

Gemeinde Sils i.E./Segl

Planungsbericht zur Änderung des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (Verschärfung der kommunalen und bundesrechtlichen Regelung)

I. Ausgangslage

1. Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahre 2012 ist per 1. Januar 2016 das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) und die dazugehörige Verordnung (ZWV) erlassen worden. Gemäss dieser Gesetzgebung sind in Gemeinden, in denen der Zweitwohnungsanteil über 20 % liegt, grundsätzlich keine neuen Zweitwohnungen mehr zulässig (Art. 6 ZWG). Altrechtliche Wohnungen sind unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art der Wohnnutzung dagegen grundsätzlich frei (Art. 11 Abs. 1 ZWG). Solche Wohnungen dürfen im Rahmen der vorbestandene Hauptnutzfläche sogar erneuert, umgebaut und wiederaufgebaut werden (Art. 11 Abs. 2 ZWG). Die Kantone – im Kanton Graubünden auch die Gemeinden – können dabei generell Vorschriften erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als dieses Gesetz (Art. 3 Abs. 2 ZWG). Ausserdem haben sie bei Bedarf die Massnahmen zu ergreifen, *«die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken ergeben können»* (Art. 12 Abs. 1 ZWG). Zu diesem Zweck können sie ausserdem *«die Umnutzung von bisher zu Erstwohnungszwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken sowie die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 11 Abs. 2 – 4 stärker einschränken als dieses Gesetz. Soweit diese nutzungsmässigen und baulichen Änderungen nicht der Baubewilligungspflicht unterstehen, können die Kantone sie ihr unterstellen»* (Art. 12 Abs. 2 ZWG).
2. Wie die meisten Tourismusgemeinden im Kanton und vor allem im Oberengadin hatte die Gemeinde Sils i.E./Segl (Sils) bereits vor Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahre 2012 über eine Erstwohnungsanteils- und Kontingentierungsregelung verfügt, mit welcher der Erstwohnungsbau gefördert und der Zweitwohnungsbau eingeschränkt werden sollte (Art. 69 ff. BauG). Von dieser im Baugesetz integrierten Regelung erfasst waren sowohl Neubauten wie Umbauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten und bauliche Erweiterungen sowie Umnutzungen.
3. Nach Erlass von ZWG und ZWV sah die Gemeinde keine Notwendigkeit mehr, die Erstwohnungsanteils- und Kontingentierungsregelung aufrecht zu erhalten, weshalb die Gemeindeversammlung diese am 12. Juli 2018 in Zuge des neu erlassenen Gesetzes über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E./Segl (kommunales Zweitwohnungsgesetz) aufhob und sich hinsichtlich der bereits bestehenden Erstwohnungen auf eine Ersatzabgabe bei Ablösung einer zwanzigjährigen Nutzungsdauer beschränkte (Art. 6 kZWG). Daneben wurde durch diesen Erlass im Sinne einer Verschärfung der bundesrechtlichen Regelung die Möglichkeit zur Schaffung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen und die Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben eingeschränkt, ebenso die Umnutzung von geschützten Bauten in Zweitwohnungen. Dieser Erlass wurde durch die Regierung mit Beschluss vom 18. Dezember 2018 genehmigt lediglich versehen mit einer Auflage bezüglich die Nutzung von Erstwohnungen.
4. Wie schon vorher, zeigte sich auch nach diesem Erlass die Wohnsituation in Sils für die einheimische Bevölkerung einigermassen entspannt. Einerseits weil zahlreiche Wohnbauten mit

altrechtlichen Wohnungen vorhanden waren, welche entweder Ortsansässigen gehörten oder diesen mietweise zur Verfügung gestellt wurden, andererseits weil im Zuge der früheren Wohnüberbauungen wegen der Erstwohnanteilsregelung auch immer wieder Erstwohnungen geschaffen worden waren, und zwar auch preisgünstige, was nicht zuletzt auch damit zusammenhing, dass das Bundesgericht in einem schon vor der Jahrtausendwende erlassenen Entscheid festgehalten hatte, dass im Falle der so entstandenen Erstwohnungen kein Anspruch auf Deckung der Anlagekosten bestehen würde und die Mietpreise vielmehr so ausgestaltet sein müssten, dass sie auch für Durchschnittsverdiener bezahlbar wären. Dazu kam, dass bis Ende 2019 die Nachfrage nach Zweitwohnungsnutzungen vergleichsweise bescheiden war. Deshalb hatten die Stimmbürger es im Jahre 2018 auch als verantwortbar erachtet, generell die Ablösung der Erstwohnungspflicht nach zwanzig Jahren zuzulassen, also nicht nur die Erstwohnungspflicht jener Erstwohnungen, die über die Erstwohnungsanteile hinaus geschaffen worden sind.

