

28. Februar 2018

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Postulat 113 / Kilian Meyer, SP
eingereicht am 1. September 2016 - Wortlaut siehe Beilage

Für mehr bezahlbare Wohnungen

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Es sei festzustellen, dass das Stadtparlament vom vorliegenden Bericht Kenntnis genommen hat.
2. Das Postulat „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ sei als erledigt abzuschreiben.

Zusammenfassung

Entsprechend dem Parlamentsbeschluss vom 2. Februar 2017 verfasste EBP Schweiz AG, Zürich, die Studie zum Postulat „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ in Wil. Auf Basis einer gründlichen vergleichenden Analyse der gängigen Instrumente schweizerischer Wohnpolitik und des Wiler Wohnungsmarkts wurde der Handlungsbedarf zur Implementierung einer neuen Wiler Wohnpolitik festgestellt.

Aus einer Palette verschiedener Massnahmen werden die folgenden drei geprüft:

- Abgabe städtischen Landes im Baurecht an gemeinnützige Bauträger;
- Förderung preisgünstigen Wohnraums bei grösseren Arealentwicklungen mittels verwaltungsrechtlicher Verträge bei Sondernutzungsplanung / Umzonung (Nutzungsprivilegien als Anreiz);
- Anpassung des Liegenschaftskonzepts: Erwerb von Grundstücken und bestehender Wohnliegenschaften mit preisgünstigem Wohnraum, Überprüfung Vermietungspraxis / -kriterien, Prüfung Landkreditkonto / -fonds (Finanzierungsmodelle).

Allenfalls soll die Thematik des preisgünstigen Wohnraums in die nächste Revision der Rahmennutzungsplanung Eingang finden; allfällige neue Rechtsinstrumente können zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden.

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag

Gemäss Bericht und Antrag vom 26. Oktober 2016 genehmigte das Stadtparlament am 2. Februar 2017 gleichzeitig mit der Erheblicherklärung des Postulates „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ in Wil einen Kredit über Fr. 35'000.- für das Verfassen einer Kurzstudie durch das Raumplanungsunternehmen EBP Schweiz AG, Zürich (vormals Ernst Basler + Partner AG). Die Studie erforderte eine etwas grössere Bearbeitungstiefe und Umfang als ursprünglich angenommen, deshalb wurde der Kredit um 10% auf Total Fr. 38'500.- erhöht (Kostendach inkl. MWST und Nebenkosten).

Eine Begleitgruppe, der die Vorsteher BUV und SJA, der Departementssekretär BUV sowie die Stadtplanerin angehörten, begleitete die Autoren in intensivem fachlichen Dialog. Die Studie dient als fundierte Grundlage für die politische Meinungsbildung hinsichtlich der Wiler Wohnpolitik als Bestandteil einer nachhaltigen Boden- und Liegenschaftenstrategie (Legislaturziele 2017 bis 2020).

1.2 Gesetzliche Grundlagen

Richtplan des Kantons St. Gallen

Gemäss neuem Richtplan des Kantons St. Gallen (genehmigt durch den Bundesrat am 1. November 2017) wird die Stadt Wil als „urbaner Verdichtungsraum“, d.h. verkehrlich und infrastrukturell sehr gut erschlossenes regionales Zentrum wachsen. Der prognostizierte Bevölkerungszuwachs bis im Jahr 2040 beträgt knapp 5'000 EinwohnerInnen, was gegenüber heute ein erhebliches Wachstum um rund 20% bedeutet. Diese Prognose wird aufgrund des effektiven Bevölkerungszuwachses der letzten Jahre jedoch als kritisch betrachtet. Zudem sollen im Entwicklungsschwerpunkt ESP Wil West (auf Thurgauer Hoheitsgebiet) zwischen 1'750 und 3'000 hochwertige Arbeitsplätze entstehen. Das Agglomerationsprogramm 3. Generation (2019-2022; Trägerschaft Regio Wil) sieht zahlreiche Projekte zur nachhaltigen Bewältigung des Verkehrs vor und liegt derzeit zur Klärung der Mitfinanzierung beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE.

Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen

Das revidierte Planungs- und Baugesetz PBG des Kantons St. Gallen ist seit 1. Oktober 2017 in Kraft. Es sieht keine Mindestanteile gemeinnütziger Wohnungen in der Rahmennutzungsplanung vor. Die Mehrwertabschöpfung gemäss PBG beträgt 20% des Mehrwerts bei Einzonungen (Minimalwert gemäss Raumplanungsgesetz des Bundes RPG); bei Aufzonungen ist keine generelle Mehrwertabschöpfung vorgesehen. Hingegen können Kommunen im Rahmen von Vertragsverhandlungen bei Umzonungen einen Mehrwert in anderer Form einfordern, bspw. als Anteile gemeinnütziger Wohnungen oder öffentlicher Nutzungen.

