

Vorlage Stadtparlament

Datum	27. Februar 2024
Beschluss Nr.	3704
Aktenplan	733.15 Wohnbauförderung, Sozialer Wohnungsbau, Notwohnungen

Nachtrag II zum Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen; Motionsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Nachtrag II zum Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen wird gemäss Beilage genehmigt.
2. Die Motion «12-Mio. Kredit; Verlängerung der Befristung von 10 auf 20 Jahre» wird als erledigt abgeschrieben.
3. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 1 nach Art. 8 Abs. 1 Ziffer 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Zusammenfassung

Das Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen (SRS 733.5) und der dazugehörige 12-Millionen-Kredit aus dem Jahr 1991 wurden in ihren Anfangsjahren rege beansprucht. Seit über 15 Jahren ist die Beanspruchung des Kredits jedoch markant zurückgegangen. Eine Umfrage und ein Workshop mit in der Stadt aktiven gemeinnützigen Stiftungen und Wohnbaugenossenschaften haben aufgezeigt, dass der 12-Millionen-Kredit, nicht zuletzt als Folge der Wohnbauentwicklung, von untergeordnetem Interesse ist. Mit der Anpassung der Laufzeit der Verbilligung von bisher 10 auf neu 20 Jahre und der zusätzlichen Möglichkeit, den 12-Millionen-Kredit bei einer Gesamtsanierung einer Liegenschaft auch ein zweites Mal zu beanspruchen, wird zum einen den veränderten Voraussetzungen im Wohnbaumfeld und zum anderen den Ansprüchen der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften Rechnung getragen. Eine Weiterführung und Verlängerung des Fördermittels ist ein Beitrag zu einer sozialverträglichen Wohnbauentwicklung, wie sie die städtischen Strategien (Wohnraumstrategie, Liegenschaftenstrategie) vorsehen. Zu diesem Zweck sollen auch die Einkommens- und Vermögensgrenzen einmalig indiziert werden. Mit der neu geschaffenen Möglichkeit, das Fördermittel auch bei Gesamtsanierungen zu beanspruchen, soll zudem die angestrebte Erneuerung von Altliegenschaften vorangetrieben werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Wohnraumförderung	4
2.1	Schweiz	4
2.2	Stadt St. Gallen	5
2.2.1	Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen.....	5
2.2.2	Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus.....	6
3	Wohnbauentwicklung in St.Gallen	7
3.1	Wohnungsmarkt	7
3.2	Wohnraumstrategie und Liegenschaftenstrategie	8
4	Mitwirkung.....	9
4.1	Vorgehen	9
4.2	Umfrage und Workshop.....	9
4.3	Workshop.....	9
5	Anpassung Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen .	10
5.1	Kommentar zu den geänderten Vorschriften des Reglements	10
6	Würdigung.....	12

1 Ausgangslage

In den 80er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts war die Lage auf dem Wohnungsmarkt der Stadt St.Gallen angespannt und unbefriedigend. Der Leerwohnungsbestand war derart tief, dass von einer Wohnungsnot gesprochen wurde. Als Reaktion auf diesen Zustand wurde im Jahr 1989 eine Initiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen eingereicht. Die Initiative wurde im Jahr 1991 von den städtischen Stimmberechtigten angenommen. Damit einhergehend wurden das Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen (SRS 733.5) und ein Rahmenkredit im Umfang von CHF 12 Mio. genehmigt. Auf der Basis dieses Reglements hatte die Stadt St.Gallen in den Folgejahren Grundstücke im Baurecht für den sozialen Wohnungsbau an Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen abgegeben und damit das Angebot an preisgünstigem Wohnraum für finanzschwächere Mieterinnen und Mieter gefördert.

Im Jahr 2000 verlangte eine weitere Initiative die Abschaffung der auf dem Reglement basierenden Mietzinsverbilligung beziehungsweise den Verzicht auf die Aufnahme weiterer Liegenschaften in den 12-Millionen-Kredit. Diese Initiative haben die städtischen Stimmberechtigten abgelehnt. Reglement und Kredit blieben weiterhin in Kraft.

Die Stadt erwirbt seit Anfang der 90er-Jahre auf dem freien Markt Wohnliegenschaften, die preisgünstige Wohnungen mit einfachem bis durchschnittlichem Standard aufweisen und sich für Familien oder für finanzschwächere Alleinstehende eignen. Die von der Stadt erworbenen oder allenfalls auch bereits im Eigentum der Stadt befindlichen Wohnliegenschaften werden im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträger abgegeben. Der Baurechtszins wird unverbilligt den Baurechtsnehmenden verrechnet. Allerdings kann er in der Folge entsprechend den wohnhaften subventionsberechtigten Mieterinnen und Mietern mit Mitteln aus dem 12-Millionen-Kredit verbilligt werden. Subventionsberechtigt sind Haushalte, die die Voraussetzungen für die Zusatzverbilligung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WFG (SR 842) erfüllen. Die Mietzinsverbilligung kann bis zu einem Drittel der Zinslast betragen.