II. Unerwünschte Entwicklung der Wohnsituation im Sinne von Art. 12 ZWG

- 1.** Mit Ausbruch der Corona-Pandemie änderte sich die Situation jedoch grundlegend: Angesichts der Unmöglichkeit, im Ausland Ferien zu machen, erschien es für vermögende Personen wiederum attraktiv, in den Ferienregionen der Schweiz über ein Zweitwohnungsdomizil zu verfügen, welches sich gegebenenfalls auch als Homeoffice benutzen liesse. Gerade eine Immobilie im Oberengadin erwies sich aber auch als gute Geldanlage, namentlich angesichts der von den Banken erhobenen Negativzinsen und den Risiken von Aktien. All dies hatte auch in Sils einen massiven Preisanstieg von Wohneigentum generell und altrechtlichen Wohnungen im Besonderen ausgelöst, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass angesichts des bundesrechtlichen Zweitwohnungsverbots keine neuen Zweitwohnungen mehr erstellt werden dürfen und dementsprechend sich das Interesse der Käuferschaft auf die altrechtlichen Wohnungen konzentrierte, welche in der Nutzung grundsätzlich frei sind und sogar – was in diesem Zusammenhang besonders wichtig ist – auch umgebaut oder sogar abgerissen und wiederaufgebaut werden dürfen. Konsequenz: Die altrechtlichen Wohnungen beziehungsweise die Gebäude, welche solche beinhalten, sind so teuer, dass Normalverdienende beim Erwerb solcher Objekte nicht mehr mithalten können und von diesem Markt praktisch ausgeschlossen sind. Auch bei Erbteilungen ist es angesichts der gestiegenen Liegenschaftswerte für einen einzelnen Erben vielfach nicht mehr möglich, solche Objekte zu eigenen Wohnzwecken zu übernehmen.
- 2.** Als nicht weniger fatal erwies sich diese Entwicklung für die Mieter, welche bis anhin in solchen altrechtlichen Gebäuden gewohnt haben. Nach dem Verkauf von Gebäuden mit altrechtlichen Wohnungen wurde ihnen vielfach gekündigt, weil es dem Eigentümer lukrativer erschien, das Gebäude umzubauen oder sogar abzureissen, um darin Ferienwohnungen einzurichten. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an den in der Rundschau des SRF gezeigten Fall eines Achtfamilienhauses in der Gemeinde St. Moritz und an den jüngsten Bericht in der NZZ vom 2. März 2022 zu diesem Thema. Bis dahin waren die Wohnungen an acht ortsansässige Familien vermietet. Mit dem Verkauf des Hauses wurden alle Wohnungen gekündigt, weil die neue Eigentümerschaft beabsichtigte, das Gebäude umzubauen und inskünftig als Ferienwohnungen nutzen zu lassen. Für die betroffenen Personen erwies es sich als ausgesprochen schwierig, an Ort oder in der Umgebung einen Ersatz zu finden.
- 3.** Und nicht nur das. Mit dieser Entwicklung ist über Kurz oder Lang eine Entvölkerung der Dorfzentren des Oberengadins verbunden; die einheimische Bevölkerung verschwindet beziehungsweise wird an die Peripherie gedrängt. Es ist absehbar, dass am Ende bei dieser Entwicklung in den Zentren nunmehr Zweitwohnungen bleiben, welche bekanntlich lediglich während einer kurzen Zeit genutzt werden, und zwar von Personen, die sich lediglich zu Freizeit Zwecken an Ort aufhalten.

