

Vorlage Stadtparlament

Datum	28. Juni 2022
Beschluss Nr.	1897
Aktenplan	132.26 Initiativen

Initiative «Für lebendige Quartiere – Wiesli retten (Wiesli-Initiative)»; Bericht und Antrag des Stadtrats

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Initiativbegehren «Für lebendige Quartiere – Wiesli retten (Wiesli-Initiative)» wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

1 Initiativbegehren

1.1 Inhalt

Das Initiativbegehren «Für lebendige Quartiere – Wiesli retten (Wiesli-Initiative)» hat folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen folgendes Initiativbegehren (Zonenplaninitiative):

- I. Das «Wiesli» (Grundstücknummern C1471, C1472, C2743, C2744 und C2850), das im aktuellen Zonenplan der Stadt St.Gallen der Wohnzone W4a zugeordnet ist, wird jener Zone zugeteilt, die dem Zweck der Grünzone A gemäss der bestehenden Bauordnung entspricht.
- II. Die Bauordnung vom 29. August 2000 wird wie folgt geändert:
Art. 73bis (neu) Übergangsrecht zur Zonenplanänderung Wiesli
¹Diese Änderung findet Anwendung auf die Verfahren, die am Tag der Publikation der Feststellung des Zustandekommens der Initiative gemäss Art. 27 RIG (sGS 125.1) erstinstanzlich noch nicht entschieden sind.»

Der Initiative ist folgende Begründung beigefügt:

«Das «Wiesli» ist Kinderspielplatz und Treffpunkt für viele Familien aus dem Museumsquartier und den angrenzenden Wohngebieten. Auf diesem überschaubaren Grünraum treffen sich seit über 40 Jahren Menschen unterschiedlicher Herkunft und Generationen zum Spielen, Reden und Feiern. Das Wiesli ist zentraler Begegnungsort und Mittelpunkt des Quartierlebens. Auch die Schulhäuser Spelterini und Kantonsschule am Brühl nutzen es als Pausen- und Aussenraum rege.

Das Wiesli liegt zudem im Baumschutzgebiet und ist ein wertvoller Grünraum in der Innenstadt. Die Wiesli-Parzellen sind aufgrund eines Sondernutzungsplanes aus dem 19. Jahrhundert der Bauzone zugeordnet. Diese Überbauungsordnung ist überholt. Als sie erlassen wurde, sah man für Bauten beispielsweise keine Grünräume oder Kinderspielplätze vor, heute sind diese bei Neubauten zwingend erforderlich.

Die Pensionskasse des Kantons St.Gallen (sgpk) als Grundeigentümerin der Parzellen will einen Grossteil dieser letzten Grün- und Freifläche im Museumsquartier überbauen. Damit würde das Wiesli zerstört. Als denkmalgeschütztes Gebiet von bundesweiter Ausstrahlung verdient das Quartier einen besonders behutsamen Umgang mit der Baukultur. Der drohende Eingriff wiegt schwer. Mit dem Verlust des Wiesli verliert das Quartier sein grünes Zentrum, seinen Kinderspielplatz, seinen identitätsstiftenden Dorfplatz, kurz: sein Herz.

Die Quartierbewohnenden haben in den letzten Jahren alles unternommen, um eine gütliche Einigung mit der Grundeigentümerin zu finden. Sogar ein Kaufangebot hat das Quartier der Pensionskasse unterbreitet. Die Preisvorstellungen der sgpk waren aus Sicht des Quartiers aber überhöht, sodass keine Einigung zustande kam.

Deshalb ergreift das Museumsquartier die Initiative zur Auszonung des Wiesli mit dem Ziel, kommenden Generationen ein lebendiges Quartier zu erhalten (Absatz I. des Initiativtextes).

Das Initiativkomitee hat zudem ein Privatgutachten zur Volksinitiative bei Rechtsanwalt Dr. iur. Gregor Geiser erstellen lassen. Das Privatgutachten vom 22. Oktober 2019 hat zwar in erster Linie die Gültigkeit der Initiative im Blick und soll als gutachterliche Einschätzung der Genehmigungsfähigkeit einer dem allfälligen Volksentscheid anschliessenden Zonenplanänderung dienen. Das Gutachten dient aber gemäss eigenen Aussagen auch als Grundlage für die politische Beurteilung der Vorlage durch den Stadtrat und das Stadtparlament.