Im Rahmen der Beantwortung der Interpellation «Sind die 12 Millionen für die Erhaltung preisgünstiger Wohnungen aufgebraucht?» ([Vorlage des Stadtrats Nr. 3181 vom 2. Juli 2019](#)) hat der Stadtrat erklärt, dass die Frage, ob der Kredit noch zeitgemäss sei, im Zuge der sich damals noch in Ausarbeitung befindenden Liegenschaftsstrategie (veröffentlicht 31. August 2022) erörtert werden soll. Im Rahmen der Erheblicherklärung der vorliegenden Motion hielt der Stadtrat zudem fest, dass sich das Instrument des 12-Millionen-Kredits zur Förderung des preisgünstigen Wohnens bewährt hat. Gleichzeitig stellte er indes fest, dass der Kredit nach nunmehr 30 Jahren seit Einführung erst rund zur Hälfte aufgebraucht wurde. Er erachtete es deshalb als angebracht, das Instrument und dessen Laufzeit, in Anlehnung an die Wohnraumstrategie, zu analysieren und die von den Motionärinnen und Motionären geforderten Änderungen am Reglement, vornehmlich eine Verlängerung der Befristung, zu prüfen.

Zur Prüfung des Motionsauftrags werden das zur Diskussion stehende Reglement und der 12-Millionen-Kredit im Lichte der Wohnraumförderung, der Wohnungsmarktsituation in der Stadt St.Gallen sowie der Ziele und Massnahmen der Wohnraumstrategie und der Liegenschaftsstrategie betrachtet. Die Ergebnisse einer Mitwirkung von gemeinnützigen Bauträgerschaften dienen als Grundlage, die städtischen Zielsetzungen und die reglementarischen Vorgaben mit den Ansprüchen der

Baupartnerinnen und Baupartner abzugleichen. Als Resultat der Überprüfung schlägt der Stadtrat eine Reglementsanpassung in der Form eines Nachtrags vor.

2 Wohnraumförderung

2.1 Schweiz

In der Schweiz hat der Bund den Wohnungsbau und den Eigentumserwerb in den Jahren 1974 bis 2001 auf der Grundlage des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) gefördert. Seit 2003 werden Bundeshilfen nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WFG) gewährt. Dieses Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum definiert, dass Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen, der Zugang zu Wohneigentum, Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnbereich gefördert werden sollen. Das Gesetz sowie dessen Verordnung (SR 842.1) berücksichtigen insbesondere die Interessen von Familien, alleinerziehenden Personen, Menschen mit Behinderung, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung. Zur Wohnbauförderung verbürgt der Bund Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Bauträger (EGW), leistet Rückbürgschaften an die Hypothekarbürgschaftsgenossenschaften im Mietbereich und gewährt den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mittel für die Bildung eines Fonds de Roulement sowie weitere Instrumente.

Gestützt auf den Artikel 108 der Bundesverfassung (BV) ist der Begriff der Gemeinnützigkeit im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau im Wohnraumförderungsgesetz (WFG) gemäss Art. 4 Abs. 3 ergänzend wie folgt definiert:

«Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient».

Dieser Grundsatz wird in der Wohnraumförderungsverordnung (WFV) unter Art. 37 Abs. 1 weiter präzisiert, indem eine Organisation als gemeinnützig gilt, wenn sie nach ihren Statuten den Zweck verfolgt, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken, die Dividende gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben beschränkt, die Ausrichtung von Tantiemen verbietet, bei der Auflösung der Gesellschaft, Genossenschaft oder Stiftung den nach Rückzahlung des einbezahlten Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapitals verbleibenden Teil des Vermögens dem erwähnten Zweck zuwendet und das Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapital höchstens zum Nennwert zurückbezahlt werden.

Im Rahmen des «Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt» hat der Bund indes die direkt gewährten Darlehen bis auf Weiteres sistiert. Die Förderung beschränkt sich aktuell auf die Förderungsmassnahmen zugunsten der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften und der von diesen getragenen Einrichtungen. Unabhängig vom Bund sind auch einzelne Kantone, Städte und Gemeinden in der Wohnraumförderung aktiv; doch auch diese Engagements sind von den vorhandenen Finanzmitteln abhängig und haben eher abgenommen.

Bei der Finanzierung haben Baugenossenschaften Startvorteile, indem sie einerseits von der öffentlichen Wohnraumförderung profitieren. Andererseits hat die Genossenschaftsbewegung selbst die bereits genannten Finanzierungsinstrumente für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften geschaffen.

