



Kanton Graubünden
Gemeinde Celerina / Schlarigna

Planungs- und Mitwirkungsbericht

Zweitwohnungsgesetz

Impressum

Auftraggeber

Gemeinde Celerina / Schlarigna
CH-7505 Celerina / Schlarigna

Kontaktperson

Christian Brantschen
Gemeindepräsident
+41 81 837 36 88
christian.brantschen@celerina.ch

Bearbeitung

Dr. R. Metzger
Alexanderstrasse 38
7000 Chur
rainer.metzger@buero38.ch
Stauffer & Studach AG
Alexanderstrasse 38, CH-7000 Chur
www.stauffer-studach.ch

Orlando Menghini
+41 81 258 34 44
o.menghini@stauffer-studach.ch

Erstellung

Dezember 2016 – Dezember 2017

Bearbeitungsstand

Dezember 2017

Inhalt

1	Anlass	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Rechtskräftige Ortsplanung	4
1.3	Ziele der Revision	4
1.4	Verhältnis zur Ortsplanungsrevision und Dringlichkeit	5
2	Organisation und Verfahren	5
2.2	Kantonale Vorprüfung	5
2.3	Mitwirkungsaufgabe	5
3	Förderung des Erst- und Beschränkung des Zweitwohnungsbaus	6
3.1	Bisherige Strategie	6
3.2	Künftige Strategie	6
3.3	Die Revisionsvorlage im Detail	7

1 Anlass

1.1 Ausgangslage

Gemäss geltendem Baugesetz verfügt die Gemeinde Celerina / Schlarigna über die folgenden Instrumente und Regelungen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus:

- „Zone für öffentlichen und einheimischen Wohnungsbau“ (Art. 48 Baugesetz vom 15. März 1999 / 7. Dezember 1999)
- Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus (Art. 43.2 – 43-5 Baugesetz vom 26. Oktober 2009 / 26. Januar 2010)

Am 1. Januar 2016 ist das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) mit entsprechender Zweitwohnungsverordnung (ZWVO) in Kraft getreten. Weiter hat der Kanton GR auf den 1. Juli 2016 eine Ergänzung der kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) mit Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen erlassen. Gemäss der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung ist in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % der Bau von neuen Zweitwohnungen nur noch in bestimmten Fällen gestattet. Die Gemeinde Celerina / Schlarigna zählt zu den Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 %. Die Rahmenbedingungen und Vorgaben bezüglich der Bewilligung von Erst- und Zweitwohnungen haben sich daher wesentlich geändert.

1.2 Rechtskräftige Ortsplanung

Die rechtskräftige Ortsplanung der Gemeinde Celerina / Schlarigna wurde im Wesentlichen am 21. April 1986 von der Gemeindeversammlung angenommen und mit Regierungsbeschluss Nr. 889 am 13. April 1987 von der Regierung genehmigt. Das Baugesetz wurde am 15. März/7. Dezember 1999 gesamthaft revidiert.

1.3 Ziele der Revision

Gestützt auf die übergeordnete Zweitwohnungsgesetzgebung verfolgt die Gemeinde im Wesentlichen folgende Ziele:

- Rasche Schaffung von klaren Verhältnissen bezüglich den Umgang mit Wohnungen (Erst- und Zweitwohnungen, touristisch bewirtschaftete Wohnungen).
- Anpassung der bestehenden kommunalen Regelungen über die Förderung des Erstwohnungsbaus und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus an die neue Zweitwohnungsgesetzgebung von Bund und Kanton.
- Regelung ob und inwieweit von der Möglichkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 ZWG Gebrauch gemacht wird, wonach die Gemeinden strengere Bestimmungen erlassen können.

Die Anpassungen erfolgen im Rahmen einer eigenständigen Teilrevision des Baugesetzes in Form eines separaten kommunalen Zweitwohnungsgesetzes, welches später als eigenständiges Kapitel in das Baugesetz eingebaut werden soll.