1.2 Zulässigkeit und Verfahren

Der Initiativtext wurde am 29. Oktober 2019 zur Prüfung der Zulässigkeit eingereicht. Die Zulässigkeit wurde vom Stadtrat mit Entscheid vom 20. Februar 2020 bestätigt. Das Initiativbegehren mit den Unterschriftenbogen wurde am 18. September 2020 eingereicht. Die Stadtkanzlei stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch die Bevölkerungsdienste der Stadt St.Gallen fest, dass die Initiative gültig zustande gekommen ist und publizierte am 15. Oktober 2020 das Inserat mit Rechtsmittelbelehrung. Die sgpk sowie zwei Privatpersonen mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen haben sowohl gegen die Zulässigkeit der Initiative wie auch gegen das Zustandekommen Rekurs beim Departement des Innern erhoben. Mit Entscheid vom 3. Mai 2021 ist das Departement des Innern auf die beiden Rekurse der sgpk nicht eingetreten. Den Rekurs der beiden Privatpersonen gegen die Zulässigkeitsklärung hat das Departement des Innern abgewiesen, auf den Rekurs gegen die Feststellung des Zustandekommens ist es nicht eingetreten. Gegen den Entscheid des Departements des Innern haben die sgpk und die beiden Privatpersonen Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Das Verwaltungsgericht hat mit Entscheid vom 14. Dezember 2021 die Beschwerde zufolge Rückzugs als erledigt abgeschlossen. Damit ist die Initiative mit Datum vom 1. Februar 2022 rechtsgültig zustande gekommen.

Für die Behandlung von Initiativbegehren gelten die Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, abgekürzt RIG) und der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen

(SRS 111.1; abgekürzt GO). In Anwendung von Art. 43 RIG unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert sechs Monaten seit dem rechtsgültigen Zustandekommen, somit bis 1. August 2022, Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit dieser Vorlage kommt der Stadtrat innert Frist diesem Auftrag nach.

Gemäss Art. 44 RIG hat das Stadtparlament innert elf Monaten seit Rechtsgültigkeit des Zustandekommens, also im vorliegenden Fall bis 1. Januar 2023, zu beschliessen, ob es dem Begehren zustimmen, es ablehnen oder auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst das Parlament Ablehnung, so ist gleichzeitig zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag vorgelegt werden soll (Art. 48 RIG).

2 Museumsquartier Unterer Brühl

Das Initiativbegehren betrifft die fünf Grundstücke Nrn. C1471, C1472, C2743, C2744 und C2850 im Eigentum der St.Galler Pensionskasse (sgpk). Diese befinden sich innerhalb des Quartiers auf dem Brühl. Der Brühl wurde einst als Allmend, später auch als Bleiche genutzt und galt über Jahrhunderte als Naherholungsraum und diente auch als militärisches Übungsgelände. Mit dem Bau der Rorschacher Strasse und der Häuserzeile nördlich der Strasse Ende des 18. Jahrhunderts wurde das Gebiet in einen Oberen und einen Unteren Brühl aufgeteilt. Während der Obere Brühl Anfang des 19. Jahrhunderts zu einer Parkanlage umgestaltet und mit dem Bau des Gymnasiums in den Jahren 1852-1855 einen südlichen Abschluss erhielt, blieb der Untere Brühl bis in die 1870er-Jahre unbebaut.

Erst durch den Umstand, dass der Untere Brühl für militärische Übungen allmählich zu klein wurde und die Militärbauten auf der Kreuzbleiche neu erstellt wurden, konnten in den 1860er-Jahren neue Nutzungen für das Gebiet angedacht werden. Mit dem Bau des Natur- und Kunstmuseums von Johann Christoph Kunkler in den Jahren 1875-1877 wurde der ehemals private Park zum Stadtpark umgebaut. Im Jahr 1874 wurde ein von Ingenieur Reinhard Lorenz entworfener Überbauungsplan für das Gebiet nördlich der Museumstrasse genehmigt. Dieser legte die Ausgestaltung des Strassennetzes sowie die Baulinien und die formale Gestaltung der Wohngebäude fest. Festgelegt war eine offene Blockrandbebauung mit jeweils vierteiligen Zeilen entlang der Hauptachsen, Doppelhäusern in den Nebenachsen und niedrigeren Hofgebäuden für Nebennutzungen in den Innenhöfen der Gevierte. Die ersten Bauten nach diesem Überbauungsplan entstanden ab 1877; innerhalb von zehn Jahren war der grösste Teil des Plans bereits umgesetzt. Mit dem Bau der Handelshochschule 1910/11 hatte das Geviert die heutige Ausdehnung erreicht. Lediglich zwei Baufelder blieben bis heute unbebaut. Dabei handelt es sich um ein Baufeld im östlichen Geviert an der Burkhardstrasse und um das von dieser Initiative betroffene Gebiet im mittleren Geviert an der Hadwigstrasse. Beide Baufelder sind jeweils nach Nordosten ausgerichtet. Der heute noch gültige Überbauungsplan für dieses Gebiet stammt aus dem Jahr 1926, brachte aber kaum Anpassungen im Bereich der unbebauten Flächen mit sich. Mit der Anpassung im Jahr 1926 wurde einzig ermöglicht, dass die zulässigen Doppelhäuser in den Nebenachsen mit dem Schul- bzw. dem Bibliotheksgebäude zu je einem L-förmigen Baukörper erweitert werden können.

