



Kanton Graubünden
Gemeinde Scuol

Planungs- und Mitwirkungsbericht

Teilrevision Ortsplanung

- Zweitwohnungsgesetz**
- Ortsbildprägende Bauten**

Impressum

Auftraggeber

Gemeinde Scuol, CH-7550 Scuol

Kontaktperson

Arno Kirchen
+41 81 861 27 22
a.kirchen@scuol.net

Bearbeitung

Stauffer & Studach AG
Alexanderstrasse 38, CH-7000 Chur
www.stauffer-studach.ch

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

Dominik Rüegg, Sachbearbeitung
+41 81 258 34 78
d.rueegg@stauffer-studach.ch

Erstellung

Dezember 2016 – Juni 2018

Bearbeitungsstand

Juni 2018

Inhalt

1	Anlass	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Bisherige Regelungen Erst-/Zweitwohnungen	4
1.3	Ortsbildprägende Bauten	4
1.4	Ziel und Inhalte der Teilrevision	5
1.5	Verhältnis zur Ortsplanungsrevision und Dringlichkeit	5
2	Verfahren	6
2.1	Organisation des Planungsträgers	6
2.2	Ablauf / Termin	6
2.3	Kantonale Vorprüfung	6
2.4	Mitwirkungsaufgabe	8
2.5	Beschlussfassung	13
3	Umsetzungskonzept „ortsbildprägende Bauten“	13
3.1	Betrachtungssperimeter historische Ortskerne	13
3.2	Geltende Ortsbildschutzplanungen	14
3.3	Umsetzungskonzept „ortsbildprägende Bauten“	17
3.4	Verhältnis zum kommunalen räumlichen Leitbild	19
3.5	Verhältnis zum Bauinventar der Denkmalpflege GR	20
4	Kommunales Zweitwohnungsgesetz	20
4.1	Bisherige Strategie	20
4.2	Künftige Strategie	20
4.3	Umsetzung des Bundesrechts	22
5	Umsetzung in den Planungsmitteln	26
5.1	Genereller Gestaltungsplan	26
5.2	Kommunales Zweitwohnungsgesetz	26

1 Anlass

1.1 Ausgangslage

Am 11. März 2012 hat die schweizerische Stimmbevölkerung die Initiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen» angenommen. Diese beinhaltet die Aufnahme von Art. 75b in die Bundesverfassung (BV), wonach der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf maximal 20% beschränkt ist. Das für die Umsetzung von Art. 75b BV notwendige Zweitwohnungsgesetz (ZWG) trat mit der dazugehörigen Zweitwohnungsverordnung (ZWV) per 1. Januar 2016 in Kraft. Per 1. Juli 2016 sind zudem die Änderungen der kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) in Kraft getreten (Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen, Art. 35a–e KRVO).

Die Zweitwohnungsgesetzgebung gibt den Gemeinden unter anderem die Möglichkeit, innerhalb der Bauzone sogenannte „Ortsbildprägende Bauten“ zu bezeichnen, welche unter bestimmten Voraussetzungen zu Zweitwohnungen umgenutzt werden dürfen (Art. 9 Abs. 1 ZWG). Gleichzeitig können die Gemeinden auch ergänzende Bestimmungen erlassen, welche die Erstellung, Änderung oder Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als die Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen (Art. 3 Abs. 2 ZWG und Art. 35e KRVO). Der Erlass von kommunalen Regelungen erfolgt im Rahmen der Ortsplanung.

1.2 Bisherige Regelungen Erst-/Zweitwohnungen

Mit Ausnahme der ehemaligen Gemeinde Sent verfügen sämtliche Ortsplanungen der ehemaligen Gemeinden Scuol, Tarasp, Ftan, Ardez und Guarda über Bestimmungen zur Förderung des Erstwohnungsbaus und Beschränkung des Zweitwohnungsbaus. Gestützt auf diese Bestimmungen wurden Wohnungen als Hauptwohnungen bzw. Erstwohnungen bewilligt und im Grundbuch als solche angemerkt.

1.3 Ortsbildprägende Bauten

Artikel 9 Abs. 1 ZWG sieht vor, dass innerhalb der Bauzone in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen nach Art. 7 Abs. 1 ZWG (Zweitwohnungen) bewilligt werden können, wenn:

- die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, insbesondere die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben;
- eine dauernde Erhaltung der Baute nur so sichergestellt werden kann; und
- keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Bei «ortsbildprägenden Bauten» handelt es sich um Gebäude, die durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur erhaltenswerten Qualität des Ortsbildes und zur Identität des Ortes beitragen. Der Kanton Graubünden hat mit Art. 35a KRVO festgelegt, dass die Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten grundsätzlich im Ortsplanungsverfahren zu erfolgen hat. D.h. die Bauten werden im Generellen Gestaltungsplan festgelegt. Zwingende Grundlage für die Bezeichnung der Bauten in der Ortsplanung bildet ein Gesamtkonzept über das Ortsbild, welches auch eine Gesamtschau der in Frage kommenden Objekte umfasst.

1.4 Ziel und Inhalte der Teilrevision

Mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% unterliegt die Gemeinde Scuol der Zweitwohnungsgesetzgebung. Aufgrund der Bundesgesetzgebung sowie der kantonalen Ausführungsbestimmungen ergeben sich für die Gemeinde folgende Ziele bzw. Aufgaben:

- Schaffung von klaren Verhältnissen bezüglich Umgang mit Wohnungen (Erst- und Zweitwohnungen, touristisch bewirtschaftete Wohnungen).
- Anpassung und Vereinheitlichung der bestehenden kommunalen Regelungen über die Förderung des Erstwohnungsbaus und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus an die neue Zweitwohnungsgesetzgebung von Bund und Kanton.
- Bezeichnung der ortsbildprägenden Bauten auf Basis eines Gesamtkonzeptes über das Ortsbild (Art. 35a KRVO).
- Erlass von kommunalen Zweitwohnungsbestimmungen in Ergänzung zu den Vorschriften von Bund und Kanton (Art. 35e KRVO).

Das Ziel der vorliegenden Teilrevision ist die Regelung sämtlicher Aspekte der Zweitwohnungsgesetzgebung, soweit die Gemeinde dafür zuständig ist. Damit wird Planungs- und Rechtssicherheit für Projekte und Bauvorhaben geschaffen.

1.5 Verhältnis zur Ortsplanungsrevision und Dringlichkeit

Die Gemeinde Scuol überarbeitet derzeit die Ortsplanung im Hinblick auf die neuen Anforderungen des kantonalen Richtplans Siedlung (KRIP-Si) sowie zwecks Zusammenführung und Vereinheitlichung der bisherigen Ortsplanungen der Fusionsgemeinden. 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 Anfangsphase und werden noch geraume Zeit in Anspruch nehmen.

Die Anpassung des Baugesetzes an die Zeitwohnungsgesetzgebung von Bund und Kanton sowie die Bezeichnung von ortsbildprägenden Bauten ist eine vordringliche Aufgabe. Einerseits ist die regionale Bau- und Immobilienwirtschaft auf die rasche Schaffung von klaren Verhältnissen angewiesen. Andererseits will die Gemeinde klare Rahmenbedingungen für den Umgang mit Hotels schaffen (Quersubventionierung, Umnutzung strukturierter Beherbergungsbetriebe). Die Teilrevision der Baugesetze im Bereich des Erst- und Zweitwohnungsbaus sowie ortsbildprägende Bauten werden daher in einer separaten Teilrevision der Ortsplanung vorgezogen. Das kommunale Zweitwohnungsgesetz (kZWG) wird später in das Baugesetz der Gemeinde Scuol als eigenständiges Kapitel integriert.

2 Verfahren

2.1 Organisation des Planungsträgers

Die Gemeinde Scuol beauftragte Dr. iur. R. Metzger zusammen mit der Stauffer & Studach Raumentwicklung, Chur mit der Teilrevision des Baugesetzes und der Ortsplanung (ortsbildprägende Bauten).

2.2 Ablauf / Termin

Erstellung Inventar und Planungsmittel:	Sommer / Herbst 2016
Kantonale Vorprüfung:	Januar-Oktober 2017
Mitwirkungsaufgabe:	Januar – Februar 2018
Vorberatende Gemeindeversammlung	April 2018
Beschluss Urnengemeinde	10. Juni 2018
Beschwerdeaufgabe	Juli 2018
Genehmigung Regierung	Herbst 2018

2.3 Kantonale Vorprüfung

Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung wurde gestützt auf Art. 12 der kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) am 3. Februar 2017 dem Kanton zur Vorprüfung unterbreitet. Mit Bericht vom 9. Oktober 2017 hat der Kanton die Vorlage weitgehend positiv beurteilt. Nebst einigen formellen Bemerkungen wurden im Wesentlichen die nachfolgenden Vorbehalte und Empfehlungen (Kap. 2.3.1 – 2.3.2) angebracht. Diese wurden von der Gemeinde geprüft und wie folgt behandelt:

2.3.1 Kommunales Zweitwohnungsgesetz

- a. *Die Umnutzung von geschützten und ortsbildprägenden strukturierten Beherbergungsbetrieben soll ausgeschlossen werden*

Im Interesse der Erhaltung der Hotellerie wurde die Umnutzung von geschützten und ortsbildprägenden strukturierenden Beherbergungsbetrieben in Zweitwohnungen in Anwendung von Art. 8 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 1 ZWG ausgeschlossen (vgl. Art. 7 und 8 kZWG).

b. Der allgemeine Verzicht auf Erstwohnungsanteile, insbesondere in den Dorfkerne, soll überprüft werden

Alle ehemaligen Gemeinden, mit Ausnahme von Sent, verfügen zwar über Erstwohnanteilsregelungen, diese sind aber sehr unterschiedlich ausgestaltet (vgl. Kap. 4.1). Wegen der beträchtlichen Unterschiede wäre die nachträgliche Einführung von einheitlichen Anteilsregelungen daher problematisch. In Zukunft sollen auf dem ganzen Gemeindegebiet die gleichen Regelungen gelten. Demzufolge wird künftig auf Erstwohnanteilsregelungen generell verzichtet. Immerhin wird bei der Umnutzung von leerstehenden Gebäuden, welche als ortsbildprägende Bauten bezeichnet sind, bei Erstellung von mehr als einer Wohnung die Einhaltung eines Erstwohnanteils von min. 33 % verlangt (vgl. Art. 9 Abs. 3 kZWG). Damit kann in den Dorfkernen ein gewisser Anteil an Erstwohnungen generiert werden.

2.3.2 Geschützte und ortsbildprägende Bauten

a. Die bestehenden Generellen Gestaltungspläne sollen gesamtheitlich überarbeitet und vereinheitlicht werden

Die ehemaligen Gemeinden verfügen alle über sehr detaillierte und weitgehend umfassende Generelle Gestaltungspläne bzw. über rechtskräftige Ortsbildschutzplanungen. Die Ortsbildschutzplanungen von Ftan, Tarasp und Ardez sind zudem sehr jung. Alle diese Ortsbildschutzplanungen entsprechen den Anforderungen an ein Gesamtkonzept Ortsbildschutz. Gemäss *Regierungsbeschluss Nr. 515 vom 31. Mai 2016* in Sachen Teilrevision KRVO (Umsetzung der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung), geht es bei Gemeinden mit bestehender Ortsbildschutzplanung lediglich um die *Ergänzung mit den ortsbildprägenden Bauten*. Genau das macht die Gemeinde Scuol: sie ergänzt die bestehenden Ortsbildschutzplanungen mit den ortsbildprägenden Bauten. Die gesamtheitliche Überarbeitung und Vereinheitlichung der Ortsbildschutzplanungen erfolgt hingegen später im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung.

b. Im Baugesetz soll eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach störende Elemente bei Umbauten zu entfernen sind

Das Baugesetz wurde in diesem Sinne ergänzt (vgl. Art. 19 Abs. 2 kZWG)

c. Bei Gebäudekomplexen bestehend aus Wohnhaus und Stall, bei denen der Stall als ortsbildprägende Baute bezeichnet wird, muss sichergestellt werden, dass der Wohnteil gestalterisch so behandelt wird, dass der Wert der gesamten Anlage keine Schmälerung erfährt

Das Baugesetz wurde im Sinne der Anregung angepasst. Demnach gelten für Gebäudeteile, welche mit einer ortsbildprägenden Baute zusammengebaut sind, im Falle von baubewilligungspflichtigen Vorhaben besondere Anforderungen: sorgfältige Gestaltung, Bezugnahme auf Gesamtgestalt und keine Schmälerung des Schutzwerts der Anlage, Beseitigung von störenden Elementen (vgl. Art. 19 Abs. 3 kZWG).

d. Nebenräume sollen im bestehenden Volumen realisiert werden

Das Baugesetz wurde mit einer Bestimmung ergänzt, wonach Nebenräume im Umfang von min. 15 % der realisierten Hauptnutzfläche im bestehenden Volumen realisiert werden müssen (vgl. Art 9 Abs. 3 kZWG). Damit soll verhindert werden, dass die ortsbildprägenden Bauten übernutzt werden und ausserhalb des bestehenden Volumens Anbauten für Nebennutzungen erstellt werden.

2.4 Mitwirkungsauflage

Die Mitwirkungsauflage dient der Orientierung der Betroffenen und Interessierten über die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen. Die revidierten Planungsmittel wurden gestützt auf Art. 13 KRVO während der Zeit vom 18. Januar bis 17 Februar 2018 öffentlich aufgelegt. Während dieser Zeit konnten die Interessierten sich mit den revidierten Planungsmitteln auseinandersetzen sowie begründete Vorschläge und Einwendungen zu Händen des Gemeindevorstandes einreichen. Von dieser Möglichkeit haben zahlreiche Interessierte Gebrauch gemacht. Die wichtigsten dabei vorgebrachten Anträge und Anregungen können sinngemäss wie folgt zusammenfasst werden:

1. Auf den Erstwohnungsanteil von 30 % bei Realisierung von mehr als einer neuen Wohnung in einer ortsbildprägenden Baute sei zu verzichten. Ebenso sei auf die Erhebung einer Lenkungsabgabe auf neue Zweitwohnungen in ortsbildprägenden Bauten zu verzichten.
2. Die bestehenden Erst- oder Hauptwohnungsverpflichtungen sollen generell, auch in Wohnzonen für Einheimische, sofort und ersatzlos aufgehoben werden. Alternativ solle der Verfall einheitlich nach 18 Jahren seit Baubewilligung stattfinden.
3. Erst- oder Hauptwohnungen, welche während der Zeit vom 12. März bis 31. Dezember 2012 bewilligt worden sind, seien nicht als Erstwohnungen nach Bundesrecht zu bezeichnen.
4. Der Baubehörde seien bei der Gestaltung von ortsbildprägenden Bauten mehr Freiheiten einzuräumen.

5. Werden in einer ortsbildprägenden Baute Erstwohnungen oder andere Nutzungen eingebaut, solle das Gebäude später auch zu Zweitwohnungen umgenutzt werden dürfen.

Der Gemeindevorstand hat alle Eingaben geprüft und einzeln schriftlich beantwortet. Die in den Ziffern 1 – 5 wiedergegebenen Anregungen wurden im Wesentlichen wie folgt behandelt:

1. Der Gemeindevorstand will mit diesen Regelungen einerseits die Möglichkeit schaffen, dass wertvolle, ortstypische Stallscheunen mit dem Mittel der Zweitwohnnutzung erhalten werden und nicht dem Zerfall Preis gegeben werden (Anreiz). Es geht also nicht darum möglichst viele Zweitwohnungen zu generieren sondern primär darum, die wertvollen Bauten zu erhalten. Andererseits gilt es zu bedenken, dass bereits alle bestehenden altrechtlichen Wohnungen in den Ortskernen gestützt auf Art. 11 ZWG zu Zweitwohnungen ohne Einschränkungen umgenutzt und sogar um 30 % erweitert werden dürfen. Wenn nun auch noch alle leerstehenden Stallbauten ohne Beschränkungen zu Zweitwohnungen umgenutzt würden, müsste mit ernsthaften Problemen gerechnet werden wie z. B. das gänzliche Aussterben der Dorfkerns oder die Verschärfung der Problematik der Parkierung in den engen Ortskernen.

Die vorgeschlagene Lösung nimmt auf verschiedene wichtige Aspekte Rücksicht. Wenn in einem Stall mehr als eine Wohnung erstellt wird, muss mindestens eine Wohnung bzw. müssen mindestens 33 % der total neu realisierten Wohnfläche als Erstwohnung genutzt werden. Auf der Zweitwohnungsfläche ist eine Lenkungsabgabe zu bezahlen¹. Diese wird jedoch um das Mass der realisierten Nutzfläche an Erstwohnungen reduziert. Z. B. bei der Realisierung von genau 33 % Erstwohnanteil halbiert sich die Lenkungsabgabe auf der Zweitwohnungsfläche. Bei Realisierung von 50 % Erstwohnfläche ist keine Lenkungsabgabe auf der neuen Zweitwohnungsfläche zu bezahlen. Will jemand hingegen nur eine Zweitwohnung und keine zusätzliche Erstwohnung erstellen, dann hat er eine Lenkungsabgabe auf der ganzen Zweitwohnungsfläche zu bezahlen. Die Lenkungsabgabe will Bauherrschaften und Investoren anhalten, nicht zu vielen Zweitwohnungen zu realisieren sondern auch Erstwohnungen zu erstellen und somit ein entsprechendes Angebot auch in den Dorfkernen zu erhalten. Wollen sie das nicht oder nur in einem reduzierten Mass tun, so haben sie eine Abgabe zu entrichten, welche zweckgebunden für die Erhaltung und Pflege des Ortsbildes einzusetzen ist.

