

Vorlage Stadtparlament

Datum	13. Oktober 2023
Beschluss Nr.	3253
Aktenplan	731.11 Zonenpläne (inkl. Schutzgebiete)

Zonenplanänderung Stephanshornstrasse

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Zonenplanänderung Stephanshornstrasse gemäss beiliegendem Planausschnitt wird zugestimmt.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss nach Art. 8 Ziffer 2 der Gemeindeordnung (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Das unbebaute Grundstück Nr. F3439 an der Stephanshornstrasse ist eines von mehreren Grundstücken, die auf den 1. Januar 2020 im Rahmen eines wertgleichen Abtausches zwischen der Politischen Gemeinde St.Gallen und der Ortsbürgergemeinde St.Gallen in das Eigentum der Ortsbürgergemeinde St.Gallen übergegangen sind (s. Vorlage des Stadtrats Nr. 3484 vom 22. Oktober 2019). Das Grundstück weist eine Fläche von 16'647 m² auf und liegt zu einem Teil in der Wohnzone W3 (8'824 m²) und zum anderen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (7'823 m²). Es stellt eine grossflächige Baulandreserve an einer guten Lage im bestehenden Siedlungsgebiet dar, die nicht mehr für öffentliche Zwecke benötigt wird. Aus diesem Grund wurde der Ortsbürgergemeinde St.Gallen bereits beim Abtausch der Grundstücke eine Zonenplanänderung in Aussicht gestellt. Die Ortsbürgergemeinde St.Gallen möchte das Grundstück einer städtebaulich, architektonisch sowie freiräumlich hochwertigen, nachhaltigen Wohnnutzung zuführen.

Als Grundlage für die beabsichtigte Wohnüberbauung soll vorgängig zur Gesamtrevision der Bau und Zonenordnung eine altrechtliche Zonenplanänderung für das Grundstück Nr. F3439 vorgenommen werden. Mit Ausnahme eines Grünstreifens im oberen Bereich der Hanglage wird das gesamte Grundstück der Wohnzone W4 zugeordnet. Damit die öffentlichen Interessen bei der Entwicklung des Grundstücks nach der Zonenplanänderung gesichert werden können, hat die Politische Gemeinde mit der Ortsbürgergemeinde St.Gallen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abgeschlossen. Dieser verpflichtet die Ortsbürgergemeinde St.Gallen insbesondere, vor der Überbauung ein qualifiziertes Variantenverfahren mit mindestens zehn teilnehmenden Teams durchzuführen. Darüber hinaus leistet die Ortsbürgergemeinde mit Blick auf die vorgesehene Zonenplanänderung und in Anlehnung an das vor erwähnte Grundstücksgeschäft eine Mehrwertabgabe in der Höhe von CHF 4'113'200.

2 Plangebiet

Das Grundstück Nr. F3439 befindet sich im Osten der Stadt St.Gallen im Stadtteil Neudorf an zentrumsnaher, ruhiger Lage. Das Areal weist eine nach Nordwesten ansteigende Hanglage auf. Gemäss Innenentwicklungsstrategie liegt das Gebiet im Randbereich der dichten,utzungsgemischten Talsohle. Auf der Anhöhe im Norden befindet sich eine Wohnüberbauung aus den 1960er-Jahren und dahinter der Ostfriedhof. In östlicher Richtung grenzt der Botanische Garten an die Parzelle Nr. F3439. Im Süden wiederum reihen sich quer zur Stephanshornstrasse Gebäude aus den 1950er-Jahren. Dahinter liegt eine Freifläche, unter der die Autobahn A1 verläuft. Auf den westlich gelegenen Grundstücken Nm. 3710 und F3438 befinden sich ein Kirchgemeindehaus und ein Mehrfamilienhaus. Eine Neuentwicklung auf diesen beiden Grundstücken ist absehbar, wird allerdings aufgrund der bestehenden Bausubstanz und des damit verbundenen Koordinationsbedarfs erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden.

Im Umfeld des Grundstücks Nr. F3439 befinden sich diverse Grünzonen und Naherholungsräume. Die heutige Freifläche und insbesondere der teilweise auf Grundstück Nr. F3439 liegende Hügel (sogeannter Drumlin) stellen ein prägendes Freiraumelement für das umliegende Quartier dar. Das Gebiet mit dem Botanischen Garten im Osten, dem heute landwirtschaftlich genutzten Wiesland auf Grundstück Nr. F3439 und der Kirche im Westen ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS) als Umgebungszone mit Erhaltungsziel a bezeichnet (Erhaltung als Kulturland oder Freifläche).