1.4 Verhältnis zur Ortsplanungsrevision und Dringlichkeit

Die Gemeinde Celerina überarbeitet derzeit die Ortsplanung im Rahmen der Gesamtdigitalisierung und Anpassung an die Anforderungen des neuen kantonalen Richtplans Siedlung (KRIP-Si). Dazu gehört auch die Überarbeitung des Baugesetzes mit Anpassung an das kantonale Raumplanungsgesetz (KRG), an die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) und an das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG). Die Arbeiten befinden sich noch in der Entwurfsphase und werden noch geraume Zeit in Anspruch nehmen.

Die Anpassung des Baugesetzes an die Zweitwohnungsgesetzgebung von Bund und Kanton ist eine vordringliche Aufgabe. Einerseits ist die Bau- und Immobilienwirtschaft auf die rasche Schaffung von klaren Verhältnissen angewiesen. Andererseits will die Gemeinde klare Rahmenbedingungen für den Umgang mit Hotels schaffen. Die Teilrevision des Baugesetzes im Bereich des Zweitwohnungsbaus wird daher in Form eines separaten kommunalen „Zweitwohnungsgesetzes“ vorgezogen.

2 Organisation und Verfahren

2.1.1 Organisation des Planungsträgers

Die Gemeinde Celerina / Schlarigna beauftragte Dr. iur. R. Metzger sowie O. Menghini vom Büro Stauffer & Studach Raumentwicklung, Chur mit der Revision der Ortsplanung und des Baugesetzes.

2.2 Kantonale Vorprüfung

Das kommunale Zweitwohnungsgesetz wurde gestützt auf Art. 12 der kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) dem Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE) zur Vorprüfung eingereicht. Mit Bericht vom 15. Mai 2017 hat sich das ARE mit einigen Empfehlungen im Wesentlichen positiv dazu geäußert.

2.3 Mitwirkungsaufgabe

Die Revisionsvorlage wurde im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens gemäss Art. 13 KRVO während der Zeit vom 7. Oktober bis 7. November 2017 öffentlich aufgelegt. Während der Auflage wurden keine Wünsche und Anträge eingereicht.

3 Förderung des Erst- und Beschränkung des Zweitwohnungsbaus

3.1 Bisherige Strategie

Die Gemeinde Celerina / Scharigna förderte bisher den Bau von Erstwohnungen durch die Festlegung von Zonen für öffentlichen und einheimischen Wohnungsbau, in welchen Wohnbauten ausschliesslich und dauernd nur durch Ortsansässige genutzt werden dürfen. Demgegenüber verzichtete sie – anders als die übrigen Gemeinden des Oberengadins – auf die Festlegung von Erstwohnungsanteilen. Der Bau von Zweitwohnungen war daher in Celerina / Scharigna bisher nur durch die vom Kreis Oberengadin beschlossene Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus eingeschränkt.

3.2 Künftige Strategie

An der Förderung des Baus von Erstwohnungen durch Festlegung von Zonen für öffentlichen und einheimischen Wohnungsbau möchte die Gemeinde auch inskünftig festhalten. Demgegenüber entfällt die Kontingentierungspflicht. Der Wegfall der Kontingentierung wird jedoch durch die neuen bundesrechtlichen Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus mehr als aufgewogen. Die bundesrechtlichen Beschränkungen legen ausserdem weiterhin den Verzicht auf die Einführung eines kommunalen Erstwohnungsanteils nahe. Im Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung wird zwar die Einführung eines kommunalen Erstwohnungsanteils für die Dorfzone und allenfalls die Dorferweiterungszone angeregt. Der Gemeindevorstand vertritt jedoch die Auffassung, dass mit der Einführung eines kommunalen Erstwohnungsanteils und dem daraus entstehenden Nebeneinander von bundesrechtlichen und kommunalen Erstwohnungen die Gesetzgebung der Gemeinde ohne Not erheblich verkompliziert würde. Mit den bundesrechtlichen Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus und der Weiterführung der nicht unbedeutenden Zonen für öffentlichen und einheimischen Wohnungsbau wird jedenfalls nach Auffassung des Gemeindevorstandes den Wohnbedürfnissen der Ortsansässigen Bevölkerung genügend Rechnung getragen. Andererseits möchte die Gemeinde von den im Bundesgesetz über Zweitwohnungen enthaltenen Ausnahmeregelungen mit Bezug auf die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen, soweit sinnvoll, Gebrauch machen. Die von den Ausnahmeregelungen ausgehenden wirtschaftlichen Impulse für die Weiterentwicklung der touristisch ausgerichteten Gemeinde sollen nicht ohne Not gedämpft werden.