Das Museumsquartier ist bis heute baulich intakt geblieben und bildet einen Siedlungsraum von ausserordentlicher städtebaulicher Geschlossenheit, Klarheit und Qualität. Abgesehen von der Hofbaute im mittleren Geviert sind bis heute keine Gebäudeabbrüche zu verzeichnen. Die heute noch geltende Überbauungsordnung hat mit ihren Vorgaben bezüglich Baulinien, Materialisierung, Dachformen und Vorgärten dafür gesorgt, dass das Quartier weiterhin als Einheit erkennbar bleibt. Gleichzeitig liess die

Überbauungsordnung aber genügend gestalterische Freiheiten, damit sich individuelle Architekturformen entfalten konnten. Die Häuser veranschaulichen den Reichtum der verschiedenen Stilformen jener Epoche. Massgeblich zur hohen architektonischen Qualität beigetragen hat auch der Umstand, dass namhafte Architekten jener Zeit die Bauten entwarfen, so zum Beispiel Johannes Christoph und Julius Kunkler, August Hardegger, Karl August Hiller, Cyrin Anton Buzzi, Pietro Delugan und Curjel & Moser.

Das Museumsquartier ist dementsprechend auch auf verschiedenen Ebenen als Schutzgegenstand festgelegt. Das Quartier ist als geschütztes Ortsbild gemäss Bauordnung der Stadt St.Gallen (SRS 731.1; abgekürzt BO) bezeichnet. Neu- und Umbauten sowie Veränderungen des Aussenraums müssen sich entsprechend den Vorgaben von Art. 48 BO in allen Belangen besonders gut in das Ortsbild einordnen. Fast sämtliche bestehenden Gebäude innerhalb des Museumsquartiers sind zudem im Inventar der schützenswerten Bauten und Anlagen ausserhalb der Altstadt enthalten. Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (abgekürzt ISOS) ist das Museumsquartier Teil der als Stadt von nationaler Bedeutung eingestuften Ortsbildaufnahme St.Gallen. Der Teil zwischen Sonnen-, Scheffel-, Blumenau-, Museums- und Parkstrasse ist mit dem höchsten Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) bewertet.

3 Bauvorhaben der St.Galler Pensionskasse als Auslöser der Initiative

Die sgpk als Eigentümerin der fünf Grundstücke Nrn. C1471, C1472, C2743, C2744 und C2850 innerhalb des mittleren Gevierts des Museumsquartiers beabsichtigt, auf den beiden Grundstücken Nrn. C2743 und C2744 ein Mehrfamilienhaus mit vier Vollgeschossen sowie einem Dachgeschoss zu realisieren. Es handelt sich dabei um die beiden Grundstücke an der Hadwigstrasse, welche bisher unbebaut geblieben sind und für welche der gültige Überbauungsplan Unterer Brühl aus dem Jahr 1926 eine offene Blockrandbebauung mittels Baulinien vorsieht. Im Neubau sollen 13 qualitativ hochwertige 2½- und 3½-Zimmer-Wohnungen entstehen, die auch für selbständiges Wohnen im Alter oder Personen mit Handicap vermietet werden. Dieses im Quartier ergänzende Angebot mit kleineren Wohnungen soll den heutigen Bewohnenden die Möglichkeit geben, bei einem persönlichen oder altersbedingten Umzug im vertrauten Umfeld bleiben und im Gegenzug die heute genutzten, üblicherweise grossen Wohnungen an junge Familien überlassen zu können.

Die drei Grundstücke Nrn. C1471, C1472 und C2850, für welche der Überbauungsplan eine Hofbaute vorsieht, sind nicht für eine Überbauung vorgesehen, sondern sollen als grosser Aussenraum erhalten bleiben. Diese als Innenhof genutzte Fläche soll sowohl den Mietenden als auch der Nachbarschaft zur Verfügung stehen und weiterhin als Begegnungsort des Quartiers dienen und damit das bereits heute verankerte gemeinschaftliche Zusammenleben bereichern. Das Miteinander wird zudem vom Umstand gefördert, dass im Hochparterre des Neubaus ein Gemeinschaftsraum angeboten wird, welcher vom gesamten Quartier genutzt werden kann. Der hofseitige Aussenraum orientiert sich am heutigen Zustand, indem dieser an den Rändern durch Gruppen von Wildsträuchern punktuell gefasst wird und die Mitte weiterhin frei bleibt. Damit bleibt der heute beliebte Spiel- und Fussballplatz auch in Zukunft den Kindern und Quartierbewohnenden erhalten (s. Beilage Baueingabeplan).

Das Neubauprojekt ist das Resultat aus einem anonymen Projektwettbewerb auf Einladung. Die sgpk hat für das Bauprojekt am 6. Oktober 2020 ein Baugesuch beim Amt für Baubewilligungen der Stadt St.Gallen eingereicht.

4 Überbauungsplan Unterer Brühl aus dem Jahr 1926

Das Initiativkomitee ist der Auffassung, dass die Überbauungsordnung heute überholt ist. Als sie erlassen wurde, seien für Bauten beispielsweise noch keine Grünräume oder Kinderspielplätze vorgesehen gewesen. Heute seien solche bei Neubauten zwingend erforderlich. Für das Initiativkomitee ist zudem höchst zweifelhaft, ob die Überbauungsordnung mit dem ISOS vereinbar sei; dies auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Überbauungsplan nicht so realisiert worden sei, wie er ursprünglich vorgesehen gewesen sei.

