Amt für Raumentwicklung Graubünden
Uffizi per il svilup dal territori dal chantun Grischun
Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni

Telefon +41 (0)81 257 23 23, Telefax +41 (0)81 257 21 42, Internet: www.are.gr.ch, E-Mail: info@are.gr.ch

Amt für Raumentwicklung GR, Grabenstrasse 1, 7001 Chur

Gemeindevorstand Sils i.E/Segl
Chesa Cumünela
7514 Sils/Segl Maria

Chur, 12. April 2018
2018/0111 Sb

Gemeinde Sils i.E/Segl
Teilrevision der Ortsplanung; kommunales Zweitwohnungsgesetz
Vorprüfung

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Dame, sehr geehrter Herr

Mit Schreiben vom 20. Februar 2018 haben Sie uns die folgenden Unterlagen zur Durchführung des kantonalen Vorprüfungsverfahrens im Sinne von Art. 12 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) zugesandt:

- Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E/Segl (bildet Bestandteil des Baugesetzes der Gemeinde Sils i.E/Segl)
- Planungsbericht zum Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E/Segl vom 19. Februar 2018

Gegenstand der vorliegend zur Diskussion stehenden Ortsplanungsrevision der Gemeinde Sils i.E/Segl bildet die Ergänzung resp. Anpassung des Baugesetzes der Gemeinde Sils i.E/Segl bezüglich Zweitwohnungsregelung an das seit dem 1. Januar 2016 in Rechtskraft erwachsene Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) inkl. dazugehörende Zweitwohnungsverordnung (ZWV).

Damit will die Gemeinde Sils i.E/Segl einerseits die bereits geltenden Bestimmungen im Baugesetz der Gemeinde (BauG) bezüglich Förderung des Erstwohnungsbaus und Einschränkung des Zweitwohnungsbaus anpassen, welche mit dem ZWG und der dazugehörenden ZWV nun überflüssig geworden sind. Andererseits soll von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, einzelne Bestimmungen des ZWG, bezugnehmend auf die in der Gemeinde Sils i.E/Segl herrschenden Bedingungen, im Rahmen der den Kantonen bzw. Gemeinden zugestandenen Kompetenzen zu verschärfen.

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen der einbezogenen kantonalen Amtsstellen sowie unter Berücksichtigung unserer eigenen Beurteilung ergeben sich zur Vorlage folgende Ausführungen:

Zweitwohnungsgesetz der Gemeinde Sils i.E/Segl

1. Allgemeines

Der Kreis Oberengadin hat an der Kreisratssitzung vom 20. August 2015 beschlossen, den regionalen Richtplan „Zweitwohnungsbau" (am 26. Juni 2008 vom Kreisrat Oberengadin beschlossen und mit Beschluss Nr. 168 am 24. Februar 2008 von der Regierung genehmigt) per 31. Dezember 2015 bzw. auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZWG aufzuheben. Dies aufgrund der Tatsache, dass der regionale Richtplan „Zweitwohnungsbau" in der heutigen Form und bei gleichzeitiger Anwendung des mittlerweile rechtskräftigen ZWG in verschiedenen Punkten überholt ist. Die erwähnte Aufhebung des regionalen Richtplans wurde mit Regierungsbeschluss vom 2. Februar 2016 genehmigt und gleichzeitig für die kantonalen Behörden als verbindlich erklärt.

Auch hat die Regierung des Kantons Graubünden per 1. Juli 2016 die kantonale Raumplanungsverordnung (KRVO) ergänzt und angepasst. Dabei wird einerseits das Departement für Volkswirtschaft und Soziales als Vollzugsbehörde der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen bestimmt (Art. 1 Abs. 1 KRVO). Andererseits wird der Umgang mit den ortsbildprägenden und geschützten Bauten näher geregelt (Art. 35a – 35d KRVO). Zu guter Letzt ist mit der Schaffung von Art. 35e eine Kompetenzdelegation zum Erlass strengerer Vorschriften an die Gemeinden übertragen worden.

