



Kanton Graubünden
Gemeinde Flims

Planungs- und Mitwirkungsbericht

**Teilrevision Ortsplanung «Förderung Erstwohnungen»
(Kommunales Zweitwohnungsgesetz)**

Impressum

Auftraggeber

Gemeinde Flims
Via dil Casti 2, CH-7017 Flims Dorf

Kontaktperson

Martin Hug, Gemeindepräsident
+41 81 928 29 29
martin.hug@gemeindeflims.ch

Bearbeitung

ARGE Stauffer & Studach und Grünenfelder

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

Caviezel Partner

Corina Caluori
+41 81 258 55 52
c.caluori@caviezelpartner.ch

Erstellung

Mai 2022 – Dezember 2023

Bearbeitungsstand

1. Dezember 2023

231018_PMB_TR_Förderung_Erstwohnungen

Inhalt

1	Anlass	3
1.1	Ausgangslage Erstwohnungen	3
1.2	Zweitwohnungen im Zusammenhang mit Beherbergungsbetrieben	4
1.3	Ablösung bisheriges kommunales Zweitwohnungsgesetz 2010	4
1.4	Ziel und Inhalt der Revision	5
2	Allgemeines	5
2.1	Organisation des Planungsträgers	5
2.2	Kantonale Vorprüfung nach Art. 12 KRVO	5
2.3	Öffentliche Mitwirkungsaufgabe	6
2.4	Änderungen infolge der Mitwirkungsergebnisse	7
2.5	Gemeindeversammlung	7
2.6	Beschluss Urnenabstimmung	7
3	Gründe für die vorgezogene Teilrevision	8
3.1	Eidgenössische Zweitwohnungsgesetzgebung	8
3.2	Gesamtrevision Nutzungsplanung nimmt längere Zeit in Anspruch	8
3.3	Bezug zur Räumlichen Strategie Flims	8
4	Umsetzungsstrategien	10
4.1	Strategien im Bereich Erstwohnungen und Beherbergungsbetriebe	10
4.2	Gewährleisten eines angemessenen Erstwohnungsanteils	10
4.3	Realerfüllung der Erstwohnungspflicht	11
4.4	Ersatzabgabe anstelle Realerfüllung	11
5	Sicherung und Förderung Beherbergungsbetriebe	12
5.1	Ausgangslage	12
5.2	Zweitwohnungen zur Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben	12
5.3	Vermeiden von Hotelschliessungen	12
5.4	Verzicht auf Festlegung «ortsbildprägender Bauten» gem. Art. 9 ZWG	13
6	Interessenabwägung	13
6.1	Gesetzliche Grundlage	13
6.2	Hohes öffentliches Interesse	14
6.3	Verhältnismässigkeit der Massnahmen	15
6.4	Schlussfolgerung	16

Anhänge:

Anhang 1: Übersicht Ergebnisse kantonale Vorprüfung

Anhang 2.1: Fallkonstellationen Erstwohnungspflicht

Anhang 2.2: Umsetzungsbeispiele Erstwohnungspflicht

1 Anlass

1.1 Ausgangslage Erstwohnungen

Seit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% die Erstellung von neuen Zweitwohnungen grundsätzlich nicht mehr zulässig. Alle bestehenden Wohnungen, welche bereits vor dem 11. März 2012 bestanden haben, gelten als «altrechtliche Wohnungen» im Sinne des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) und sind in ihrer Nutzung frei. D.h. solche altrechtlichen Wohnungen dürfen uneingeschränkt zu Erst- oder Zweitwohnzwecken genutzt bzw. umgenutzt werden.

In den vergangenen Jahren hat die Nachfrage nach Wohnraum in der Gemeinde Flims markant zugenommen. Grund dafür dürften verschiedene Faktoren sein wie tiefe Zinsen, Angebotsbeschränkung von Zweitwohnungen durch das ZWG oder generell die gestiegene Nachfrage nach Erstwohnraum. Die Auswirkungen zeigen sich in der Gemeinde Flims deutlich. Die Immobilienpreise sind stark gestiegen, insbesondere auf dem Zweitwohnungsmarkt. Dies erhöht den Druck auf die altrechtlichen Wohnungen stark, sodass diese vermehrt auf dem Zweitwohnungsmarkt gehandelt werden. Dies führt zu einer stetig fortschreitenden Erhöhung des Zweitwohnungsanteils mit folgenden unerwünschten Auswirkungen:

- Verdrängung der einheimischen Bevölkerung (z.B. durch Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Mietwohnungen zu reinen Ferienwohnungen). Eine Studie der FHGR zeigt auf, dass alleine im Zeitraum von 2017-2021 über 100 Erstwohnungen zu Zweitwohnungen umgenutzt wurden¹ (vgl. Kap. 6).
- Fehlende Erstwohnungen für Neuzuzüger (insbesondere aufgrund des hohen Immobilienpreinsniveaus, welches für die meisten potenziellen Zuzüger unerschwinglich ist sowie aufgrund fehlender Mietwohnungen).
- Entleerung des Dorfzentrums bzw. Abwanderung bisheriger Einwohner mit negativen Auswirkungen auf die Belebung des Ortes.
- Betriebe im Bereich Gastronomie, Hotellerie und Gewerbe haben Mühe, Personal zu finden, u.a. aufgrund von fehlendem Wohnraum für Angestellte.