2.2 Stadt St. Gallen

2.2.1 Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen

Im Jahr 1989 wurde in St.Gallen die Initiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen eingereicht. Die Initiative hatte zum Ziel, dass die Stadt bestehenden, günstigen Wohnraum erwirbt und gemeinnützigen Trägerschaften im Baurecht abgibt. Damit sollte der Zweckentfremdung und Luxussanierung von günstigem Wohnraum entgegengewirkt werden. Gleichzeitig sollte damit eine aktive Bodenpolitik der Stadt ermöglicht werden. Der Kauf von Wohnliegenschaften durch die Stadt sollte eine stabilisierende Wirkung auf den Liegenschaftsmarkt erzielen und dabei keinen zusätzlichen staatlichen Verwaltungsaufwand generieren. Die Initiative wurde am 2. Juni 1991 von der städtischen Stimmbevölkerung angenommen, und das Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen (SRS 733.5) und die Erteilung eines Rahmenkredits im Umfang von CHF 12 Mio. wurden genehmigt.

Gemäss Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen (SRS 733.5) erwirbt die Stadt St.Gallen auf dem freien Markt Wohnliegenschaften, die preisgünstigen Wohnraum mit einfachem bis durchschnittlichem Standard aufweisen. Diese Wohnbauten können zwar sanierungsbedürftig sein, müssen aber mit einer einfachen Erneuerung in einen genügenden Zustand gebracht werden können. Diese neu erworbenen – oder allenfalls auch bereits in städtischem Eigentum befindlichen – Wohnliegenschaften sollen im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften abgegeben werden. In Betracht kommen Personen oder Organisationen, die Gewähr für eine soziale Miete, Vermietung oder Weitervermietung bieten. Dies sind Mietergemeinschaften, Vereine, Genossenschaften oder Stiftungen und soziale Institutionen.

Der auf den gesamten Anlagekosten (Erwerbs- und Renovationskosten) berechnete Baurechtszins wird zunächst ohne Verbilligung berechnet, jedoch in der Folge abhängig von der Anzahl in der Liegenschaft wohnhaften, subventionsberechtigten Mieterinnen und Mieter reduziert. Zu diesem Zweck wurde ein Rahmenkredit im Umfang von CHF 12 Mio. geschaffen. Für die Subventionen berechtigt sind nur Haushalte, die die Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Zusatzverbilligung I des Wohnbaufördergesetzes des Bundes (WEG SR 842) erfüllen. Eine Einzelperson kann eine Zusatzverbilligung beanspruchen, wenn ihr steuerbares Einkommen gemäss direkter Bundessteuer CHF 50'000 und das Vermögen nach Abzug der ausgewiesenen Schulden den Betrag von CHF 144'000 nicht übersteigen. Falls im Haushalt auch Kinder leben, sind weitere Zuschläge auf dem Einkommen und dem Vermögen zugelassen. Ob sich die Mieterinnen und Mieter dafür qualifizieren, verbilligte Mieten zu erhalten, und im Gegenzug die Baurechtsnehmerin berechtigen, von den Subventionen aus dem Rahmenkredit zu profitieren, wird seitens Stadt alle zwei Jahre aufgrund der Steuerunterlagen der Mieterschaft kontrolliert.

Die von den gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften den Mietenden günstig zur Verfügung gestellten Wohnungen können zulasten des 12-Millionen-Kredits den an die Stadt fälligen Baurechtszins um maximal einen Drittel reduzieren. Mindestens zwei Drittel des fälligen Baurechtszinses zahlt weiterhin die Wohnbauträgerschaft als Baurechtsnehmerin. Falls in einer Liegenschaft nur ein Teil der Mieterinnen und Mieter subventionsberechtigt ist, so verringert sich das erlassene Drittel des Baurechtszinses entsprechend. Gemäss Reglement kann eine Liegenschaft maximal zehn Jahre von der Verbilligungsaktion profitieren, wobei zur Vermeidung von Härtefällen die Zuschüsse bis zum 13. Jahr verlängert werden können.

Eine weitere Initiative verlangte im Jahr 2000 schliesslich die Abschaffung von Reglement und Mietzinsverbilligungsaktion beziehungsweise den Verzicht auf die Aufnahme weiterer Liegenschaften in

den 12-Millionen-Kredit. Diese Initiative wurde vom Stimmvolk jedoch abgelehnt. Reglement und 12-Millionen-Kredit blieben damit weiterhin in Kraft.

Seit Einführung des 12-Millionen-Rahmenkredits wurden bisher 445 Wohnungen subventioniert und rund CHF 6.292 Mio. an Unterstützungsleistungen ausbezahlt. Sämtliche Liegenschaften (inkl. Berücksichtigung der dreijährigen Übergangsphase zur Verhinderung von Härtefällen) sind per 31. Dezember 2021 definitiv aus dem Kredit ausgeschieden. In den letzten Jahren kamen keine neuen Liegenschaften dazu. Das tiefe Zinsniveau in den letzten Jahren dürfte seinen Teil dazu beigetragen haben, dass der Kredit an Attraktivität verloren hat.