Vor der Durchführung des anonymen Projektwettbewerbs auf Einladung, welcher zu dem oben erwähnten Siegerprojekt führte, hat die sgpk im Rahmen einer Vorstudie bei der Direktion Planung und Bau die mögliche Überbauung ihrer fünf Grundstücke abgeklärt. Ein konkretes Projekt war noch nicht vorhanden. Aufgrund der hochwertigen Baustruktur im Museumsquartier und aufgrund der Angaben im ISOS wurde der Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur beigezogen. Der Sachverständigenrat besteht aus drei Personen, die in den Bereichen Städtebau und Architektur aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit über besondere Sachkunde und Anerkennung in den Fachkreisen verfügen und in ihrer Berufstätigkeit keine Interessenbindungen zur Bauwirtschaft in der Stadt oder in der Region St.Gallen haben. Der Sachverständigenrat gibt der Direktion Planung und Bau zu grundsätzlichen Fragen, die sich bei wichtigen öffentlichen oder privaten Bauvorhaben, bei der Ausarbeitung von Sondernutzungsplänen, bei der Vorbereitung von Wettbewerben oder bei weiteren bedeutenden städtischen Projekten stellen, auf Anfrage eine Stellungnahme ab (Art. 68bis und 68ter BO).

Der Sachverständigenrat kam im vorliegenden Sachverhalt zur Auffassung, dass der Überbauungsplan aufgrund seiner städtebaulichen Qualitäten trotz seines Alters weiterhin angewendet werden soll. Mit der geplanten Überbauung an der Hadwigstrasse kann die hohe Qualität und die historische Bedeutung dieses Quartiers aus seiner Sicht gestärkt und aufgewertet werden. Der erst wesentlich später in Kraft gesetzte Ortsbildschutz beziehe sich auf die klaren Strukturen des historischen Bebauungskonzepts und stehe somit nicht im Widerspruch dazu. Der heutige Spielplatz im schattigen Innenhof ist aus Sicht des Sachverständigenrats wenig überzeugend, zumal in nächster Nähe Grünräume mit einer wesentlich höheren Qualität vorhanden seien. Die Neubebauung kann gemäss Sachverständigenrat zu einer positiven Klärung der Hierarchie der Freiräume führen.

Auch die städtische Denkmalpflege ist der Meinung, dass eine Baute in den Dimensionen der anderen bestehenden Gebäude in den Nebenachsen (Ekkehardstrasse 1/3 und 2/4, Hadwigstrasse 4/6) ortsspezifisch und ortsbildverträglich ist und die Siedlungsstruktur im Sinne der ursprünglichen Konzeption ergänzt. Aus historischer Betrachtungsweise handelt es sich folglich um eine Baulücke, welche nun geschlossen werden kann. Die offene Blockrandbebauung gemäss Überbauungsplan ist vergleichbar mit der Bebauung zwischen Bahnhofstrasse und Poststrasse, welche bereits rund 35 Jahre davor erstellt wurde. Dieser Betrachtungsweise steht auch das ISOS nicht entgegen. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, die Erhaltungsziele des ISOS unmittelbar und wortgetreu anzuwenden. Vielmehr müssen diese mit den kantonalen und kommunalen Schutzinteressen abgestimmt, fachlich überprüft, differenziert und konkretisiert werden. Diese Überprüfung und Differenzierung hat im konkreten Fall mit der Beurteilung durch die erwähnten Fachstellen stattgefunden.

Entgegen den Ausführungen in der Begründung des Initiativbegehrens kann deshalb nicht davon gesprochen werden, dass der Überbauungsplan überholt ist. Auch die Zweifel, ob der Überbauungsplan mit dem ISOS vereinbar ist, sind, wie ausgeführt, unbegründet. Vielmehr ist der Überbauungsplan aufgrund seiner städtebaulichen Qualitäten weiterhin gültig und anzuwenden. Gestützt auf diese Überlegungen und aufgrund der Beurteilung, dass das Neubauprojekt in denkmalpflegerischer und ortsbaulicher Hinsicht nicht zu beanstanden ist, hat die Baubewilligungskommission für das Neubauprojekt am 18. Juni 2021 die Baubewilligung erteilt. Die Baubewilligung wurde mit Rekursentscheid vom 1. Februar 2022 vom Bau- und Umweltdepartement zwar wieder aufgehoben und zum neuen Entscheid an die Baubewilligungskommission zurückgewiesen. Das Bau- und Umweltdepartement hat sich dabei aber nicht materiell mit dem Bauprojekt befasst, sondern dieses einzig aufgrund der unzulänglichen personellen Besetzung beim Entscheid über das gestellte Ausstandsbegehren aufgehoben und zurückgewiesen.