Die nun von der Gemeinde Sils i.E/Segl in Angriff genommenen Bestrebungen, die kommunalen Regelungen an das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene ZWG anzupassen und in einem weiteren Schritt einzelne Bestimmungen des ZWG auf kommunaler Stufe zu verschärfen resp. zu präzisieren, können aus Sicht des Kantons im Grundsatz unterstützt werden. Mit Vorliegen und Inkrafttreten des ZWG und der dazugehörenden ZWV, mit Aufhebung des Regionalen Richtplans „Zweitwohnungsbau" und mit Anpassung/Ergänzung der Kantonalen Vorschriften ist nun der richtige Zeitpunkt gekommen, um auf kommunaler Stufe zu handeln.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 4 – Nutzung

Die mit einer Erstwohnungsverpflichtung des eidgenössischen ZWG (Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG) belegten Wohnungen sind als Erstwohnung (Begriffsdefinition nach Art. 2 Abs. 2 ZWG, also Nutzung durch Niedergelassene oder – anders gesagt – durch Ortsansässige) oder als einer Erstwohnung gleichgestellte Wohnung (Begriffsdefinition nach Art. 2 Abs. 3 ZWG, Nutzung z.B. durch Personen, die sich zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken in der Gemeinde aufhalten, wie Wochenaufenthalter) zu nutzen.

Art. 4 des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (KZWG) sieht nun vor, dass die mit einer kommunalen Erstwohnungsverpflichtung (nach BauG) belegten Wohnungen und die mit einer eidgenössischen Erstwohnungsverpflichtung nach ZWG belegten Wohnungen von Orstansässigen im Sinne des Anhangs zum BauG zu nutzen sind. Zudem besteht eine Nutzungspflicht.

Die Gemeinde hat die Kompetenz, die Nutzung von Wohnungen, die mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG versehen sind, stärker einzuschränken. Die Gemeinde beabsichtigt, die Nutzungsmöglichkeiten gemäss ZWG einzuschränken und einerseits eine Nutzungspflicht einzuführen sowie ande-

rerseits alle Erstwohnungen, also die gemäss kommunalem und die gemäss eidgenössischem Recht, der Nutzungsregel nach BauG (vgl. Art. 72 BauG) bzw. dessen Anhang zu unterstellen. Vor allem möchte die Gemeinde nicht, dass es ausreicht, dass nur mindestens eine Person die Erstwohnung als Niedergelassene bewohnt, sondern es müssen alle Personen, welche die Wohnung bewohnen oder nutzen, Ortsansässige bzw. Niedergelassene sein.

Dem Wortlaut der Bestimmung von Art. 4 KZWG in Verbindung mit dem geltenden Anhang zum BauG (und Art. 72 BauG) kann allerdings nicht entnommen werden, dass alle Personen, welche die Wohnung (mit)nutzen, ortsansässig sein müssen, damit die Erstwohnungsverpflichtung eingehalten ist. Damit wird es der Gemeinde also mangels Grundlage im BauG/Anhang nicht gelingen, dies durchzusetzen.

Darüber hinaus sei bemerkt, dass eine Vorschrift, wonach alle Personen, welche die Wohnung bewohnen oder in irgendeiner Form (mit)nutzen, ortsansässig sein müssen, damit die Erstwohnungsauflag eingehalten ist, rechtlich fragwürdig erschiene. Denn eine solche Regel würde bedeuten, dass z.B. ein Haushalt mit einer Person, deren Partner nicht im Dorf Wohnsitz hat, aber an Wochenenden oder in den Ferien oder tageweise mit dem Partner zusammenlebt und damit die Wohnung zeitweise mitnutzt, verunmöglicht würde. Auch wäre es damit nicht möglich, dass Ehepartner, die nur an Teilen der Woche miteinander wohnen, getrennte Wohnsitze hätten. Für eine solche Nutzungsbeschränkung bedürfte es klarer gesetzlicher Grundlagen und sachlicher Gründe. Ob sie denn rechtlich auch zulässig wäre, wäre im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens zu prüfen. Es ist zwar verständlich, dass man Missbrauchsfällen vorbeugen will, beispielsweise wenn jemand eine Villa mit Erstwohnungsauflage erstellt und anschliessend lebt nur der Gärtner oder der Butler als Ortsansässiger dauernd darin, und der Eigentümer nutzt nur drei Wochen jährlich die Villa. Eine Patentlösung zur Vermeidung solcher Fäll hervorzugeben würde den Rahmen der vorliegenden Vorprüfung sprengen – allenfalls müsste sich die Gemeinde vertiefte Gedanken machen, ob dies wirklich eine Problematik darstellt und wie man diese gezielt, sei es durch eine gezielte praktikable Vorschrift, sei es durch zu verfügende Massnahmen, bekämpfen könnte.