2.2.2 Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Am 24. November 2013 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt St.Gallen die Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» abgelehnt, dabei aber den Gegenvorschlag von Stadtrat und Stadtparlament und damit das «Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» angenommen.

Die Initiative hatte als Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine vergünstigte Abgabe von stadteigenem Bauland, zinslose oder zinsgünstige Darlehen zur gezielten Mietzinsverbilligung, Finanzierungsbeiträge an die Entwicklung von Wohnbauprojekten, Beteiligungen an Genossenschaften und Stiftungen sowie Starthilfebeiträge vorgesehen. Für die Finanzierung sah sie die Äufnung eines Fonds in der Höhe von CHF 10 Mio. vor. Stadtrat und Stadtparlament unterstützen die vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung, beantragten aber mittels eines Gegenvorschlags zur Initiative einen Verzicht auf den Fonds. Das Initiativkomitee argumentierte, dass es der Stadt nur mit dem Fonds möglich sein werde, auf dem Liegenschaftenmarkt genügend rasch und flexibel reagieren zu können. Nach Auffassung von Stadtrat und Stadtparlament hätten Initiative und Fonds keinen Einfluss auf die Kompetenzen der städtischen Behörden für den Erwerb oder die Abgabe von Boden oder Liegenschaften gehabt. Sie stellten sich auf den Standpunkt, dass die zweckmässige Finanzierung auch weiterhin mit den ohnehin in jedem Fall nötigen Entscheiden von Stadtrat, Liegenschaften- und Baukommission oder Stadtparlament geregelt werden könne. Stadtrat und Stadtparlament wollten mit dem Verzicht auf den Fonds darüber hinaus vermeiden, dass sich dieser schon bald erschöpft hätte und die Mittel für die soziale Wohnbauförderung damit auf CHF 10 Mio. beschränkt geblieben wären.

Das Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (SRS 733.3) legt folgende Massnahmen fest:

- Abgabe von Land im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen
- Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten rückzahlbaren Darlehen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen
- Vor- oder Teilfinanzierung von Kosten für die Entwicklung von Bauprojekten von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften
- Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen
- Gewährung von Starthilfebeiträgen für neue gemeinnützige Wohnbauträgerschaften.

Voraussetzung für eine Förderung gemäss Reglement ist die Verpflichtung zum Prinzip der Kostenmiete ohne Gewinnstreben. Die Kostenmiete besagt, dass der oder die Vermietende keinen oder einen nur geringen Gewinn auf den Mietzins erzielen darf. Der Mietzins deckt die effektiven Kosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten). Dieses Prinzip wenden vorwiegend gemeinnützige Bauträgerinnen und Bauträger an. Ein Nachteil der Kostenmiete zeigt sich

darin, dass eine Wohnung mit hohen Anlagekosten auch bei Anwendung der Kostenmiete einen hohen Mietzins aufweist.

3 Wohnbauentwicklung in St.Gallen

Die Stadt St.Gallen hat im Rahmen der Erarbeitung der Wohnraumstrategie (veröffentlicht September 2020) und der Liegenschaftenstrategie (veröffentlicht August 2022) den St.Galler Liegenschaften- und Wohnungsmarkt eingehend analysiert und darauf aufbauend Leitlinien für eine aktive und nachhaltige Bodenpolitik sowie die Förderung eines attraktiven Wohnungsangebots formuliert. In Ergänzung zur Wohnraumstrategie hat der Stadtrat im Rahmen der Beantwortung des Postulats «Günstigen Wohnraum erhalten und neu schaffen!» ([Vorlage des Stadtrats Nr. 637 vom 22. Juni 2021](#)) zudem das Angebot für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen analysiert.

3.1 Wohnungsmarkt

Die Stadt St.Gallen weist mit einem jährlichen Bevölkerungswachstum von unter 1 % und einer Zehnjahresveränderung von 3.8 % im Vergleich zum Kanton (8.0 %) und der Grossregion Ostschweiz (8.3 %) sowie auch zu den Schweizer Vergleichsstädten eine deutlich tiefere Wachstumsrate auf. Der Leerwohnungsbestand in der Stadt St.Gallen ist als Resultat unverändert hoch. Per Mitte 2023 waren 937 Wohnungen nicht vermietet, was einer Leerstandszipfer von 2.08 % entspricht. Der Leerwohnungsbestand liegt schweizweit bei 1.15 %, im Kanton St.Gallen bei 1.42 %.