5 Wiesli als Begegnungsort und Mittelpunkt des Quartierlebens

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren mit der Bedeutung des «Wiesli» für das Museumsquartier als Kinderspielplatz und Treffpunkt für viele Familien. Seit über 40 Jahren würden sich hier Menschen unterschiedlicher Herkunft und Generationen zum Spielen, Reden und Feiern treffen. Das «Wiesli» sei zentraler Begegnungsort und Mittelpunkt des Quartierlebens und wird als «letzte Grün- und Freifläche im Museumsquartier» bezeichnet.

Der Stadtrat stellt die Bedeutung des «Wiesli» für das Quartier als Begegnungsraum und als Treffpunkt nicht in Abrede. Es ist nachvollziehbar, dass sich die Bewohnerschaft diesen Ort dank der Bereitschaft der sgpk während rund 40 Jahren zwischenzeitlich angeeignet hat. Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass es sich dabei für beide Seiten stets um eine geduldete Nutzung auf Zeit handelte. Das «Wiesli» ist der Bauzone zugewiesen und eine bloss vorübergehend geduldete Nutzung darf nicht dazu führen, dass die Grundeigentümerschaft ihr eigenes Grundstück nicht mehr überbauen kann. In der Stadt St.Gallen gibt es viele Flächen, welche einer Bauzone zugewiesen sind, aus verschiedenen Gründen jedoch bisher noch nicht überbaut wurden und deshalb «zwischenzeitlich» genutzt werden. So werden beispielsweise vermehrt brachliegende Flächen in Bahnhofnähe, auf ehemaligen Industriearealen oder in Wohnzonen für Zwischennutzungen freigegeben. Auch in der Umgebung von Schulanlagen oder sonstigen öffentlichen Gebäuden werden Reserveflächen für mögliche bauliche Erweiterungen zudem vielfach als Freiräume respektive als Grünflächen genutzt. Bei diesen Flächen handelt es sich um wichtige Baulandreserven.

Das «Wiesli» stellt eine typische Baulücke in der Bauzone dar. Das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG) verlangt, dass die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach innen mobilisiert werden, indem Baulücken gefüllt, Siedlungen verdichtet und Industriebrachen genutzt werden. Die Stadt St.Gallen hat zu diesem Zweck eine Innenentwicklungsstrategie erarbeitet, welche der Stadtrat im Dezember 2020 verabschiedet hat. Gemäss der Innenentwicklungsstrategie soll die bauliche Entwicklung der Stadt St.Gallen schwergewichtig auf den Talboden und die Arbeitsplatzgebiete bei den Stadteingängen gelenkt werden. Im Talboden befinden sich die meisten geeigneten Flächen- und Verdichtungspotenziale. Hier sind auch die Voraussetzungen für eine kompakte, nutzungsdurchmischte, mobilitätseffiziente Stadt am besten. Nahversorgungsangebote und soziale Infrastruktur sind grösstenteils ausreichend vorhanden, ebenso eine gute Erschliessung mit unterschiedlichen Mobilitätsformen. Im Gegenzug sollen die meist offenen, durchgrüneten Bebauungen

entlang der Hanglagen erhalten werden. In den Hanglagen sind keine grossflächigen Potenziale vorhanden und die Parzellenstrukturen sind oft kleinteilig. Zudem sind durchgrünte und offenere Strukturen für das Stadtklima und die Biodiversität essenziell.

Müssten nun – wie es das Initiativbegehren exemplarisch für das «Wiesli» fordert – die zwischengenutzten Reserveflächen in der Bauzone ausgezont und der Zone, welche der Zwischennutzung entspricht, zugeführt werden, wäre es für die Stadt St.Gallen kaum mehr möglich, den Zielsetzungen gemäss der Innenentwicklungsstrategie respektive dem Gebot der inneren Verdichtung und der Bereitstellung von qualitativem Siedlungsraum nachzukommen. Stattdessen müsste der Fokus der Innenentwicklungsstrategie dann auf die Hanglagen gelegt werden, was aber aus den bereits erwähnten Gründen nicht im Vordergrund stehen sollte. Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die Baulandreserven, insbesondere solche im Talboden, erhalten und auch zukünftig überbaut werden können. Können sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer solcher zwischengenutzter Reserveflächen im Baugebiet nicht mehr auf die Beibehaltung in der Bauzone verlassen, hätte dies mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass diese ihre Flächen zukünftig nicht mehr für Zwischennutzungen zur Verfügung stellen würden. Eine solche Entwicklung wäre äusserst bedauerlich, haben doch solche Zwischennutzungen in den letzten Jahren zu einer Belebung der Stadt beigetragen. Nicht zu vernachlässigen wären zudem die finanziellen Folgen für die Stadt St.Gallen, da sie sämtliche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wegen materieller Enteignung für die Auszonungen entschädigen müsste (s. dazu Kapitel 8).