¹ Die Gesetzesvorlage wurde in diesem Punkt nach der Mitwirkungsaufgabe geändert (vgl. Art. 16 Abs. 3 kZWG). Demnach werden Bauherrschaften auch bei der Realisierung des Erstwohnanteils von 33 % nicht vollständig von der Lenkungsabgabe befreit sondern die Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen wird um das Mass der realisierten Erstwohnfläche reduziert.

2. Gemäss geltendem Baugesetz der ehemaligen Gemeinde Ftan verfallen Erstwohnungsverpflichtungen nach Ablauf von 18 Jahren seit Erteilung bzw. Rechtskraft der Baubewilligung. Daran soll sich nichts ändern. D. h. die Ftaner erfahren durch die Revision des Baugesetzes weder Vor- noch Nachteile.

In den ehemaligen Gemeinden Ardez, Guarda, Scuol und Tarasp hatten Erstwohnungsverpflichtungen bisher kein Verfalldatum. Neu verfallen solche Erstwohnungsverpflichtungen nach Ablauf von 18 Jahren seit Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes. Damit werden die bisherigen Beschränkungen für diese Wohnungen wesentlich gelockert. Sie erhalten die gleichen Verfall- bzw. Ablösungsmöglichkeiten für die bisher unbefristeten Erstwohnungsverpflichtungen wie Ftan, jedoch nicht rückwirkend, sondern erst ab Inkrafttreten des neuen Rechts. Demgegenüber erfahren die Erstwohnungsverpflichtungen in Wohnzonen für Einheimischen keine Änderung.

Nach Auffassung des Gemeindevorstandes ist die vorgeschlagene Regelung ausgewogen und nimmt auf die unterschiedlichen Verhältnisse gebührend Rücksicht. Es besteht kein Anlass für eine völlige Gleichschaltung aller Arten von Erstwohnungen. Bei allen Kategorien sind gegenüber dem bisherigen Zustand keine zusätzlichen Beschränkungen vorgesehen. Im Gegenteil erhalten die zeitlich unbegrenzten Erstwohnungsverpflichtungen von Erstwohnungen in den allgemeinen Wohnbauzonen der ehemaligen Gemeinden Ardez, Guarda, Scuol und Tarasp neu eine Verfallfrist von 18 Jahren ab Revision des Zweitwohnungsgesetzes. Eine zusätzliche Zurücksetzung des Beginns der Verfallfrist auf das Datum der seinerzeitigen Baubewilligung erscheint dagegen nicht angezeigt. Eine solche Zurücksetzung würde auf eine ungerechtfertigte Rückwirkung der vorgesehenen Erleichterungen hinauslaufen.

Vergleichbare Erleichterungen für Erstwohnungen in Wohnzonen für Einheimische kommen dagegen nicht in Frage. In diesen Zonen wurde das Land für die Erstellung von Erstwohnungen den ortsansässigen Bauinteressenten von den Gemeinden bekanntlich zu sehr günstigen Konditionen abgegeben. Auch wurde die ausschliessliche Nutzung dieser Wohnungen als Erstwohnungen in aller Regel vertraglich sichergestellt. Diese vertraglichen Abmachungen behalten selbstverständlich weiterhin ihre Gültigkeit. Eine vollständige Aufhebung aller bestehenden Erstwohnungsverpflichtungen, auch in den Wohnzonen für Einheimische, erachtet der Gemeindevorstand schliesslich auch deshalb nicht als vertretbar, weil einerseits auf einmal sehr viele bisherige Erstwohnungen wegfallen und das Angebot an Erstwohnungen massiv vermindert würde. Andererseits würden viele zusätzliche Zweitwohnungen auf den Markt gelangen mit negativen Folgen für den Immobilienmarkt.

3. Die Vorlage wurde im Sinne des Antrags geändert. Demnach gilt für „Übergangswohnungen“, welche während der Zeit vom 12. März bis 31. Dezember

2012 als Erst- oder Zweitwohnungen bzw. als Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung bewilligt worden sind, die Besitzstandsgarantie gemäss Art. 25 Abs. 4 ZGW. Solche Wohnungen dürfen beibehalten werden. Sie dürfen jedoch nur erweitert werden, wenn sie danach als Erstwohnungen nach Bundesrecht genutzt werden.

4. Die Möglichkeiten der baulichen Eingriffe in ortsbildprägenden Bauten ist in Art. 9 Abs. 1 lit. a. ZWG abschliessend geregelt. Art. 19 Abs. 2 kZWG wiederholt diese Bestimmungen wörtlich. Weitergehende bauliche Eingriffe sind grundsätzlich nicht gestattet und die Gemeinde ist nicht befugt, in dieser Frage selber zu legiferieren, soweit es um die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 1 ZWG geht. Der Kanton wird allerdings zu diesem Thema Wegleitungen erarbeiten und den Gemeinden und Bauherrschaften zur Verfügung stellen.
5. Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b. ZWG dürfen in „ortsbildprägenden Bauten“ neue Zweitwohnungen bewilligt werden, *„wenn eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann“*. Wenn allerdings jemand in einer solchen Baute z. B. Erstwohnungen erstellt, so hat er den Beweis erbracht, dass er die Baute auch ohne Zweitwohnungen erhalten kann, weshalb die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 1 ZWG automatisch entfällt. Daher können solche Wohnungen nicht nachträglich in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 ZWG doch noch zu Zweitwohnungen umgenutzt werden.

Weiter wurden im Rahmen der Mitwirkung Anträge auf Bezeichnung von einzelnen Gebäuden als ortsbildprägende Baute gestellt und verschiedene Hinweise auf Unstimmigkeiten in der Bestandesaufnahme der potenziellen ortsbildprägenden Bauten angebracht. Die Vorlage wurde, wo möglich geändert, in anderen Fällen konnten die Anträge nicht berücksichtigt werden.

Aufgrund der Resultate der Mitwirkungsaufgabe sowie aufgrund der neusten Erkenntnisse des Gemeindevorstandes wurde die Revisionsvorlage nach der öffentlichen Auflage im Wesentlichen in folgenden Punkten geändert:

Art. 3, Begriffe

Abs. 2 – 4 bisher wurden durch nachfolgende Abs. 2 und 3 ersetzt:

Abs. 2: Wohnungen, welche gestützt auf die bisherigen Vorschriften der Fusionsgemeinden als Erst- oder Hauptwohnung bewilligt und als solche im Grundbuch angemerkte wurden, gelten fortan als kommunale Erstwohnungen und unterstehen den Vorschriften dieses Gesetzes über kommunale Erstwohnungen.

Abs. 3: Wohnungen, welche von den Fusionsgemeinden zwischen dem 12.03.2012 und dem 31.12.2012 ohne Nutzungsbeschränkung nach Bundesrecht bewilligt wurden, gelten als Übergangswohnungen. Für diese Übergangswohnungen gilt Art. 25 Abs. 4 ZGW. Wurden sie gestützt auf kommunales Recht als Erst- oder Hauptwohnung bewilligt, unterstehen sie überdies den Vorschriften dieses Gesetzes über kommunale Erstwohnungen

Art. 8, Neue Wohnungen in geschützten Bauten

Dieser Artikel wurde neu eingefügt. Die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 1 ZWG wird, soweit es sich um geschützte Bauten handelt, ausgeschlossen.

Gemäss den geltenden Ortsplanungen der ehemaligen Gemeinden kommen geschützte Bauten nur in Guarda, Ftan und Tarasp (vereinzelt) vor. Geschützte leerstehende Ställe gibt es nur in Guarda, diese wurden aber mit der vorliegenden Revision der Ortsplanung neu als ortsbildprägende Bauten bezeichnet. Bei den verbleibenden geschützten Bauten handelt es sich vorwiegend um besonders wertvolle Wohnbauten oder Spezialbauten (Kirchen, Schloss). Solche Bauten sind in der Regel bereits mit Wohnungen oder sonstigen wichtigen Nutzungen belegt und sind daher nicht vom Verfall bedroht, weshalb der Einbau von Zweitwohnungen zur Erhaltung der Baute nicht erforderlich und somit gestützt auf Art. 9 Abs. 1 lit. b (*eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann*) auch nicht zulässig ist. Zudem könnten Bauten auch vom Kanton gestützt auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung via Vertrag unter Schutz gestellt werden, womit die Gemeinde keine Kontrolle über solche Bauten hätte.

Art. 9, Neue Wohnungen in ortsbildprägenden Bauten (bisher Art. 8)

Als Folge der Einführung des neuen Art. 8 wurden die geschützten Bauten in diesem Artikel gestrichen.

In Abs. 5 wurde die Regelung über die Lenkungsabgabe bei Realisierung von Erstwohnungen gestrichen. Dieser Aspekt ist neu in Art. 16 geregelt.

Art. 13, Bauliche Änderungen und Umnutzungen (bisher Art. 12)

Abs. 1 und 3 wurden redaktionell überarbeitet.

Art. 16, Lenkungsabgabe (bisher Art. 15)

Art. 16 wurde mit einem neuen Absatz 3 betreffend die Reduktion der Lenkungsabgabe bei der Erstellung von Zweitwohnungen und Erstwohnungen gemäss Art. 9 Abs. 3 kZWG ergänzt. Werden in ortsbildprägenden Bauten Erstwohnungen und Zweitwohnungen realisiert, reduziert sich die der Lenkungsabgabe unterliegende Zweitwohnungsfläche um die Fläche der Erstwohnungen. Bei der Realisierung von genau 33 % Erstwohnanteil halbiert sich z.B. die Lenkungsabgabe auf der Zweitwohnungsfläche. Bei Realisierung von 50 % Erstwohnungsfläche ist keine Lenkungsabgabe auf der neuen Zweitwohnungsfläche zu bezahlen. Will jemand hingegen nur eine Zweitwohnung erstellen, dann hat er eine Lenkungsabgabe auf der ganzen Zweitwohnungsfläche zu bezahlen.

Art. 17, Veranlagung und Bezug (bisher Art. 16)

Die Veranlagung und der Bezug der Lenkungsabgabe wurden in Anlehnung an die Regelung bei der Erhebung von Anschlussgebühren neu gestaltet. Die Veranlagung erfolgt zunächst provisorisch bei Erteilung der Baubewilligung auf Grund der Baueingabepläne. Die definitive Veranlagung erfolgt dann nach Abschluss der Bauarbeiten aufgrund der eingereichten Revisionspläne.

Art. 20, Aufhebung bestehender kommunaler Regelungen

Absatz 2 wurde mit dem Reglement der ehemaligen Gemeinde Guarda über den Verkauf von Bauland der Gemeinde an ortsansässige Private ergänzt. Auch dieses Reglement soll bis zum Erlass eines einheitlichen Baugesetzes in Kraft bleiben.

2.5 Beschlussfassung

Die vorliegende Teilrevision wurde von den Stimmberechtigten anlässlich der Urnenabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen.

3 Umsetzungskonzept „ortsbildprägende Bauten“

3.1 Betrachtungsperimeter historische Ortskerne

Die historischen Ortskerne von Ardez, Guarda, Scuol, Sent und Tarasp sind von nationaler Bedeutung und im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Der historische Ortskern von Ftan ist als schützenswerter Ort im kantonalen Richtplan festgelegt.

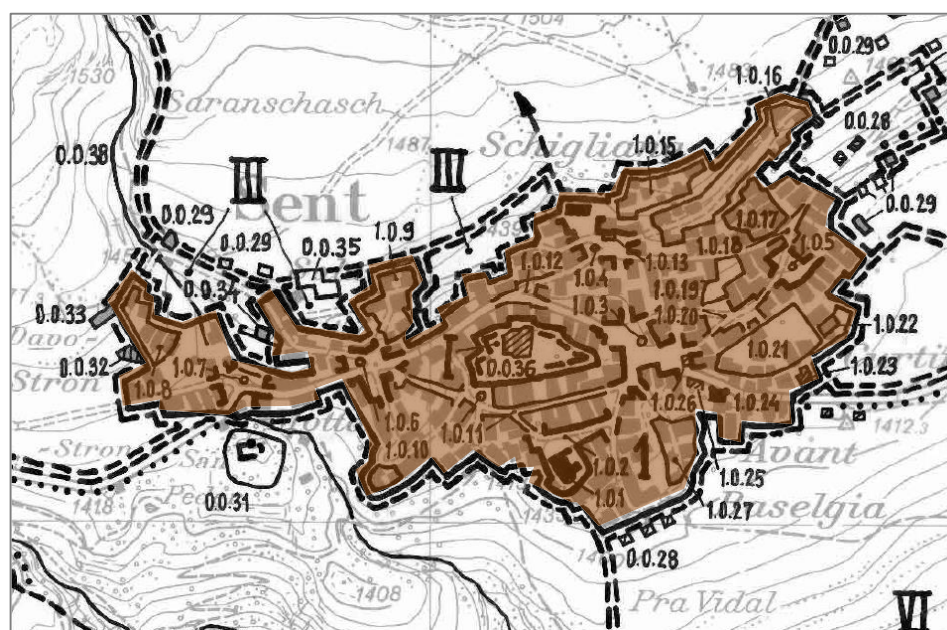


Abb. 1) Auszug ISOS Sent, Gebiet 1 mit Erhaltungsziel A (braun eingefärbt).

Die im ISOS abgegrenzten historischen Kerngebiete bilden eine wichtige Grundlage für die Ermittlung des für den Ortsbildschutz massgebenden historischen Siedlungsgebietes (Abb. 1). Zur Verifizierung der Abgrenzung dienen im Weiteren historische Luftbilder (Abb. 2). Diese lassen eine zuverlässige und genaue Abgrenzung der Dorfkernegebiete zu und korrespondieren in der Regel mit den Erhaltungsgebieten gemäss ISOS. Das für die vorliegende Teilrevision erforderliche Ortsbildschutzkonzept

bzw. die Gesamtschau der als „ortsbildprägende Bauten“ in Frage kommenden Bauten konzentriert sich auf diese historischen Ortskerne. Die Abgrenzung der historischen Ortskerne ist in der Bestandesaufnahme dargestellt (Abb. 3).



Abb. 2) Luftbild 1943 von Sent, Grundlage für die Abgrenzung der historischen Siedlung (Quelle: Swisstopo)

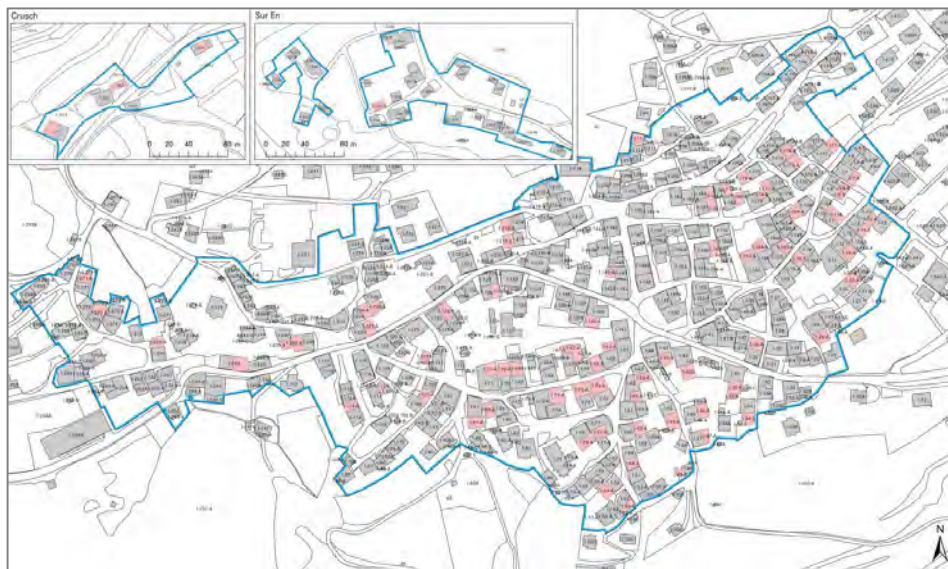


Abb. 3) Perimeter historische Siedlung gemäss Bestandesaufnahme ortsbildprägende Bauten 2016.

3.2 Geltende Ortsbildschutzplanungen

Die ehemaligen Gemeinden verfügen alle über sehr detaillierte und weitgehend umfassende Generelle Gestaltungspläne bzw. über rechtskräftige Ortsbildschutzplanungen. Die Ortsbildschutzplanungen von Ftan, Tarasp und Ardez sind zudem sehr

jung. Grundsätzlich kann zwischen Ortsbildschutzplanungen mit einheitlicher Gebäudeschutzkategorie und solchen mit differenzierten Gebäudeschutzkategorien unterschieden werden.

Beispiel Ardez (einheitliche Gebäudeschutzkategorie)

Sämtliche Gebäude mit historischem Ursprung sind im Generellen Gestaltungsplan als „kulturhistorisch wertvolle Bauten“ bezeichnet. Es handelt sich um eine einheitliche Schutzkategorie, welcher fast alle Hauptbauten (i. d. R. Wohnhaus und Stall) innerhalb des Dorfkerns unterliegen. Kulturhistorisch wertvolle Bauten sind zu erhalten und dürfen nicht abgebrochen werden. Im Weiteren bilden wichtige Grün- und Freiräume sowie wertvolle Mauern Bestandteil des Ortsbildschutzkonzeptes.

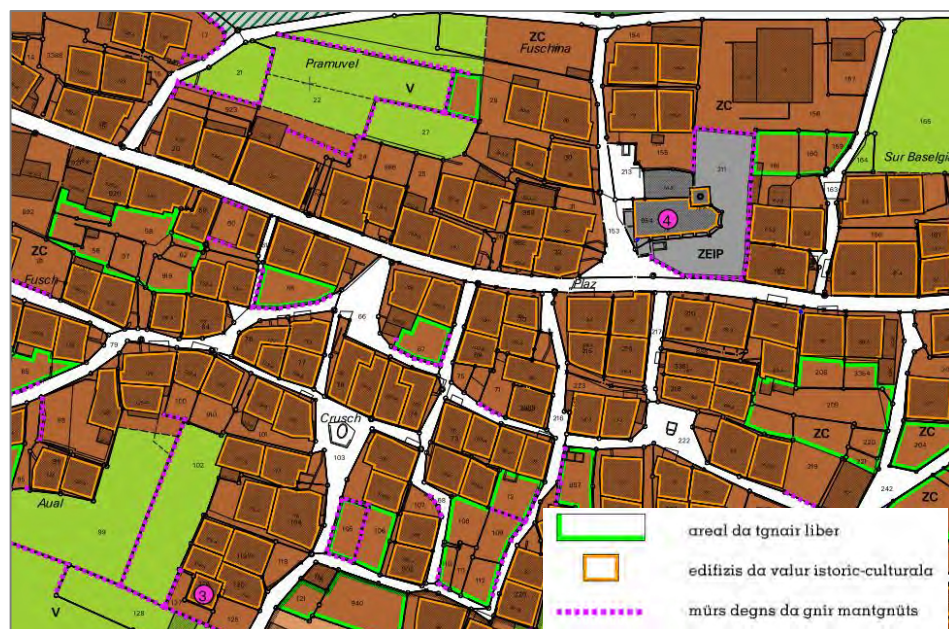


Abb. 4) Auszug GGP Ardez mit einheitlicher Schutzkategorie für Einzelbauten.

Beispiel Ftan (differenzierte Gebäudeschutzkategorien)

Die Ortsplanung Ftan wurde von der Regierung am 5. April 2016 mit RB Nr. 305 genehmigt und ist somit sehr aktuell. Die Ortsbildschutzplanung unterscheidet zwischen den Gebäudeschutzkategorien „Geschützte Bauten“, „Erhaltenswerte Bauten Kat. I und Kat II“ sowie „zu erhaltende Stallbauten“. Im Weiteren bilden wichtige Grün- und Freiräume sowie wertvolle Mauern und Bepflanzungen Bestandteil des Ortsbildschutzkonzeptes.

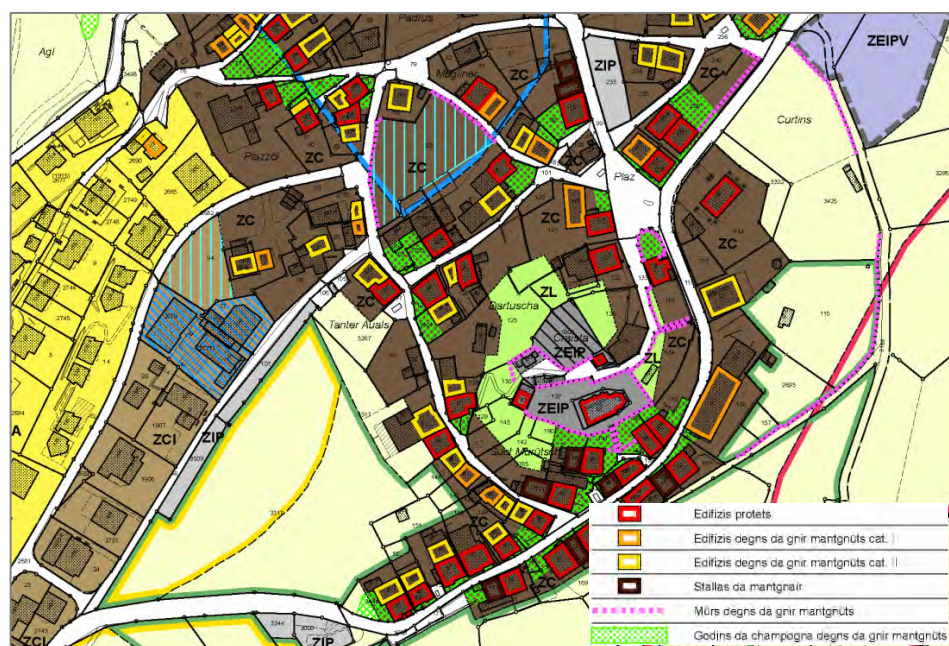


Abb. 5) Auszug GGP Ftan mit differenzierten Gebäudeschutzkategorien.

Übersicht bestehendes Schutzkonzept

	Gebiete			Objekte		
	Substanz- und Strukturschutz (kein Abbruch)	Strukturschutz (Abbruch zulässig)	Umgebungs-schutz (Freihaltegebiete)	Integraler Schutz (kein Abbruch)	Substanz- und Strukturschutz (kein Abbruch)	Erhalt Form und Stellung (Abbruch zulässig)
Ardez	-	-	Freihaltebereich, Grünzone	-	Kulturhistorisch wertvolle Bauten	-
Ftan	-	-	Freihaltebereich	Geschützte Baute	Zu erhaltende Stallbauten	Erhaltenswerte Bauten Kat. I / II
Gua-rda	Schutz- und Erhaltungsbereich	-	Garten- und Hofraumzone	Geschützte Baute	Schützenswerte Baute	-
Sent	-	-	Freihaltebereich	Schützenswerte Baute	Zu erhaltende Baute	Erhaltenswerte Baute
Scuol	-	-	Geschützte Gärten, Erhaltenswerte Pflasterungen	-	Erhaltenswerte Gebäude*	-
Tarasp	-	Erhaltungsbereich	Freihaltebereich, Strassenbereich	Geschützte Baute	Erhaltenswerte Baute	-

* Baubehörde kann bei vorliegen besonderer Verhältnisse im Ausnahmefall Abbrüche bewilligen (Art. 83 BauG Scuol).

3.3 Umsetzungskonzept „ortsbildprägende Bauten“

Beibehaltung und Ergänzung der bestehenden Ortsbildschutzplanungen

Die geltenden Ortsbildschutzplanungen der ehemaligen Gemeinden Ardez, Guarda, Ftan, Sent, Scuol und Tarasp weisen einen hohen Erhaltungsgrad bezüglich den historischen Gebäuden, Gebäudegruppen und Freiräumen auf. Sie erfüllen die Anforderungen an ein Gesamtkonzept über das Ortsbild gemäss Art. 35a KRVO.

Eine Neukonzeption der Ortsbildschutzplanung ist daher nicht zwingend erforderlich. Auf der Grundlage der bestehenden, spezifischen Ortsbildschutzplanungen geht es lediglich „um eine Ergänzung der bestehenden Klassierungskategorien durch eine neue Kategorie ortsbildprägend nach Art. 6 ZWV“ im Sinne der Erläuterungen im Regierungsbeschluss Nr. 515 vom 31. Mai 2016, Seite 4 /5.

Die Gemeinde Scuol wird im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung die Ortsbildschutzplanungen zusammenführen und bei mindestens gleichbleibender Qualität und Effektivität vereinheitlichen. Die vorgezogene Bezeichnung der „ortsbildprägenden Bauten“ präjudiziert daher eine spätere Zusammenführung der Ortsbildschutzplanungen in diesem Bereich nicht. Sowohl die baugesetzlichen Bestimmungen als auch die Festlegungen im Generellen Gestaltungsplan betreffend „ortsbildprägende Bauten“ können später unverändert in die neue Gestaltungsplanung überführt werden, womit dem Aspekt der Planbeständigkeit ohne weiteres Rechnung getragen werden kann.