45 % aller Liegenschaften in der Stadt St.Gallen sind Altbauwohnungen, d.h. sie wurden vor 1945 erbaut. Dies entspricht dem Durchschnitt der Schweizer Vergleichsstädte. Der Anteil an Bauten, die zwischen den Jahren 1946 und 1980 erstellt wurden, liegt in St.Gallen hingegen etwas über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Insgesamt sind 79 % aller Wohnungen in der Stadt St.Gallen mindestens 40 Jahre alt. In der Stadt St.Gallen dominieren die Leerstände in den 3- und 4-Zimmerwohnungen. Die durchschnittliche Wohnfläche hat sich im Laufe der Zeit vergrössert. Die Mietpreise der angebotenen Neubauwohnungen sind im Vergleich stärker zurückgegangen als die Mietpreise der Altbauwohnungen. So hat sich in den letzten Jahren der früher erhebliche Unterschied des Mietpreiseniveaus in Alt- und Neubauwohnungen verringert. In St.Gallen ist die durchschnittliche Bruttojahresmiete im Vergleich zu anderen Schweizer Städten indes weiterhin tief. St.Gallen bleibt auch am Ende der Rangliste der schweizweiten Vergleichsstädte, wenn die Mietzinse in Relation zum Medianeinkommen gesetzt werden. Die Belastung der Haushalte durch Mietkosten ist in St.Gallen damit insbesondere im Vergleich mit anderen vergleichbaren Schweizer Städten tief.

Die aktuelle Anlagekostenlimite (Stand 1. Februar 2023) für St.Gallen beträgt gemäss dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) für eine 3-Zimmer-Mietwohnung CHF 480'000. Gemäss Statistik des Kantons St.Gallen beträgt der durchschnittliche Mietpreis für eine 3-Zimmer-Wohnung CHF 1'176 exkl. Nebenkosten (letzte Erhebung 2021). Dieser Wert liegt rund CHF 84 tiefer als der vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) empfohlene Mietpreis für günstigen Wohnraum.

Die Politische Gemeinde St.Gallen ist Eigentümerin von insgesamt 130 Wohnliegenschaften mit insgesamt 590 Wohnungen. Der durchschnittliche Nettomietpreis pro Quadratmeter liegt über alle städtischen Wohnungen bei CHF 134. Bei einer 3-Zimmer-Wohnung beträgt der Wert CHF 142. Dieser Wert liegt rund 20 % unter dem durchschnittlichen Quadratmeterpreis für eine 3-Zimmer-Wohnung in

St.Gallen und folglich rund 27 % unter der empfohlenen Miete gemäss BWO (Anlagekostenlimite). Wie sich zeigt, stellt die Stadt St.Gallen der Bevölkerung heute günstige Wohnungen zur Verfügung.

3.2 Wohnraumstrategie und Liegenschaftenstrategie

Während in der Stadt St.Gallen, wie ausgeführt, die durchschnittlichen Mietkosten und die Belastung der Haushalte durch die Mietaufwendungen im Vergleich zu anderen Schweizer Städten tief sind, ja die Preise für Wohnraum in der Stadt gar tiefer liegen als die vom Bundesamt für Wohnungswesen empfohlene Richtgrösse (Anlagekostenlimite), zeigt die weiterhin hohe Leerstandsquote, dass ein genügendes Wohnraumangebot vorhanden ist. Gleichzeitig lässt sich aufgrund des Leerstands auch erkennen, dass das Angebot der Wohnungen nicht den aktuellen Bedürfnissen entspricht. Im Vergleich zu anderen Städten und Gemeinden fehlt es in St.Gallen an attraktivem Wohnraum, der Wohnbestand ist gesamthaft überaltert.

Die im September 2020 durch den Stadtrat verabschiedete Wohnraumstrategie formuliert Handlungsfelder, Ziele und Massnahmen, um zeitgemässen und nachhaltigen Wohnraum zu fördern, der die Bedürfnisse einer wachsenden Bevölkerung befriedigen kann; dies vor dem Hintergrund einer angestrebten Innenentwicklung einer Stadt mit 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In der im August 2020 veröffentlichten Liegenschaftenstrategie hat der Stadtrat zudem Handlungsfelder, Ziele und Massnahmen identifiziert, um das Liegenschaftensportfolio der Stadt in Abstimmung mit der Wohnraumstrategie zielgerichtet zu bewirtschaften, weiterzuentwickeln und dabei die vielfältigen Interessen der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Im ersten der insgesamt sechs Handlungsfelder der Wohnraumstrategie wird definiert, wie zusätzlich attraktiver Wohnraum gebaut und erneuert werden soll. Das städtische Portfolio soll durch Zukauf von Wohnbauten und Siedlungen erweitert und erneuert werden (Handlungsfeld 1 B). Bis 2030 sollen so 10 % neue stadteigene Wohnungen gebaut bzw. erworben werden (Massnahme 1.2). Städtisches Bauland soll im Baurecht abgegeben werden (1 C). Bauträgerschaften, die das Modell der Kostenmiete einhalten und die entsprechenden Kriterien und Qualitätsvorgaben erfüllen, sollen mit diesem Mittel gefördert werden. Damit soll eine zeitgemässe Wohnraumversorgung auch für Haushalte mit niedrigeren Einkommen gewährleistet werden. Handlungsfeld 4 formuliert zudem Ziele und Massnahmen zur sozialverträglichen Wohnbauentwicklung in der Stadt. Der Zugang zu Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen muss auch in Zukunft gewahrt werden. Die Stadt will zusammen mit Bauträgerinnen und Bauträgern die Entwicklungsprozesse im Wohnungsbau weiterhin sozialverträglich gestalten. Die Liegenschaftenstrategie präzisiert diese Ziele, insbesondere die Abgabe von Grundstücken im Baurecht, mit eigenen Massnahmen (Handlungsfelder 1 und 2). Neben der Nachhaltigkeit sollen dabei vor allem die Themen der Wohnungsgrösse, des sozialen Wohnungsbaus und der Zielgruppen im Vordergrund stehen. In Handlungsfeld 5 formuliert die Liegenschaftenstrategie zudem Ziele und Massnahmen für ein Wohnungsangebot für alle sozialen Schichten, unter anderem zur gezielten Förderung von preiswertem Wohnraum unter Berücksichtigung der Kostenmiete und zu Investitionen in preiswertes Wohnen unter Inkaufnahme reduzierter Renditeanforderungen.