In den vergangenen zwei Jahren hat sich diese unerwünschte Entwicklung stark verschärft, weshalb dringender Handlungsbedarf besteht.

¹ Monitor 2 – Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen zu Zweitwohnungen: Gemeinde Flims, Schlussbericht Dezember 2022, Fachhochschule Graubünden

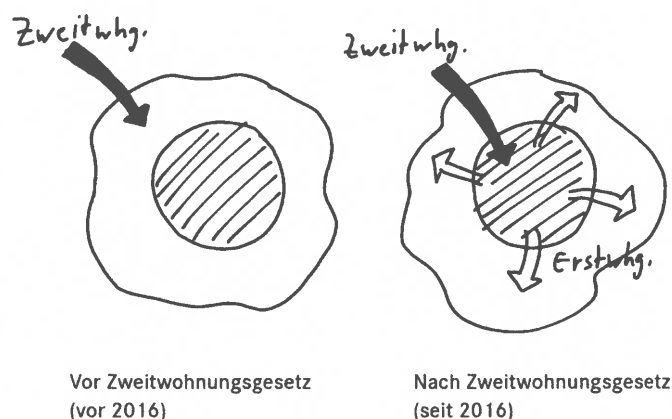


Abbildung 1: Schema Zweitwohnungsproblematik Ortskern

1.2 Zweitwohnungen im Zusammenhang mit Beherbergungsbetrieben

Beherbergungsbetriebe sind ein zentrales Element für die Tourismusgemeinde Flims. Deren Bedeutung ist mit Annahme der Zweitwohnungsinitiative weiter gestiegen. Am Erhalt und einer zukünftigen Weiterentwicklung von Beherbergungsbetrieben besteht ein grosses öffentliches Interesse.

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen sieht die Möglichkeit vor, im Rahmen von strukturierten Beherbergungsbetrieben auch (Zweit-) Wohnungen zur Querfinanzierung zu erstellen (Art. 8 Abs. 1 – 2 ZWG). Ebenso sieht das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen bestehende Beherbergungsbetriebe, welche nicht mehr rentabel weitergeführt werden können, zu 50% zu Zweitwohnungen umgenutzt werden können (Art. 8 Abs. 4 ZWG). Die Gemeinden können hierzu ergänzende Bestimmungen erlassen. Die Gemeinde Flims macht von dieser Möglichkeit Gebrauch und regelt die Zulässigkeit solcher Zweitwohnungen im Rahmen der vorliegenden Teilrevision der Ortsplanung.

1.3 Ablösung bisheriges kommunales Zweitwohnungsgesetz 2010

Die Gemeinde Flims verfügt über ein bestehendes, kommunales «Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus». Das Gesetz wurde von der Gemeinde am 7. März 2010 erlassen und am 22. Juni 2010 von der Regierung genehmigt. Aufgrund des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen sind diese Regelungen weitgehend überholt. Dieser kommunale Erlass wird im Zuge der vorliegenden Teilrevision durch ein revidiertes kommunales Zweitwohnungsgesetz ersetzt.

1.4 Ziel und Inhalt der Revision

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung von Erstwohnungen sowie der Sicherung bestehender und neuer Beherbergungsbetriebe geschaffen. Konkret werden folgende Ziele verfolgt:

- Förderung von bezahlbaren Erstwohnungen für Einheimische, Zuzüger und Personal.
- Erhalt eines belebten Dorfes mit angemessenem Anteil an Erstwohnungen.
- Voraussetzungen schaffen für eine aktive Immobilienpolitik der Gemeinde.
- Sicherung und Förderung von Beherbergungsbetrieben.

2 Allgemeines

2.1 Organisation des Planungsträgers

Für die vorliegende Teilrevision wurde durch den Gemeindevorstand eine Planungskommission eingesetzt. Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern:

- Martin Hug, Gemeindepräsident
- Jürg Caprez, Stv. Gemeindepräsident
- Martin Kuratli, Gemeindeschreiber
- Nicola Fantini, Gemeindevorstand
- Marco Maranta, Leiter Bauamt
- Corina Caluori, Juristin (beratend)
- Dominik Rüegg, Raumplaner (beratend)

Die Gemeinde Flims beauftragte die ARGE Stauffer & Studach und Grünenfelder mit der Teilrevision der Ortsplanung. Die Erarbeitung der baugesetzlichen Vorschriften sowie generell die juristische Beratung erfolgte durch Corina Caluori (Caviezel Partner).

2.2 Kantonale Vorprüfung nach Art. 12 KRVO

Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung wurde gestützt auf Art. 12 der Kantonalen Raumplanungsverordnung (KRVO) dem Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE) zur Vorprüfung eingereicht. Mit Bericht vom 29. November 2022 äusserte sich das Amt für Raumentwicklung zur vorgesehenen Teilrevision. Das ARE hält im Vorprüfungsbericht fest, dass die vorgesehenen Massnahmen vor dem Hintergrund von Art. 12 ZWG, wonach die Gemeinden Massnahmen ergreifen können, und der Gemeindekompetenzen im Bereich der Raumplanung genehmigungsfähig ist.