3.3 Die Revisionsvorlage im Detail

Die Revisionsvorlage sieht vor, die Vorgaben des Bundesrechts wie folgt umzusetzen.

Vorgaben des Bundesrechts	Umsetzung im Baugesetz
Begriffe (Art. 2 ZWG) Das bisherige Recht der Gemeinde Celerina/Schlarigna definierte die im Zusammenhang mit Erst- und Zweitwohnungen verwendeten Begriffe. Nachdem das neue Bundesrecht für die auf Bundesebene verwendeten Begriffe wie „Wohnung“, „Erstwohnung“ und „Zweitwohnung“ eigene Definitionen enthält, die teilweise von den kommunalen Begriffsumschreibungen abweichen, ist im Interesse der Rechtssicherheit sowie einer einfachen Rechtsanwendung auf die bisher im kommunalen Recht verwendeten Begriffsumschreibungen zu verzichten. Es sollen inskünftig auch bei kommunalen Regelungen ausschliesslich die Begriffe gemäss Bundesrecht Anwendung finden.	Die ausschliessliche Verwendung der bundesrechtlichen Begriffe ist in Art. 3 Abs. 2 des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (komZWG) statuiert. Die Übernahme der bundesrechtlichen Begriffe erfordert darüber hinaus eine Anpassung von Art. 48 Abs. 4 des geltenden Baugesetzes. Vgl. dazu Art. 10 komZWG.
Einschränkungen gegenüber dem Bundesrecht (Art. 3 ZWG) Art. 3 Abs. 2 ZWG belässt bekanntlich den Kantonen generell die Möglichkeit, eigene Vorschriften zu erlassen, welche die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das ZWG. Diese Befugnis hat der Kanton Graubünden gemäss Art. 35c KRVO an die Gemeinden delegiert.	Von der Befugnis, stärker einschränkende Bestimmungen zu erlassen, möchte die Gemeinde Celerina / Schlarigna nur im Rahmen von Art. 8 ZWG Gebrauch machen. Demgegenüber sind für Bauvorhaben gemäss Art. 7 und 9 ZWG keine Einschränkungen vorgesehen (Art. 6 und 8 komZWG). Hingegen drängen sich für den Vollzug der neuen Bestimmungen des Bundesrechts einige verfahrensrechtliche Regeln für die Behandlung von Baugesuchen mit Wohnnutzungen auf. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 4 und 5 komZWG. Sie orientieren sich an den bisherigen Bestimmungen der Gemeinde im Zusammenhang mit der Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus.

Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben gemäss Art. 8 Abs. 1–3 ZWG

Art. 8 Abs. 1–3 ZWG erlaubt die Erstellung von neuen Zweitwohnungen bzw. Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung zum Zweck der Querfinanzierung von neuen oder bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben.

Die Nachhaltigkeit von Querfinanzierungen von Hotelbetrieben, insbesondere bei bestehenden Betrieben durch den Verkauf von Zweitwohnungen ist fraglich (siehe Fall Maloja Kulm). Auch leistet der Verkauf von Stockwerkeinheiten späteren Hotelschliessungen Vorschub (Substanzentzug). Schliesslich lässt Art. 8 ZWG die Erstellung von Zweitwohnungen ohne raumwirksame Gegenleistungen der profitierenden Betriebe zugunsten des Gemeinwesens zu.

Diese Nachteile von Art. 8 Abs. 1 – 3 ZWG gilt es zu minimieren.

