

Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit betreffend Altlastensanierung im Zusammenhang mit der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 26. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Bauprojekt und Stand der Planungs- und Bauarbeiten	3
3 Verdacht auf Belastung mit Chemikalien	3
4 Altlastenuntersuchung	4
5 Sanierungsvarianten	5
6 Bauliche Szenarien	6
7 Mehrkosten aufgrund der Altlastensanierung	7
8 Kostentragung	8
9 Termine	9
10 Bundesasylzentrum	9
11 Nachtragskreditbedarf	10
12 Rechtliches	10
13 Antrag	11
Anhänge	12
Anhang 1: Situation Schadstoffbelastung	12
Anhang 2: Bauliches Szenario / Etappierung Altlastensanierung	13

Zusammenfassung

Der «Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» wurde vom Kantonsrat am 13. Juni 2018 erlassen und in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 angenommen.

Die Stadt Altstätten erteilte am 18. November 2019 die Baubewilligung für das Bauvorhaben «Erweiterung und Erneuerung Regionalgefängnis Altstätten» sowie am 2. September 2020 die Baubewilligung für eine angepasste Umgebungsgestaltung mit gemeinsamer Zufahrt, Parkierungsanlagen und Anlieferungsbereichen für das Regionalgefängnis und das Bundesasylzentrum.

Aufgrund der früheren Nutzung als Brand- und Löschübungsplatz und aufgrund neuer Erkenntnisse bestand der Verdacht auf eine Belastung des Baugrundstücks mit PFAS (per- und polyfluorierte Alkylverbindungen)¹. Im Rahmen des Baugesuchverfahrens führte das Amt für Umwelt (AFU) deshalb ab Juli 2019 Schadstoffuntersuchungen durch. Diese zeigten eine hohe Schadstoffbelastung. In der Folge wurden die erteilte Baubewilligung sistiert und die Planungsarbeiten gestoppt sowie weitere umfangreiche Untersuchungen nach der eidgenössischen Altlasten-Verordnung vorgenommen. Aufgrund der Ergebnisse ist der Standort neu als sanierungsbedürftig klassiert worden.

Damit das geplante Bauvorhaben der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten altlastenrechtlich bewilligungsfähig ist, wurde anhand von Sanierungsvarianten ein Sanierungskonzept erarbeitet. Dieses bildet die Grundlage für die Ermittlung der Kosten und Termine für die Altlastensanierung.

Auf Grundlage der Altlasten-Standortabklärung und der Sanierungsvarianten hat das Hochbauamt mehrere bauliche Szenarien eingehend geprüft und in Absprache mit dem AFU eine Empfehlung für das weitere Vorgehen aufgezeigt. Im Fokus stand dabei eine in finanzieller und zeitlicher Hinsicht möglichst nachhaltige Lösung.

Für die zeitnahe Umsetzung der Sanierungsvariante mit den nötigen baulichen Massnahmen betragen die Mehrkosten für die erste Sanierungsetappe gesamthaft 17,3 Mio. Franken. Diese werden dem Kantonsrat mit der vorliegenden Botschaft als Nachtragskredit zum Beschluss unterbreitet.

Sobald Klarheit über die frühere Nutzung des ehemaligen Zivilschutz- und Feuerwehrrübungsgebietes «Hädler» besteht, werden Verhandlungen mit den Verursachern über die Kostenverteilung aufgenommen. Der Kanton St.Gallen leistet mit dem vorliegenden Kreditbeschluss eine Vorfinanzierung.

¹ PFAS sind Industriechemikalien, die aufgrund ihrer technischen Eigenschaften jahrzehntelang in zahlreichen industriellen Prozessen und Produkten eingesetzt wurden, so etwa in der Produktion von Textilien, Elektronik, Feuerlöschschäumen und Skiwachs. Sie sind biologisch, chemisch und thermisch äusserst stabil. Es gibt Hinweise auf gesundheitliche Auswirkungen von PFAS auf den Menschen, wie erhöhte Cholesterinwerte im Blut, reduzierte Nierenfunktion, Leberschäden und Veränderungen in der Immunantwort.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit betreffend Altlastensanierung im Zusammenhang mit der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten.

1 Ausgangslage

Der «Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» (35.18.01) wurde in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 angenommen (sGS 962.97). Die Anlagekosten sind mit 83 Mio. Franken veranschlagt und beruhen auf dem schweizerischen Baupreisindex von Oktober 2016 (Teilindex Hochbau Schweiz 98,8 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100).² Zur Deckung der Kosten wurde nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von 22,8 Mio. Franken ein Kredit von 60,2 Mio. Franken gewährt.