Teil der mit der Wohnraumstrategie und der Liegenschaftenstrategie definierten Ziele und Massnahmen ist eine Überprüfung bzw. Anpassung der bestehenden Instrumente, namentlich des Reglements zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Wohnraumstrategie 2.7).

Im Bewusstsein, dass ein Erreichen der gesteckten Ziele nur in Zusammenarbeit mit den in St.Gallen aktiven Wohnbauträgerschaften möglich sein wird, wurde als Massnahme der Wohnraumstrategie mit

dem «Wohnnetz St.Gallen» ein Instrument zum regelmässigen Austausch mit unterschiedlichen Wohnbauakteurinnen und Wohnbauakteuren geschaffen. Ziele sind die Stärkung des gegenseitigen Verständnisses, die Vernetzung sowie die Etablierung einer guten Zusammenarbeit.

4 Mitwirkung

4.1 Vorgehen

Zur Evaluation des Motionsauftrags hat die Stadt St.Gallen einen Partizipationsprozess, bestehend aus einer Umfrage sowie einem ergänzenden Workshop, durchgeführt. Dabei wurde darauf geachtet, dass Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher sozialer Gruppierungen in gleichem Umfang berücksichtigt wurden. An der Umfrage haben insgesamt 16 Vertreterinnen und Vertreter von sowohl gemeinnützigen Stiftungen als auch gemeinnützigen Bau- und Wohnbaugenossenschaften teilgenommen (42 eingeladen). Zum darauffolgenden Workshop wurden Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen, die sich in der Umfrage bereit erklärt hatten, in der Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit städtischen Dienststellen mitzuarbeiten. Am Workshop beteiligten sich insgesamt acht Vertreterinnen und Vertreter gemeinnütziger Stiftungen und Genossenschaften.

4.2 Umfrage

Die Umfrage hat gezeigt, dass der 12-Millionen-Kredit zwar bei der Mehrheit der Teilnehmenden bekannt ist und von einzelnen in der Vergangenheit beansprucht wurde. Die Abwicklung wurde von der Mehrheit derjenigen, die den 12-Millionen-Kredit in Anspruch nahmen, als gut beurteilt. Das Instrument wurde vor allem für junge Genossenschaften als sehr gut beurteilt. Diejenigen Teilnehmenden, die das Instrument noch nie in Anspruch genommen haben, führen ein fehlendes proaktives Angebot der Stadt sowie die zu starke Ausrichtung auf einkommensschwache Haushalte ins Feld. Eine Mehrheit würde eine Verlängerung der Laufzeit von zehn auf 20 Jahre jedoch begrüssen und bei Verlängerung eine Beanspruchung des Instruments in Betracht ziehen.

Die Rückmeldungen der Teilnehmenden der Umfrage zeigen, dass diese sämtliche Finanzierungsformen, wie Bankfinanzierung, Anteilscheine, EGW, Fonds de Roulement, Solidaritätsfonds, Darlehen etc., in ihren Portfolios führen. Die Befragten interessieren sich darüber hinaus für Land im Baurecht sowie für zinsvergünstigte Darlehen. Rund ein Drittel sind Mitglieder einer Bürgerschaftsgenossenschaft. Ebenso viele zeigen Bedarf an einem Finanzierungsangebot seitens der Stadt St.Gallen. Verbesserungsmöglichkeiten am Finanzierungsangebot sehen die Teilnehmenden bei einer schnelleren Abwicklung sowie bei den Zinssätzen und der Sicherstellung. Ein kleiner Teil der Teilnehmenden spricht sich für zusätzliche Angebote in den Bereichen Baulandfinanzierung, Kauf- und Sanierungsfinanzierung und Darlehen nachrangig zu Banken / EGW aus. Als weitere gewünschte Förderungen werden Starthilfebeiträge für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, Vor- und Teilfinanzierung von Projektierungskosten, vergünstigte Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die Übernahme von Anteilkapital sowie die Vermittlung, Vergabe und der Verkauf von Land und Liegenschaften genannt.

