



Planungs- und Mitwirkungsbericht zum Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E. / Segl

1. Anlass

Am Sonntag, 12. März 2012 haben sich die Schweizer Stimmberechtigten mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative dafür ausgesprochen, den Zweitwohnungsbau zu beschränken. Das Abstimmungsergebnis ist mit 50,6% Ja-Stimmen sehr knapp ausgefallen. In Sils kam es zu keiner Entscheidung – 133 Ja zu 133 Nein-Stimmen bedeutete «unentschieden» und das bei einer hohen Stimmbeteiligung von knapp 60% (Bund 45%).

Anlässlich seiner Sitzung vom 22. Oktober 2012 hat der Gemeindevorstand gestützt auf Art. 21 des kantonalen Raumplanungsgesetzes über das ganze Gemeindegebiet im Hinblick auf die Revision der kommunalen Regelung über die Förderung des Erstwohnungsbaus und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus eine Planungszone beschlossen. Die Revision bezweckt, die bestehende Regelung an Art. 75b BV und an die entsprechende Ausführungsgesetzgebung des Bundes anzupassen sowie weitere in diesem Zusammenhang erforderliche Vorschriften zu erlassen, insbesondere Massnahmen zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen betreffend die Umnutzung von Hotelbetrieben in Zweitwohnungen. Die Planungszone ist nach diversen Verlängerungen noch bis am 22. Oktober 2018 in Kraft.

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen, das National- und Ständerat am 20. März 2015 verabschiedet haben, setzt den Verfassungsartikel über die Zweitwohnungen (Art. 75b BV) um, den Volk und Stände am 11. März 2012 in der Abstimmung über die Initiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!» angenommen haben. Diese Verfassungsbestimmung führt das Gesetz in erster Linie dadurch aus, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligt werden dürfen.

Am 4. Dezember 2015 setzte schliesslich der Bundesrat auf den 1. Januar 2016 hin das Zweitwohnungsgesetz und die entsprechende Verordnung in Kraft.

Die Regierung des Kantons Graubünden hat in der Folge am 31. Mai 2016 die Raumplanungsverordnung auf den 1. Juli 2016 hin angepasst. Im Wesentlichen hat sie dabei den Umgang mit geschützten und ortsbildprägenden Bauten geregelt sowie die in der Bundesgesetzgebung dem Kanton eingeräumten Kompetenzen zum Erlass von Vorschriften, welche die Erstellung, Änderung oder Nutzung von Wohnungen stärker einschränken, den Gemeinden übertragen. In den Leitgedanken wird weiter darauf eingegangen, wie der Gemeindevorstand von dieser Kompetenz Gebrauch machen will.



2. Leitgedanken

Unser Gemeindebaugesetz war in der Vergangenheit geprägt von Aktionen auf unterschiedliche Entwicklungen. Die folgende Grafik zeigt die wesentlichen Entwicklungsschritte:



Abbildung 1: Entwicklung Baugesetz / externe Ereignisse

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist die Gemeinde nun erstmals konfrontiert mit einem externen Faktor, auf welchen sie reagieren muss. Insbesondere sind Antworten auf die folgenden Themenkomplexe zu finden:

- Touristisch bewirtschaftete Wohnungen
- Wohnungen zur Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben
- Umnutzung nicht rentabler Beherbergungsbetriebe
- Neue Wohnungen in geschützten Bauten
- Bauliche und nutzungsmässige Änderungen
- Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen

Dabei ist die begriffliche Bedeutung der diversen Wohnungstypen sowohl nach kommunalem wie auch nach Bundesgesetz auseinanderzuhalten.