2 Bauprojekt und Stand der Planungs- und Bauarbeiten

Zwischenzeitlich wurde das Bauprojekt mit dem detaillierten Kostenvoranschlag erarbeitet. Die Anlagekosten betragen Fr. 84'364'000.–. Auf Basis des Kostenvoranschlags hat das Bundesamt für Justiz die zu erwartenden provisorischen Baubeiträge auf die Teilprojekte aktualisiert und den provisorischen Bundesbeitrag neu auf Fr. 31'672'556.– bemessen. Aus heutiger Sicht kann der bewilligte Kredit für die Erweiterung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten – mit Ausnahme der Kosten für die Altlastensanierung – trotz höherer Anlagekosten eingehalten werden.

Das Baugesuch für die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses Altstätten wurde der Stadt Altstätten am 12. März 2019 eingereicht und am 18. November 2019 bewilligt. Für eine optimierte Erschliessung der beiden Anlagen Regionalgefängnis und Bundesasylzentrum ist im weiteren Planungsverlauf eine gemeinsame Zufahrt entwickelt worden. Das korrigierte Baugesuch für die angepasste Umgebungsgestaltung mit Zufahrt, Parkieranlagen und Anlieferungsbereichen für das Regionalgefängnis und das Bundesasylzentrum wurde am 25. Mai 2020 eingereicht und am 2. September 2020 durch die Stadt Altstätten bewilligt.

Mit den Bauarbeiten für das «Teilprojekt Schallschutz Schiessanlage Hädler» wurde Ende 2019 gestartet und im März 2020 konnten die Arbeiten abgeschlossen werden. Weiter erfolgte der Baustart für das «Teilprojekt Umlegung Luchsstrasse mit Werkleitungen». Der Ausbau der Fleubenstrasse mit Werkleitungen bis zur Verzweigung der neu projektierten Luchsstrasse konnte noch realisiert werden. Im Mai 2020 mussten dann aber aufgrund der vorgefundenen Altlasten auf dem Baugrundstück sämtliche Bauarbeiten und am 12. November 2020 die Planungsarbeiten sistiert werden. Auch die Baubewilligung für die Umlegung der Luchsstrasse und die Erweiterung des Regionalgefängnisses wurde vorläufig ausgesetzt.

3 Verdacht auf Belastung mit Chemikalien

Die Erweiterung des Regionalgefängnisses beansprucht einen Teilbereich des ehemaligen Zivilschutz-Übungsgeländes «Hädler», das nach Aufgabe der Zivilschutzausbildung als Feuerwehr-Übungsplatz genutzt wurde. Anlässlich der Erarbeitung der Bauvorlage war bekannt, dass das betroffene Grundstück im Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragen ist. Im KbS-Ein-

² Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Januar 2018, ABI 2018, 592.

trag waren jedoch bis Dezember 2019 lediglich lokale Bauschuttalagerungen ohne Beeinflussung der Schutzgüter eingetragen. Es bestand weder ein Sanierungs- noch ein Überwachungsbedarf. Damals waren PFC-Belastungen (Gruppe perfluorierte Verbindungen) in der Altlastenbearbeitung noch kein Thema und wurden deshalb in der Baubotschaft auch nicht berücksichtigt.

Aufgrund neuer Erkenntnisse und der früheren Nutzung als Brand- und Löschübungsplatz kam der Verdacht auf eine Belastung mit PFAS auf, weshalb das AFU im Rahmen der Baubewilligungsphase eine Untersuchung veranlasste. Zwischen August 2019 und Dezember 2019 wurden verschiedene Proben der Gebäude, des Bodens und des Untergrundes entnommen und auf neun Substanzen der Gruppe der PFAS analysiert. Die im Januar 2020 vorgelegten Untersuchungsergebnisse zeigten, dass nicht nur der ehemalige Brandbereich, sondern das gesamte Areal grossflächig mit verschiedenen PFAS belastet ist und teilweise sehr hohe Kontaminationen der Einzelsubstanz PFOS (Perfluorooctansulfonsäure) aufweist. Die Ergebnisse führten zu einer Neuklassierung des Areals durch das AFU als untersuchungsbedürftigen Standort und das Hochbauamt als Grundeigentümer wurde aufgefordert, die technische Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit dem AFU durchzuführen.

Gemäss der historischen Untersuchung nach Art. 7 Abs. 2 der eidgenössischen Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung [SR 814.680]) und Recherchen des Amtes für Umwelt kamen auf dem ehemaligen Zivilschutz-Übungsgelände «Hädler» bzw. dem Übungsplatz der Feuerwehr PFAS-haltige Schaumlöschmittel zum Einsatz. Für die am vorliegenden Standort massgebende Schadstoffgruppe der PFAS liegen kaum praktische Erfahrungen über deren Verhalten und deren Sanierung vor. Weder in der eidgenössischen Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (SR 814.600) noch in der Altlasten-Verordnung sind Abfallgrenz- bzw. Konzentrationswerte vorgegeben. Für die Untersuchungen wurden bislang standortbezogene und im Auftrag des AFU hergeleitete Werte herangezogen, denen das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zugestimmt hat.

