BUD / Interpellation Bosshard-St.Gallen vom 10. Juni 2026

Umsetzung von RPG 2: Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen

Antwort der Regierung vom 27. Oktober 2026

Daniel Bosshard-St.Gallen erkundigt sich in seiner Interpellation vom 10. Juni 2026 nach der Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (AS 2025, 640; nachfolgend RPG 2) seit 1. Juli 2026 im Zusammenhang mit der Erweiterung und dem Ersatz altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Altrechtliche Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen hatten vor RPG 2 eine gewisse Entwicklungsmöglichkeit, die für Restaurants und Hotels mit Blick auf heutige Betriebsanforderungen jedoch teilweise zu eng bemessen waren. Die neuen Bestimmungen erlauben den betroffenen Betrieben, sich wesentlich stärker weiterzuentwickeln. Neu können Abbruch und Wiederaufbau altrechtlicher Gewerbebauten bewilligt werden, sofern die Baute rechtmässig erstellt oder geändert wurde, keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist. Ausgehend vom Bestand am 1. Januar 1980 sind Erweiterungen bei gleicher Nutzung beschränkt möglich und dürfen dann eine Obergrenze überschreiten, wenn die Erweiterung für die Betriebsfortführung erforderlich ist und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Hinzu kommt neu die Möglichkeit weitergehender Erweiterungen, die durch Abbruch anderer Objekte in der gleichen Geländekammer kompensiert werden.

Unabhängig von den Möglichkeiten nach Art. 37a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) stellt der Gebietsansatz ein freiwilliges Planungsinstrument dar, das es ermöglichen soll, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen den kantonalen und regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen. Dies kann insbesondere in ländlichen Räumen und im Berggebiet zu mehr Handlungsspielraum bei baulichen Vorhaben führen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie viele altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen bestehen im Kanton St.Gallen und welche Charakteristiken weisen diese auf?*

   Im Kanton St.Gallen bestehen gemäss den Erhebungen 160 Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen.[1] Ob diese altrechtlichen Bestand haben, ist im Einzelfall zu prüfen. Regionale Schwerpunkte von Gastbetrieben (Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms, Gelaterias und Bars) liegen in den Wahlkreisen Toggenburg, See-Gaster und St.Gallen, was sich mit der topografischen und touristischen Struktur dieser Regionen erklären lässt. Der überwiegende Teil der erfassten Betriebe, rund 78 Prozent, ist rein gastgewerblich ohne Beherbergungsangebot. Betriebe mit Übernachtungsmöglichkeit, konkret Hotels, Gasthöfe, Restaurants mit Beherbergungsangebot sowie Kollektivunterkünfte, machen rund 16 Prozent aus und liegen mehrheitlich im Toggenburg, im Sarganserland und

[1] Statistik der Unternehmensdemografie (STATENT) des Bundesamtes für Statistik (BFS), 2023.

in der Region Werdenberg. Bars und Campingplätze stellen eine untergeordnete Kategorie dar.

2. *Welche Kriterien berücksichtigt der Kanton bei der Beurteilung von Erweiterungen oder Ersatzneubauten altrechtlicher Gast- und Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Bauzonen, insbesondere hinsichtlich Landschaftsschutzes, Erschliessung, Verkehrsaufkommen und Funktion des Betriebs?*

   Mehrnutzungen nach Art. 43 Abs. 6 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) müssen insgesamt in einem vernünftigen Verhältnis zu den vorgesehenen Aufwertungen und kompensatorischen Massnahmen stehen (Bst. b und c). Es sind Aufwertungen vorzusehen und auszuführen, die es ermöglichen, mit zumutbarem Aufwand die bestmögliche Situation zu schaffen. Die Beurteilung hat einzelfallweise zu erfolgen. Im Übrigen wird bereits heute am konkreten Bauvorhaben unter Einbezug der zuständigen Fachstellen die Vereinbarkeit mit überlagernden Schutzzonen (z.B. Landschaftsschutz-, Ortsbildschutz- oder Naturschutzgebiete) geprüft. Die Prüfkriterien leiten sich von den jeweiligen Schutzzielen ab. Betreffend Erschliessung ist festzuhalten, dass jede Baubewilligung einer hinreichenden Erschliessung bedarf und diese fallweise zu beurteilen ist. Darin spielt das Verkehrsaufkommen eine nicht unwesentliche Rolle.

