



Sitzung vom

10. September 2024

Mitgeteilt den

12. September 2024

Protokoll Nr.

721/2024

Gemeinde Flims

OP-Teilrevision "Förderung Erstwohnungen (kommunales Zweitwohnungsgesetz; kZWG)"

Genehmigung der Ortsplanungsrevision

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde **Flims** beschlossen an der Urnenabstimmung vom 26. November 2023 eine Teilrevision der Ortsplanung, umfassend ein kommunales Zweitwohnungsgesetz (kZWG).

Neben diesen Planungsmitteln reichte die Gemeinde Flims einen Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) vom 1. Dezember 2023 gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) ein.

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) verfasste mit Datum vom 29. November 2022 einen Vorprüfungsbericht.

Die öffentliche Bekanntgabe der Urnenabstimmung vom 26. November 2023 gemäss Art. 48 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) erfolgte am 8. Dezember 2023. Es gingen keine Beschwerden ein.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 ersuchte der Gemeindevorstand Flims um Genehmigung der Revisionsvorlage im Rahmen von Art. 49 des KRG.

B.

Gegenstand der Revisionsvorlage

Inhalt der vorliegend zu genehmigenden Nutzungsplanungsvorlage der Gemeinde Flims bildet der Erlass eines kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (kZWG) resp. die explizite Förderung von Erstwohnungen. Mit diesem kZWG wird das Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus vom 7. März 2010 (genehmigt mit Regierungsbeschluss vom 22. Juni 2010, Prot. Nr. 589/2010) aufgehoben. Das kZWG stützt sich auf das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) sowie die dazugehörige Verordnung über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsverordnung, ZWV; SR 702.1). Gemäss Art. 12 Abs. 1 ZWG können die Gemeinden bei Bedarf Massnahmen ergreifen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.

Die Gemeinde Flims hat anhand eigener Analysen sowie Monitorings der Fachhochschule Graubünden u. a. die Problemstellung hinsichtlich der Umnutzung von altrechtlichen Erstwohnungen zu Zweitwohnungen detailliert untersucht. Ausgehend davon und gestützt auf Art. 12 ZWG hat sie in ihrem kZWG im Wesentlichen folgende weitergehenden bzw. konkretisierenden Massnahmen zum ZWG beschlossen:

- Beschränkung der Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben mittels einer projektbezogenen Nutzungsplanung oder einer Folgeplanung
- Verbot von Umnutzungen bestehender strukturierter Beherbergungsbetriebe zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG
- Verbot von Umnutzungen von geschützten oder ortsbildprägenden Bauten in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung
- Einführung einer Erstwohnungsanteilsregelung für altrechtliche Wohnungen bei Abbruch/Wiederaufbau, neubauähnlichen Massnahmen oder wesentlichen Umbauten im Umfang von 50% der vorbestehenden Hauptnutzfläche
- Einführung einer Ersatzabgabe als Abgeltung für die Erstwohnungspflicht zu Gunsten der Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung

Das kZWG bildet Bestandteil des kommunalen Baugesetzes (BauG) bzw. findet ergänzend Anwendung zum BauG. Schliesslich soll mit dem kZWG von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, einzelne Bestimmungen des ZWG im Hinblick auf die in der Gemeinde Flims herrschenden Gegebenheiten im Rahmen der den Gemeinden zugestandenen Kompetenz individuell anzupassen.

Die laufende Revision der Ortsplanung im Bereich der Siedlung wird infolge des grossen Umfangs sowie der komplexen und herausfordernden Inhalte noch längere Zeit in Anspruch nehmen. Aufgrund der Dringlichkeit, mit der unerwünschte Entwicklungen im Zweitwohnungsbau verhindert werden sollen, wurde die vorliegende Teilrevision vorgezogen.

C.

Übereinstimmung mit der Richtplanung

Gemäss Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde unter anderem die Prüfung der Übereinstimmung der Nutzungspläne mit der Richtplanung. Es ist somit zu prüfen, ob die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung mit dem kantonalen Richtplan sowie mit dem rechtskräftigen regionalen Richtplan Imboden übereinstimmt.