4 Altlastenuntersuchung

Zwischen Februar 2020 und Februar 2021 wurden am Standort weitere umfangreiche Untersuchungen nach Altlasten-Verordnung vorgenommen. Untersucht wurden das Drainagewasser, das Grundwasser, der Boden und der Untergrund. Im Rahmen dieser technischen Altlastenuntersuchung sind massive Untergrundbelastungen mit PFAS festgestellt worden (siehe Anhang 1). Diese werden oberflächennah durch Sickerwasser ausgewaschen und gelangen über das vollflächig vorhandene Drainagesystem in die Rietaach, woraus ein Sanierungsbedarf gemäss Altlastenrecht für den belasteten Standort für dieses Schutzgut resultiert.

In einer Tiefe von rund 18 bis 20 Metern befindet sich ein Grundwasserleiter. In den Untersuchungen konnte im Grundwasser kein PFAS nachgewiesen werden. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass die PFAS ohne Massnahmen in einigen Jahren auch im Grundwasser nachweisbar sein würden, da sich die Belastung in die Tiefe verlagert. Der Boden, das heisst die obersten rund 50 cm der Erdschicht, ist grossflächig mit PFAS belastet. Zurzeit kann noch nicht beurteilt werden, ob diese Belastungen einen zusätzlichen Sanierungsbedarf auslösen, da die entsprechenden wissenschaftlichen Grundlagen noch fehlen. Im Untergrund hat sich die PFAS-Belastung in den hoch belasteten Zonen bereits bis in eine Tiefe von rund 10 Metern ausgebreitet.

Detailabklärungen durch das AFU haben zudem ergeben, dass eine Deponierung von PFAS-belastetem Material in der Schweiz derzeit nicht möglich ist, da die Deponiebetreiber solches Material nicht annehmen. Als Entsorgungsweg für sämtliches belastetes Material bleiben damit nach heutigem Kenntnisstand nur eine thermische Verwertung im Ausland übrig.

Im Bericht «Altlasten-Standortabklärung / Sanierungskonzept» vom 10. September 2021³ wird aufgezeigt, welche Sanierungsmassnahmen umgesetzt werden müssen, um einerseits den bestehenden Sanierungsbedarf für das Schutzgut Oberflächengewässer (Rietaach) zu beheben und anderseits die geplanten baulichen Eingriffe aus altlastenrechtlicher Sicht bewilligen zu können.

Generell ist zwischen folgenden Massnahmenarten zu unterscheiden:

- a) altlastenrechtliche Massnahmen:
Massnahmen, die gemäss heutigem Kenntnisstand und unabhängig der geplanten Bauprojekte erforderlich sind, um die Sanierung des Schutzgutes Oberflächengewässer (Rietaach) zu ermöglichen.
- b) baubedingte Massnahmen:
Massnahmen, die zusätzlich zu a) erforderlich sind, um die geplanten Bauprojekte aus altlastenrechtlicher Sicht bewilligen zu können.
- c) vorsorgliche Massnahmen:
Massnahmen, die zusätzlich zu a) im Sinn der Vorsorge zum Schutz des Grundwassers ausgeführt werden, da eine spätere Beeinträchtigung des Grundwassers aufgrund des aktuell geringen Kenntnisstands über PFAS-Belastungen nicht ausgeschlossen werden kann.

5 Sanierungsvarianten

Aufgrund des festgestellten Sanierungsbedarfs hinsichtlich dem Oberflächengewässer (Rietaach) hat der beauftragte Geologe unter Federführung des AFU Sanierungsvarianten erarbeitet. Es wurden fünf Sanierungsvarianten für den belasteten Standort aufgezeigt. Diese unterscheiden sich im Umfang der Altlastensanierung durch unterschiedliche Flächenausdehnungen und Aushubtiefen (Teil- bzw. Totaldekontamination). Auf Grundlage der Sanierungsvarianten konnten die Kubaturen der mit Schadstoff belasteten Materialien erhoben sowie die Kosten und Ausführungszeit für die Altlastensanierung abgeschätzt werden.