3. *Prüft der Kanton systematisch, inwieweit altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe schutzwürdig sind und welche Auswirkungen eine Erweiterung oder ein Ersatzneubau auf diese Werte haben kann?*

   Eine systematische Überprüfung des Schutzstatus speziell der 160 Gast- und Beherbergungsbetriebe besteht nicht. Schutzwürdige Objekte werden in öffentlich einsehbaren Schutzinventaren erfasst und fachlich beschrieben. Die Prüfung der Schutzwürdigkeit, insbesondere die Erfassung neuer Schutzobjekte, erfolgt im Kanton St.Gallen gestützt auf Art. 121 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) i.V.m. Art. 11 der Verordnung zum PBG (sGS 731.11; abgekürzt PBV) arbeitsteilig zwischen der zuständigen Stelle der politischen Gemeinde und der zuständigen kantonalen Stelle. Im Baubewilligungsverfahren prüfen, je nach Zuständigkeit, die politischen Gemeinden oder die kantonale Denkmalpflege, ob es sich um eine schutzwürdige Baute handelt, ob diese in ein Inventar aufgenommen werden soll und ob eine Erweiterung oder ein Ersatzneubau die Schutzwürdigkeit des Schutzobjekts nicht wesentlich beeinträchtigt.

4. *Welche Anforderungen stellt der Kanton an die nach Art. 43 Abs. 6 und 7 RPV erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen?*

   Es handelt sich hier um eine Regelung, die als eine Art «Gebietsansatz light» unmittelbar über das Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommt. Grundlage dafür bildet eine räumliche Gesamtbetrachtung für die betroffene Geländekammer:
   – Die Kompensationsmassnahmen (quantitativer Ausgleich) zielen direkt auf das gesetzliche Stabilisierungsziel ab (Begrenzung von Gebäuden und versiegelten Flächen).
   – Bei Aufwertungsmassnahmen (qualitativer Ausgleich) geht es um die Stärkung der Landschaftsqualität, der Biodiversität und der ökologischen Funktionen der betroffenen Geländekammer. Es sind Aufwertungen vorzusehen und auszuführen, die mit einem zumutbaren Aufwand die bestmögliche Situation schaffen und zu einer verbesserten Gesamtsituation unter Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung beitragen (Art. 1 und 3 RPG).

Die Massnahmen dürfen nicht beliebig umgesetzt werden, sondern müssen im gleichen funktionalen Gebiet erfolgen und stellen einen Teil der Baubewilligung dar. Mit der Bauausführung darf dann begonnen werden, wenn kompensatorische Abbrüche und Rekultivierungen erfolgt oder zumindest sichergestellt sind (Art. 25e Abs. 5 RPV). Dies ist in der Baubewilligung für den Einzelfall festzulegen.

5. *Wie stellt die Regierung sicher, dass die neuen Möglichkeiten des RPG 2 nicht zu einer schleichenden Aufweichung des raumplanerischen Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet führen?*

Im Zentrum der aktuell laufenden Arbeiten steht das Stabilisierungskonzept. In den Jahren 2026 und 2027 werden die dafür erforderlichen Grundlagen unter Einbezug aller relevanten Akteure erarbeitet. Innerhalb von fünf Jahren ist bis zum Jahr 2030 im kantonalen Richtplan das Gesamtkonzept zur Stabilisierung der Anzahl Bauten und unversiegelter Flächen ausserhalb der Bauzonen zu verankern (Art. 8c RPG).

Die Umsetzung des Planungsansatzes ausserhalb der Bauzonen (Nichtbauzonen mit zu kompensierender Nutzung gemäss Art. 18bis RPG) ist für die Regierung nicht prioritär. Ein entsprechender Anstoss müsste von den politischen Gemeinden oder Regionen kommen. Der Planungsansatz erfordert ebenfalls eine Verankerung der konzeptionellen Rahmenbedingungen auf Stufe des kantonalen Richtplans. Im Nutzungsplanungsverfahren sind zudem entsprechende Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen (Art. 18bis RPG) festzulegen. Im Bewilligungsverfahren ist zu überprüfen und sicherzustellen, dass die zu kompensierenden Nutzungen mit den erforderlichen Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verknüpft werden und dies im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu einer Verbesserung der Gesamtsituation im betreffenden Gebiet und in der Summe zu einer Verbesserung der Siedlungsstruktur, der Landschaft, der Baukultur, des Kulturlands und der Biodiversität führt. Zu beachten ist, dass die Aufnahme des Gebietsansatzes in den kantonalen Richtplan voraussetzt, dass eine genehmigte Stabilisierungsstrategie vorliegt (Art. 38b Abs. 2 RPG).

6. *Wie stellt die Regierung sicher, dass Erweiterungen oder Ersatzneubauten tatsächlich touristischen Zwecken dienen und nicht faktisch zur Schaffung von Zweitwohnungen, Aparthotels oder anderen tourismusfremden Nutzungen führen?*

Dies wird über den Vollzug beim Bauen ausserhalb der Bauzone sichergestellt. Die Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung halten unmissverständlich fest, dass diese Spezialbestimmungen beispielsweise nicht auf strukturierte Beherbergungsbetriebe auszudehnen sind. Massgebend ist daher nicht die formale Bezeichnung eines Vorhabens, sondern dessen tatsächliche, touristisch ausgerichtete Bewirtschaftung.