

Vorlage Stadtparlament

Datum 18. August 2020
Beschluss Nr. 4510
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation FDP-Fraktion: Steigerung der Wohnstandort-Attraktivität durch Sanierung älterer Überbauungen; schriftlich

Die FDP-Fraktion sowie weitere Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 28. April 2020 die beiliegende Interpellation «Steigerung der Wohnstandort-Attraktivität durch Sanierung älterer Überbauungen» mit insgesamt 34 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Der heutige Gebäudebestand der Stadt St.Gallen ist geprägt durch unterschiedliche Bauperioden. Gemäss einer Studie zum Wohnstandort Stadt St.Gallen der Forschungsstelle sotomo, Zürich, vom September 2019¹ sind 45 Prozent aller Wohnungen in der Stadt St.Gallen Altbauwohnungen, die vor 1945 erstellt wurden. 34 Prozent aller Wohnungen wurden zwischen 1946 und 1980 erbaut (Abbildung 1). Damit überwiegt der Anteil von Altbauwohnungen bis 1980 deutlich. Damit liegt die Stadt St.Gallen im Vergleich zu anderen Schweizer Städten im Durchschnitt. Die Mehrzahl der gewählten Vergleichsstädte haben ähnlich hohe Anteile vor 1945 (Ausnahmen: Bern mit 60 %, Thun mit 30 %). Das trifft auch auf die Periode von 1946-1980 zu (Ausnahmen: Luzern mit 38 %, Thun mit 40 %).

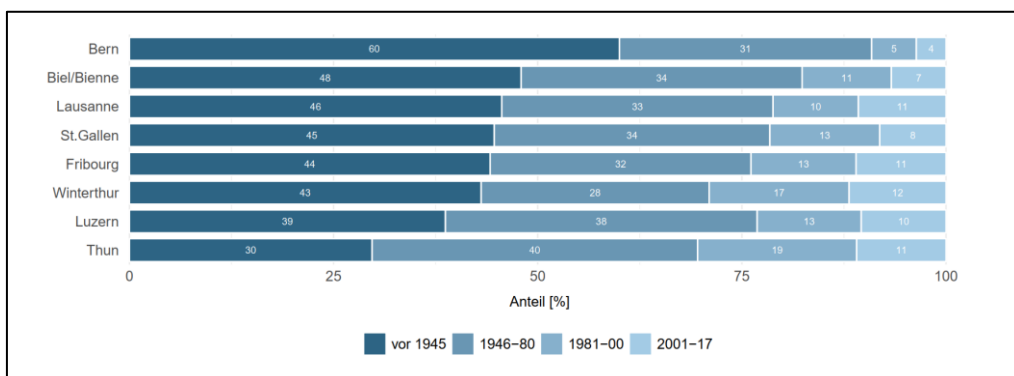


Abbildung 1: Verteilung des Wohnungsbestands der schweizweiten Vergleichsstädte nach Bauperiode (Quelle: sotomo)

¹ Die vollständige Studie wird zusammen mit der Wohnraumstrategie veröffentlicht.

Der spezifische Raumwärmebedarf der Gebäude vor 1980 liegt deutlich höher als bei den neueren Gebäuden ab 1980. Heute liegt der spezifische Wärmebedarf pro Quadratmeter beheizte Bruttogeschossfläche bei Gebäuden vor 1980 bei etwa 80 kWh. Bei Gebäuden ab 2001 liegt der durchschnittliche Raumwärmebedarf bei etwa 45 kWh/m².

Insgesamt wurden in den letzten 30 Jahren 20-25 % des Gebäudeparkvolumens energetisch saniert. 30 % der erfolgten Sanierungen betreffen die Bauperiode bis 1945, 64 % die Bauperiode von 1946 bis 1980 und an 6 % die Gebäude mit Baujahr nach 1980. Die gesprochenen Beiträge aus Energiefonds und Gebäudeprogramm nahmen von 2011 bis 2019 gegenüber den vorhergehenden Jahrzehnten stark zu. 80 % der insgesamt rund CHF 27 Mio. Fördergelder wurden in dieser Zeit in Anspruch genommen. Die jährliche energetische Sanierungsrate liegt im letzten Jahrzehnt bei durchschnittlich 2.3 %, während in den Jahren 2001 bis 2010 nur durchschnittlich 0.6 % der Gebäude energetisch saniert wurden. Die Sanierungsrate des Gebäudeparks soll auch im Sinne der emissionsneutralen Stadt wie in den letzten zehn Jahren fortgesetzt werden.