In Absprache mit dem AFU wurde eine Sanierungsvariante zur Ausführung empfohlen, welche die erforderlichen Massnahmen beinhaltet, um die geplanten Bauvorhaben in altlastenrechtlicher Hinsicht bewilligen zu können (altlastenrechtliche Massnahmen). Zusätzlich ist im Bereich der geplanten Bauvorhaben und Anlagen eine Totaldekontamination des belasteten Baugrunds vorgesehen (baubedingte Massnahmen). Dies schliesst das Risiko aus, zu einem späteren Zeitpunkt auf dem dannzumal bebauten Grundstück weitere Sanierungsmassnahmen vornehmen zu müssen. Zusätzliche «einfache» Massnahmen hinsichtlich dem Schutzgut Grundwasser sind ebenfalls berücksichtigt (vorsorgliche Massnahmen). Die empfohlene Sanierungsvariante entspricht dem Sanierungskonzept im Bericht «Altlasten-Standortabklärung / Sanierungskonzept» vom 10. September 2021⁴. Sie umfasst im Wesentlichen:

- den schichtweisen Aushub des kontaminierten Bodens, Zwischentransporte und Zwischenlagerung;
- Materialproben und Materialanalysen;
- die Entsorgung des schadstoffbelasteten Aushubmaterials (thermische Verwertung im Ausland);
- das Fassen, Vorbehandeln und Ableiten des PFAS-kontaminierten Baugrubenwassers;
- das Instandhalten und gegebenenfalls Ersetzen der bestehenden Drainageleitungen;
- Überwachungsmassnahmen und Erfolgskontrollen während den Sanierungsarbeiten.

³ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/hochbau/bauten/bauvorhaben-in-umsetzung/regionalgefaengnis-altstaeten.html>.

⁴ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/hochbau/bauten/bauvorhaben-in-umsetzung/regionalgefaengnis-altstaeten.html>.

6 Bauliche Szenarien

Auf der Grundlage der Altlasten-Standortabklärung und der vorgeschlagenen Sanierungsvariante hat das Hochbauamt mehrere bauliche Szenarien eingehend geprüft und nach verschiedenen Kriterien bewertet. Im Fokus stand dabei eine in finanzieller und zeitlicher Hinsicht möglichst nachhaltige Lösung. Die Szenarien reichen dabei von Bauen wie geplant über Flächenanpassungen am Bauprojekt bis hin zum Bauen an einem anderen Standort.

Aufgrund dieser detaillierten Prüfung wird ein Szenario zur Ausführung empfohlen, das eine Verlegung der geplanten Luchsstrasse ausserhalb der stark schadstoffbelasteten Bereiche vorsieht (siehe Anhang 2). Dadurch ist eine Etappierung der Schadstoffsanierung möglich, weil das belastete Material nördlich der Luchsstrasse vorerst in einer 1. Etappe nicht ausgehoben werden muss. Die Altlastensanierung der Etappe 1 betrifft ausschliesslich Bereiche, welche saniert werden müssen, damit die geplanten Bauvorhaben zeitnah umgesetzt werden können.

Der nördliche von den Bauvorhaben nicht betroffene Bereich (Etappe 2) ist in einer späteren Phase ebenfalls altlastenrechtlich zu sanieren. Die Etappe 2 der Altlastensanierung ist aber ein unabhängiges und separates Vorhaben, welches nicht mit dem Bauvorhaben und dem Baukredit zusammenhängt. Aus heutiger Sicht und mit der heutigen Sanierungsmethode betragen die Kosten für die Altlastensanierung der Etappe 2 rund 10,7 Mio. Franken (siehe Grobkostenschätzung). Es ist vorgesehen, in diesem Bereich weitere Untersuchungen durchzuführen und alternative Sanierungsvarianten zu prüfen. Es ist durchaus denkbar, dass in Zukunft Sanierungsverfahren zur Verfügung stehen werden, die allenfalls kostengünstiger als die thermische Verwertung im Ausland sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Untersuchungen und die Evaluation von alternativen Sanierungsmassnahmen für die Etappe 2 einige Jahre in Anspruch nehmen werden. In dieser Phase werden das Drainagewasser und das Grundwasser regelmässig überwacht.

Die Standorte der geplanten Hochbauten Regionalgefängnis und Bundesasylzentrum bleiben mit dem vorgeschlagenen Szenario unverändert. Durch den geänderten Strassenverlauf werden jedoch Anpassungen in der Umgebungsgestaltung beim Regionalgefängnis und Bundesasylzentrum notwendig. Die vorgesehenen Sanierungsmassnahmen haben im Bereich des Gefängnisneubaus Auswirkungen auf die geplanten Baumassnahmen und führen zu baulichen Mehrkosten, insbesondere bei den Foundationen. Zudem sind diese Projektänderungen bewilligungspflichtig und neu aufzulegen.