Ergänzung mit Gebäudeschutzkategorie „ortsbildprägende Baute“

In den Ortsplanungen der ehemaligen Gemeinden wird neu die Gebäudeschutzkategorie „ortsbildprägende Baute“ aufgenommen. Ortsbildprägende Bauten dürfen nicht abgebrochen oder ausgekernt werden. Bei Umbauten müssen die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben. Die konkreten Schutz- und Erhaltungsbestimmungen sowie Nutzungsbestimmungen zu den ortsbildprägenden Bauten sind in Art. 9 Art. und 19 kZWG formuliert. Sie werden im Rahmen des künftigen Erlasses eines einheitlichen Baugesetzes für die Gemeinde Scuol in dieses integriert.

Bestandesaufnahme und Beurteilung „ortsbildprägende Bauten“

Die Bestandesaufnahme der ortsbildprägenden Bauten bildet die Gesamtschau der in Frage kommenden Bauten nach einheitlichen Kriterien im Sinne von Art. 35a KRVO bzw. den Erläuterungen im Regierungsbeschluss Nr. 515 vom 31. Mai 2016. Die Bestandesaufnahme beschränkt sich auf die historischen Siedlungsbereiche auf der Basis von historischen Flugaufnahmen sowie des ISOS. In der Regel handelt es sich um leerstehende Stallbauten. Sämtliche in Frage kommenden Bauten wurden anlässlich von Begehungen im Sommer/Herbst 2016 nach folgenden Kriterien beurteilt:

18	Gebäude-Nummer
L : X	L: Lage (Stellung im Siedlungsgefüge)
G : /	G: Gestalt (typologischer, architektonischer Wert)
S : /	S: Substanz (Eigenwert, Erhaltungsgrad)
E : X	E: Einstufung

In der Beurteilung entsprechen zwei Striche (X) einem höheren Wert, ein Strich (/) einem mittleren Wert und kein Strich (-) einem geringen oder keinem Wert. Bei der Einstufung (E) wird unterschieden zwischen „ortsbildprägend“ (X) und „nicht ortsbildprägend“ (-).

Nebst der Beurteilung sind auch Bemerkungen zu den einzelnen Bauten aufgeführt. Diese haben einerseits informativen Charakter (z.B. „Baute landwirtschaftlich genutzt“). Andererseits sind auch Empfehlungen enthalten, welche im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen sind. So sind insbesondere störende Elemente (z.B. Anbauten) in der Regel im Rahmen einer Umnutzung der Baute zu entfernen.

Umgang mit traditionellen Gebäudekomplexen

Bei den ortsbildprägenden Bauten in der Gemeinde Scuol handelt es sich in aller Regel um traditionelle Gebäudekomplexe bestehend aus Wohnhaus und Stall. Es ist daher sicherzustellen, dass der gesamte Gebäudekomplex erhalten bleibt und nicht beeinträchtigt wird. Es kann beispielsweise nicht sein, dass der Stall geschützt und der Wohnteil später abgebrochen oder verunstaltet wird. Bei vielen Objekten sind die Schutzvoraussetzungen bereits erfüllt, indem der Wohnteil bereits einer Gebäudeschutzkategorie oder einem Erhaltungsbereich zugewiesen ist. Um sicherzugehen, dass alle traditionellen Gebäudekomplexe einen genügenden Objektschutz erfahren, werden Übergangsbestimmungen erlassen, wonach bauliche Massnahmen am Wohnteil so zu gestalten sind, dass der Schutzwert des gesamten Gebäudekomplexes nicht geschmälert wird. Im Falle von baubewilligungspflichtigen Bauvorhaben an Wohnteilen ordnet die Baubehörde unter Beizug der Gestaltungsberatung erforderliche gestalterische Massnahmen an und lässt störende Elemente zurückbauen (vgl. Art. 19 Abs. 3 kZWG).

Auf eine Bezeichnung von Wohnbauten bzw. von Wohnteilen bei traditionellen Gebäudekomplexen als „ortsbildprägende Bauten“ wird hingegen verzichtet, da solche Bauten aufgrund der bestehenden Wohnnutzung in ihrer Existenz nicht gefährdet sind. Im Zuge der durchzuführenden Gesamtrevision der Ortsplanung und Vereinheitlichung der Generellen Gestaltungspläne ist vorgesehen, den Schutzstatus der Wohnhäuser dem Niveau der ortsbildprägenden Bauten anzugleichen im Sinne der geltenden Ortsbildschutzplanung Ardez.

Verzicht auf eine Zweitwohnnutzung

Gebäude, welche im Generellen Gestaltungsplan als „ortsbildprägende Bauten“ bezeichnet sind, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen zu Zweitwohnungen umgenutzt werden, müssen dies aber nicht. Es ist durchaus gestattet und auch erwünscht, wenn ein solches Gebäude z. B. für Erstwohnen oder Gewerbe umgenutzt wird. In einem solchen Fall sind die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 1 lit. b (*eine dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann*) explizit nicht erfüllt, weshalb eine spätere Umnutzung zu Zweitwohnungen nicht mehr gestattet ist.

Eine solche Umnutzung unterliegt zwar nicht Art. 9 Abs. 1 ZWG jedoch in jedem Fall den kommunalen Bestimmungen der Schutzkategorie „ortsbildprägende Baute“. Die Förderung von Erstwohnungen oder von Gewerbenutzungen in ortsbildprägenden Gebäuden ist erstrebenswert (z. B. Erhaltung der ganzjährigen Belegung von Ortskernen) und durchaus auch im Sinne des Zweitwohnungsgesetzes, welches die Erstellung von Zweitwohnungen beschränken will.

Damit die Bedürfnisse der ständigen Wohnbevölkerung und des Gewerbes in solchen wünschbaren Fällen angemessen berücksichtigt werden können, kann die Baubehörde bei solchen Bauvorhaben geringfügige Abweichungen gegenüber den sonst relativ strengen Gestaltungsvorschriften für „ortsbildprägende Bauten“ gestatten (z.B. grössere Öffnungen für die Belichtung von Wohn- und Arbeitsräumen). Dies ist jedoch nur soweit gestattet, als gleichwohl eine gute Gesamtgestaltung gewährleistet ist (vgl. Art. 19 Abs. 4 kZWG). Es geht schliesslich darum, dass der Schutzwert des Ortsbildes nicht geschmälert wird. Weitergehende bauliche Massnahmen, wie z. B. der Abbruch und Wiederaufbau einer „ortsbildprägenden Baute“, ist hingegen in jedem Fall ausgeschlossen. Die Nutzung einer „ortsbildprägenden Baute“ zu anderen Zwecken als eine Zweitwohnung schliesst die spätere Umnutzung zu einer Zweitwohnnutzung aus, weil „*die Erhaltung der Baute anders sichergestellt werden kann*“, dies in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 lit. b ZWG.

3.4 Verhältnis zum kommunalen räumlichen Leitbild

Der kantonale Richtplan Siedlung sieht vor, dass die Gemeinden, als Grundlage für die durchzuführende Anpassung ihrer Ortsplanungen an die neuen gesetzlichen Anforderungen des RPG, ein kommunales räumliches Leitbild erarbeiten müssen. Dieses befasst sich mit den Zielen, Strategien und Umsetzungsmassnahmen zur Förderung einer hochwertigen baulichen Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung.

Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung klärt in umfassender und abschliessender Weise den Umgang mit den Bestimmungen der Zweitwohnungsgesetzgebung, soweit die Gemeinde dafür zuständig ist. Das Ziel der Gemeinde besteht darin, diesbezüglich möglichst rasch klare Verhältnisse zu schaffen. Das noch zu erarbeitende kommunale räumliche Leitbild wird durch diese Regelung in keiner Weise präjudiziert, zumal es sich um ein klar abgegrenztes Themenfeld handelt.

3.5 Verhältnis zum Bauinventar der Denkmalpflege GR

Der Kanton Graubünden führt gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz ein Inventar der schutzwürdigen Bauten, Anlagen und Ortsbilder. Dieses Inventar wird derzeit von Fachleuten der Denkmalpflege in sämtlichen Gemeinden des Kantons erstellt. Das Inventar dient dem Kanton und den Gemeinden als Grundlage für den Umgang mit wertvoller Bausubstanz, sei es im Rahmen von Ortsplanungen oder von Baubewilligungsverfahren. Das kantonale Inventar legt den Fokus auf die aus denkmalpflegerischer Sicht wertvollsten Objekte einer Siedlung. Das Inventar wird eine wichtige Rolle bei der Harmonisierung der bestehenden Ortsbildschutzplanungen im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung spielen. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der vorliegenden Teilrevision ist das Inventar noch nicht vorgelegen. Bei Bauvorhaben an ortsbildprägenden Bauten ist das Bauinventar der Denkmalpflege jedoch zu berücksichtigen (vgl. Art. 19 Abs. 2 kZWG).