Von der mit Art. 8 ZWG gewährten Möglichkeit der Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben durch Erstellen und Verkauf von Zweitwohnungen soll in der Gemeinde Celerina/Schlarigna grundsätzlich Gebrauch gemacht werden können. Die Nachteile der vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Ausnahmeregelung für die Allgemeinheit sind jedoch durch kommunale Einschränkungen auf ein Minimum herabzusetzen.

Die Realisierung von Zweitwohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben wirft erfahrungsgemäss planerische und vor allem auch gestalterische Probleme auf, welche schlecht im Baubewilligungsverfahren geregelt werden können. Auch die Sicherstellung von Querfinanzierungen und die dauernde Sicherung des Bestandes der profitierenden Beherbergungsbetriebe erfordern nicht nur vertragliche sondern vor allem auch planerische Massnahmen (z.B. Festlegung einer Hotelzone). Art. 7 kommZWG sieht daher vor, dass neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 – 3 ZWG nur im Rahmen einer **projektbezogenen Nutzungsplanung auf Stufe der Grundordnung** bewilligt werden dürfen. Durch eine projektbezogene Nutzungsplanung können von Zweitwohnungen profitierende Beherbergungsbetriebe langfristig gesichert werden. Gleichzeitig kann auf entsprechende Projekte Einfluss genommen und deren Qualität massgeblich gesteigert werden. Der notwendige Volksentscheid und die Genehmigungspflicht stärken im Übrigen den Gemeindevorstand in den Verhandlungen mit Bauinteressenten.

Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG

Umnutzung von nicht rentablen Hotels in ZW

Art. 8 Abs. 4 ZWG erlaubt die Umnutzung von Beherbergungsbetrieben, welche am 11. März 2012 schon bestanden haben, im Umfang von bis zu 50 % der Hauptnutzfläche unter den im Bundesrecht aufgeführten Voraussetzungen.

Art. 8 Abs.4 ZWG leistet offensichtlich dem Hotelsterben Vorschub und gefährdet damit die Existenzgrundlage der touristisch ausgerichteten Gemeinde. Zudem verschafft Art. 8 Abs. 4 ZWG Hotelbesitzern Vorteile, welche anderen Gewerbetreibenden nicht zustehen. Diesen Nachteilen gilt es durch einschränkende Massnahmen der Gemeinde zu begegnen.

Die beschriebenen Nachteile legen es nahe, auf die Anwendung von Art. 8 Abs. 4 ZWG grundsätzlich zu verzichten. Eine ausnahmsweise Anwendung von Art. 8 Abs. 4 ZWG rechtfertigt sich höchstens dann, wenn in einem konkreten Fall ein nicht mehr rentabler Beherbergungsbetrieb im Sinne von Art. 8 Abs. 4 ZWG mit Hilfe des Verkaufs von Zweiwohnungen saniert und in reduziertem Umfang als Beherbergungsbetrieb weitergeführt oder allenfalls noch als Restaurationsbetrieb betrieben werden könnte. In solchen Fällen soll eine ausnahmsweise Zulassung von Zweiwohnungen im Umfang von 30 % bis maximal 40 % der Hauptnutzfläche im Rahmen einer projektbezogenen Nutzungsplanung auf Stufe der Grundordnung möglich sein. Denkbar erscheint ferner die Zulassung von Zweiwohnungen, wenn ein nicht mehr rentabler Betrieb im Rahmen einer projektbezogenen Nutzungsplanung durch Umnutzung auch anderen öffentlichen Zwecken (z.B. kulturellen, touristischen oder andern im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken) zugeführt werden könnte.

Im Rahmen der projektbezogenen Planung können alle für einen unrentablen Betrieb in Frage kommenden Nutzungen umfassend geprüft und neu festgelegt werden. Auch können die für die zur Absicherung der vorgesehenen Nutzungen erforderlichen Massnahmen festgelegt werden. Die Zulassung neuer Nutzungen kann ausserdem von gestalterischen oder weiteren Massnahmen, welche der Öffentlichkeit zugute kommen, abhängig gemacht werden.