Kommunale Planungsinstrumente: STEK, Richtplan, Zonenplan und Baureglement

Ab 2018 werden nacheinander das Stadtentwicklungskonzept STEK, der kommunale Richtplan und die kommunale Rahmennutzungsplanung revidiert. Die Thematik des preisgünstigen Wohnungsbaus soll in der nächsten Revision der Rahmennutzungsplanung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten berücksichtigt werden.

2. Bericht

Die Studie zum Postulat „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ in Wil untersucht die Gegebenheiten auf verschiedenen institutionellen Ebenen der Schweiz. Zunächst führt sie in die schweizerische Wohnpolitik ein; dazu gehört die Klärung von Schlüsselbegriffen wie „Kostenmiete“, „strategische Bodenpolitik“, „preisgünstig“ oder „bezahlbar“. Anschliessend werden die gängigen Lenkungs-, Finanz- und Kommunikationsmassnahmen zur Förde-

rung preisgünstigen Wohnraums auf Basis des sog. Baukastens des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) und deren Anwendung in der heterogenen Praxis kommunaler Wohnpolitik beleuchtet. Die genaue Analyse des Wiler Wohnungsmarktes auf statistischen Grundlagen (2014: ca. 11'460 Wohnungen) im Vergleich mit Gossau SG, St. Gallen, Frauenfeld, Schaffhausen sowie Aarau erläutert die Situation vor Ort. Schliesslich werden die bisherigen städtischen Aktivitäten auf dem Wiler Wohnungsmarkt sowie deren Neuausrichtung anhand einer tabellarischen Übersicht diskutiert.

2.1 Wohnungsmarkt der Stadt Wil

Im Vergleich zu den anderen untersuchten Städten ergibt die Auswertung der statistischen Daten Folgendes:

Wohnungsbestand, Eigentumsverhältnisse

- Wil verfügt über einen vielfältigen Wohnungsbestand, grösstenteils aus den Jahren 1946-1980; Anteil Neubauten ab dem Jahr 2000 überdurchschnittlich hoch;
- Relativ höherer Anteil mittlerer und grosser Wohnungen (≥ 4 Zimmer);
- Wohnungen stehen grösstenteils in Privateigentum (89%); öffentliche Hand und Genossenschaften spielen unbedeutende Rolle.

Bevölkerung

- Überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum (Zuwanderung, Geburtenüberschuss), parallel dazu überdurchschnittliche Neubautätigkeit;
- Tiefer Wohnungsleerstand;
- Wil = Familienstandort der Mittelschicht, Anteil älterer Bevölkerung vergleichsweise tief.

Preisniveau in Relation zu Zustand, Zimmerzahl und Fläche

- Mietpreise vergleichbar mit St. Gallen, Gossau und Schaffhausen, aber günstiger als in Kantonshauptstädten Frauenfeld und Aarau;
- Mietpreise älterer Wohnungen ca. 10% tiefer als Mietpreise von Neubauten (Ausbaustandard, Fläche);
- Mietpreissteigerung seit 2005 stärker als in der Gesamtschweiz;
- Insertionsdauer günstiger Wohnungen sehr kurz, in höherem Preissegment signifikant höher.

Entwicklungsaussichten bis 2040

- Erhebliches Bevölkerungswachstum gemäss Richtplan 2017 des Kantons St. Gallen;
- Hohe Nachfrage nach Wohnraum;
- Voraussichtlich weiteres Mietpreiswachstum.

2.2 Empfehlungen

Die Autoren geben vor diesem Hintergrund folgende Empfehlungen ab:

Massnahmen 1. Priorität

- Abgabe kommunalen Landes an gemeinnützige Bauträger;
- Einfordern preisgünstigen Wohnraums über Verträge bei Anpassungen der Nutzungsplanung (Nutzungsprivilegien als Anreiz);
- Anpassung Liegenschaftenkonzept: Erwerb von Grundstücken und bestehender Liegenschaften mit preisgünstigem Wohnraum, Überprüfung Vermietungspraxis / -kriterien, Prüfung Landkreditkonto / -fonds (Finanzierungsmodelle).

Diese Massnahmen können zeitnah umgesetzt werden, wobei im Rahmen einer städtischen Boden- und Liegenschaftenstrategie Kriterien zur Abgabe städtischen Landes im Baurecht sowie Anforderungen an die Gewährung von Nutzungsprivilegien festzulegen sind. Gleichzeitig sollen das städtische Liegenschaftenkonzept zum gezielten

Erwerb von Grundstücken und bestehender Liegenschaften mit preisgünstigem Wohnraum angepasst und Finanzierungsmodelle, u.a. über ein Landkreditkonto / -fonds geprüft werden.

Massnahmen 2. Priorität

- Bauverpflichtung als Kaufrecht;
- Kommunalen Wohnungsbau;
- Gründung gemeinnütziger Bauträger;
- Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger.

Drei von vier dieser Massnahmen erfordern einen beträchtlichen finanziellen Mitteleinsatz und ein entsprechendes Liegenschaftenportfolio im Finanzvermögen.