6 Freiraumversorgung im Museumsquartier

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass mit der angestrebten Innenentwicklung zukünftig insbesondere im Talboden auch ein erhöhter Nutzungs- und Bebauungsdruck auf die weniger genutzten Flächen sowie ein Bedürfnis an zusätzlichen Freiräumen aufgrund einer höheren Bevölkerungsdichte entsteht. Freiräume stellen wichtige Erholungs- und Aufenthaltsorte in einer dichten Stadt dar. Für den Stadtrat ist deshalb das Sicherstellen einer ausreichenden qualitativen und quantitativen Freiraumversorgung eine massgebliche Voraussetzung für die Innenentwicklung. Bestehende Freiräume sollen auf die neuen Bedürfnisse, die mit der Innenentwicklung einhergehen, angepasst werden. Aus diesem Grund hat der Stadtrat im Jahr 2021, zusammen mit der Innenentwicklungsstrategie, auch eine Freiraumstrategie beschlossen.

Im Rahmen der Erarbeitung der Freiraumstrategie wurde für die Stadt St.Gallen flächendeckend eine Erreichbarkeitsanalyse in Bezug auf die verschiedenen Freiraumtypen (Stadt-/Quartierpark, Raum mit kulturellen und kommerziellen Angeboten, Raum für freie Aktivitäten, frei zugängliche Spiel- und Sportflächen, öffentlich zugängliche Spielplätze) erstellt. Gemäss dieser Analyse ist für das Museumsquartier keine Unterversorgung auszumachen. Innerhalb von fünf Gehminuten sind mehrere verschiedene Freiraumtypen zugänglich und es ist, verglichen mit anderen Gebieten der Stadt, eine qualitativ hochstehende Versorgung mit Freiräumen festzustellen. So befinden sich unmittelbar angrenzend der Stadtpark und der Brühlgutpark als öffentliche Parkanlagen. Ebenso sind mehrere öffentlich zugängliche Spielplätze oder Schulanlagen (Spelterini, Bürgli, Hadwig, Blumenau) innerhalb von wenigen Gehminuten erreichbar. Demzufolge sind keine Freiraumdefizite festzustellen. Es ist auch nicht zutreffend, das «Wiesli» als «letzte Grün- und Freifläche im Museumsquartier» zu betiteln. Dies scheint dem Ort nicht gerecht zu werden; vielmehr ist der Betrachtungsperimeter wesentlich weiter zu fassen.

Das Initiativkomitee weist darauf hin, dass der benachbarte Stadtpark nicht als vollständiger Ersatz für den Wegfall des «Wiesli» angesehen werden könne. Der Stadtpark zielt auf eine gesamtstädtische, ungeschützte Freiraumversorgung ab, während das «Wiesli» einen geschützten, quartierspezifischen Begegnungsraum bilde. Diese Abgrenzung der beiden Freiräume soll nicht in Abrede gestellt werden. Entscheidend ist indes vielmehr, dass nicht in jedem Siedlungsteil alle Freiraumtypen angeboten werden können. Investitionen sollen in erster Linie in Gebieten vorgenommen werden, welche insgesamt defizitär mit Freiräumen versorgt sind. Dies trifft für das Museumsquartier offenkundig nicht zu. Ein zusätzlicher geschützter, quartierspezifischer Begegnungsraum im Museumsquartier darf aus Sicht des Stadtrates eindeutig nicht auf Kosten der Allgemeinheit eingerichtet werden.

Ebenfalls bedeutend und nicht unerwähnt bleiben darf, dass den Quartierbewohnerinnen und -bewohnern auch nach der geplanten Überbauung ein Grossteil der Fläche als Quartiertreffpunkt zur Verfügung stehen wird. Das «Wiesli» mit den fünf Grundstücken Nrn. C1471, C1472, C2743, C2744 und C2850 umfasst insgesamt eine Fläche von rund 1'400 m². Das Bauvorhaben käme einzig auf den Grundstücken Nrn. C2743 und C2744 zu stehen, womit weiterhin eine Fläche von rund 900 m² als Grünfläche freigehalten würde. Auf diesen Grundstücken sieht die sgpk einen grossen Aussenraum vor, welcher sich in das Wiesli als Spielbereich und einen hausnahen Aufenthaltsraum gliedert. An die ursprüngliche Situation angegliedert soll das Wiesli an den Rändern durch Gruppen von Wildsträuchern punktuell gefasst werden, wobei die Mitte frei bleiben soll. Die abschnittswise Öffnungen in der umlaufenden Bepflanzung sollen Offenheit symbolisieren und die Bewohnenden der umliegenden Wohnbauten zur Nutzung einladen. Mit einer solchen Fläche kann dem sozialräumlichen Aspekt, verglichen mit anderen städtischen Quartieren, weiterhin ausreichend Rechnung getragen werden.

7 Grünräumliche Bedeutung des Wiesli

Die Initiantinnen und Initianten begründen die Zuweisung des «Wiesli» in eine Nichtbauzone weiter damit, dass es sich dabei um einen wertvollen Grünraum in der Innenstadt handeln soll. Die Bäume hätten einen elementaren Anteil an den heutigen Freiraumqualitäten und würden eine wichtige Vernetzungssachse schaffen und den nötigen ökologischen Ausgleich zu den im Nahbereich weitläufig versiegelten Flächen, wie jene des benachbarten Spelteriniplatzes und der umliegenden Schulen, bilden.