Altbauten weisen unterschiedliche Typologien auf. Entsprechend variieren auch die Nutzungsdichten (Einwohnende und Arbeitsplätze pro Hektar). Diese liegen gerade bei Liegenschaften, die um die vorletzte Jahrhundertwende (Gründerzeit) erstellt wurden, auf einem sehr hohen Niveau und liegen häufig bei über 300 Einwohnenden und Arbeitsplätzen pro Hektar (z.B. St.Fiden Bach, Gebiet zwischen Heimat-, Kolosseum-, Pelikanstrasse; Lachen, Zürcher Strasse; Langgasse, Storchen- bis Sonnenhaldenstrasse). Die Nutzungsdichten bei Siedlungen aus der Nachkriegszeit sind hingegen tiefer und liegen z.B. bei klassischen Zeilenbauten häufig bei 100-200 Einwohnenden und Arbeitsplätzen pro Hektar (z.B. Siedlungen zwischen Schoren- und Dietliststrasse; Gebiet Halden). Erneuerungen von Siedlungen sind damit nicht zwangsläufig mit einer Steigerung der Nutzungsdichten verbunden. Im Gegenteil: Neubauwohnungen weisen in der Tendenz einen höheren Flächenverbrauch pro Person auf.

Altbaubestände entsprechen demgegenüber oft nicht den heutigen Ansprüchen hinsichtlich Fläche, Grundriss und Wohnqualität. Gerade an belasteten Lagen (Lärm, Schadstoffe) akzentuieren sich diese Herausforderungen. Gleichzeitig stellen ebendiese Wohnungen ein preisgünstiges Angebot für untere Einkommenssegmente dar. Es besteht auch im Sinne der Förderung der Vielfalt und der Qualität des Wohnungsangebots Handlungsbedarf bei der sozialverträglichen Erneuerung des Wohnungsbestands, insbesondere an den für das Image der Stadt St.Gallen prägenden Lagen (z.B. Hauptenfallsachsen).

2 Erneuerung des Wohnungsbestands

Die Erneuerung des Wohnungsbestands vollzieht sich durch Sanierungen von einzelnen Liegenschaften, durch Ergänzungen von Bauten (Aufstockungen, Erweiterungen), durch Ersatzneubauten von Liegenschaften, Siedlungen, ganze Arealen oder durch eine Neubebauung von Land. Aufgrund der Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, werden Verdichtungsprozesse verstärkt einsetzen. Die sich in Erarbeitung befindende Innenentwicklungsstrategie wird die angestrebte Intensität und die Anforderungen der Innenentwicklung gebietsspezifisch definieren. Bis anhin bestehen mit den Verdichtungs- und Umstrukturierungsgebieten im kommunalen Richtplan Festlegungen, Verdichtungsprozesse in Form von Ergänzungen und Ersatzneubauten koordiniert zu steuern.

Sanierungen und Ersatzneubauten sollen insgesamt zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung beitragen. Ziel ist, durch neue Wohnangebote die Wohnqualität und Vielfalt von Wohnangeboten in der Stadt zu steigern und die Nutzungsdichten an den dafür geeigneten Orten zu erhöhen. Aus ökologischer Sicht sind eine energiesparende Bauweise sowie hochwertige Grünräume mit hoher Biodiversität wichtig. Nutzbare Freiräume tragen ebenfalls zu einer hohen Wohnqualität bei. Zudem müssen vermehrt stadtklimatische Aspekte beachtet werden. Weiter sollen Sanierungen und Ersatzneubauten auch zu einer positiven sozialräumlichen Entwicklung beitragen (Förderung der Gemeinschaft und des Zusammenlebens, zahlbare Mieten).²

Gleichzeitig liegt auch der Ortsbildschutz im Sinne des Erhalts der charakteristischen, identitätsstiftenden Eigenheiten und der baukulturellen Werte im öffentlichen Interesse. Die historische Altstadt, aber auch die Stadterweiterungen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, sind wichtige Zeugen der baulichen Entwicklung sowie der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Zustände der jeweiligen Epochen. Ortsbild- und Denkmalschutz und die energetische Sanierung bestehender Bauten schliessen sich indes gegenseitig nicht aus. Ältere Gebäude, insbesondere die vor dem Ersten Weltkrieg erstellten, haben eine sehr lange Lebensdauer. Eine behutsame energetische Sanierung eines Altbaus oder eine Umnutzung eines bestehenden Gebäudes sind unter Berücksichtigung der grauen Energie ressourcenschonender als der Abbruch samt Entsorgung eines Gebäudes und der anschliessende Neubau.