Letztlich sei darauf hingewiesen, dass die Wohnungen, die zwischen dem 1.1.2013 und 31.12.2015 gestützt auf die für diesen Zeitraum geltende Zweitwohnungsverordnung des Bundes bewilligt wurden, allenfalls nicht unter die Regel von Art. 4 KZWG fallen, da in Art. 4 KZWG von „Erstwohnungspflicht im Sinne des ZWG" gesprochen wird, womit wohl nur Erstwohnungen, die ab 1.1.2016 gestützt auf das ZWG bewilligt wurden, gemeint sind. Insofern wäre zu prüfen, ob nicht eine Formulierung wie „die mit einer Erstwohnungsverpflichtung im Sinne des eidgenössischen Rechts oder des BauG belegten Wohnungen..." zielführend ist.

Artikel 5 – Dauer der Erstwohnungspflicht

Gemäss Art. 5 KZWG wird den Wohnungen, die zwischen dem 12.3.2012 und 31.12.2012 mit einer kommunalen Erstwohnungsauflage bewilligt wurden, die Möglichkeit zur Ablösung der kommunalen Erstwohnungsverpflichtung nicht geboten.

Der Grund kann nur erahnt werden: im PMB zu Art. 5 KZWG wird ausgeführt, dass die Nutzungsbeschränkung für ab (recte: nach) dem 11. März 2012 bewilligte Erstwohnungen unbefristet gelte. Nur bei altrechtlichen Wohnungen (also solchen, die am 11.3.2012 rechtskräftig bewilligt waren) habe die Gemeinde die Möglichkeit, die bisher unbefristete Nutzungspflicht anders zu regeln.

Insofern liegt die Vermutung nahe, dass die Gemeinde nicht aus sachlichen Gründen, sondern aufgrund von zwingenden Vorgaben des ZWG die Wohnungen, die zwischen dem 12.3.2012 und 31.12.2012 mit einer kommunalen Erstwohnungsauflage bewilligt wurden, anders behandelt.

Dazu ist allerdings festzuhalten, dass die vor dem 31.12.2012 rechtkräftig erteilten Baubewilligungen gültig bleiben (Art. 25 Abs. 4 ZWG). Das bedeutet, dass

- die ohne kommunale Auflage bewilligten Wohnungen weiterhin frei genutzt werden können, also nicht den Regeln des ZWG unterworfen werden, und
- die mit einer kommunalen Erstwohnungsauflage bewilligten Wohnungen ebenfalls nicht den Regeln des ZWG unterworfen werden, d.h. für sie die Regeln des kommunalen Rechts gemäss der damals erteilten Bewilligung gelten.

Insofern müssen für diese Wohnungen die kommunalen Erstwohnungsverpflichtungen nicht zwingend unbeschränkt weitergelten; die Erstwohnungsverpflichtung basiert auf dem kommunalen Recht, und das kommunale Recht kann deren Ablösung vorsehen.

Möchte also die Gemeinde für die Wohnungen, die zwischen dem 12.3.2012 und 31.12.2012 bewilligt wurden, ebenfalls eine Ablösemöglichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 KZWG vorsehen, so ist dies aufgrund des ZWG nicht ausgeschlossen.

Art. 5 Abs. 2 KZWG wäre in der Folge wie folgt zu formulieren:

*Bei bestehenden **kommunalrechtlichen** Erstwohnungen, welche vor dem **31. Dezember** 2012 ~~(Annahme der Zweitwohnungsinitiative)~~ bewilligt worden sind, wird die Erstwohnungspflicht gegen die Leistung einer Ersatzabgabe aufgehoben, wenn …*

Damit würden alle Wohnungen, die vor dem 31.12.2012 gestützt auf das kommunale Recht bewilligt wurden, gleich behandelt.

Möchte die Gemeinde aber die zwischen 12.3.2012 und 31.12.2012 mit einer kommunalen Erstwohnungsauflage bewilligten Wohnungen in Verschärfung des ZWG uneingeschränkt als Erstwohnungen ausgestalten und damit eine Ablösung der Erstwohnungsverpflichtung für diese Wohnungskategorie ausschliessen, so stellte sich die Frage nach der Rechtsgleichheit. Aufgrund dessen wird empfohlen, von solchen allfälligen Regelungen Abstand zu nehmen.

Artikel 12 – Neue Wohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten

Aus Art. 12 KZWG wird nicht deutlich, welche Bauten als geschützt gelten. Wir gehen davon aus, dass die Gemeinde damit diejenigen Bauten meint, welche in der Nutzungsplanung einen entsprechenden, rechtskräftigen Schutzstatus aufweisen.