Wohnungsbegriffe		
vor 19. März 1990	19. März 1990 – 10. März 2012	nach 11. März 2012
Altrechtlich (kommunal)	Erstwohnung oder Zweitwohnung (kommunal)	Erstwohnung oder Zweitwohnung (kommunal und Bund [Anhang BauG / Art. 2 ZWG])
Altrechtlich (Bund)		

Abbildung 2: Wohnungsbegriffe



3. Gesetzesentwurf – Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

Der Gemeindevorstand hat sich anlässlich seiner Klausurtagung am 11. Juni 2016 eingehend mit dem Thema befasst und die Grundzüge des neuen Gesetzes skizziert. Am 28. Oktober 2016 erfolgte eine Informationsveranstaltung, an welcher die Kernelemente der vorgesehenen kommunalen Gesetzgebung einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Die Bereinigung des Gesetzesentwurfes erfolgte am 3. Februar 2018 mit anschliessender Verabschiedung zuhanden der Vorprüfung durch den Kanton Graubünden.

Art. 1: Zweck

In diesem Artikel wird Bezug auf die Bundesgesetzgebung genommen, gemäss welcher der Gemeinde die Kompetenz eingeräumt wird, gesetzgeberisch tätig zu werden.

Art. 2: Verhältnis zum Baugesetz

Dieses Gesetz ergänzt das Baugesetz und regelt Abweichungen zum ZWG und zur ZWV.

Art. 3: Begriffe

Hier wird festgehalten, dass es zweierlei Nutzungsbeschränkungen gibt und zwar nach dem bisherigen kommunalen Baugesetz und neu dem ZWG.

Art. 4: Nutzung

Gemäss Art. 2 Abs. 2 ZWG genügt es, wenn eine Erstwohnung von mindestens einer Person genutzt wird, die in der Gemeinde niedergelassen ist. Diese Regelung erachtet der Gemeindevorstand als zu locker, weshalb er an der bisherigen Regelung festhalten will.

Art. 5: Dauer der Erstwohnungspflicht

Die Nutzungsbeschränkung für nach dem 11. März 2012 bewilligte Erstwohnungen gilt unbefristet. Vor dem 11. März 2012 aufgrund der kommunalrechtlichen Gesetzgebung bewilligte Erstwohnungen gelten im Sinne des ZWG als sogenannte altrechtliche Wohnungen, welche unter dem Vorbehalt kommunaler oder kantonaler Nutzungsbeschränkungen in der Art der Wohnnutzung frei sind. Dies bedeutet, dass die Gemeinde hier die Möglichkeit hat, die bisher unbefristete Nutzungspflicht als Erstwohnung anders zu regeln.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass solche Wohnungen mit dem Nachweis der Nutzung während mindestens 20 Jahren und gegen die Bezahlung einer Ersatzabgabe neu aus der Erstwohnungspflicht entlassen werden können.

Folgende Gründe sprechen aus Sicht des Gemeindevorstandes für die Schaffung dieser Möglichkeit:

- Das Ziel der Verlangsamung des Zweitwohnungsbaus durch eine strikte Erstwohnungsregelung ist durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative obsolet geworden.
- Die Wohnungsmieten im günstigen Bereich sind seit der Einführung des regionalen Richtplans Zweitwohnungsbau 2008 um 17,3% zurückgegangen.
- Im gleichen Zeitraum ist die Leerwohnungsquote um das 4,5fache auf 1,9% gestiegen.
- Viele Oberengadiner Gemeinden haben ähnliche Regelungen eingeführt, teilweise sogar ohne die Leistung einer Ersatzabgabe.



- Mit der Ausschreibung der drei gemeindeeigenen Parzellen im Quartier Seglias verfolgt der Gemeindevorstand die Absicht, weitere Erstwohnungen im Baurecht entstehen zu lassen.

Art. 6: Ersatzabgabe

Da die Aufhebung der Erstwohnungspflicht einen Mehrwert für den Eigentümer darstellt, soll ein Teil durch eine Ersatzabgabe abgeschöpft werden.

Um auf die schwankende Nachfrage reagieren zu können, soll der Abgabesatz jährlich an der Budgetversammlung für das Folgejahr im Bereich zwischen 2½ und 7½% festgelegt werden.