3 Beantwortung der Fragen

1. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, dass ältere Wohnüberbauungen, die nicht im Eigentum der Stadt sind, einer Sanierung zugeführt werden?

Auf privates Wohneigentum hat die Stadt grundsätzlich keinen unmittelbaren Einfluss. Ein wesentliches Element hinsichtlich der Rahmenbedingungen der baulichen Entwicklung stellt indes die Bau- und Zonenordnung dar. Im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung hat die Stadt vor, die Chance zu nutzen, die Entwicklungsmöglichkeiten, gerade auch von Wohnüberbauungen, zu beeinflussen (z.B. über Aufzonungen). Mit der sich in Erarbeitung befindenden Wohnraumstrategie wird geprüft, inwiefern die Stadt St.Gallen aktiver auf die Erneuerung des Wohnungsbestands hinwirken kann. Im Rahmen von Gebiets- und Arealentwicklungen unterstützt die Stadt Entwicklungen für bauliche Veränderungen in dafür geeigneten Gebieten und initiiert und begleitet die damit verbundenen Planungsverfahren und -prozesse.

Weiter stehen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verschiedene Beratungsangebote zur Verfügung:

- Bauberatung

Das Amt für Baubewilligungen berät und begleitet Planende und Bauherrschaften in Bezug auf baurechtliche, städtebauliche sowie gestalterische Fragen. Dabei werden auch weitere Themen wie Verdichtung, Wirtschaftlichkeit, die Umwelt und – in Koordination mit der Stadtplanung – die

² Die Stadt Zürich hat in einem Leitfaden Erfolgsfaktoren für sozial nachhaltige Ersatzneubauten und Sanierungen eruiert: bezahlbare Mieten dank Kostenreduktion und angemessener Belegung; langfristige Erneuerungsstrategie und frühzeitige Kommunikation; Identität, Gemeinschaft und Zusammenleben fördern; Vielfalt und flexible Nutzung gewährleisten. Der Leitfaden richtet sich als Empfehlung an alle Investierenden und Planenden sowie an die betroffenen Verwaltungsstellen.

Möglichkeiten zur parzellenübergreifenden Entwicklung berücksichtigt. Zudem führt das Amt Bauwillige effizient durch den Bewilligungsprozess.

- Energieberatung
Umwelt und Energie bietet für Unternehmen, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie Privatpersonen eine kostenlose Beratung in Energiefragen an. Für den Heizungsersatz bei grösseren Liegenschaften und Wohnüberbauungen bieten die St.Galler Stadtwerke eine kostenlose Systemberatung an. Dabei werden alle in Frage kommenden Wärmelösungen finanziell und ökologisch bewertet und verglichen. Dabei wird auch proaktiv auf die Möglichkeit einer Gesamtsanierung der Liegenschaft hingewiesen. Konkrete Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs oder der Ersatz von fossilen Heizungen durch erneuerbare Systeme werden vom Kanton wie auch aus dem städtischen Energiefonds finanziell unterstützt.
- Denkmalpflege
Bei schützenswerten Bauten oder in Gebieten mit erhöhten gestalterischen Anforderungen, insbesondere in Ortsbildschutzgebieten, steht die städtische Denkmalpflege für die Beratung bei Sanierungsvorhaben zur Verfügung. Zur Unterstützung denkmalpflegerischer Mehraufwendungen bei der Renovation schützenswerter Bauten können Beiträge der öffentlichen Hand beantragt werden. Diese sind stark von den betroffenen Baumassnahmen abhängig und betragen in der Regel zwischen 20 und 30 % der anrechenbaren Aufwendungen. Die inventarisierten Bauten machen jedoch nur einen geringen Anteil des gesamten Gebäudeparks aus und verfügen oft über eine sehr gute und nachgefragte Wohnqualität.