3 Machbarkeitsstudie

Um das bauliche Potenzial, die anzustrebende und verträgliche Dichte sowie eine geeignete Zonenzuweisung zu eruieren, wurde für das Grundstück Nr. F3439 sowie die westlich gelegenen Grundstücke Nrn. F3710 und F3438 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden auch die Auswirkungen einer Bebauung auf die ISOS-Umgebungszone untersucht. Die Studie wurde durch den Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur der Stadt St.Gallen beraten und von diesem als gute Grundlage für die weitere Planung beurteilt. Die Machbarkeitsstudie zeigt auf, dass die Bebauung auf die Lage am Südhang beschränkt werden soll. Mit einer Konzentration der Bebauung und dem Fokus auf eine freiräumliche Durchlässigkeit werden die Auswirkungen auf die Hügelkuppe mit den Schutzzielen als vereinbar beurteilt. Die Hügelkuppe bleibt über die ganze Länge unbebaut und soll als Grün- und Naherholungsraum dem Quartier und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Bebauungsvorschlag weist eine abgestimmte Höhenentwicklung zur Hanglage und eine hohe Durchlässigkeit auf. Mit der Machbarkeitsstudie konnte nachgewiesen werden, dass mit einer angemessenen Höhenentwicklung der Neubebauung eine erwünschte und verträgliche Dichte erreicht und gleichzeitig ein grosses Potenzial für zusammenhängende Freiräume (Durchlässigkeit, Sichtbezüge zur Hügelkuppe) geschaffen werden können. Die Machbarkeitsstudie diene als Grundlage für die Festlegungen der hiermit beantragten Zonenplanänderung.

4 Zonenplanänderung

Da das Grundstück auch längerfristig nicht mehr für öffentliche Zwecke benötigt wird, ist es angezeigt, das Grundstück Nr. F3439 aus der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zu entlassen. Aufgrund der attraktiven Lage und der guten Erschliessung eignet sich das Grundstück ideal für eine Wohnnutzung. Die Ortsbürgergemeinde St.Gallen beabsichtigt ein breites Wohnraumangebot mit verschiedenen Wohnungsgrössen und Wohnformen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Vorgesehen ist insbesondere ein angemessener Anteil an Familienwohnungen. Das knapp 1.7 Hektar grosse Grundstück ist heute im südlichen Teil der Wohnzone W3 und im nördlichen Teil der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilt. Da im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung und der Innenentwicklung eine Bebauung mit hoher Dichte angestrebt wird, werden die dreigeschossige Wohnzone W3 sowie die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen einheitlich in eine viergeschossige Wohnzone W4 umgezont.

Um ausserdem den in der Machbarkeitsstudie definierten Umgang mit dem Freiraum zu sichern, wird der obere Bereich der Hanglage (2'753 m²) der Grünzone A (Sport-, Park- und Erholungsanlagen) zugewiesen. Die Gesamtfläche ermöglicht die Schaffung eines biodiversen Grünraums, der mit einer Durchwegung erlebbar gemacht werden kann. Der Grünraum dient zudem der Umsetzung des Grünzugs Ost gemäss kommunalem Richtplan. Die Breite der Grünzone von mindestens 15 m ermöglicht die Schaffung eines umfangreichen Grünraums mit grösseren Gehölzstrukturen. So kann beispielsweise durch grössere Bäume ein wertvoller Beitrag zum Stadtklima geleistet werden. Zudem ermöglicht diese Breite eine Staffelung der Bepflanzungen mit kleineren Bäumen und Sträuchern, die durch artenreiche Wiesenflächen ergänzt werden können.

Um die Kuppe sowie den Grat der Moräne gesamthaft vor Überbauung freizuhalten, ist im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung zusätzlich auch auf dem benachbarten Grundstück Nr. F3710 eine grössere Freihaltezone (neue Bezeichnung im PBG anstelle der Grünzone) auszuscheiden.

5 Verwaltungsrechtlicher Vertrag

Um die geplante Wohnüberbauung zeitnah realisieren zu können, soll die Zonenplanänderung nicht im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung, sondern vorgängig als altrechtliche Zonenplanänderung durchgeführt werden. Die Voraussetzungen für eine altrechtliche Zonenplanänderung sind im konkreten Fall erfüllt, da es sich um ein Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen handelt. Zudem liegen im Sinne der Innenentwicklung und der haushälterischen Bodennutzung öffentliche Interessen für eine vorgezogene Zonenplanänderung vor. Da das Zonenplanänderungsverfahren vor der öffentlichen Auflage der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung abgeschlossen sein muss, kann im vorliegenden Verfahren für die Zonenplanänderung noch kein abgeschlossenes Varianzverfahren als Grundlage dienen. Ein qualifiziertes Varianzverfahren soll, wie nachfolgend ausgeführt wird, im Anschluss an das Zonenplanänderungsverfahren durchgeführt werden.