Nicht empfohlene Massnahmen

- Festlegung Anteile gemeinnütziger Wohnungsbau in Nutzungsplanung;
- Mietzinsbeiträge.

Die Festlegung prozentualer Anteile gemeinnütziger Wohnungen in der Rahmennutzungsplanung wird aufgrund der fehlenden kantonalen Gesetzesgrundlage sowie Erfahrungen anderer Städte nicht empfohlen. Mietzinsbeiträge leisten keinen Beitrag zum langfristigen Erhalt preisgünstigen Wohnraums.

2.3 Fazit der Begleitgruppe

Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Bericht stimmen mit der Stossrichtung des Berichts und Antrags zur Erheblicherklärung des Postulats vom 30. Oktober 2016 ans Stadtparlament weitgehend überein. Mit der Abgabe kommunalen Landes an gemeinnützige Bauträger und der Gewährung von Nutzungsprivilegien als Anreiz stehen der Stadt Wil zwei wirkungsvolle Instrumente zur Teilnahme am Wiler Immobilienmarkt zur Verfügung. Als dritte prioritäre Massnahme sollen Grundstücke und bestehende Liegenschaften erworben sowie Finanzierungsmodelle wie z.B. ein Landkreditkonto / -fonds geprüft werden. In diesem Kontext drängt sich die Aktualisierung des städtischen Liegenschaftskonzepts auf.

2.4 In der Studie nicht behandelte Fragen

Auftragsgemäss beleuchtet der Bericht die Situation in Wil unter umfangreichen quantitativen Gesichtspunkten, einige qualitative Aspekte waren hingegen nicht Gegenstand der Untersuchung. So bleibt bspw. die Frage offen, warum junge Erwachsene für ihre tertiäre Ausbildung aus Wil wegziehen und nach deren Abschluss nur vereinzelt in die Ostschweiz zurückkehren. Es fehlen Vergleiche zu Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen in grösseren Städten (Wohnformen für Patchwork- und Einelternfamilien, Generationenwohnen, Senioren-Wohngemeinschaften, etc.), die sich zeitlich nachgelagert auch in der Stadt Wil abzeichnen dürften. Offen ist die Verknüpfung mit der Wirtschafts- und Standortentwicklung sowie Ausbildungs- und Betreuungsmodellen.

3. Würdigung des Stadtrats

3.1 Umsetzung

Die Studie zum Postulat „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ in Wil weist Handlungsbedarf und –möglichkeiten einer zeitgemässen städtischen Wohnpolitik aus. Die drei folgenden Massnahmen sind zu prüfen:

- Abgabe städtischen Landes im Baurecht an gemeinnützige Bauträger;
- Förderung preisgünstigen Wohnraums bei grösseren Arealentwicklungen mittels verwaltungsrechtlicher Verträge bei Sondernutzungsplanung / Umzonung (Nutzungsprivilegien als Anreiz);

- Anpassung des Liegenschaftskonzepts: Erwerb von Grundstücken und bestehender Wohnliegenschaften mit preisgünstigem Wohnraum, Überprüfung Vermietungspraxis / -kriterien, Prüfung Landkreditkonto / -fonds (Finanzierungsmodelle).

Die Abgabe zinsgünstigen Landes im Baurecht z.B. an Wohnbaugenossenschaften ist umsetzbar, sofern die Stadt über entsprechende Grundstücke im Finanzvermögen des Liegenschaftsportfolio verfügt. Der Stadtrat wird Rahmenbedingungen und Kriterien für den Erwerb strategisch wichtiger Grundstücke und Liegenschaften prüfen. Zur Vorgabe von Anteilen gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnraums in Arealentwicklungen, bei Sondernutzungsplänen und Anpassungen des Zonenplans sowie der Plafonierung von Mietzinsen fehlt die kantonrechtliche Grundlage. Es ist jedoch sinnvoll, dies in Vertragsverhandlungen einzufordern. Bei Arealentwicklungen, bei denen städtische Liegenschaften miteinbezogen werden, sind Partnerschaften mit existierenden oder neuen Wohnbaugenossenschaften denkbar. Die Gründung gemeinnütziger Bauträger oder Stiftungen mit städtischer Beteiligung erfordert die Bereitstellung finanzieller Ressourcen und einen entsprechenden politischen Konsens.

3.2 Städtische Wohnpolitik im regionalen und kantonalen Kontext

Der Stadtrat nimmt den fundiert erarbeiteten Bericht der EBP Schweiz AG zur Wohnpolitik der Stadt Wil zur Kenntnis und wird die empfohlenen Massnahmen erster Priorität mittels spezifischer Konzepte vertieft prüfen. Darin sind Antworten zur Steuerung des preisgünstigen Wohnungsangebots auf städtischen Grundstücken und zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums im übrigen Gemeindegebiet zur Umsetzung der Ziele der Stadtentwicklung und der kommunalen und kantonalen Richtplanung zu entwickeln.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber