BUD / Interpellation Huber-Wildhaus-Alt St.Johann / Gull-Flums vom 2. Dezember 2024

Lockerungen im Zweitwohnungsgesetz – folgen Anpassungen in der kantonalen Raumplanung?

Antwort der Regierung vom 1. April 2025

Lukas Huber-Wildhaus-Alt St.Johann und Christoph Gull-Flums stellen in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2024 verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Änderung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, SR 702 [abgekürzt ZWG]) und allfälligen Anpassungen in der kantonalen Raumplanung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Zweitwohnungsinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommen. Das ZWG ist seit dem 1. Januar 2016 in Kraft. In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent dürfen somit keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden. Lediglich die Erstellung touristisch bewirtschafteter Zweitwohnungen ist weiterhin erlaubt.

Seit dem 1. Oktober 2024 gelten neue Regeln für Wohnungen und Gebäude, die vor der Abstimmung über die Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 gebaut bzw. bewilligt wurden. Bisher war eine Erweiterung solcher altrechtlicher Wohnungen um 30 Prozent zulässig, aber ohne die Schaffung zusätzlicher Wohnungen und ohne Abriss / Wiederaufbau des Gebäudes. Neu dürfen bei der Erweiterung solcher altrechtlicher Wohnungen auch zusätzliche Wohnungen geschaffen werden. Seit der Revision ist es überdies zulässig, die 30-Prozent-Erweiterung mit dem Abbruch und Wiederaufbau des Gebäudes zu kombinieren. Dabei darf auch eine geringe Standortverschiebung erfolgen.

Die Liste der Zweitwohnungsgemeinden nach Wohnungsinventar des Bundesamtes für Raumentwicklung wird jährlich per 31. März neu publiziert, d.h. die Liste verändert sich jährlich. Die Zweitwohnungsgemeinden sind daher keine feste Grösse, sondern es besteht eine ständige Fluktuation. Schon aus diesem Grund konnten bzw. können die Zweitwohnungsgemeinden bei der Ausarbeitung des Berechnungsmodells zur Siedlungsgebiets- und zur Bauzonendimensionierung nicht gesondert berücksichtigt werden. Beim Überschreiten der 20-Prozent-Grenze kommen neue Zweitwohnungsgemeinden dazu und bestehende fallen weg – u.a. auch aufgrund von Gemeindefusionen. Hemberg und Oberhelfenschwil waren z.B. vor der Fusion mit Neckertal Zweitwohnungsgemeinden. Durch die Fusion sind nun alle drei (ehemaligen) Gemeinden – zumindest vorläufig – nicht mehr dem ZWG unterstellt. Längerfristig kann sich dies jedoch wieder ändern. Auch Walenstadt, Lichtensteig und Bad Ragaz haben die Zweitwohnungsmarke bereits kurzzeitig einmal überschritten.

Aktuell sind im Kanton St.Gallen folgende Gemeinden dem Zweitwohnungsgesetz unterstellt: Amden, Flums, Nesslau, Pfäfers, Quarten und Wildhaus-Alt St.Johann.

In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700; abgekürzt RPG [erste Revisionsetappe, sog. RPG 1]) angenommen. Diese Änderung hatte zum Ziel, die Zersiedlung einzuschränken. Damit werden die zu grossen Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt. Dies garantiert eine kompaktere Siedlungsentwicklung, schont die Landschaft und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv. Das teilrevidierte RPG und die revidierte Raumplanungs-

verordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) traten auf den 1. Mai 2014 in Kraft und die Kantone wurden angehalten, ihr Siedlungsgebiet innert fünf Jahren anzupassen. Der Kanton St.Gallen hat in der Folge seinen Richtplan an die geänderten Vorgaben angepasst; diese Anpassung wurde vom Bund am 1. November 2017 genehmigt. Seither gilt zur Berechnung der Siedlungsgebietsgrösse das sogenannte «St.Galler Berechnungsmodell zur Dimensionierung des Siedlungsgebiets für Wohn- und Mischnutzungen».

Die erwähnten, vom Zweitwohnungsgesetz betroffenen Gemeinden liegen gemäss Raumkonzept des Kantons mit Ausnahme der Gemeinde Flums, die der Landschaft mit kompakten Siedlungen zugewiesen ist, alle in der Kultur- und Agrarlandschaft und sind zusätzlich als Tourismusgebiet bezeichnet. Für diesen Raumtyp wird insgesamt eine zurückhaltende Siedlungsentwicklung angestrebt. Die touristischen Potenziale sollen landschaftsverträglich gestaltet und stärker in Wert gesetzt und die bestehende Gebäudesubstanz erneuert und landschaftsverträglich entwickelt werden. Die Wachstumsverteilung der verschiedenen Raumtypen wurde im Rahmen der Anpassung des Richtplans an die Vorgaben des revidierten RPG festgelegt. Dabei wurde den Gemeinden auch ein Spielraum zugestanden, um spezielle Entwicklungen aufzufangen. Das St.Galler Berechnungsmodell und seine Parameter werden alle vier Jahre überprüft. Dem Bund, der Regierung sowie dem Kantonsrat wird periodisch Bericht erstattet – letztmals im Jahr 2022 (40.22.07 «Berichterstattung 2022 über den kantonalen Richtplan»). Da die Entwicklung bislang innerhalb der gesetzten Bandbreite verlief, wurden keine Massnahmen ergriffen, die eine Änderung des Berechnungsmodells bedingen.

Mit der Genehmigung des Richtplankoordinationsblatts S44 «Touristische Entwicklungskonzepte, Beherbergung und Ressorts» wurde das Thema Zweitwohnungen zusätzlich in den Richtplan aufgenommen (Richtplan-Anpassung 2018).

In Tourismuszentren und deren Nachbargemeinden können aufgrund der starken Nachfrage nach Zweitwohnungen die Preise von Erstwohnungen für Einheimische wirtschaftlich kaum oder nicht mehr tragbar sein; mithin fehlt es an preisgünstigem Wohnraum für Einheimische (Miet- und Eigentumswohnungen). Ferner kann je nach Örtlichkeit unter Umständen ein Umnutzungsdruck auf sog. altrechtliche Erstwohnungen entstehen. Eine Untersuchung im Kanton St.Gallen aus dem Jahr 2014 zeigte, dass in touristischen Gebieten kein Bedarf zur Förderung preisgünstiger Erstwohnungen bestand. Gleichwohl wurden die touristischen Gemeinden angehalten, die Entwicklung zu beobachten und bei Bedarf Massnahmen nach Art. 12 ZWG zu ergreifen (siehe dazu auch Antwort zu Frage 4).

Gemäss Art. 3 ZWG legen die Kantone bei Bedarf im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen fest. Wie erwähnt, werden die Hotellerie und die bewirtschafteten Zweitwohnungen mit dem räumlichen Tourismuskonzept RTEK gefördert (Förderung von Resorts).

Zu den einzelnen Fragen:

1. *In welcher Form steht die Regierung im Austausch mit Zweitwohnungsgemeinden? War sich die Regierung der ausgeführten Problematik bei der Gesamtüberarbeitung im Jahr 2017 bewusst?*

   Die Regierung ist bei Bedarf im Austausch mit den Zweitwohnungsgemeinden. Bei der Ausarbeitung des Berechnungsmodells zur Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung wurde bewusst auf ein möglichst einfaches Modell mit wenigen Faktoren geachtet. Auf Faktoren, die eine zusätzliche Komplexität mit sich bringen, die Genauigkeit der Modellrechnung aber nur scheinbar verbessern, wurde verzichtet. Zu diesen Faktoren gehö-

ren zum Beispiel der Wohnflächenmehrbedarf, die Zweitwohnungsproblematik, das Streusiedlungsgebiet oder eine Gemeindetypologie mit vielen Kategorien, wie sie der Bund für seine Berechnungen verwendet. Zudem wurde bei der Erarbeitung des St.Galler Berechnungsmodells ein sog. «Spielraum» einbezogen, der unterschiedliche Entwicklungen der Gemeinden auffangen kann. Die erwähnten Grundbedingungen einer Gemeinde werden im Ortsplanungsprozess und in der Beurteilung der Ortsplanung durch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) angemessen berücksichtigt.

2. *Aus welchem Grund verzichtete die Regierung auf die Berücksichtigung der Zweitwohnungen in der Gesamtüberarbeitung des Richtplans für den Teil Siedlung im Jahr 2017?*

   Die Regierung hat im Richtplantext 2017 (Beschluss 2.2) explizit erwähnt, dass besondere Voraussetzungen wie ein hoher Anteil an Zweitwohnungen oder besondere Ansprüche von Tourismusgemeinden in die Beurteilung des Bedarfs einzubeziehen sind. Die Nutzungsplanungen der einzelnen Gemeinden werden deshalb durch das AREG spezifisch daraufhin geprüft, und die Resultate fliessen in die Beurteilung der Bauzonengrösse ein.

3. *Anerkennt die Regierung, dass dadurch der Bedarf an Bauflächen in Zweitwohnungsgemeinden faktisch viel höher ist als berechnet?*

   Der Bau neuer Zweitwohnungen ist in Zweitwohnungsgemeinden nur in folgenden Fällen zulässig:
   1. als strukturierter Beherbergungsbetrieb nach Art. 7 Abs. 2 Bst. B ZWG;
   2. als Einliegerwohnung nach Art. 7 Abs. 2 Bst a ZWG;
   3. zur Querfinanzierung strukturierter Beherbergungsbetriebe nach Art. 8 ZWG.

   Für die strukturierten Beherbergungsbetriebe sieht Art. 17 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1) Intensiverholungs- und Arbeitszonen vor. Die reinen Wohnzonen sind daher – ausser allenfalls im Fall der Einliegerwohnungen, die jedoch von untergeordneter Bedeutung sind – vom Zweitwohnungs-Neubau nicht betroffen und somit auch nicht kapazitätsrelevant.

   Die Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen hat auf die Verfügbarkeit von Bauland keinen Einfluss, weil es hier durchwegs um bereits überbaute Liegenschaften geht. Die altrechtlichen Liegenschaften sind ausserdem frei nutzbar, d.h. aus Erstwohnungen können Zweitwohnungen entstehen und umgekehrt könnten aus Zweitwohnungen also auch jederzeit wieder Erstwohnungen entstehen. Die Nutzung / Umnutzung ohne bauliche Veränderung ist überdies nicht im Grundbuch einzutragen und bedarf keiner Baubewilligung, d.h. die Voraussehbarkeit und Kontrolle über diese Umnutzungen ist fast unmöglich (siehe aber unten zu Art. 12 ZWG).

   Auch die Revision von Art. 11 ZWG, die per 1. Oktober 2024 in Kraft getreten ist, hat keinen Einfluss auf die Baulandverfügbarkeit, weil auch hier nur altrechtliche Bauten betroffen sind, die vor dem 11. März 2012 bereits bestanden bzw. bewilligt waren. Die zusätzlichen Erweiterungsmöglichkeiten, die der abgeänderte Art. 11 bietet, betreffen einzig die Kumulation von Abriss / Wiederaufbau mit der Erweiterung um 30 Prozent. Die Erweiterung um 30 Prozent war jedoch schon vor der Revision von Art. 11 ZWG möglich. Geändert hat sich nur, dass nun Erweiterungen gleichzeitig mit einem Wiederaufbau bzw. einem Neubau des Gebäudes realisiert werden dürfen und dass im Rahmen der zulässigen Erweiterung auch zusätzliche Wohnungen geschaffen werden dürfen. Die Kumulation von Erweiterung und Wiederaufbau kommt jedoch der Baulandverfügbarkeit eher entgegen, da neuerdings die erweiterten Bauten auf der Parzelle auch geringfügig verschoben werden dürfen. Dies entspricht ganz der Zielsetzung der inneren Verdichtung.

Zudem wäre der Bedarf an Bauflächen unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung anstelle der ständigen Wohnbevölkerung keinesfalls viel höher. Die Unterschiede in den Auszonungsgemeinden bezüglich der auszuzonenden Fläche betrügen in keiner Gemeinde mehr als 0,4 Hektaren (4'000 Quadratmeter). Bei der Gemeinde mit der grössten auszuzonenden Fläche, Wildhaus-Alt St.Johann, würde die auszuzonende Fläche um 1'000 Quadratmeter (von 13,3 Hektaren auf 13,2 Hektaren) sinken. Bei den beiden Zweitwohnungsgemeinden, die nicht auszonen müssen, würde die optionale Siedlungsgebietsfläche um maximal 0,3 Hektaren steigen.

4. *Wie berücksichtigen andere Tourismuskantone der Schweiz die Zweitwohnungen in der kantonalen Raumentwicklung?*

   Nach Art. 12 ZWG können die Gemeinden bzw. der Kanton Massnahmen zur Vermeidung von unerwünschten Entwicklungen aufgrund der Umnutzung von Erstwohnungen zu Zweitwohnungen ergreifen. Von dieser Bestimmung wurde im Kanton St.Gallen bis anhin noch kein Gebrauch gemacht, auch wenn dies in einzelnen Gemeinden sicherlich sinnvoll wäre. In den Kantonen Graubünden, Bern und Wallis gibt es bereits diverse Beispiele für mögliche Regelungen auf Gemeindeebene.

5. *Welche Auswirkungen auf die Zweitwohnungsanteile erwartet die Regierung durch das Inkrafttreten der Änderung im Zweitwohnungsgesetz?*

   Durch die Lockerung des ZWG wird keine wesentliche Zunahme des Zweitwohnungsanteils erwartet. Die Erweiterung altrechtlicher Wohnungen um 30 Prozent war bereits vor der Revision von Art. 11 ZWG zulässig. Geändert hat sich nur, dass gleichzeitig neue Wohnungen (kleinere Einheiten) geschaffen werden können, was sich aber nur auf die Anzahl der Wohnungen und nicht auf die Fläche – insbesondere nicht auf die Verfügbarkeit von Bauland – auswirkt. Da ebenso die Zusammenlegung von Wohnungen möglich ist, wird sich die Statistik letztendlich wohl ausgleichen.

   Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, dürfte sich die neue Möglichkeit des Wiederaufbaus mit gleichzeitiger geringer Standortverschiebung positiv auf die Baulandverfügbarkeit auswirken, weil dadurch eine sinnvollere innere Verdichtung ermöglicht wird.

6. *Ist die Regierung bereit, die Berechnungen im Bereich der Siedlungsentwicklung dahingehend anzupassen, dass die spezielle Situation von Zweitwohnungsgemeinden angemessen berücksichtigt wird?*

   Eine Berücksichtigung der Zweitwohnungsgemeinden im Berechnungsmodell wäre angesichts der kleinen zu erwartenden Unterschiede, der die Erhöhung der Komplexität des Modells gegenübersteht, nicht sinnvoll. Vielmehr muss im zugehörigen Ortsplanungsprozess die spezielle Siedlungssituation berücksichtigt werden. Die Situation der Zweitwohnungsgemeinden wird im St.Galler Berechnungsmodell durch den gewährten Spielraum aufgefangen.

7. *Beabsichtigt die Regierung eine generelle Überarbeitung der Berechnungen im Bereich der Siedlungsentwicklung – aufgrund neuer Wachstumsprognosen (höhere Zuwanderung in die Schweiz, Bereitstellung von Wohnraum für Personen des Asylwesens durch die Gemeinden usw.)?*

   Das Berechnungsmodell wird gemäss Richtplan alle vier Jahre überprüft und allenfalls angepasst. Der nächste Zeitpunkt dafür steht kurz bevor (Jahre 2025 / 2026). Dabei können voraussichtlich auch die dannzumal verfügbaren neuen kantonalen Bevölkerungsszena-

rien des Bundesamtes für Statistik berücksichtigt werden. Ob und wenn ja welche Änderungen am Modell vorgenommen werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht benannt werden.

Das bisherige Monitoring zeigt Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung des Kantons St.Gallen gegenüber der Modellannahme (Szenario Referenz). Nachdem die Entwicklung 2021 unter den Erwartungen lag, entsprach sie 2022 wieder weitgehend dem Referenzszenario und lag 2023 leicht darüber, unter anderem aufgrund zusätzlicher Zuwanderung im Kontext des Ukraine-Kriegs. Die Entwicklung bewegt sich somit weiterhin innerhalb der definierten Bandbreite, weshalb bislang keine Anpassung erforderlich war.