4. Diese negative Entwicklung ist in Sils besonders gut zu spüren und hat schliesslich auch dazu geführt, dass die Unternehmer des Orts und die Hotellerie zusehends Mühe haben, ihre Angestellten beziehungsweise ihr Personal unterzubringen. Bezeichnenderweise ist die Luftseilbahn Silvaplana Corvatsch im letzten Herbst an die Gemeinde herangetreten mit dem Ersuchen, auf dem Furtschellas Parkplatz Wohncontainer aufstellen zu können.
5. Dass in den Tourismusgemeinden des Oberengadins grosse Wohnungsnot besteht, ist im Übrigen nachgerade notorisch. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die diversen Artikel in den Medien, so namentlich in der Engadiner Post und in der Südschweiz. Zu erwähnen ist aber auch die bereits erwähnte Berichterstattung der Rundschau des SRF über die prekäre Wohnsituation im Oberengadin.

III. Massnahmen zur Verhinderung dieser negativen Entwicklung und zur Verbesserung der Wohnsituation

1. Angesichts dieser Entwicklung hat sich der Gemeindevorstand von Sils zum Handeln entschlossen: Er hat am 17. Januar 2022 eine Planungszone erlassen. *«Ziel ist die Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung mit Lebensmittelpunkt in Sils und für die im Gastgewerbe und in Gewerbebetrieben der Gemeinde tätigen Personen, sowie die Erhaltung eines attraktiven, belebten Siedlungszentrums Sils. Zur Zielerreichung strebt der Gemeindevorstand ein Gesamtpaket von verschiedenen Massnahmen an. Dazu gehören sowohl Neubau von erschwinglichen Erstwohnungen als auch die Prüfung von Anpassungen im kommunalen Zweitwohnungsgesetz, die zur Schaffung und zum Erhalt von Erstwohnungen führen sowie verstärkte Kontrollmechanismen».*
2. Wie das nachstehende Schema zeigt, strebt der Gemeindevorstand mit dem oben erwähnten Gesamtpaket eine Reihe von Massnahmen an, welche kurz-, mittel- und langfristig wirken sollen und vor allem sich nicht nur einschränkend auf das Eigentum auswirken, sondern auch neue Nutzungsmöglichkeiten schaffen.

Massnahmen gegen Wohnungsnot		
kurzfristig	mittelfristig	langfristig
<ul style="list-style-type: none"> – Ausschluss der Möglichkeit zur Aufhebung der Erstwohnungspflicht bei kommunalrechtlichen Erstwohnungen nach 20 Jahren – Schaffung zusätzlicher Erstwohnungen durch Einführung einer Erstwohnanteilregelung bei spezifischen baulichen Massnahmen – Schaffung zusätzlicher Erstwohnungen durch Einführung einer Erstwohnanteilregelung bei neuer und fortgesetzter Zweitwohnungsnutzung nach Handänderung 	<ul style="list-style-type: none"> – Realisierung eigener Baulandreserven in Seglias durch; <ul style="list-style-type: none"> – Gemeinde – Stiftung – Wohnbaugenossenschaft – private Promotoren – Zusatzfinanzierung durch Erträge aus Ersatz-/Lenkungsabgabe zur Schaffung von preisgünstigen Erstwohnungen (vorzugsweise Mietwohnungen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verdichtung der zulässigen Nutzung durch Erhöhen der AZ – Mobilisierung der Baulandreserven – Neueinzonungen (eher schwierig, weil Sils gemäss Datenblatt C-Gemeinde)

3. Wenn im Publikationstext der Planungszone von neu zu erstellenden erschwinglichen Erstwohnungen die Rede ist, meint der Gemeindevorstand damit die Realisierung eines Bauprojekts auf Land im Gebiet Seglias, über welches die Gemeinde derzeit noch verfügt. Allerdings dürfte die Realisierung dieses Projekts noch relativ viel Zeit in Anspruch nehmen, weshalb sich eben auch die übrigen planerischen Massnahmen aufdrängen, um der herrschenden Wohnungsnot begegnen zu können.