Die durch die Ersatzabgabe der Gemeinde zufließenden Mittel sollen jeweils im Folgejahr in der Gemeinde zur Förderung des Tourismus oder für touristische Infrastrukturanlagen eingesetzt werden. Es soll kein Fonds gebildet werden.

Art. 7: Nachträgliche Änderungen (Abtausch)

Diese Regelung entspricht dem heutigen Artikel 81 Abs. 2 des Baugesetzes. Da die Artikel 69 bis 88 aufgehoben werden sollen, ist es sinnvoll, diese Bestimmung hier einzufügen.

Art. 8: Missachtung der Erstwohnungspflicht

Für Verstösse wird der Hinweis auf das kantonale Raumplanungsgesetz gemacht.

Art. 9: Touristisch bewirtschaftete Wohnungen

Über 25% der Wohnungen in Sils werden heute schon als Ferienwohnungen vermietet. Zudem ist auch kaum Bauland für neue, grössere Projekte für touristisch bewirtschaftete Wohnungen vorhanden. Aus diesen Gründen wird diese Nutzungsart nicht zugelassen.

Art. 10: Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben

Sils hat gute Erfahrungen mit dem im Baugesetz stipulierten «Hotelbonus» (Art. 19 Abs. 6, Art. 26) gemacht. So haben in der jüngeren Vergangenheit zwei Betriebe die Möglichkeit genutzt, durch die Sondergebäudehöhe ihre Zimmeranzahl zu vergrössern.

Es wird weiter bezweifelt, dass die nach ZWG gewährte Möglichkeit der Querfinanzierung in der Praxis zu den gewünschten Ergebnissen führen wird und befürchtet, dass Missbräuchen die Tür geöffnet wird.

Die im ZWG vorgesehene Möglichkeit zum Bau von neuen Zweitwohnungen zwecks Querfinanzierung von Hotels wird deshalb ausgeschlossen.

Art. 11: Umnutzung von bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben

Das ZWG sieht die Möglichkeit vor, dass ein nicht rentables Hotel nach 25 Jahren Nutzung zur Hälfte in Zweitwohnungen umgenutzt werden kann. Wie dann das verbleibende Hotel, das nur noch halb so gross ist, rentieren soll, erschliesst sich nicht. Aus diesem Grund wird diese Möglichkeit als unzulässig erklärt.

Hingegen soll die Umnutzung in Erstwohnungen, Gewerbe- oder Dienstleistungsflächen zulässig sein. Durch die Schaffung der Möglichkeit zur Abgeltung von kommunalrechtlichen Erstwohnungen (Art. 5) wird auch die Steigerung der Attraktivität des Erstwohnungsmarktes er-



wartet, was nicht überlebensfähigen Beherbergungsbetrieben den Ausstieg erleichtern sollte.

Art. 12: Neue Wohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten

Die im ZWG festgelegte Möglichkeit zur Schaffung von neuen Zweitwohnungen soll nur in geschützten Objekten möglich sein und nicht für Hotels gelten.

Art. 13: Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen

Die Möglichkeit, altrechtliche Wohnungen im Sinne des ZWG um 30% erweitern zu können, wird als kaum realisierbar gesehen, da ein grosser Teil der Wohnungen in Sils in Mehrfamilienhäusern erstellt sind. Zudem verfügen die meisten dieser Objekte über keine Ausnutzungsreserven mehr, welche für die Erweiterung notwendig wären.

Allenfalls kann zu einem späteren Zeitpunkt, wenn über die bauliche Verdichtung im Sinne des RPG diskutiert wird, auf diese Möglichkeit zurückgekommen werden.

Art. 14: Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelungen

Die Art. 69 – 88 des Baugesetzes können aufgehoben werden, da sie nicht mehr benötigt werden. Einzig Art. 81 Abs. 2 ist neu als Art. 7 in dieses Gesetz eingeflossen.