Auf Basis des empfohlenen baulichen Szenarios hat das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) nochmals die Grundsatzfrage geprüft, ob am Standort und am von den Stimmberechtigten bewilligten Erweiterungsbau festgehalten werden soll und welche Alternativen allenfalls bestünden. Aus Sicht des SJD und auch aufgrund des Handlungsbedarfs des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats ist die Weiterbearbeitung des Erweiterungs- und Erneuerungsprojekts in Altstätten aus folgenden Gründen unbedingt zu befürworten:

- Bei einem Verzicht auf die Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten – ob mit oder ohne Neuplanung eines Alternativstandorts – müssten nebst den etwas grösseren, aber baulich nicht mehr befriedigenden zwei Gefängnissen in St.Gallen die Kleingefängnisse in Flums, Gossau und Bazenheid weiterbetrieben werden. Abgesehen von ihrer Kleinheit, die einen wirtschaftlichen Betrieb und eine EMRK-konforme Betreuung der Gefangenen verunmöglichen, müssten diese Gefängnisse, wie auch jene in St.Gallen, umfassend baulich saniert werden (vgl. hierzu auch Bericht 2021 der Rechtspflegekommission, 82.21.02, Ziff. 6.2). Eine solche Sanierung erwiese sich nur schon deshalb als unsinnige Investition, weil keine langfristig befriedigende Lösung erzielt würde, zumal diese Kleingefängnisse nie die Eignung für Strafvollzugsplätze erreichen könnten.

- Für die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses Altstätten wurden bereits erhebliche Mittel für die Vorbereitungs-, Wettbewerbs- und Planungsarbeiten aufgewendet. Dabei könnte das Siegerprojekt aus dem Wettbewerb nicht einfach «tel quel» an einen neuen Standort übertragen werden, da es in seiner Konzeption sehr eng mit dem Bestandesbau «verwoben» ist. Bei einem Verzicht auf die Erweiterung (ob mit oder ohne Neuplanung an anderer Stelle) wären alle diese Vorinvestitionen verloren.
- Der bestehende Bau des Regionalgefängnisses und des Untersuchungsamtes in Altstätten bedarf ohnehin einer umfassenden Sanierung, einerseits aus Altersgründen, andererseits wegen des ungünstigen Baugrunds. Dabei ist daran zu erinnern, dass ganz am Anfang der Planungsarbeiten die Notwendigkeit einer Situationsverbesserung bei den Werkstätten und Insassen-Arbeitsplätzen stand, die baustatisch und sicherheitstechnisch nicht genügten. Diese Arbeiten am Bestandesbau stehen nach wie vor an.
- Aus Sicht des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats benötigt der Kanton St.Gallen weiterhin zusätzliche geschlossene Plätze für den Strafvollzug, aber auch für Untersuchungshaft und ausländerrechtliche Administrativhaft. Dabei erweist sich ein Gefängnis nur dann als wirtschaftlich betreibbar, wenn es mindestens 100 Plätze aufweist. Aus diesem Grund hat sich denn auch die Regierung des Kantons St.Gallen für eine Gefängnisstrategie ausgesprochen, die auf die Standorte St.Gallen und Altstätten fokussiert, und sie hat namentlich eine Kooperation mit dem Kanton Glarus, die im Raum Linthgebiet zwar denkbar gewesen wäre, aber eben ein zu kleines Gefängnis gebracht hätte, abgelehnt⁵.

7 Mehrkosten aufgrund der Altlastensanierung

Die Grobkostenschätzung für die empfohlene Sanierungsvariante und das empfohlene bauliche Szenario präsentiert sich wie folgt:

Position	Etappe 1 (Fr.)	Etappe 2 (Fr.)	Total (Fr.)
<i>Altlastensanierung⁶:</i>			<i>27'200'000</i>
Altlastenrechtliche Massnahmen	6'860'000	8'550'000	
Baubedingte Massnahmen	4'840'000		
Vorsorgliche Massnahmen	1'670'000	2'150'000	
Bisherige Vorfinanzierung durch den Kanton St.Gallen	330'000		
Reserve ca. 20 Prozent	2'800'000		

⁵ Vgl. Medienmitteilung der Regierung vom 12. August 2020 «Interkantonales Gefängnis wäre nicht wirtschaftlich» vom 12. August 2020.

⁶ Aushub des schadstoffbelasteten Materials, Materialersatz bis zum gewachsenen Terrain bzw. zur projektierten Aushubkote, Transport- und Entsorgungskosten einschliesslich Gebühren, altlastenspezifische Baubegleitung und Laboranalysen.