4 Kommunales Zweitwohnungsgesetz

4.1 Bisherige Strategie

Die ehemaligen Gemeinden Scuol, Tarasp, Ftan, Ardez und Guarda förderten den Bau von Erstwohnungen und beschränkten die Erstellung von Zweitwohnungen auf verschiedene Weise. Die Gemeinde Sent dagegen erliess bis zur Fusion keine eigenen Bestimmungen über den Erst- und Zweitwohnungsbau. Die Gemeinden Scuol, Tarasp, Ftan, Ardez und Guarda verfügen alle über Haupt- oder Erstwohnungsanteilsregelungen, die jedoch unterschiedlich ausgestaltet sind. Ein wesentlicher Unterschied besteht vor allem darin, dass die Erstwohnungsverpflichtungen der Gemeinden Scuol, Tarasp, Ardez und Guarda zeitlich nicht befristet sind, während in der Gemeinde Ftan die Erstwohnungsverpflichtungen mit dem Ablauf von 18 Jahren seit Rechtskraft der Baubewilligung dahinfallen. Sodann bestehen in den aufgeführten 5 Fusionsgemeinden auch unterschiedliche Bestimmungen über die Aufhebung von Erstwohnungsverpflichtungen gegen Leistung einer Ersatzabgabe. In den Gemeinden Scuol, Tarasp und Ftan wurden in den vergangenen Jahren zur Förderung des Erstwohnungsbaus ausserdem sog. Wohnzonen für Ortsansässige ausgeschieden. Als solche gelten die Wohnzone Spinatscha in Scuol, die Wohnzone Fionas in Ftan, zum Teil aber auch die Wohnzone Curtins in Tarasp, soweit diese auf Boden der Gemeinde ausgeschieden wurde. Auch in den Gemeinden Guarda (Guarda Pitschen) und Ardez (Chanvers) wurden einzelne Wohnungen auf Boden der Gemeinde vertraglich als Erstwohnungen auf unbestimmte Dauer festgelegt.

4.2 Künftige Strategie

Die fusionierte Gemeinde Scuol möchte an der Förderung der Erstellung von Erstwohnungen auch in Zukunft festhalten. Aus diesem Grund werden die sog. Wohnzo-

nen für Ortsansässige im bisherigen Umfang und mit zeitlich nicht befristeten Erstwohnungsverpflichtungen beibehalten (vgl. Art. 13 Abs. 4 kZWG). Grundsätzlich sollen aber auch die von den Gemeinden Scuol, Tarasp, Ftan, Ardez und Guarda gestützt auf die baugesetzlichen Anteilsregelungen verfügbaren Erstwohnungsverpflichtungen zeitlich befristet bestehen bleiben. Der Revisionsentwurf sieht daher vor, die bisher als Erstwohnungen bewilligten Wohnungen als sog. kommunale Erstwohnungen weiterzuführen und neuen einheitlichen Regelungen zu unterstellen (vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 11 ff kZWG). Im Hinblick auf eine rechtsgleiche Behandlung aller Eigentümerinnen bzw. Eigentümer werden jedoch alle von den ehemaligen Gemeinden verfügbaren Erst- bzw. Hauptwohnungen neu dem bisherigen Regime der Gemeinde Ftan unterstellt. Damit wird auch für (kommunale) Erstwohnungen in den Gemeinden Scuol, Tarasp, Ardez und Guarda eine zeitliche Beschränkung der Erstwohnungsverpflichtung auf 18 Jahre eingeführt. Die Frist von 18 Jahren beginnt für Erstwohnungen in den Gemeinden Scuol, Tarasp, Ardez und Guarda ab Inkrafttreten des vorliegend zur Diskussion stehenden kommunalen Zweitwohnungsgesetzes zu laufen (vgl. Art. 14 kZWG). In der Gemeinde Ftan dagegen gilt die bisherige Regelung gemäss Baugesetz Ftan. Auch die Möglichkeiten einer vorzeitigen Ablösung von Erstwohnungsverpflichtungen gegen Leistung einer Ersatzabgabe werden nach den Vorgaben des Baugesetzes Ftan vereinheitlicht (vgl. Art. 15 kZWG). Auf Grund der vorgesehenen neuen Bestimmungen fallen daher alle von den Fusionsgemeinden einmal festgelegten Erstwohnungsverpflichtungen im Verlaufe der Jahre dahin, sei dies durch blossen Zeitablauf oder auch durch vorzeitige Ablösung gegen Leistung einer Ersatzabgabe. Davon ausgenommen sind Erstwohnungsverpflichtungen auf Bauten in den Wohnzonen für Ortsansässige (vgl. Art. 13 Abs. 4 kZWG). Dieser „Verlust“ an „kommunalen Erstwohnungen“ erscheint mit Rücksicht darauf, dass in der Gemeinde Scuol von Bundesrechts wegen künftig – abgesehen von den im Bundesrecht vorgesehenen Ausnahmen – nur noch Erstwohnungen erstellt werden dürfen, tragbar, zumal ja auch bei Wegfall kommunaler Erstwohnungsverpflichtungen nicht automatisch alle frei werdenden Wohnungen als Zweitwohnungen genutzt werden dürften. Auch ist zu erwarten, dass im Rahmen der Baumöglichkeiten bei ortsbildprägenden Bauten die eine oder andere neue kommunale Erstwohnung entstehen wird (vgl. dazu die Ausführungen unten).

Der (zeitlich abgestufte) Verlust an kommunalen Erstwohnungen erscheint jedenfalls mit Rücksicht auf die bundesrechtlichen Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus und die Weiterführung der Wohnzonen für Ortsansässige und die im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1 ZWG vorgesehenen Einschränkungen verkraftbar. Andererseits möchte die Gemeinde, soweit sinnvoll, auch von den im Bundesgesetz über Zweitwohnungen enthaltenen Ausnahmeregelungen mit Bezug auf die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben Gebrauch machen, da von diesen Ausnahmeregelungen wertvolle Impulse für die Erhaltung und Weiterentwicklung des für die Gemeinde wichtigen Beherbergungsangebotes ausgehen können.

4.3 Umsetzung des Bundesrechts

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

Begriffe (Art. 2 ZWG)

Sachverhalt:

Die Baugesetze der Gemeinden Scuol, Tarasp, Ftan, Ardez und Guarda definieren die im Zusammenhang mit Erst- und Zweitwohnungen verwendeten Begriffe eigenständig und unterschiedlich. 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. Für Wohnungen, welche in der Zeit zwischen dem 12. März und 31. Dezember 2012 bewilligt wurden, wird der Begriff „Übergangswohnungen“ verwendet. Inskünftig sollen auch bei kommunalen Regelungen ausschliesslich die Begriffe gemäss Bundesrecht Anwendung finden. Damit erübrigt sich gleichzeitig eine Vereinheitlichung der bisherigen kommunalen Begriffsbestimmungen.

Umsetzung:

Die Verwendung der Begriffe ist in Art. 3 verankert.

Einschränkungen gegenüber dem Bundesrecht (Art. 3 ZWG)

Vorgaben des Bundesrechts:

Art. 3 Abs. 2 ZWG belässt den Kantonen generell die Möglichkeit, eigene Vorschriften zu erlassen, welche die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das Bundesgesetz über Zweitwohnungen. Dieses Befugnis hat der Kanton Graubünden gemäss Art. 35e KRVO an die Gemeinden delegiert.

Umsetzung:

Von der Befugnis, stärker einschränkende Bestimmungen zu erlassen, möchte die Gemeinde Scuol im Rahmen von Art. 8 und 9 ZWG Gebrauch machen. Demgegenüber sind für Bauvorhaben gemäss Art. 7 ZWG keine Einschränkungen vorgesehen (vgl. Art. 6 kZWG).

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 kZWG. Sie orientieren sich an den bisherigen Bestimmungen der Fusionsgemeinden im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bestimmungen über Erst- bzw. Hauptwohnungsanteile.

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

Vorgaben des Bundesrechts:

Art. 8 Abs. 1–3 ZWG erlaubt die Erstellung von neuen Zweitwohnungen bzw. von 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 z. B. 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.

Umsetzung:

Von den von Art. 8 ZWG gewährten Möglichkeiten der Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben durch Erstellen und Verkauf von Zweitwohnungen soll in der Gemeinde Scuol grundsätzlich Gebrauch gemacht werden können. Die Nachteile der vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Ausnahmeregelung für die Allgemeinheit sind jedoch durch kommunale Einschränkungen auf ein Minimum zu beschränken.

Die Realisierung von Zweitwohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben wirft erfahrungsgemäss planerische und vor allem auch gestalterische Probleme auf, die schlecht im Baubewilligungsverfahren gelöst 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 kZWG 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 beeinflusst werden. Der notwendige Volksentscheid und die Genehmigungspflicht stärken im Übrigen den Gemeindevorstand in den Verhandlungen mit Bauinteressen.

Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten Beherbergungsbetrieben gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG bzw. Umnutzung von nicht rentablen Hotels in Zweitwohnungen

Vorgaben des Bundesrechts:

Art. 8 Abs. 4 ZWG erlaubt die Umnutzung zu Zweitwohnungen 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.

Umsetzung:

Die beschriebenen Nachteile legen den Verzicht der Gemeinde auf die Anwendung von Art. 8 Abs. 4 ZWG nahe. Art. 7 Abs. 3 kZWG schliesst daher die Bewilligung von Umnutzungen von bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG ausdrücklich aus. Für die Umnutzung nicht mehr lebensfähiger Beherbergungsbetriebe stehen genügend andere Nutzungsmöglichkeiten wie Erstwohnungen, touristisch bewirtschaftete Wohnungen, andere gewerbliche oder öffentliche Nutzungen zur Verfügung. Allenfalls können für nicht mehr lebensfähige Betriebe geeignete und den privaten wie den öffentlichen Interessen dienende Lösungen durch Änderung der Zonenordnung gefunden werden.

Neue Zweitwohnungen in geschützten Bauten und ortsbildprägenden Bauten (Art. 9 Abs. 1 ZWG)

Vorgaben des Bundesrechts:

Art. 9 Abs. 1 ZWG erlaubt generell die Bewilligung von Zweitwohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzone, wenn die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, die äussere Erscheinung und die Grundstruktur unverändert bleiben und die Baute nicht anders erhalten werden kann.

Umsetzung:

Gemäss den geltenden Ortsplanungen der ehemaligen Gemeinden kommen geschützte Bauten nur in Guarda, Ftan und Tarasp (vereinzelt) vor. Geschützte leerstehende Ställe gibt es nur in Guarda, diese wurden aber mit der vorliegenden Revision der Ortsplanung neu als ortsbildprägende Bauten bezeichnet. Bei den verbleibenden geschützten Bauten handelt es sich vorwiegend um besonders wertvolle Wohnbauten oder Spezialbauten (wie Kirchen, Schloss). Solche Bauten sind in der Regel bereits mit Wohnungen oder sonstigen wichtigen Nutzungen belegt und sind daher nicht vom Verfall bedroht, weshalb der Einbau von Zweitwohnungen zur Erhaltung

der Baute nicht erforderlich und somit gestützt auf Art. 9 Abs. 1 lit. b (eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann) auch nicht zulässig ist. Zudem könnten Bauten auch vom Kanton gestützt auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung via Vertrag unter Schutz gestellt werden, womit die Gemeinde keine Kontrolle über solche Bauten hätte. Die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 1 ZWG wird aus diesen Gründen bezüglich der geschützten Bauten ausgeschlossen (vgl. Art. 8 kZWG).

Die Regelung der ortsbildprägenden Bauten ist in zwei Teile gegliedert. Die Schutz- und die Gestaltungsvorschriften sind in Art. 19 kZWG in Form von Übergangsbestimmungen geregelt. Diese Bestimmungen werden im künftigen, vereinheitlichten Baugesetz im Kapitel Gestaltung untergebracht. Die zulässige Nutzung der Bauten ist hingegen in Art. 9 kZWG (Kapitel Nutzungsbeschränkungen für Wohnungen) geregelt.

Die ortsbildprägenden Bauten wurden auf der Grundlage einer Bestandesaufnahme im Generellen Gestaltungsplan bezeichnet (vgl. Kap. 5). Ortsbildprägende Bauten dürfen nicht abgebrochen werden und sind samt ihrer Umgebung zu erhalten (vgl. Art. 19 Abs. 2 kZWG). Da ortsbildprägende Ökonomiegebäude in den meisten Fällen eine bauliche Einheit mit dem angebauten Wohngebäude bilden, regelt Art. 19 Abs. 3 kZWG die Behandlung von Bauvorhaben am Wohnteil unter Berücksichtigung des ganzen Gebäudekomplexes. Schliesslich regelt Art. 19 Abs. 4 kZWG die Gestaltung von ortsbildprägender Baute in denjenigen Fällen, wo der Eigentümer auf den Einbau von Zweitwohnungen verzichtet und stattdessen das Gebäude z. B. als Erstwohnung oder für gewerbliche Zwecke nutzt. In diesen Fällen kann die Baubehörde gewisse Abweichungen von den strengen Schutz- und Gestaltungsvorschriften gestatten, weil Art. 9 ZWG keine Anwendung findet (vgl. hierzu auch Kap. 3.3).

Die Gemeinde Scuol verfügt über einen sehr grossen Bestand an leerstehenden Gebäuden mit ortsbildprägendem Charakter. Die Gemeinde möchte die Umnutzung von ortsbildprägenden Bauten zu Zweitwohnungszwecken nicht ausschliessen. Mit Rücksicht auf das sehr grosse Potenzial an möglichen Zweitwohnungen drängen sich aber zur Wahrung der öffentlichen Interessen gewisse Einschränkungen auf.

Art. 9 Abs. 3 kZWG sieht daher vor, dass im Falle der Erstellung mehrerer Wohnungen in einer geschützten oder ortsbildprägenden Baute mindestens eine Wohnung als kommunale Erstwohnung zu erstellen und zu nutzen ist. Diese Wohnung hat mindestens 33 % der neu realisierten Hauptnutzfläche aufzuweisen. Ausserdem sind innerhalb des bestehenden Volumens Nebenräume im Umfang von min. 15 % der realisierten Hauptnutzfläche bereitzustellen. Mit diesen Anforderungen will die Gemeinde einen zurückhaltenden Ausbau der umnutzbaren Bauten sicherstellen. Art. 9 Abs. 5 kZWG sieht darüber hinaus vor, dass für neu geschaffene Zweitwohnungsflächen, welche gestützt auf Art. 9 Abs. 1 ZWG bewilligt werden, eine Lenkungsabgabe gemäss Art. 16 kZWG zu bezahlen ist. Auch mit dieser Abgabe soll

der Anreiz zur Erstellung von Zweitwohnungen gedämpft werden. Die Abgabepflichtige Zweitwohnungsfläche wird allerdings um die realisierte Erstwohnungsfläche verringert (vgl. Art. 16 Abs. 3 kZWG).

Altrechtliche Wohnungen (Art. 10 und 11 ZWG)

Umsetzung:

Für Bauvorhaben an altrechtlichen Wohnungen, welche keiner kommunalen Erstwohnungsverpflichtung unterstehen, sind keine einschränkenden kommunalen Bestimmungen vorgesehen. Für solche Bauten gelten daher allgemein die Art. 10 und 11 ZWG (vgl. Art. 10 kZWG).

5 Umsetzung in den Planungsmitteln

5.1 Genereller Gestaltungsplan

Die in der Bestandesaufnahme erfassten Bauten, welche als „ortsbildprägende Bauten“ gemäss Art. 9 und 19 kZWG in Frage kommen, werden im Generellen Gestaltungsplan als solche festgelegt. Für diese Bauten besteht die Möglichkeit zur Umsetzung als Zweitwohnung, sofern die übrigen gesetzlichen Vorgaben von Art. 9 Abs. 1 ZWG sowie von Art. 9 und 19 kZWG eingehalten sind. Die Festlegung von ortsbildprägenden Bauten im Generellen Gestaltungsplan hat aufhebende Wirkung für vorbestandene Schutzfestlegungen. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden.

Die übrigen Inhalte der rechtskräftigen Generellen Gestaltungspläne, insbesondere die Schutzfestlegungen bei Gebäuden, sowie die dazugehörigen Gestaltungsbestimmungen in den Baugesetzen, bleiben unverändert bestehen. Die Überarbeitung und Vereinheitlichung der Generellen Gestaltungspläne wird im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung erfolgen.

5.2 Kommunales Zweitwohnungsgesetz

Die kommunalen Bestimmungen zur Zweitwohnungsgesetzgebung werden in Form eines separaten kommunalen Zweitwohnungsgesetzes erlassen, welches Bestandteil der Baugesetzgebung der Gemeinde Scuol bildet. Die Bestimmungen können später im Rahmen der Zusammenführung der Ortsplanungen der Fusionsgemeinden in das neue einheitliche Baugesetz der Gemeinde Scuol überführt werden. Die Bestimmungen des vorliegenden Zweitwohnungsgesetzes ersetzen die bisherigen Bestimmungen der Fusionsgemeinden über den Erst- und Zweitwohnungsbau (vgl. Art. 20 kZWG). Mit dem Inkrafttreten des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes verfügt somit die Gemeinde über eine einheitliche baugesetzliche Regelung im Bereich des Erst- und Zweitwohnungsbaus.

Chur, Juni 2018, Stauffer&Studach Raumentwicklung, RM/OM/DR