Der Verlust der grossvolumigen Bäume, welche dem Neubau weichen müssen, ist zu bedauern. Diese Bäume haben einen grossen Anteil am heutigen qualitätsvollen Freiraum und leisten für das Ökosystem (Beschattung, mikroklimatische Verbesserung, Biodiversität) einen Beitrag. Es kann aber nicht davon gesprochen werden, dass diese Bäume eine eigene Vernetzungssachse darstellen. Bäume können per se keine eigene Vernetzungssachse darstellen; im städtischen Richtplan ist entsprechend auch keine Vernetzungssachse aufgeführt.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist mit dem Baugesuch im Hofbereich eine hochwertige Aussenraumgestaltung vorgesehen. Auch wenn zugunsten der innerstädtischen Verdichtung ein Verlust an Baumvolumen sowie kurz- und langfristigen Ökosystemleistungen resultiert, können die vorgesehenen Ersatzpflanzungen in Bezug auf den Aussenraum als adäquat betrachtet werden. Positiv hervorzuheben sind auch der Einbau von sickerfähigen Belägen sowie die Wahl von standortgerechten Wildsträuchern und blühenden Elementen.

8 Entschädigungsfolgen bei einer Annahme der Initiative

Die fünf Grundstücke Nrn. C1471, C1472, C2743, C2744 und C2850 sind gemäss geltendem Zonenplan der viergeschossigen Wohnzone W4a zugewiesen. Wohnzonen umfassen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten (Art. 11 des alten kantonalen Baugesetzes). Die Initiantinnen und Initianten fordern, dass die fünf Grundstücke neu jener Zone zugeteilt werden soll, die dem Zweck der Grünzone A gemäss der bestehenden Bauordnung entspricht. Damit berücksichtigen sie, dass die Stadt aufgrund des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) bis 2027 eine Revision der Bau- und Zonenordnung vornehmen muss. Das PBG kennt in seinem Zonenkatalog keine Grünzonen mehr. Sie werden durch die Freihaltezonen ersetzt. Freihaltezonen umfassen Gebiete, die aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nicht mehr überbaut werden dürfen (Art. 16 Abs. 1 PBG). Sowohl die Grünzonen A als auch die Freihaltezonen stellen keine Bauzonen dar. Das aufgrund des Initiativbegehrens folgende Zonenplanänderungsverfahren würde für die sgpk deshalb eine erhebliche Einschränkung ihrer Nutzungsmöglichkeiten zur Folge haben. Im konkreten Fall, in welchem auch eine konkrete Überbauungsabsicht besteht und das Grundstück auch überbaubar ist, wäre der Tatbestand einer materiellen Enteignung ohne Weiteres erfüllt. Nach Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 100; abgekürzt BV) sind Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigungspflichtig. Die Stadt St.Gallen, welche mit der Zonenplanänderung für die materielle Enteignung verantwortlich wäre, hätte die sgpk deshalb mit dem durch die materielle Enteignung herbeigeführten Minderwert der Grundstücke zu entschädigen. Der Minderwert müsste mittels Differenzmethode berechnet werden, indem der Verkehrswert der betroffenen Grundstücke vor der Eigentumsbeschränkung mit jenem nach dem Eingriff verglichen werden müsste.

Für die Berechnung des Verkehrswerts vor der Eigentumsbeschränkung ist auf das Bauvorhaben der sgpk abzustellen, wie es dem Amt für Baubewilligungen im September 2020 eingereicht wurde. Dieses umfasst 13 Wohneinheiten und zehn Aussenparkplätze sowie einen Gemeinschaftsraum im Erdgeschoss, welcher aber als unentgeltlich und damit ohne Mietzinseinnahmen zu berücksichtigen ist. Das Baugesuch umfasst zudem eine einfache Unterkellerung und keine Tiefgarage, wie sie ursprünglich einmal angedacht war. Als realistisch wurden für die Verkehrswertberechnung ein Kapitalisierungssatz von 4.09 % und eine Lageklasse von 5.8 angewendet. Wird auf das 70 % - Quantil und damit auf einen Mietzinsansatz von CHF 206 pro m² und Jahr abgestützt, ergibt dies einen Ertragswert von CHF 5'080'000 und einen relativen Landwert von CHF 1'841'500 (CHF 1'423 pro m²). Bei einem gehobenen Ausbaustandard, bei welchem die Mieten im 90 % - Quantil und damit bei CHF 240 pro m² angesetzt werden, ergibt sich ein Ertragswert von CHF 5'938'000 und ein relativer Landwert von CHF 2'152'525 (CHF 1'663 pro m²). Der betragsmässige Durchschnitt beider vorgenannter relativer Landwerte liegt bei knapp CHF 2'000'000.