Position	Etappe 1 (Fr.)	Etappe 2 (Fr.)	Total (Fr.)
<i>Bauliche Mehrkosten aufgrund der Altlastensanierung:</i>			500'000
Mehraufwand Pfahlfundation	300'000		
Erhöhung Bewehrungsgehalt Bodenplatte	50'000		
Anbindung Erdsonden	10'000		
Anpassung Kanalisation und Werkleitungen	10'000		
Honorare	60'000		
Übriges	70'000		
<i>Projektänderungen:</i>			200'000
Regionalgefängnis	100'000		
Bundesasylzentrum	100'000		
<i>Übriges:</i>	100'000		100'000
Total inkl. MWST	17'300'000	10'700'000	28'000'000

Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der obigen Zusammenstellung um Richtkosten handelt. Diese basieren auf den zurzeit vorliegenden Informationen und Abklärungen. Insbesondere die Abgrenzung der Schadstoffbelastungen ist mit Kostenunsicherheiten verbunden und kann erst im Rahmen der baulichen Umsetzung und einer laufenden Beprobung sowie den daraus abgeleiteten Massnahmen genau festgestellt werden. In der Grobkostenschätzung nicht enthalten sind allfällige finanzielle Forderungen aus dem Grundstückverkauf an den Bund. So ist das Grundstück, das der Kanton St.Gallen im Zusammenhang mit den geplanten Bauvorhaben an den Bund verkauft hat, durch den neuen Verlauf der Luchsstrasse nur noch eingeschränkt nutzbar.

8 Kostentragung

Damit die geplanten Bauvorhaben zeitnah umgesetzt werden können, soll mit dem Baustart bzw. mit dem Beginn der Altlastensanierung nicht zugewartet werden, bis die Übernahme und Verteilung der Kosten für die Altlastensanierung geklärt sind. Der Kanton leistet dafür mit dem vorliegenden Nachtragskredit eine Vorfinanzierung.

Der Kostenteiler für die Altlastensanierung ist im Nachgang zu definieren und zu verhandeln, da noch nicht zweifelsfrei geklärt ist, wer die Verursacher der Kontamination mit PFAS sind und wie weit der Kanton St.Gallen mit seiner früheren Nutzung des Geländes die Kontamination mit PFAS mitverursacht hat. Entsprechende Abklärungen durch den Kanton St.Gallen wurden ausgelöst.

Die Kosten für die Altlastensanierung sind nach dem öffentlich-rechtlichen Verursacherprinzip angemessen auf die aktuell noch nicht bekannten Verursacher zu verteilen. Baubedingte Kosten verbleiben bei der Bauherrschaft, soweit sie nicht nach zivilrechtlichen Gesichtspunkten, insbesondere vertraglichen Haftungsvereinbarungen, verlegt werden können. Dementsprechend ist zwischen Sanierungskosten (anrechenbare Kosten) und baubedingten Kosten (nicht anrechenbaren Kosten) zu unterscheiden. Die Kostenverteilung (für anrechenbare Sanierungskosten) erfolgt nach Massgabe des Verursacherprinzips. Zu den Verursachern gehören sowohl Verhaltens- als auch Zustandsstörer.

Der Bund beteiligt sich voraussichtlich an den Sanierungskosten (standort- und baugrundbedingte Mehrkosten). Ein entsprechendes Gesuch an den Bund wurde gestellt.

9 Termine

Es ist beabsichtigt, die Planungsarbeiten ab Januar 2022 fortzusetzen und die Arbeiten für die Etappe 1 der Altlastensanierung unter Vorbehalt der Genehmigung des vorliegenden Nachtragskredits durch den Kantonsrat auszuschreiben, damit nach dem Beschluss des Kantonsrates zum Nachtragskredit die Auftragsvergabe möglichst rasch erfolgen kann.

Der Terminplan sieht wie folgt aus:

Aufhebung des Planungsstopps	September 2021
Projektänderungen bearbeiten sowie Submission Altlastensanierung	Anfang 2022
Start Ausführung Altlastensanierung Etappe 1	Sommer 2022
Bewilligungsverfahren	Herbst 2022
Baustart Verlegung Luchsstrasse	Anfang 2023
Start Vorbereitungsarbeiten Hochbau	Sommer 2023
Baubeginn Erweiterung Regionalgefängnis	Anfang 2024
Inbetriebnahme Teilprojekt Neubau (Erweiterung)	Mitte 2027
Inbetriebnahme Teilprojekt Bestand (Erneuerung)	Mitte 2028

Verbindlichere Aussagen hinsichtlich des Baubeginns sowie der Fertigstellung und Inbetriebnahme sind aus heutiger Sicht schwierig. Die Termine sind knapp bemessen und beinhalten keine Pufferzeiten und Reserven.