IV. Bemerkungen zu den vorgesehenen Änderungen im kommunalen Zweitwohnungsgesetz

1. Wie vorne bereits erwähnt, verfügen die Bündner Gemeinden ganz allgemein über die Kompetenz, Vorschriften zu erlassen, die die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als dieses Gesetz, und zwar ergibt sich diese Kompetenz aus Art. 3 Abs. 2 ZWG. In Art. 12 ZWG wird diese Kompetenz noch spezifisch hervorgehoben, und zwar für Massnahmen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken ergeben können. Wenn in Abs. 1 diese Massnahmen von einem «Bedarf» abhängig gemacht werden, wird damit eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, nämlich das Postulat, dass Eingriffe, welche mit solchen Massnahmen regelmässig verbunden sind, nur erfolgen dürfen, wenn an der betreffenden Regelung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und diese verhältnismässig ist.
2. Dass nach dem ausgeführten in Sils mit Bezug auf bezahlbaren Wohnraum eine Notlage besteht, ist nachgerade offensichtlich.
Wie das Bundesgericht schon bei den früheren Erstwohnungsanteils- und Kontingentierungsregelungen festgestellt hat, besteht ein eminentes öffentliches Interesse daran, diese Wohnungsnot beseitigen. Die Existenz einer Gemeinde hängt letztlich von ihren Einwohnern ab, also von Menschen, die an Ort leben.
Was die «Massnahmen» anbelangt, so begibt Art. 12 Abs. 2 ZWG die einzuschlagende Richtung bereits vor, nämlich einerseits die stärkere Einschränkung der Umnutzung von bisher zu Erstwohnungszwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken und andererseits die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 11 Abs. 2 – 4 ZWG. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei grundsätzlich um eine zweckgeeignete Massnahme im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips handelt. Es liegt auf der Hand, dass sich durch beide Arten von Massnahmen Wohnraum für Ortsansässige erhalten beziehungsweise schaffen liesse. Diese Massnahmen können daher ohne Weiteres als erforderlich im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips gelten. Wie vorne bereits erwähnt, ist zwar auch die direkte Schaffung von gemeindeeigenen Wohnungen eine geeignete Massnahme, sie allein vermag jedoch den Bedarf nicht abzudecken, und zwar bei weitem nicht.
Nach Meinung des Gemeindevorstandes sind die ins Auge gefassten Massnahmen für die Betroffenen aber auch zumutbar, zum einen, weil die Verfügungsfähigkeit nicht tangiert wird und zum anderen eine adäquate Nutzung immer noch möglich ist. Damit ist auch die dritte Voraussetzung der Verhältnismässigkeit gegeben.
3. Bei den einschränkenden Massnahmen geht es naturgemäss um Massnahmen, welche den Erhalt des Wohnraums für Ortsansässige erhalten und solche, die die Schaffung von neuem Wohnraum fördern. Der Fokus der Revision liegt dementsprechend einerseits auf dem Ausschluss der Möglichkeit zur Aufhebung der Erstwohnungspflicht bei kommunalrechtlichen Erstwohnungen und andererseits in der Schaffung zusätzlicher Erstwohnungen durch Einführung einer Erstwohnanteilregelung bei neuer und fortgesetzter Zweitwohnungsnutzung nach Handänderung und spezifischen baulichen Massnahmen, namentlich bei Um- und Wiederaufbauten von Gebäuden. Da der Eingriff ins Eigentum im Falle der vorgesehenen Nutzungsbeschränkungen bei neuen und fortgesetzten Zweitwohnungsnutzungen doch sehr weit geht, soll hier die Möglichkeit einer Ersatz- beziehungsweise Lenkungsabgabe geschaffen werden, mit dem Ziel, dadurch

gleichzeitig eine Finanzierungshilfe für den Erstwohnungsbau und die Erstwohnungsnutzung zu erhalten.

V. Kommentierung der vorgesehenen Änderungen

Zu Art. 1 und 2

Keine Veränderungen gegenüber der Regelung 2018.

Zu Art. 3 Begriffe

Da in Art. 13 Nutzungsbeschränkungen im Zuge von baulichen Massnahmen vorgesehen sind, ist es wichtig, diese Massnahmen zu umschreiben und namentlich die Abgrenzung zwischen den Massnahmen vorzunehmen, welche der Einschränkung unterliegen und jenen, bei denen dies nicht der Fall ist. Besondere Schwierigkeiten haben in der Praxis diesbezüglich die Begriffe des neubauähnlichen Umbaus und des wesentlichen Umbaus bereitet. Mit den neuen Regelungen in Art. 3 Abs. 6 – 8 soll nun Klarheit geschaffen werden.

Auch wenn der Begriff «altrechtliche Wohnung» bereits in Art. 10 ZWG umschrieben ist, wird er zum besseren Verständnis an dieser Stelle nochmals aufgeführt. Gemäss Art. 10 ZWG ist eine altrechtliche Wohnung *«eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war»*.

Im Weiteren werden in dieser Bestimmung auch die Begriffe der *«neuen Zweitwohnungsnutzungen»* und *«fortgesetzten Zweitwohnungsnutzungen»* definiert.