Um die öffentlichen Interessen bei der Entwicklung und Projektierung auf dem Grundstück Nr. F3439 nach erfolgter Zonenplanänderung weiterhin zu sichern, wurde zwischen der Politischen Gemeinde St.Gallen und der Ortsbürgergemeinde St.Gallen ein verwaltungsrechtlicher Vertrag abgeschlossen. Darin wurde vereinbart, dass die Ortsbürgergemeinde St.Gallen das Grundstück Nr. F3439 erst

überbauen kann, wenn ein qualifiziertes Varianzverfahren mit dem Ziel, ein qualitativ hochwertiges und nachhaltiges Projekt mit einer zonengerechten, angemessenen Dichte zu realisieren, durchgeführt wurde. Die Voraussetzungen für die Durchführung des Verfahrens sind unter anderem die Teilnahme von mindestens zehn Teams, die Einsitznahme der Politischen Gemeinde St.Gallen im Beurteilungsgremium sowie die Bereitstellung von innovativen und qualitätsvollen Wohnangeboten für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Die Pflicht zur Durchführung des Varianzverfahrens wurde als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zulasten des Grundstücks Nr. F3439 im Grundbuch angemerkt. Im Vertrag wurde zudem festgelegt, dass die Grünzone A öffentlich zugänglich zu machen, mit einem durchgängigen Fussweg und Sitzbänken auszustatten sowie ökologisch wertvoll und vielfältig zu gestalten ist. Sollte es sich aufgrund des Ergebnisses des Varianzverfahrens als erforderlich herausstellen, hat sich die Ortsbürgergemeinde St.Gallen zudem damit einverstanden erklärt, selbst oder durch einen Dritten einen Sondernutzungsplan erstellen zu lassen.

6 Interessenabwägung

Das Grundstück Nr. F3439 befindet sich in einer rechtskräftigen Bauzone, ist gleichzeitig aber auch Bestandteil einer Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a gemäss ISOS. Eine solche Umgebungszone ist gemäss ISOS grundsätzlich in ihrer Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche zu erhalten, was gegen eine Überbauung des Grundstücks spricht. Das Bundesgesetz über die Raumplanung schreibt aber auch vor, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist und haushälterisch mit den natürlichen Lebensgrundlagen, wie bspw. dem Boden, umzugehen ist. St.Gallen ist Zentrumsstadt und gehört gemäss kantonalem Richtplan bzw. dem Raumkonzept Kanton St.Gallen zum urbanen Verdichtungsgebiet, auf das sich das zukünftige Wachstum des Kantons konzentrieren soll. Die Stadt St.Gallen hat sich gestützt darauf zum Ziel gesetzt, einen Zuwachs der Wohnbevölkerung auf rund 100'000 Einwohner zu ermöglichen. Das Grundstück Nr. F3439 weist durch die gute Erschliessung mit allen Verkehrsmitteln, die Nähe an ein Quartierzentrum und die gute Bebaubarkeit des Geländes ideale Voraussetzungen für die Realisierung einer Wohnüberbauung auf.

Durch das qualitätssichernde Verfahren, das über den verwaltungsrechtlichen Vertrag sichergestellt wird, kann ein architektonisch, städtebaulich sowie bezüglich Freiraumgestaltung vorzügliches Projekt erzielt werden. Die Konzentration der Bebauung auf den Südhang mit Verzicht auf die Bebauung der Hangoberkante ist ortsbaulich sinnvoll und steht im Interesse der Innenentwicklung. Dadurch sowie aufgrund der ausgeschiedenen Grünzone können die markanten Strukturen des Drumlins (länglicher Hügel) erhalten werden. Insgesamt überwiegen deshalb die Interessen an einer qualitätsvollen Bebauung des Plangebiets das Interesse an einer vollständigen Freihaltung des Grundstücks Nr. F3439.

7 Mehrwertabgabe

Der Tauschvertrag mit der Ortsbürgergemeinde, mit welchem das Grundstück Nr. F3439 in das Eigentum der Ortsbürgergemeinde übergegangen ist, hält fest, dass im Falle einer Umzonung (z.B. ZöBA in Wohnzone W3) oder Aufzonung (z.B. Wohnzone W3 in Wohnzone W4) innerhalb von 25 Jahren ab Grundbucheintragung die Veräusserin, sprich im Falle des Grundstücks Nr. F3439 die Politische Gemeinde St.Gallen, einen Anspruch auf 50 % des entstehenden Mehrwerts des Baulandes hat. Der Mehrwert ergibt sich dabei aus der Differenz des Landwertes vor und nach der Um- bzw. Aufzonung.

Die Landwerte sind durch ein gemeinsam zu bestimmendes, anerkanntes Immobilienschätzungsbüro zu ermitteln.