Gegenüber dem ursprünglichen Terminplan resultiert für das Bauvorhaben «Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» eine Terminverzögerung von rund vier Jahren. Diese setzt sich zusammen aus:

Einsprachen im Bewilligungsverfahren	5 Monate
Schadstoffuntersuchungen im Baugrund	12 Monate
Erarbeitung von Sanierungsvarianten und baulichen Szenarien	4 Monate
Entscheid über das weitere Vorgehen, vertiefte Prüfung der Machbarkeit	4 Monate
Nachtragskreditverfahren, Projektänderungen, Bewilligungsverfahren	12 Monate
Neue Arbeitsausschreibungen, Ausschreibung Altlastensanierung	5 Monate
Ausführung Altlastensanierung	6 Monate

10 Bundesasylzentrum

Das Bauvorhaben Bundesasylzentrum (BAZ) ist durch den Terminverzug und die geplante neue Strassenführung der Luchsstrasse ebenfalls stark betroffen. Das favorisierte bauliche Szenario wurde mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) Anfang Juli 2021 besprochen.

Das SEM betont, dass beim bestehenden Bundesasylzentrum in Altstätten aus verschiedenen Gründen Handlungsbedarf bestehe und der Bund auf die rasche Umsetzung des bewilligten Projekts für den Neubau des BAZ dringend angewiesen sei. Weitere zeitliche Verzögerungen sind deshalb unbedingt zu vermeiden.

Mit Schreiben vom 12. August 2021 teilte das SEM mit, welche Mehrkosten dem Bund durch den Terminverzug und das favorisierte bauliche Szenario aus heutiger Sicht entstehen. Die Mehrkosten, die unmittelbar für die Umplanungen entstehen, betragen rund 100'000 Franken und sind bei der Neuverhandlung des Grundstück-Kaufvertrags zu berücksichtigen.

Weitere Mehrkosten im Umfang von rund 3,5 Mio. Franken entstehen beim SEM durch den Betrieb der aufwändigeren Übergangslösungen für die Zeit, um welche die Inbetriebnahme des neuen Bundesasylzentrums verzögert wird. Nach heutigem Stand verzichtet der Bund auf die Geltendmachung dieser Kosten. Sollten sich die Rahmenbedingungen verändern oder weitere Mehrkosten anfallen, behält er sich aber eine Neubeurteilung vor.

11 Nachtragskreditbedarf

Gemäss der Grobkostenschätzung ist für die Etappe 1 der Altlastensanierung samt baulichen Massnahmen ein Zusatzkredit in der Höhe von 17,3 Mio. Franken inkl. MWST notwendig, damit das Bauprojekt «Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» zeitnah realisiert werden kann. Der Nachtragskredit soll gemäss Festlegungen im ursprünglichen Kantonsratsbeschluss abgeschrieben werden.

Sobald Klarheit über die frühere Nutzung des ehemaligen Zivilschutz- und Feuerwehrgeländes «Hädler» besteht, werden Verhandlungen mit den Verursachern über die Kostenverteilung aufgenommen. Der Kanton St.Gallen leistet mit dem vorliegenden Kreditbeschluss eine Vorfinanzierung. Diese Vorfinanzierung stellt kein Präjudiz für die spätere definitive Kostenverteilung gemäss Verursacherprinzip dar.

Die Etappe 2 der Altlastensanierung hat keinen Zusammenhang mit der Erneuerung und Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten und ist daher auch nicht Bestandteil des vorliegenden Nachtragskreditanspruchs. Sie kann zu einem späteren Zeitpunkt angegangen werden, wenn die Verursacher der Altlasten und der Kostenteiler für die Sanierung bekannt sind und allenfalls kostengünstigere Sanierungsvarianten zur Verfügung stehen.

12 Rechtliches

Gemäss den Ausführungen in Abschnitt 3 bestand zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Bauvorlage «Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» für das betroffene Grundstück hinsichtlich Altlasten weder ein Sanierungs-, noch ein Überwachungsbedarf. Erst die zwischen August 2019 und Februar 2021 durchgeführten Untersuchungen des Grundstücks im Auftrag des AFU hinsichtlich Belastungen mit PFAS erbrachten den aktuellen ausserordentlichen und zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Bauvorlage nicht vorhersehbaren Sanierungsbedarf.

Nach Ziff. 3 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten entscheidet der Kantonsrat über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht vorhersehbare Umstände zurückgehen, endgültig.

13 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragkredit betreffend Altlastensanierung im Zusammenhang mit der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten einzutreten.