Zu Art. 4 Erstwohnungsnutzung

Mit Regierungsbeschluss RB 1018 vom 18. Dezember 2018 ist die ursprüngliche Regelung der Gemeinde im Sinne eines Vorbehalts ergänzt worden. Wichtig ist, dass dieser Vorbehalt nur für unentgeltliche Mitbenutzungen gelten soll. Dies ist im Abs. 2 nun präzisiert worden.

Zu Art. 5 Dauer der Erstwohnungspflicht

Hier geht es um Erstwohnungen, welche noch auf die früheren Baugesetze zurückzuführen sind, also jene, welche vor Erlass der Zweitwohnungsinitiative im Jahre 2012 gestützt auf die damaligen Erstwohnungsanteils- und Kontingentierungsregelungen geschaffen worden sind. Diese Erstwohnungen gelten zwar bundesrechtlich ebenfalls als altrechtliche Wohnungen, sie fallen jedoch *«unter Vorbehalt bestehender oder künftiger Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts»* im Sinne von Art. 11 Abs. 1 ZWG. Diese Erstwohnungspflichten gelten aus bundesrechtlicher Sicht also nach wie vor.

In Sils hat die aufgrund der Erstwohnanteilregelung geltende Erstwohnungspflicht stets zeitlich unbeschränkt gegolten. Eine entsprechende Regelung ist auch noch in Art. 73 des geltenden Baugesetzes 2012/2013 enthalten. Allerdings durften die über den gesetzlichen Erstwohnungsanteil hinaus geschaffenen Erstwohnungen nach zwanzig Jahren nachgewiesener effektiver Nutzung in Zweitwohnungen umgewandelt werden, sofern ein entsprechendes Zweitwohnungskontingent vorlag. Diese Lockerung hatte jedoch nur diese Kategorie von Erstwohnungen betroffen, nicht aber jene, die aufgrund der Erstwohnanteilregelung geschaffen worden waren.

Diese (strenge) Regelung ist erst mit dem kZWG aus dem Jahre 2018 gelockert worden. Nach Art. 5 konnten nämlich nach zwanzigjähriger Nutzungsdauer sämtliche kommunalen Erstwohnungspflichten aufgehoben werden, also auch jene, die auf die frühere Erstwohnanteilregelung zurückgegangen sind. Allerdings musste dafür eine Ersatz-/Lenkungsabgabe bezahlt werden.

Diese Lockerung war zu jenem Zeitpunkt noch vertretbar, in der heutigen angespannten Wohnsituation lässt sie sich jedoch nicht mehr rechtfertigen, weil dadurch über Kurz oder Lang zusätzlicher Wohnraum für Ortsansässige verloren geht, und zwar unwiederbringlich. Der Gemeindevorstand erachtet es deshalb als angezeigt, auf die ursprüngliche Regelung zurückzukommen.

Eine Ausnahme soll nur dort gemacht werden, wo die Schaffung der betreffenden Erstwohnung beziehungsweise deren nachträglicher Erwerb im Vertrauen auf die zeitliche Beschränkung der Erstwohnungspflicht erfolgt ist. Wie die Abklärungen gezeigt haben, betrifft dies lediglich acht Wohnungen.

Diese Nutzungsbeschränkungen sollen im Übrigen so lange aufgeschoben werden, als die betreffenden altrechtlichen Wohnungen als Erstwohnungen oder von den Nachkommen in erster Generation, dem überlebenden Ehegatten oder den Eltern der betreffenden Eigentümer/innen genutzt werden.

Zu Art. 6 Ersatz-/Lenkungsabgabe für Aufhebung Erstwohnungspflicht

Gemäss Art. 6 des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes 2018 hat die Ersatz-/Lenkungsabgabe zwischen 2 ½ und 7 ½ % des Verkehrswerts der letzten amtlichen Schätzung der betreffenden Wohnung betragen. Da nunmehr acht Wohnungen zur Diskussion stehen, bei welchen Treu und Glauben eine Rolle spielen könnte, drängt sich eine Fixierung des Ansatzes auf. Er wird mit 7 ½ % festgelegt, also das Maximalmass der bisherigen Abgabe.

Neu wird die Abgabe lediglich zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung verwendet, also nicht mehr zur Förderung des Tourismus und der touristischen Infrastruktur. Allerdings kann die Gemeindeversammlung die Mittel auch anderen Zwecken zuführen, wenn der Bedarf für den Erstwohnungsbau beziehungsweise für die Erstwohnungsnutzung abgedeckt ist.

Zu Art. 7 Nachträgliche Änderungen (Abtausch)

Hier geht es lediglich um eine Präzisierung, weil der Begriff «Zweitwohnungen» im kZWG sonst nicht existiert und es sachlich um Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG geht. Die Regelung entspricht im Übrigen der bisher geübten Praxis.

Zu Art. 8

Keine Veränderung gegenüber der Regelung 2018.

Zu Art. 9 – 12

Keine Veränderung gegenüber der Regelung 2018.

Zu Art. 13 Nutzungsbeschränkung im Zuge von baulichen Massnahmen

Diese Nutzungsbeschränkung ist von der Idee hergesehen nicht neu; sie war schon in den früheren Erstwohnungs- und Kontingentierungsregelungen anzutreffen. Dort allerdings mit der Besonderheit, dass BGF der bis dahin bestehenden altrechtlichen Wohnungen und Zweitwohnungen nicht darunter fielen (vgl. Art. 71 BauG), was damit zu erklären ist, dass es damals zur Hauptsache um Neubauten gegangen ist. Nachdem der Neubau von Zweitwohnungen mit der Zweitwohnungsinitiative und der darauf abgestützten Zweitwohnungsgesetzgebung von vornherein ausgeschlossen ist, liegt der Fokus nun eben auf dem Umbau beziehungsweise Wiederaufbau von Gebäuden mit altrechtlichen Wohnungen.

Es darf damit gerechnet werden, dass durch die vorgesehene Erstwohnanteilregelung, welche durch solche baulichen Vorgänge ausgelöst werden, zusätzlicher Wohnraum für Ortsansässige entsteht. Erfahrungsgemäss werden solche Objekte nämlich nicht einfach erworben, um sie als solche weiter zu nutzen, vielmehr genügen die Standards solcher Gebäude beziehungsweise Wohnungen der Käuferschaft nicht. Die Eigentümer streben regelmässig umfassende Umbauten, wenn nicht gar Abbrüche und Wiederaufbauten an.

Im Gegensatz zu den Nutzungsbeschränkungen bei neuen und fortgesetzten Zweitwohnungsnutzungen im Sinne von Art. 14 lässt sich hier die Ausscheidung von Erstwohnungen vergleichsweise einfach bewerkstelligen. Die Einschränkungen sind auch ohne Weiteres zumutbar, zumal aus dem ganzen Vorgang immer noch Wohnraum bleibt, der frei nutzbar ist (als Zweitwohnung). Lediglich bei wesentlichen Umbauten von Einfamilienhäusern mit einer einzigen Wohneinheit erscheint es angezeigt, die Abgeltungsmöglichkeit zuzulassen.

Wenn in Abs. 3 mit Bezug auf die Realerfüllung der Erstwohnanteilpflicht bei Umbauten von Einfamilienhäusern eine Ausnahme gemacht wird und eine Ersatz- bzw. Lenkungsabgabemöglichkeit zugelassen wird, so geschieht dies vor allem zur Vermeidung von nachteiligen Veränderungen der internen Strukturen von alten Engadiner Häusern.

Im Gegensatz zur Regelung von Art. 14 muss hier keine Baubewilligungspflicht eingeführt werden. Die zur Diskussion stehenden baulichen Massnahmen unterliegen nämlich ohnehin der Baubewilligungspflicht.

Zu Art. 14 Nutzungsbeschränkungen bei neuer und fortgesetzter Zweitwohnungsnutzung

Wie vorne bereits dargelegt, sieht Art. 12 Abs. 2 ZWG die Einschränkung der «*Umnutzung von bisher zu Erstwohnungszwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnungszwecken*» als Massnahme zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen ausdrücklich vor. Tatsächlich erscheint es auf den ersten Blick als sinnvoll, solche Umnutzungen ganz zu verbieten oder wenigstens im Rahmen einer Erstwohnanteilregelung (gemäss Entwurf 50 %) einzuschränken, weil dadurch ja gerade jener Wohnraum geschützt würde, welcher schon jetzt durch Ortsansässige genutzt wird. Vermutlich würde eine solche Regelung auch bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung geschützt, eben weil bundesrechtlich vorgesehen.