Für die Berechnung der Landwerte haben sich die Politische Gemeinde St.Gallen als Veräusserin und die Ortsbürgergemeinde St.Gallen als Erwerberin von Grundstück Nr. F3439 für eine gemeinsame Baulandbewertung durch die Hugo Steiner AG und die HEV Verwaltungs AG St.Gallen entschieden. Die Parteien einigten sich auf eine Landwertermittlung auf Basis einer künftigen Überbauung mittels Ausnützungsziffer. Weil das Grundstück Nr. F3439 bei einer künftigen Bebauung des Areals grundsätzlich fast bis an die Grenze zur Grünzone (Sicherheitsabstand von 1.5 m für Fassadenunterhalt) bebaut werden kann, einigten sich die Ortsbürgergemeinde St.Gallen und die Politische Gemeinde St.Gallen zusätzlich darauf, dass ein Landstreifen von 5.5 m Breite (Grenzabstand 7 m abzüglich 1.5 m) auf der ganzen Länge einen Wertzuschlag erhält. Die Parteien legten dieser Fläche trotz Zugehörigkeit zur Grünzone bewertungstechnisch denselben Landwert zugrunde wie für die Wohnzone W4. Der von diesem Wertzuschlag betroffene Flächenanteil umfasst 974 m². In der Berechnung der neuen Landwerte nach Umzonung wurde die Grünfläche somit von 2'753 m² auf 1'779 m² korrigiert, die unter Anwendung eines fiktiven Projekts mit Ausnützungsziffer ermittelte anrechenbare Grundstücksfläche der Wohnzone W4 dagegen von 13'893 m² auf 14'867 m² erhöht.

Die Immobilienbewertungsbüros ermittelten in ihrer übereinstimmenden Bewertung vom 24. August 2023 einen Landwert von CHF 16'350'000 vor der Um- und Aufzonung. Nach der Um- und Aufzonung beträgt der Landwert CHF 24'640'000 (Tabelle 1).

Istzustand

W3	8'824 m ² , Ausnützungsziffer 1.0, auf 3.5 Geschosse hochgerechnet	CHF	10'879'992
ZöBA	7'823 m ² , à CHF 700 / m ² (damaliger Tauschwert CHF 635 / m ² plus 10 %)		5'476'100
Total Landwert, gerundet gemäss Schätzung			16'350'000

nach Um- und Aufzonung

W4	14'867 m ² (inkl. 974 m ² Ausgleich Näherbaurecht) à CHF 1'622 / m ²	24'114'274
Grünzone	1'779 m ² (abzüglich 974 m ² Ausgleich Näherbaurecht) à CHF 300 / m ²	533'700
Total Landwert, gerundet gemäss Schätzung		24'640'000

Tabelle 1: Landwertberechnung

Von der eruierten Landwertdifferenz von CHF 8'290'000 werden die Entwicklungskosten für die Zonenänderung von total CHF 63'600 in Abzug gebracht. Die Entwicklungskosten beinhalten dabei einen Anteil an der Machbarkeitsstudie sowie Kosten der Verkehrsplanung, der Verkehrszählung, der geologischen Untersuchung und der Umzonung selbst. Nicht berücksichtigt wurden dagegen künftig allfällende Kosten, beispielsweise für das Varianzverfahren. Von der verbliebenen Differenz von CHF 8'226'400 steht der Politischen Gemeinde St.Gallen als damaliger Veräusserin von Grundstück Nr. F3439 gemäss Tauschvertrag ein Anteil von 50 %, sprich CHF 4'113'200, zu. Diese Mehrwertabgabe wird zwölf Monate nach Rechtskraft der Zonenplanänderung fällig.

8 Bisheriger Verfahrensablauf

Vom 23. November bis 23. Dezember 2022 wurde das gesetzlich vorgesehene öffentliche Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 34 PBG auf der E-Mitwirkungs-Plattform der Stadt durchgeführt. Sowohl auf der Publikationsplattform wie auch mittels Medienmitteilung wurde über das öffentliche Mitwirkungsverfahren informiert. Innert Frist ist eine Stellungnahme einer Privatperson eingegangen, die beantragt, die gesamte Grünzone grosszügiger auszulegen. Der Antrag wurde nicht berücksichtigt, da im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung auf dem benachbarten Grundstück Nr. F3710 ebenfalls eine Grünzone ausgeschieden werden soll. Mit dieser Zonenplanänderung kann der Hügelzug ausreichend geschützt werden. Das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation hat im Rahmen der Vorprüfung die Planungs- bzw. Entwicklungsabsichten als nachvollziehbar erachtet. Verlangt wurden zusätzliche Nachweise und Abklärungen, die aus Sicht der Stadt erbracht werden können.

Am 15. Juni 2023 hat der Stadtrat für die Zonenplanänderung die Verfahrenseinleitung beschlossen. Die öffentliche Auflage fand vom 20. Juni bis 20. Juli 2023 statt. Es sind keine Einsprachen eingegangen.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Zonenplanänderung Stephanshornstrasse
- Planungsbericht zur Zonenplanänderung Stephanshornstrasse