Im Namen der Regierung

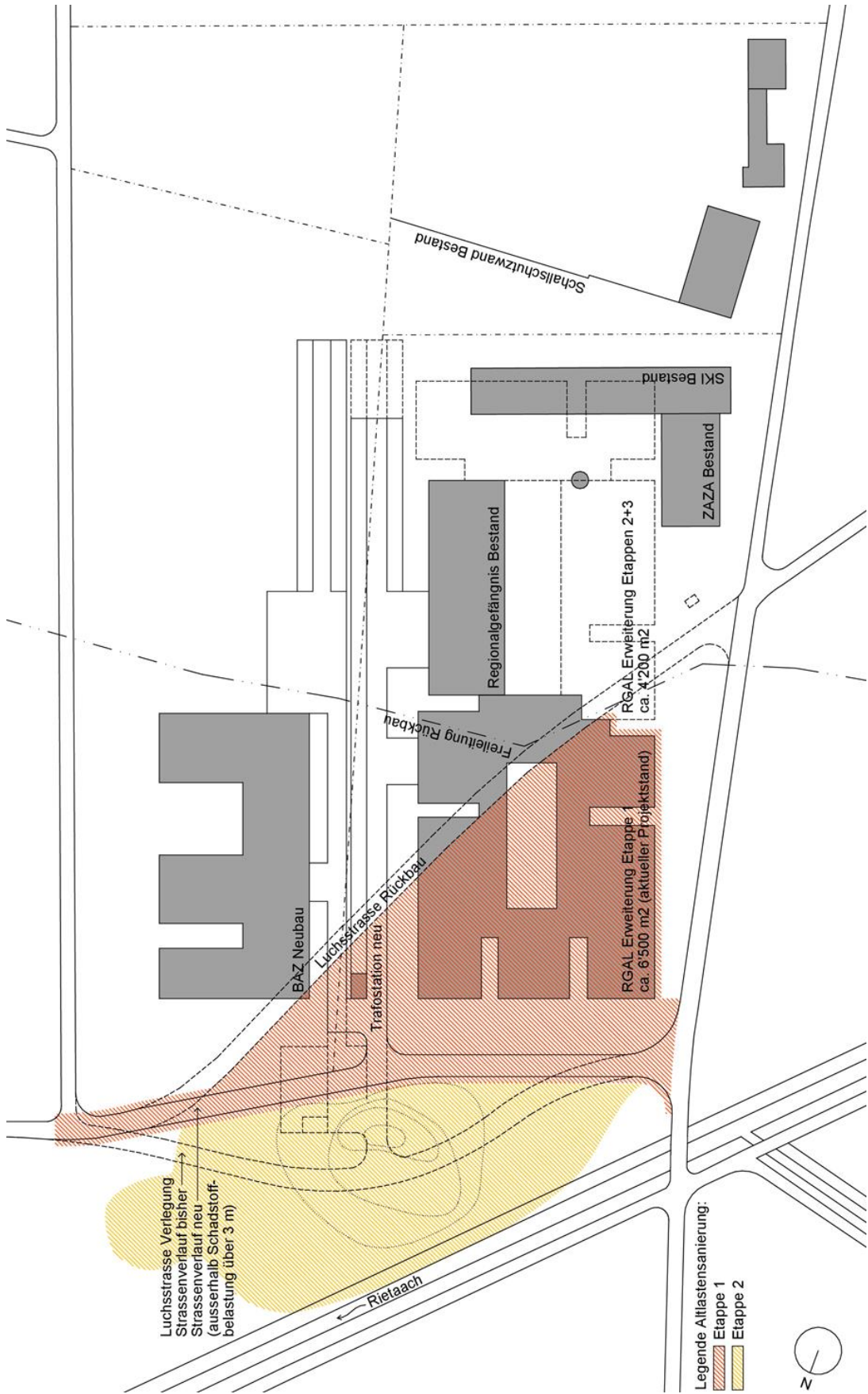
Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang 1: Situation Schadstoffbelastung



Anhang 2: Bauliches Szenario / Etappierung Altlastensanierung



Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit betreffend Altlastensanierung im Zusammenhang mit der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten

Entwurf der Regierung vom 26. Oktober 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 26. Oktober 2021 Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zur Deckung der Mehrkosten aufgrund der Altlastensanierung für die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten wird ein Nachtragskredit von Fr. 17'300'000.– gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Investitionsrechnung belastet.

Ziff. 2

¹ Mit dem Nachtragskredit leistet der Kanton eine Vorfinanzierung für die Altlastensanierung.

² Die Vorfinanzierung stellt kein Präjudiz für die spätere definitive Kostenteilung gemäss Verursacherprinzip dar.

Ziff. 3

¹ Einnahmen, die dem Kanton nach der definitiven Kostenteilung gemäss Verursacherprinzip zufließen, werden bis zum Abschluss der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten der Investitionsrechnung gutgeschrieben.

² Einnahmen nach Abs. 1 dieser Bestimmung, die dem Kanton nach Abschluss der Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten zufließen, werden der Erfolgsrechnung gutgeschrieben.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.