Neue Wohnungen in geschützten Bauten (Art. 9 ZWG)

Zweitwohnungen in geschützten und ortsbildprägenden Bauten

Art. 9 ZWG erlaubt generell die Bewilligung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung bzw. von Zweitwohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzone.

Wie bereits erwähnt, besteht seitens der Gemeinde nicht die Absicht, die Anwendung von Art. 9 ZWG auf kommunaler Ebene einzuschränken. Art. 8 komZWG enthält daher lediglich einige verfahrensmässige und gestalterische Anordnungen.

Von der Festlegung der ortsbildprägenden Bauten im Generellen Gestaltungsplan kann abgesehen werden, da es in der Gemeinde nur ganz wenige Bauten gibt, welche als ortsbildprägende Bauten im Sinne des Bundesrechts in Frage kommen. Art. 8 Abs. 2 komZWG sieht daher vor, dass Bauten, welche heute im Generellen Gestaltungsplan als schützenswert bezeichnet sind, im Verfahren nach Art. 35b KRVO gegebenenfalls zusätzlich auch als ortsbildprägende Bauten gemäss Art. 9 ZWG bezeichnet werden können. Auf Grund der Tatsache, dass es in der Gemeinde nur ganz wenige Bauten gibt, welche für eine Umnutzung gestützt auf Art. 9 ZWG überhaupt in Frage kommen, erscheint die im Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung angeregte Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes und Bezeichnung der als ortsbildprägend in Frage kommenden Bauten im Generellen Gestaltungsplan als unverhältnismässig. Nach Auffassung des Gemeindevorstandes bildet demgegenüber Art. 35b KRVO eine sinnvolle und einfache Grundlage für die Bezeichnung einer im kommunalen Recht als schützenswert bezeichneten Baute als ortsbildprägend im Sinne des Bundesrechts. Der Gemeindevorstand vertritt ferner entgegen der im Vorprüfungsbericht geäusserten Auffassung den Standpunkt, dass eine vorgängige Revision von Art. 19 Abs. 2 BauG, wonach für schützenswerte Bauten der Abbruch und Wiederaufbau ausgeschlossen werden müsse, nicht erforderlich ist. Wird nämlich eine nach kommunalem Recht als schützenswert bezeichnete Baute im Verfahren nach Art. 35b KRVO dem Regime von Art. 9 ZWG unterstellt, ergibt sich ohne weiteres aus dem Bundesrecht, dass die betreffende Baute in ihrer baulichen Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben muss und folglich nicht abgebrochen werden darf. Dieser

	Grundsatz wird daher zur Vermeidung von Missverständnissen in Art. 8 Abs. 3 komZWG ausdrücklich festgehalten. Auf eine Änderung von Art. 19 Abs. 2 BauG kann daher verzichtet werden.
Altrechtliche Wohnungen (Art. 10 und 11 ZWG)	Für Bauvorhaben an altrechtlichen Wohnungen gemäss Art. 10 und 11 ZWG sind grundsätzlich keine einschränkenden kommunalen Vorschriften vorgesehen. Ein Vorbehalt drängt sich einzig für die unter der Herrschaft der Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus gemäss Teilrevision des Baugesetzes vom 26.10.2009 / 26. 01. 2010 (Art. 43.2 bis 43.10) von der Gemeinde als Erstwohnungen bewilligten Wohnungen auf. Diese Wohnungen dürfen gemäss bisherigem Art. 43.5 BauG frühestens nach 20 Jahren effektiver Nutzung in Zweitwohnungen umgewandelt werden. Diese zeitlich beschränkte Nutzung der betreffenden Wohnungen als Erstwohnungen behält daher Art. 9 Abs. 2 komZWG ausdrücklich vor. Dank diesem Vorbehalt können die bisherigen Bestimmungen über Kontingentierung umfassend aufgehoben werden (Art. 10 Abs. 2 komZWG).

Chur 26. Juni 2017, RM / OM