Art. 15: Inkrafttreten

Nach der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung und der Genehmigung der Regierung tritt dieses Gesetz in Kraft.

4. Vorprüfung

Am 20. Februar 2018 hat der Gemeindevorstand dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden den Entwurf des Gesetzes über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E. / Segl zusammen mit dem Planungsbericht zur Vorprüfung im Sinne von Art. 12 der Raumplanungsverordnung des Kantons Graubünden eingereicht.

Nach erfreulich kurzer Bearbeitungszeit ist am 12. April 2018 der entsprechende Vorprüfungsbericht bereits eingetroffen. Der Gemeindevorstand hat sich in seiner Sitzung vom 16. April 2018 damit befasst.

4.1 Änderungen im Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E. / Segl aufgrund des Vorprüfungsberichtes

Artikel 4 - Nutzung

*Die mit einer Erstwohnungspflicht im Sinne des **ZWG eidgenössischen Rechtes** oder des BauG belegten Wohnungen sind, in Abweichung von Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG, **ausnahmslos** von Ortsansässigen im Sinne des Anhangs zum BauG zu nutzen. Es besteht eine Nutzungspflicht.*

Artikel 12 - Neue Wohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten

*In Abweichung von Art. 9 Abs. 1 ZWG ist der Neubau von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung 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 14 – Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelungen

1Die Art. 69 - 88 des BauG 2011/12 (teilrevidiert 2012/13 und 2015/16) über die Förderung des Erst- und die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus werden aufgehoben. Dadurch wird auch die Spalte «Erstwohnungsanteil» im Zonenschema Art. 14 BauG hinfällig und deshalb gestrichen.

4.2 Bemerkungen zu weiteren Hinweisen im Vorprüfungsbericht

Beim Artikel 5 - Dauer der Erstwohnungspflicht weist das Amt für Raumentwicklung darauf hin, dass für die Zeit vom 12.3. bis 31.12.2012 bewilligte Erstwohnungen ebenfalls die Möglichkeit bestünde, diese gegen die Leistung einer Ersatzabgabe von der Erstwohnungspflicht zu befreien. Der Gemeindevorstand hat sich bewusst dafür entschieden, den Abstimmungssonntag als Stichtag beizubehalten.

Zur Bemerkung betreffend Artikel 13 – Erweiterung von altrechtlichen Wohnungen bleibt zu erwähnen, dass die Befürchtung des kantonalen Amtes, dass eine Ungleichbehandlung stattfinden würde, ins Leere zielt. Praktisch das gesamte Silser Gemeindegebiet ist mit einer Landschaftsschutzzone überlagert, in welcher Erweiterungen nach aussen ausgeschlossen sind.

5. Mitwirkung

Der Gemeindevorstand hat anlässlich seiner Sitzung vom 16. April 2018 beschlossen, das aufgrund des Vorprüfungsberichtes angepasste kommunale Zweitwohnungsgesetz zuhanden der öffentlichen Mitwirkungsaufgabe gemäss Art. 13 KRVO zu verabschieden. Diese soll wegen der Maiferien statt der vorgeschriebenen 30 Tage bis am 8. Juni 2018 dauern.

Die während der Mitwirkungsaufgabe eingereichten Eingaben behandelte der Gemeindevorstand an seiner Sitzung vom 18. Juni. Die entsprechende Übersicht mit der Kurzstellungnahme des Vorstandes ist diesem Bericht als Beilage angehängt.

6. Beilagen

- Gesetz über die Zweitwohnungen der Gemeinde Sils i.E. / Segl
- Vorprüfungsbericht Amt für Raumentwicklung Graubünden vom 12. April 2018
- Übersicht der Eingaben während der Mitwirkungsaufgabe und Kurzstellungnahme des Gemeindevorstandes
- Eingaben Mitwirkungsaufgabe