4.3 Workshop

Der Workshop hat das durch die Umfrage gezeichnete Bild bestätigt und geschärft. Die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der gemeinnützigen Stiftungen und Bau- und Wohnbaugenossenschaften haben mögliche Anpassungen am bestehenden Reglement diskutiert. Sie haben insbesondere eine Verlängerung der Laufzeit der Verbilligung, eine Inanspruchnahme der Verbilligung bei Totalsanierungen sowie eine Anpassung der Bezugslimite erörtert.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops haben im Sinne eines Forums auch weitergehende Themen im Bereich der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Wohnungsbaus diskutiert. Unter anderem wurden Fragen zur Ausrichtung (Definition gemeinnütziger Wohnungsbau, soziale Durchmischung), Instrumente zur Wohnbauförderung (Rahmenkredit für den Kauf von Liegenschaften zur Abgabe an Wohnbaugenossenschaften, Überführung gemeinnütziger Baurechte ins Verwaltungsvermögen der Stadt, subjekt- vs. objektspezifische Förderung) sowie eine Verbesserung der Prozesse in der Zusammenarbeit zwischen gemeinnützigen Akteurinnen und Akteuren und der Stadt (Abwicklung, Kommunikation) erörtert. Diese weiterführenden Themen sollen im Rahmen der Umsetzung der Wohnraumstrategie und der Liegenschaftenstrategie in Betracht gezogen und abgehandelt werden. Sie finden keinen direkten Eingang in die Anpassung des Reglements.

5 Anpassung Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen

Die Nachfrage nach dem Fördermittel des 12-Millionen-Kredits auf der Basis des Reglements zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen war in den vergangenen Jahren kaum vorhanden. Gleichzeitig zeigten die Umfrage und der Workshop mit gemeinnützigen Bauträgerschaften, dass dieses Instrument zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau im Grundsatz geschätzt wird. So haben die gemeinnützigen Stiftungen und Wohnbaugenossenschaften signalisiert, künftig bei der Übernahme von städtischen Grundstücken im Baurecht das Reglement wieder vermehrt anwenden zu wollen. Wie die Wohnraumstrategie und die Liegenschaftenstrategie aufgezeigt haben, ist zwar in der Stadt St.Gallen günstiger Wohnraum vorhanden. Der Wohnraum steht jedoch nicht in der gewünschten baulichen Qualität zur Verfügung. Im Sinne der Ziele und Massnahmen der städtischen Strategien ist es daher zielführend, den verbleibenden Betrag des 12-Millionen-Kredits von rund CHF 6 Mio. auch künftig zur Förderung von gleichzeitig günstigem und qualitativ gutem Wohnraum einzusetzen. Die Laufzeit der Verbilligung gemäss Reglement soll deshalb von bisher 10 auf neu 20 Jahre verlängert werden. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen zum Bezug der Verbilligung wurden mit der WEG-Grundlage fix definiert. Die WEG-Grundlage wurde in der Zwischenzeit durch die WFG-Grundlage abgelöst. Eine Anpassung an die gegenwärtigen Kostenstände und Indizes wurde dabei aber nicht vorgenommen. Die Limiten sollen deshalb auf die heutigen Kostenstände und Indizes aktualisiert werden. Vorgenommen wird eine einmalige Anpassung mit Stichtag 1. Januar 2024. Zusätzlich soll die Möglichkeit geschaffen werden, bei einer Gesamtsanierung einer Liegenschaft den Kredit ein zweites Mal beanspruchen zu können.

5.1 Kommentar zu den geänderten Vorschriften des Reglements

Ingress

Das Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen geht wie erwähnt auf ein Volksbegehren zurück. Bisher war die Rechtsgrundlage im Reglement nicht genannt. Deshalb soll neu der Verweis auf Art. 10 der Gemeindeordnung eingefügt werden.

Art. 5 Renovation

Der Hinweis auf die SRS-Fundstelle der Gemeindeordnung in der Fussnote zu Abs. 4 ist nicht mehr erforderlich, nachdem dieser Verweis neu bereits im Ingress erfolgt.