Gleichwohl bestehen etwelche Bedenken, zum einen, weil die Eigentumsfreiheit dadurch doch sehr massiv eingeschränkt würde, andererseits – und vor allem – weil es ausgesprochen stossend wäre, ausgerechnet jene Personen dieser Einschränkung zu unterwerfen, welche bis anhin bereit waren, ihre altrechtlichen Wohnungen der ortsansässigen Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch jene, welche diese Wohnungen bereits jetzt als Zweitwohnungen genutzt haben. Es drängt sich daher auf, entweder auf diese Einschränkung ganz zu verzichten oder sie eben auch auf die letzterwähnten Eigentümer von altrechtlichen Wohnungen auszudehnen. Im Gesetzesentwurf hat man sich für die letztgenannte Variante entschieden.

Allerdings lässt sich dieses Problem nicht ohne Weiteres lösen, jedenfalls nicht ohne unverhältnismässig stark in den Besitzstand dieser Eigentümerschaft einzugreifen. Es wäre nämlich kaum zu vertreten, den Eigentümern von altrechtlichen Wohnungen die Weiternutzung als Zweitwohnung zu verbieten.

Das Problem wird gemäss Vorschlag dadurch gelöst, dass diese Einschränkung generell erst bei der nächsten Handänderung zur Anwendung gelangt, und zwar in Form einer Erstwohnanteilregelung.

Es ist klar, dass sich eine solche Einschränkung nicht immer leicht bewerkstelligen liesse, insbesondere wenn sie nicht ein ganzes Gebäude mit mehreren Wohnungen, sondern einzelne altrechtliche Wohnungen betreffen, welche sich nicht ohne Weiteres aufteilen lassen.

Um diesen Schwierigkeiten begegnen zu können, erscheint als Lösung die Ersatz-/Lenkungsabgabemöglichkeit. Diese hat gerade auch den Vorteil, dass sich die daraus resultierenden Mittel für den Bau beziehungsweise Erwerb von preisgünstigen Wohnungen einsetzen liesse.

Eine solche Regelung ist zweckmässig, weil im Oberengadin vor allem Wohnungen fehlen, welche **preisgünstig** sind, also auch von Durchschnittsverdienern erworben beziehungsweise gemietet werden können. Bei der früheren Erstwohnanteilregelung wurde diesbezüglich das Ziel dadurch erreicht, dass die Erstwohnungen gleichsam durch die (überteuerten) Zweitwohnungen querfinanziert worden waren.

Analog zu Art. 5 soll auch hier die Erstwohnanteilpflicht so lange aufgeschoben werden, als die betreffenden altrechtlichen Wohnungen als Erstwohnungen oder von den Nachkommen in erster Generation, dem überlebenden Ehegatten oder den Eltern der betreffenden Eigentümer/innen genutzt werden.

Der Gemeindevorstand ist sich bewusst, dass die mit dieser Regelung verbundene Eigentumsbeschränkungen sehr weit gehen; ihm liegt jedoch daran, dass die Bevölkerung das Thema umfassend diskutieren kann. Deshalb präsentiert er nun diesen Vorschlag.

Zu Art. 15 Ersatz-/Lenkungsabgabe für Abgeltung Erstwohnungspflicht infolge neuer und fortgesetzter Zweitwohnungsnutzung

Wie oben ausgeführt, wird die Härte der Regelung von Art. 14 relativiert, indem bei dieser Kategorie von Nutzungsbeschränkungen eine Ersatzabgabemöglichkeit besteht, also die Realerfüllungspflicht nicht absolut gilt. Dabei ist vorgesehen, die Mittel aus dieser Abgabe für den Erstwohnungsbau beziehungsweise die Erstwohnungsnutzung zu verwenden, was dazu beiträgt, dass nicht nur irgendwelche Erstwohnungen erstellt werden, sondern auch solche, die preisgünstig vermietbar sind.

Zu Art. 16 Verfahren bei neuer und fortgesetzter Zweitwohnungsnutzung nach Handänderung

Um die obigen Art. 14 und 15 umsetzen zu können, sind Verfahrensbestimmungen unerlässlich.

Von solchen Änderungen erhält die Baubehörde in der Regel über die Handänderungsanzeigen des Grundbuchamts Kenntnis. Da vielfach relativ viel Zeit bis zu diesen Meldungen vergeht, muss auch eine Anzeigepflicht der Erwerber/innen statuiert werden.

Aufgrund dieser Handänderungsanzeigen beziehungsweise Meldungen erlässt der Gemeindevorstand die Anordnungen und eröffnet diese den Erwerber/innen. Dieser Entscheid ist dann wieder mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden anfechtbar.

Zu Art. 17 Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen

Was die Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen anbelangt, so bedeutet die darin enthaltene Regelung keine Einschränkung, weil aufgrund der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Samedan) altrechtliche Wohnungen ohnehin nur erweitert werden dürfen, wenn daraus Erstwohnungen entstehen.

Zu Art. 18 Ausnahmen

Es liefe auf eine unverhältnismässige Härte hinaus und wäre deshalb auch nicht zumutbar, wenn auch jene Gebäude und Wohnungen von den neuen Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Art. 5, 13 und 14 erfasst würden, welche bereits einmal Gegenstand solcher Einschränkungen gebildet haben.

In diesem Zusammenhang ist es allerdings unerlässlich, auch den Fall zu regeln, in dem zunächst eine Umnutzung und erst dann bauliche Massnahmen erfolgen. In diesem Fall greift die Regelung von Art. 13, wobei die bereits bezahlte Ersatz-/Lenkungsabgabe zurückzuerstatten ist.

Zu Art. 19 Anmerkung der Erstwohnungspflicht im Grundbuch

Es versteht sich von selbst, dass die aus Art. 13 und 14 resultierenden Erstwohnungsverpflichtungen als Auflage in die Baubewilligung aufzunehmen und im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken sind.

Zu Art. 20 und 21

Keine nennenswerten Veränderungen gegenüber der Regelung 2018.

VI. Schlussbemerkungen

1. Schliesslich wäre noch darauf hinzuweisen, dass der Gemeindevorstand auch andere Massnahmen zur Lösung des Problems geprüft hat, so die Einführung einer Kontingentierung auf den Tatbeständen gemäss Art. 13 und 14. Aus seiner Sicht wäre eine solche Regelung jedoch wenig praktikabel, weil jeder Eigentümer von Gebäuden sofort versuchen würde, möglichst bald in den Besitz eines solchen Kontingents zu gelangen. Indirekt würden damit die verpönten Umnutzungen von altrechtlichen Wohnungen in Zweitwohnungen eher noch gefördert. Jedenfalls würde daraus kein zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum für Ortsansässige entstehen.

2. Zu Diskussion gestanden hat im Übrigen hat auch eine Lenkungssteuer, wie sie die Gemeinde Silvaplana seinerzeit eingeführt hat. Zwar ist diese vom Bundesgericht geschützt worden, die Gemeinde Silvaplana hat jedoch auf eine Umsetzung verzichtet, nicht zuletzt, weil damit alle Zweitwohneigentümer betroffen worden wären. Nach Meinung des Gemeindevorstandes Sils würde eine solche Steuer kaum etwas zur Linderung der Wohnungsnot beitragen, und schon gar nicht innert absehbarer Zeit.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings noch ein Artikel in der NZZ vom 2. März 2022, gemäss dem eine solche Lenkungssteuer gleichsam eine Alternative zum Zweitwohnungsverbot sein soll. Es wird sogar eine entsprechende Änderung der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes in diese Richtung angeregt.
3. Im Zusammenhang mit diesem Thema ist in vielen Gemeinden auch darüber diskutiert worden, ob sich der Erstwohnungsbau nicht auch fördern liesse, indem Zonen für preisgünstige Wohnungen ausgeschieden oder Aufzonungen – vor allem in Form von AZ-Erhöhungen – auf diese Nutzung beschränkt werden. Die Frage, ob diese Möglichkeit tatsächlich besteht, kann an dieser Stelle indessen offen gelassen werden, einerseits weil dadurch das Problem kurzfristig nicht gelöst würde und andererseits, weil es erfahrungsgemäss auch schwierig ist, Investoren zu finden, welche sich in diese Richtung engagieren. Es hat sich gezeigt, dass es gar nicht so einfach ist, kostendeckend solche Wohnungen zu erstellen. Man wäre hier wohl auf Zuschüsse von dritter Seite angewiesen. Oder es würden eben die Mittel aus der Ersatz-/Lenkungsabgabe eingesetzt.