2. Unternimmt der Stadtrat aktiv etwas, um private Grundeigentümer an einen Tisch zu bringen, um Sanierungen grösserer Einheiten gesamtheitlich anzugeben? Kann der Quartierentwickler eine aktive Rolle übernehmen?

In Entwicklungs- sowie Verdichtungsgebieten unterstützt die Stadtplanung Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mit Entwicklungsabsicht mit unterschiedlichen Angeboten, sofern die Option einer parzellenübergreifenden, gesamthaften Entwicklung mit Aussicht auf eine Sondernutzungsplanung besteht. Für potentielle Entwicklungsgebiete erarbeitet die Stadtplanung städtebauliche Grundlagen, die Potentiale für eine nachhaltige Stadtentwicklung aufzeigen. Weiter werden bei konkreten Entwicklungsabsichten die planerischen Rahmenbedingungen aufgearbeitet und die öffentlichen Interessen konkretisiert. Als weiteres Angebot organisiert die Stadtplanung Informationsanlässe mit Anstösserinnen und Anstössern, an denen die Entwicklungsabsichten von Grundeigentümerschaften eine Plattform erhalten und ein koordiniertes und kooperatives Vorgehen gefördert wird.

Seit April 2012 steht den Quartierakteuren eine Anlaufstelle für Quartieranliegen zur Verfügung, welche

- als Türöffner die Verbindung zwischen der Quartierbevölkerung und der Stadtverwaltung sicherstellt und quartierpolitischen Anliegen eine angemessene Stimme verschafft,
- das freiwillige Engagement, die Selbstorganisation und die Mitwirkung von Vereinen, Institutionen und von Einzelpersonen fördert sowie
- für das Monitoring (Vergleich von quartierbezogenen statistischen Daten) zuständig ist.

Die Koordination und Planung von räumlichen Entwicklungsprojekten gehört nicht zum Aufgaben- und Kompetenzbereich der Anlaufstelle.

3. *Welche Anreizsysteme kommen in Frage, damit Grundeigentümer die Sanierung älterer Liegenschaften vorantreiben?*

Der Stadt stehen grundsätzlich drei unterschiedliche Hauptoptionen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zur Verfügung:

- 1 das Schaffen der planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben (regulativ),
- 2 die Beratung und das Eingehen unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern und Entwickelnden (kooperativ) und schliesslich
- 3 das Setzen von Anreizen (materiell, immateriell).

Die Schaffung von Anreizsystemen zur Förderung der Erneuerung des Siedlungsbestands hat zwar Potential, gerade wenn es um das Überwinden von wirtschaftlichen Hindernissen in der Innenentwicklung geht (vgl. Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014). Allerdings zeichnen sich erfolgreiche Prozesse letztlich oft über eine Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi aus. Die Stadt setzt sich bereits mittels der in den vorhergehenden Antworten beschriebenen Anreize für die qualitative Sanierung von einzelnen Liegenschaften sowie auch für die Entwicklung von Arealen ein.

Die dargelegten Beratungsangebote und Beitragsmöglichkeiten stehen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zur Verfügung und sollen nachhaltige Sanierungen fördern. Energetischer Handlungsbedarf ist oft Impuls für gesamthafte Erneuerungsprozesse einzelner Liegenschaften. Ausnützungsreserven im Rahmen der bestehenden Bau- und Zonenordnung und mögliche zukünftige Aufzonungen im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung stellen starke Anreize dar. Dies trifft ebenfalls auf die mögliche Mehrausnutzung und die weiteren möglichen Abweichungen gegenüber der Regelbauweise zu, die im Rahmen einer Sondernutzungsplanung möglich werden. Die Bauberatung und die Stadtplanung können mit Grundlagenarbeiten und Studien Entwicklungsoptionen aufzeigen resp. Entwicklungsprozesse auslösen. Diese können die Erneuerung des Bestands ebenfalls begünstigen, indem sie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer kooperativ im Sinne der nachhaltigen Stadtentwicklung miteinbeziehen und entsprechende Aktivitäten unterstützen und begleiten.

Zusätzliche finanzielle Anreize und Beratungsangebote zur Förderung von areal- und gebietsübergreifenden Entwicklungsprozessen erachtet der Stadtrat als nicht notwendig.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Interpellation vom 28. April 2020