Für die Berechnung der Grundstücke nach der Eigentumsbeschränkung ist davon auszugehen, dass die nördlich und südlich des «Wiesli» bestehenden Aussenparkplätze weitergenutzt werden können. Die Parkplätze geniessen auch nach einer allfälligen Auszonung Bestandesgarantie, da sie seit mehr als 30 Jahren bestehend sind. Bei einem angenommenen Mietzins von CHF 80 pro Monat und Parkplatz ergäbe dies bei 16 Parkplätzen einen jährlichen Mietzinsertrag von CHF 15'360. Den potenziellen Mietertrag kapitalisiert mit 4.09 % ergibt einen Ertragswert von CHF 375'000. Die eigentliche Grünfläche, welche heute rund 900 m² umfasst, könnte nach einer Auszonung mit CHF 100 pro m²

angerechnet werden, wodurch zu den CHF 375'000 weitere CHF 90'000 aufzurechnen wären. Insgesamt wäre der Landwert des «Wiesli» nach der Auszonung somit auf rund CHF 465'000 zu beziffern.

Im Falle einer Annahme der Initiative hätte die Stadt St.Gallen die sgpk somit mit rund CHF 1'530'000 zu entschädigen, da sie in ihrer Nutzung aufgrund der Zonenänderung wesentlich eingeschränkt wäre. In diesem Fall würde die sgpk Eigentümerin der fünf Grundstücke bleiben; somit steht ihr auch das zonenkonforme Nutzungsrecht zu. Möglich wäre aber auch, dass die sgpk bei einer Auszonung von ihrem Heimschlags- bzw. Ausdehnungsrecht nach Art. 57 des kantonalen Enteignungsgesetzes (sGS 735.1; abgekürzt EntG) Gebrauch machen würde. Für diesen Fall würden die fünf Grundstücke unter voller Entschädigung, d.h. zum Verkehrswert von knapp CHF 2'000'000, der Stadt St.Gallen zugeschlagen.

9 Ablehnung des Initiativbegehrens

Der Stadtrat empfiehlt dem Stadtparlament, das Initiativbegehren «Für lebendige Quartiere – Wiesli retten (Wiesli-Initiative)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Der Stadtrat kommt zum Schluss, dass das Bauvorhaben, welches die Vorgaben des gültigen Überbauungsplan aus dem Jahr 1926 einhält, für das ortsbildlich und architektonisch qualitätsvolle Quartier eine Aufwertung darstellt. Auch der Sachverständigenrat der Stadt St.Gallen als Fachgremium hat bestätigt, dass mit einem Projekt gemäss Überbauungsplan die hohe Qualität und die historische Bedeutung des Quartiers gestärkt und aufgewertet werden kann.

Die Tatsache, dass es sich beim «Wiesli» um eine zeitlich beschränkte Nutzung handelt, war gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern immer klar kommuniziert worden. Das Quartier ist zudem von qualitativ hochstehenden Freiräumen umgeben. Im Übrigen steht den Bewohnerinnen und Bewohnern ein Teil des «Wiesli» auch nach Ausführung des Bauprojekts zur Verfügung. Es wäre deshalb unverhältnismässig, den Bewohnerinnen und Bewohnern des Museumsquartiers mit Steuergeldern im Umfang von rund CHF 1'530'000 einen geschützten, quartierspezifischen Begegnungsraum ermöglichen zu wollen. Es läge im Ermessen der Grundeigentümerin und somit der sgpk, ob sie das Wiesli nach einer allfälligen Auszonung weiterhin als Spiel- und Begegnungsort für das Quartier zur Verfügung stellen würde.

Es ist ferner zu befürchten, dass eine Annahme des Initiativbegehrens für die Stadt St.Gallen weitreichende nachteilige Konsequenzen zur Folge hätte. So befinden sich im ganzen Stadtgebiet zahlreiche weitere Baulandreserven, welche gegenwärtig als Freiräume oder anderweitig (zwischen-)genutzt werden.

10 Weiteres Vorgehen

Da das Initiativbegehren eine Zonenplanänderung vorsieht, ist nicht nur das Gesetz über Referendum und Initiative zu beachten, sondern auch das kantonale Planungs- und Baugesetz. Art. 34 Abs. 1 PBG sieht für eine Änderung des Zonenplans zwingend ein Mitwirkungsverfahren vor. Gemäss Art. 41 Abs. 1 PBG sind Änderungen am Zonenplan zudem unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

Würde das Stadtparlament dem Initiativbegehren folgen, wären sowohl ein Mitwirkungsverfahren als auch ein Auflageverfahren gemäss PBG durchzuführen. Nach Abschluss des Einspracheverfahrens müsste das Stadtparlament erneut über die Zonenplanänderung beschliessen und in der Folge das Verfahren für das fakultative Referendum durchführen (gemäss Art. 37 Abs. 2 PBG). Folgt das Stadtparlament dem Stadtrat, kommt es zur Volksabstimmung über das Initiativbegehren. Nimmt die Bevölkerung die Initiative an, folgen Mitwirkungs- und Auflageverfahren nach PBG.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Volksinitiative «Für lebendige Quartiere – Wiesli retten (Wiesli-Initiative)»
- Rechtsgültiger Zonenplan
- Baueingabeplan Aussenraum Projekt Neubau Hadwigstrasse vom September 2020