Es kann festgestellt werden, dass die Revisionsvorlage richtplankonform ist.

D.

Kommunales Zweitwohnungsgesetz (kZWG)

1. Allgemeine Bemerkungen

Das am 26. November 2023 beschlossene kZWG bewegt sich im Rahmen des ZWG und nimmt auf die Gegebenheiten, Besonderheiten und Herausforderungen in Flims sowie auf den Vorprüfungsbericht des ARE vom 29. November 2022 in sachgerechter Weise Rücksicht.

2. Korrektur formeller Mängel

Gemäss Art. 49 Abs. 3 KRG kann die Regierung im Genehmigungsverfahren nach Anhören des Gemeindevorstandes und Betroffener in den Erlassen der Grundordnung (BauG und Pläne) rechtswidrige Vorschriften ändern und formelle Mängel beheben. Im Zuge des Genehmigungsverfahrens musste im kZWG ein formeller Mangel festgestellt werden, welcher einer Korrektur im dargelegten Sinne zugänglich ist. Namentlich handelt es sich hierbei um den Verweis in Art. 9 Abs. 2 kZWG (Bauliche Änderungen an altrechtlichen Erstwohnungen) auf "Art. 15 kZWG", der sich mit der Anzeigepflicht bei Nutzungsänderungen befasst. Bei diesem Verweis handelt es sich offensichtlich um einen redaktionellen Fehler. Stattdessen soll ein Bezug zur Erstwohnungsanteilsregelung in Art. 13 kZWG hergestellt werden. Demzufolge ist Art. 9 Abs. 2 kZWG folgendermassen zu korrigieren:

"Können bauliche Änderungen nur mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 13 dieses Gesetzes bewilligt werden, verfügt die Baubehörde die entsprechenden Nutzungsbeschränkungen."

Mit Schreiben vom 3. Mai 2024 wurde die Gemeinde Flims über den vorgenannten Mangel informiert und dessen direkte Korrektur im Rahmen der Genehmigung in Aussicht gestellt. Der Gemeindevorstand Flims stimmte mit Schreiben vom 12. Juni 2024 der Behebung des formellen Mangels im kZWG zu. Das ARE wird beauftragt, die entsprechende Korrektur im kZWG vorzunehmen.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des kZWG

3.1. Art. 9 kZWG (Bauliche Änderungen an altrechtlichen Erstwohnungen)

In Art. 9 kZWG werden einerseits die Nutzungsbeschränkungen nach baulichen Änderungen von altrechtlichen Erstwohnungen nach Bundesrecht (Abs. 1) und andererseits die Nutzungsbeschränkungen nach dem vorliegenden kZWG (Abs. 2) geregelt. Dies lässt vermuten, dass die Gemeinde eine Unterscheidung zwischen der bundesrechtlichen Auflage, die nötig wird, wenn altrechtliche Wohnungen nicht im Rahmen der Möglichkeiten von Art. 11 ZWG geändert werden, und der kommunalrechtlichen Auflage, welche gemäss weitergehender kommunaler Einschränkungen im Sinne von Art. 13 kZWG zu verfügen ist, anstrebt. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten,

dass die Erstwohnungsanteilsregelung nach Art. 13 kZWG sowohl eine kommunalrechtliche als auch eine bundesrechtliche Auflage zur Konsequenz haben kann. Die Gemeinde wird daher bei der Verfügung von Auflagen im Rahmen von Art. 13 kZWG jeweils prüfen müssen, ob es sich um eine kommunalrechtliche oder um eine bundesrechtliche Auflage handelt. Dieser Punkt ist insofern zentral, da die bundesrechtliche Auflage unabänderlich bzw. nur durch den Bundesgesetzgeber beeinflussbar ist. Sie beendet grundsätzlich das Schicksal als "altrechtliche Wohnung", während kommunalrechtliche Auflagen den Status der "altrechtlichen Wohnung" gemäss ZWG nicht durchbrechen und zudem durch die Gemeinde in Zukunft auch wieder geändert werden können.