Dies wäre im Sinne des Kantons, da der Kanton Graubünden unter Art. 35c der Kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) festhält, dass Bauten als geschützt im Sinne des ZWG gelten, wenn sie in der kommunalen Grundordnung oder gestützt auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung unter Schutz gestellt wurden.

Aus diesem Grund empfehlen wir der Gemeinde, Art. 12 KZWG folgendermassen zu präzisieren:

In Abweichung von Art. 9 Abs. 1 ZWG ist der Neubau von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen in den Bauzonen unter den in Art. 9 Abs. 1 ZWG aufgeführten Bedingungen nur in geschützten Bauten ***im Sinne von Art. 35c KRVO*** *und soweit es sich bei den Bauten nicht um strukturierte Beherbergungsbetriebe handelt, zulässig.*

Artikel 13 – Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen

Gemäss Art. 13 KZWG soll die nach Art. 11 abs. 3 ZWG mögliche Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen innerhalb der Bauzone um maximal 30% ausgeschlossen werden.

Dies mit der Begründung, dass diese Möglichkeit als kaum realisierbar gesehen wird, da ein grosser Teil der Wohnungen in Sils in Mehrfamilienhäusern erstellt sind und überdies die meisten der in Frage kommenden Objekte über keine Ausnützungsreserven mehr verfügen, welche für die Erweiterung notwendig wären.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass Erweiterungen ausserhalb der Bauzone, für welche nach Art. 11 Abs. 3 ZWG weiterhin die Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzone (also RPG und RPV[1]) gelten, per Gesetzesdefinition teilweise zulässig sind. Aus raumplanerischer Sicht ist dieser Umstand zumindest dahingehend fragwürdig, da mit Art. 1 RPG die allgemeine raumplanerische Zielformulierung festgehalten wird, wonach unter anderem der Boden haushälterisch zu nutzen ist, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen ist, und kompakte Siedlungen zu schaffen sind. In diesem Sinne müsste eher eine Erweiterungseinschränkung für Bauten ausserhalb der Bauzone eingeführt werden.

Aufgrund dieser Überlegung empfehlen wir der Gemeinde, die Einführung von Art. 13 KZWG zumindest einer erneuten Überprüfung zu unterziehen, zumal gemäss Ausführungen im Planungsbericht sowieso allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Behandlung der Verdichtungsthematik auf die Erweiterungsmöglichkeit zurückgekommen werden soll.

Artikel 14 – Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelungen

Mit der vorgesehenen Aufhebung von Art. 69 – Art. 88 BauG sind auch die definierten Erstwohnungsanteile im Zonenschema (Art. 14 BauG) hinfällig.

Aus diesem Grund empfehlen wir der Gemeinde, Art. 14 KZWG dahingehend anzupassen, dass nebst den aufzuhebenden Art. 69 – 88 des BauG auch die Anpassung von Art. 14 BauG (Streichung der Erstwohnungsanteile) erwähnt wird.

Ansonsten ergeben sich keine Bemerkungen zum vorliegend vorzuprüfenden Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E/Segl.

Weiteres Vorgehen

Gerne hoffen wir, dass wir Ihnen mit dem vorliegenden Vorprüfungsbericht die notwendigen Anregungen für die Anpassung der Nutzungsplanungsvorlage übermitteln konnten. Entsprechend empfehlen wir der Gemeinde Sils i.E/Segl, die Planung im Hinblick auf die Beschlussfassung in der Gemeinde sowie im Hinblick auf das anschliessend durchzufüh-

[1] Bundesgesetz über die Raumplanung und die entsprechende Raumplanungsverordnung

rende regierungsrätliche Genehmigungsverfahren im Sinne des vorliegenden Vorprüfungsberichts zu überprüfen und die beschriebenen erforderlichen respektive zweckmässigen Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen.

Für Fragen zum vorliegenden Bericht sowie selbstverständlich auch für Ihre weitergehenden oder anderweitigen Planungsfragen stehen wir Ihnen zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit und grüssen Sie freundlich.

Abteilung Nutzungsplanung

Beat Sonder, Kreisplaner

Beilagen:
- Vorprüfungsunterlagen

Kopie (ohne Beilagen):
- Amt für Wirtschaft und Tourismus
- Grundbuchinspektorat und Handelsregister
- Denkmalpflege
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales
- Ru, intern