Art. 8 2. Berechtigung der Verbilligung

a) Baurecht

Anstelle des Zinssatzes für erstrangige Hypotheken der St.Gallischen Kantonalbank soll in Abs. 1 neu auf den hypothekarischen Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen abgestellt werden. Der Referenzzinssatz wurde bereits im Jahr 2008 vom Bundesamt für Wohnungswesen eingeführt und wird seither für Mietzinsanpassungen in bestehenden, unbefristeten Mietverhältnissen herangezogen. Der Zinssatz der St.Gallischen Kantonalbank für erstrangige Hypotheken auf Wohnliegenschaften besteht zwar noch, hat heute aber nur noch einen beschränkten Anwendungsbereich. Im Jahr 2023 hat sich die Politische Gemeinde St.Gallen deshalb mit einer Vielzahl an Baurechtsnehmenden auf eine Anpassung von Baurechtsverträgen geeinigt und bei dieser Anpassung insbesondere den Zinssatz der St.Gallischen Kantonalbank durch den hypothekarischen Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen ersetzt. Diese Anpassung soll nun auch für das vorliegende Reglement erfolgen.

Für die Berechnungsgrundsätze der Anlagekosten verwies das Reglement in Abs. 2 bisher auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (abgekürzt WEG, SR 843). Inzwischen laufen nur noch wenige Fördermassnahmen des Bundes, die ihre Grundlage im WEG haben. Die meisten Fördermassnahmen des Bundes stützen sich inzwischen auf das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (abgekürzt WFG, SR 842) bzw. dessen Verordnungen. Um dieser Bedeutungsverlagerung gerecht zu werden, soll das vorliegende städtische Reglement für die Berechnungsgrundsätze neu auf die entsprechenden, zum WFG gehörenden, Verordnungen verweisen.

Art. 10 3. Berechtigung

Aufgrund des oben geschilderten Bedeutungsverlusts des WEG soll in Abs. 1 neu auch hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensgrenzen, welche für die Gewährung einer Mietzinsverbilligung nach diesem Reglement nicht überschritten werden dürfen, auf die entsprechende Verordnung des WFG verwiesen werden. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen richten sich jedoch auch beim WFG mit der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum Art. 17 und 18 immer noch nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990. Dies bedeutet, dass die Höhe des steuerbaren Einkommens maximal CHF 50'000 und das Vermögen insgesamt CHF 144'000 betragen dürfen. Zusätzlich zur Anpassung vom WEG auf das WFG werden daher die Einkommens- und Vermögensgrenzen einmalig auf die heutigen Kostenstände mittels Indexierung LIK mit Stichtag 1. Januar 2024 angepasst. Dies bedeutet eine einmalige Anpassung der Einkommens- und Vermögensgrenzen um 32.5 Prozent¹.

Art. 12 Beendigung

Der Nachtrag II zum Reglement geht ursprünglich auf eine Motion «12-Millionen-Kredit: Verlängerung der Befristung von 10 auf 20 Jahre» zurück. Mit den entsprechenden Anpassungen in Abs. 3 – der Entlassung der Liegenschaft aus der Verbilligungsaktion nach zwanzig (anstatt wie bisher zehn) Jahren bzw. der staffelweisen Reduktion der Zuschüsse bis zum 23. (anstatt wie bisher zum 13.) Jahr – wird die Motion umgesetzt.

In einem neuen Abs. 3^{bis} wird die Möglichkeit geschaffen, dass Berechtigte bei einer Gesamtanierung der Liegenschaft erneut von der Verbilligungsaktion profitieren können. Damit setzt die Politische

¹ Die Berechnung der Indexanpassung sieht wie folgt aus: WEG Fassung vom 1.2.1991 indexiert auf Dezember 2023. LIE und SPB empfehlen, dass der Prozentsatz von 32.31 % auf 32.5 gerundet wird.

Gemeinde St.Gallen ein Anliegen von externen Interessenvertretungen (Stiftungen sowie Bau- und Wohnbaugenossenschaften) um.

6 Würdigung

Die Laufzeit des 12-Millionen-Kredits soll – im Sinne der Motion – von zehn auf insgesamt 20 Jahre verlängert werden. Die Stadt und die gemeinnützigen Akteurinnen und Akteure versprechen sich davon eine Steigerung der Nutzung des Instruments. Die Verbilligung soll künftig auch bei Gesamtsanierungen von Altbauliegenschaften in Anspruch genommen werden können. Neben einer Attraktivierung des Instruments für die gemeinnützigen Akteurinnen und Akteure kann damit auch die von der Liegenschaftstrategie geforderte Sanierung von Altbauliegenschaften vorangetrieben werden. Mit der Aktualisierung der Einkommens- und Vermögensgrenzen kann sichergestellt werden, dass das Instrument auch künftig den ursprünglichen Absichten entsprechend zielgerichtet eingesetzt werden kann. Die Stadt möchte darüber hinaus den bereits aktiven Dialog mit den gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften in Zukunft weiter vertiefen und das Instrument des 12-Millionen-Kredits entsprechend fördern.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Dario Schönenberger

Beilagen:

- Motion vom 23. November 2021
- Nachtrag II zum Reglement zur Volksinitiative zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen (SRS 733.5)