Es gibt zwei Konstellationen, in denen die Voraussetzungen der Erstwohnungsanteilsregelung gemäss Art. 13 kZWG erfüllt sein können. Einerseits kann der Erstwohnungsanteil in der bestehenden Wohnungsfläche realisiert werden, was eine kommunalrechtliche Erstwohnungsanteilsauflage nach Art. 9 Abs. 1 kZWG zur Folge hat. Andererseits kann der Erstwohnungsanteil mittels Hinzubauen neuer Wohnungen (Erweiterung) realisiert werden, was zu einer kommunalrechtlichen Erstwohnungsanteilsauflage nach Art. 9 Abs. 2 kZWG führt. Die Gemeinde wird auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Prüfung bei der Anwendung von Art. 9 bzw. 13 kZWG hingewiesen.

3.2. Art. 14 kZWG (Ersatzabgabe)

Gemäss Art. 14 Abs. 2 kZWG beträgt die Ersatzabgabe zur Abgeltung der Erstwohnungspflicht nach Art. 13 kZWG mindestens 2500 Franken und maximal 3500 Franken pro m² anrechenbarer Geschossfläche. Weiter sieht die Bestimmung vor, dass die Nutzung als touristisch bewirtschaftete Zweitwohnung gegenüber der Nutzung zu klassischen Zweitwohnungen "privilegiert werden kann", wobei der Verordnungsgeber die Einzelheiten regeln soll. Dieser knappe Wortlaut lässt unbestimmt, wie die erwähnte Privilegierung konkret ausgestaltet werden soll. Klar ist lediglich, dass der für die Ersatzabgabe gesetzlich gesteckte Rahmen von 2500 bis 3500 Franken pro m² anrechenbarer Geschossfläche nicht unter- bzw. überschritten werden darf. Bevor die Regelungen zur Ersatzabgabe vollzogen werden können, bedürfen diese auf Verordnungsstufe daher noch einer hinreichenden Konkretisierung. Hierbei sind insbesondere der ordentliche sowie der privilegierte Ersatzabgabesatz festzulegen.

Im Übrigen gibt das am 26. November 2023 beschlossene kommunale Zweitwohnungsgesetz zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; es kann genehmigt werden.

Gestützt auf Art. 49 KRG

beschliesst die Regierung:

1. Das am 26. November 2023 beschlossene **kommunale Zweitwohnungsgesetz (kZWG)** wird im Sinne der Erwägungen mit folgender direkter Korrektur (Korrektur gemäss Art. 49 Abs. 3 KRG) genehmigt:
 - Der Verweis in Art. 9 Abs. 2 kZWG auf "Art. 15" wird im Einverständnis mit der Gemeinde durch "Art. 13" ersetzt. Die korrigierte Bestimmung lautet wie folgt: *"Können bauliche Änderungen nur mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 13 dieses Gesetzes bewilligt werden, verfügt die Baubehörde die entsprechenden Nutzungsbeschränkungen."*
2. Der Gemeindevorstand Flims wird ersucht, diesen Beschluss in geeigneter Form öffentlich bekannt zu geben (ohne Rechtsmittelbelehrung).
3. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
4. Das Amt für Raumentwicklung wird beauftragt, die aufgrund dieses Beschlusses nötigen Kennzeichnungen in den eingereichten graphischen Auszügen vorzunehmen.
5. Die von der Gemeinde bestimmte Datenverwaltungsstelle führt die Nutzungsplandaten nach den Weisungen des Amts für Raumentwicklung nach.

6. Mitteilung an:

- Gemeindevorstand Flims, Via dil Casti 2, 7017 Flims Dorf
- Stauffer & Studach AG, Alexanderstrasse 38, 7000 Chur
- HMQ AG, Schützenweg 8, 7430 Thusis
- Amt für Immobilienbewertung
- Amt für Raumentwicklung
- Denkmalpflege
- Steuerverwaltung
- Standeskanzlei
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales (samt Unterlagen)



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin