



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Kommission für Umwelt, Raumplanung und  
Energie des Nationalrates  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 13. Februar 2023

**20.456 n Pa. Iv. Candinas. Unnötige und schädliche Beschränkungen des  
Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen  
Wohnungen aufheben; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. November 2022 laden Sie uns ein, zur im Titel genannten Vorlage  
Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Die Regierung des Kantons St.Gallen stimmt der Vorlage zu Art. 11 Abs. 2 bis 4 des  
Zweitwohnungsgesetzes (SR 702; abgekürzt ZWG) zu. Der Minderheitsantrag zu Art. 11  
Abs. 3<sup>bis</sup> ZWG wird hingegen abgelehnt.

Zu den einzelnen Artikeln haben wir nachfolgende Bemerkungen anzubringen:

*Art. 11 Abs. 2 ZWG*

Die Zulässigkeit der Kumulation von Erweiterung und Wiederaufbau der altrechtlichen  
Wohnungen ist zu begrüssen, da dadurch einerseits eine verdichtete Bauweise ermöglicht  
wird und andererseits bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt werden. In der Praxis hat  
sich nämlich gezeigt, dass die Abgrenzung von Bauvorhaben der Kategorie «Abbruch und  
Wiederaufbau» (bei der keine Erweiterung möglich ist) oder «Umbau» (bei der eine Erwei-  
terung um 30 Prozent möglich ist) den Gemeinden beim Vollzug oft Schwierigkeiten berei-  
tet.

Zu beachten ist dabei, dass nur eine einmalige Erweiterung der Hauptnutzfläche zulässig  
ist und jede zusätzliche (spätere) Erweiterung zu einer Nutzungsbeschränkung führen  
muss. Durch die Einmaligkeit der Erweiterung ohne Nutzungsbeschränkung wird die Ka-  
pazität an bewilligungsfreiem Zweitwohnungsraum in einigen Jahren ausgeschöpft sein.

Um Erweiterungen ohne Nutzungsbeschränkung zu einem späteren Zeitpunkt auszu-  
schliessen, ist allerdings noch eine verlässliche Registrierungspraxis zu etablieren. Dies



könnte allenfalls mittels Kennzeichnung im eidgenössischen Gebäude- und Wohnregister (GWR) erfolgen.

Neu soll die (einmalige) Erweiterung der vorbestehenden Hauptnutzfläche auch mit der Schaffung zusätzlicher Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung kombiniert werden können. Durch diese Möglichkeit der Erweiterung der Hauptnutzfläche und gleichzeitiger Schaffung zusätzlicher Wohnungen ergeben sich neue Finanzierungsmöglichkeiten für energetische Sanierungen. Damit werden auch Umbau- und Renovationsprojekte gefördert, die im Vergleich zum Neubau die umweltfreundlichere Variante darstellen. Davon könnte auch die regionale Bauwirtschaft erheblich profitieren.

Die aktuelle Regelung des Art. 11 ZWG lässt die Schaffung zusätzlicher Wohnungen nur ohne Erweiterung zu, was zwangsläufig zu Kleinstwohnungen führt, die sich kaum mehr als Erstwohnung eignen. Die Vorlage ist auch aus diesem Grund zu begrüßen, da sie der Tendenz zu Kleinstwohnungen entgegenwirkt und somit auch bessere Möglichkeiten zur Erhaltung von Erstwohnungsraum bietet.

Auch wenn der Kanton St.Gallen keine sogenannten «Hotspot-Gemeinden» aufweist, ist die Verteuerung und Verknappung von Erstwohnungen durch Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen dennoch nicht ganz von der Hand zu weisen. Insbesondere trifft dies für die Auszonungsgemeinden zu. Im Kanton St.Gallen sind über die Hälfte der Zweitwohnungsgemeinden gleichzeitig Auszonungsgemeinden. Dieser Tendenz der Verknappung von Erstwohnungen kann bei Bedarf aber mit raumplanerischen Mitteln (Richt- und Nutzungsplanung) oder durch Inanspruchnahme der in Art. 12 ZWG aufgeführten Massnahmen entgegengewirkt werden.

#### Art. 11 Abs. 3 ZWG

Abs. 3 der Vorlage beinhaltet materiellrechtlich keine Neuerungen.

Die in der ersten Zeile abgeänderte Formulierung «Übersteigt die Erweiterung einer *bestehenden* Wohnung ...» erscheint jedoch unglücklich, weil die Textabweichung vom geltenden Gesetzestext nahelegt, dass hiermit nicht nur altrechtliche Wohnungen gemeint sein könnten, sondern alle «bestehenden» Wohnungen und dass somit mehr als eine Erweiterung mit Umnutzung in Zweitwohnungen möglich sein könnte.

Im Hinblick darauf, dass sich der ganze Art. 11 ZWG nur mit altrechtlichen Wohnungen befasst, ist der aktuelle Wortlaut «Übersteigen Erweiterungen» durchaus klar und dem gegenständlichen Vorschlag vorzuziehen.

#### Art. 11 Abs. 3<sup>bis</sup> ZWG (Minderheitsantrag)

Der Minderheitsantrag sieht vor, dass die Kumulierung der Erweiterung der Hauptnutzfläche um 30 Prozent gemäss dem zweiten Satz von Abs. 2 mit der Schaffung von zusätzlichen Wohnungen und Gebäuden gemäss dem dritten Satz von Abs. 2 nur in durch das kantonale Recht explizit bezeichneten Gemeinden zulässig sein soll.



Der Minderheitsantrag überträgt den Kantonen die Pflicht zur Bezeichnung von Gemeinden im «kantonalen Recht», das heisst in einem Gesetz oder zumindest in einer Verordnung. Die Liste der Gemeinden mit einem 20-Prozent-Anteil ist jedoch ständigen Änderungen unterworfen. So können z.B. Gemeinden durch Fusion unter den 20-Prozent-Anteil fallen, andere können durch Abwanderung oder Umnutzung in den 20-Prozent-Bereich fallen. Dies würde jedes Mal eine Gesetzes- bzw. Ordnungsrevision nach sich ziehen und ist daher nicht sinnvoll.

Zudem ist der Vorschlag abzulehnen, weil für die Auswahl dieser «bevorzugten» Gemeinden keine dem Gleichheitsgrundsatz genügenden Auswahlkriterien zur Verfügung stehen. Die Gefahr der Schaffung von Ungerechtigkeiten unter den Gemeinden wäre beträchtlich. Im Zweifel würden womöglich viele Kantone dazu neigen, alle Zweitwohnungsgemeinden als nach Abs. 3<sup>bis</sup> berechtigt zu bezeichnen, was kaum zielführend wäre.

Diese zusätzlich für die Kantone geschaffene Aufgabe ist somit einerseits verfassungsrechtlich bedenklich, aber auch verwaltungstechnisch eher schwerfällig. Der Vorschlag ist auch deshalb abzulehnen, weil das ZWG den Kantonen (und den Gemeinden) bereits gleichwertige Steuerungsinstrumente zur Verfügung stellt.

Einerseits stehen raumplanerische Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung zur Verfügung. So können die Kantone bei Bedarf von Art. 3 Abs. 1 ZWG Gebrauch machen und im Richtplan Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen festlegen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 ZWG können sie zudem Vorschriften erlassen, welche die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das ZWG.

Art 12 Abs. 1 ZWG sieht vor, dass die Kantone und Gemeinden bei Bedarf die Massnahmen ergreifen müssen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.

Gemäss Art 12 Abs. 2 ZWG können die Kantone die Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnzwecken sowie die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 11 Abs. 2–4 stärker einschränken als das ZWG. Soweit die nutzungsmässigen und baulichen Änderungen nicht der Baubewilligungspflicht unterstehen, können die Kantone sie ihr unterstellen.

Der Minderheitsantrag geht somit nicht über das hinaus, was auch in Art. 12 ZWG vorgesehen ist. Die Kantone können bereits unter dem geltenden Recht die gewünschten Massnahmen ergreifen. Art. 12 ZWG beinhaltet ein detailliertes Instrumentarium im Hinblick auf die Handhabung der in Art. 11 ZWG vorgesehenen Nutzungen.

#### *Art. 11 Abs. 4 ZWG*

Diese Bestimmung enthält keine materiellrechtlichen Neuerungen. Der Verweis auf die Anwendbarkeit der Raumplanungsgesetzgebung ausserhalb der Bauzonen wurde (sinn-gemäss) aus dem geltenden Abs. 3 hierhin verschoben. Dies darf jedoch nicht darüber



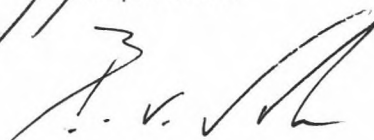
hinwegtäuschen, dass die vorgesehenen Erleichterungen des Art. 11 ZWG auch im Nichtbaugewerbe grundsätzlich ihre Wirkungen entfalten können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Marc Mächler  
Vizepräsident



  
Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär

**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
[info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)