Die im Vorprüfungsbericht angebrachten Hinweise und Vorschläge wurden von der Planungskommission behandelt und weitestgehend berücksichtigt. Eine Zusammenfassung der Vorprüfungsergebnisse ist im Anhang dieses Berichtes enthalten.

2.3 Öffentliche Mitwirkungsaufgabe

Die öffentliche Mitwirkungsaufgabe fand während 30 Tagen zwischen dem 01. Juni 2023 und 01. Juli 2023 statt. Alle massgebenden Unterlagen sind in dieser Zeit aufgelegt oder konnten digital heruntergeladen werden. 11 Personen oder Verbände haben dies genutzt und sich zu diversen Punkten geäussert. Der Gemeindevorstand hat dazu Stellung genommen und am 24. August 2023 die Fragen beantwortet. Folgende Hauptthemen wurden anlässlich der Mitwirkungsaufgabe eingebracht:

Anträge zur Ausgestaltung der Ersatzabgabe

Verschiedene Mitwirkende haben sich zur Höhe und der Definition der Ersatzabgabe geäussert. Es gingen sowohl Anträge für eine Erhöhung, als auch für eine Reduktion der Ersatzabgabe ein.

Die Planungskommission und der Gemeindevorstand haben sich intensiv mit der Thematik der Ersatzabgabe auseinandergesetzt. Das gemäss Mitwirkungsaufgabe vorgeschlagene Modell lässt eine maximale Flexibilität zu, indem Grundeigentümer zu jedem Zeitpunkt die Ersatzabgabe leisten können. D.h. die Grundeigentümerschaft kann beispielsweise während 5 Jahren die Erstwohnungspflicht real erfüllen (mit Eintrag einer kommunalen Erstwohnungsverpflichtung im Grundbuch) und diese dann gegen Bezahlung der Ersatzabgabe aufheben, sollte später eine Zweitwohnnutzung angestrebt werden. Damit können geänderte Bedürfnisse berücksichtigt werden. Nicht möglich ist hingegen die Rückerstattung bereits geleisteter Ersatzabgaben. Aufgrund der Mitwirkungseingaben hat sich gezeigt, dass das Recht, jederzeit eine Ersatzabgabe zu leisten im Gesetz noch zu wenig deutlich formuliert worden war. Das Gesetz wurde in diesem Punkt präzisiert.

Anträge zur Abgrenzung der Beherbergungszone und Fremdnutzungsanteil

Es gingen mehrere Fragen und Anträge bezüglich der neu vorgesehenen und der Beherbergungszone einbezogenen Betriebe und Grundstücke ein. Hierzu stellt die Planungskommission und der Gemeindevorstand folgendes fest:

Nach der öffentlichen Mitwirkungsaufgabe hat der Gemeindevorstand beschlossen, den Teil der Ortsplanung «Sicherung der Beherbergungsbetriebe» von der vorliegenden Vorlage abzukoppeln und nach einem weiteren, öffentlichen Mitwirkungsverfahren in einer separaten Urnenabstimmung im Jahre 2024 der Bevölkerung zu unterbreiten.

Anträge zur Umnutzung von Beherbergungsbetrieben in Zweitwohnungen

Es wurde beantragt, die Umnutzungsmöglichkeit von Beherbergungsbetrieben in Zweitwohnungen gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG zu ermöglichen bzw. nicht auszuschliessen.

Die Gemeinde verfolgt die Strategie, bestehende Beherbergungsstandorte als solche langfristig zu sichern. Verschiedene Beispiele (auch in anderen Gemeinden) zeigen, dass ohne entsprechende Massnahmen, Hotels – insbesondere in Kern- und

Zentrumsnähe – verschwunden wären. Die Regelung ist daher klar auf den Erhalt und die Weiterentwicklung von Beherbergungsbetrieben ausgerichtet, nicht auf deren Schliessung. Mit den gegenüber Wohnbauten gewährten baulichen Mehrnutzungen sowie den nach Bundesrecht möglichen Erstellung von (Zweit-)Wohnungen zur Querfinanzierung gewisser Investitionen in die Hotelinfrastruktur wird diese Zielsetzung unterstützt.

Hinsichtlich dem Ausschluss von Umnutzungen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG (also Umnutzung von 50% der Hauptnutzfläche der Hotelzimmer zu klassischen Zweitwohnungen im Falle einer Betriebsaufgabe) ist festzustellen, dass dies mittlerweile sehr viele Gemeinden im Kanton Graubünden (12) bereits ausgeschlossen haben. Weitere Gemeinden prüfen den Ausschluss derzeit in den laufenden Ortsplanungsrevisionen. Diese Bestimmung gilt für alle Beherbergungsbetriebe auf dem Gemeindegebiet Flims, auch für diejenigen ausserhalb der vorgesehenen Beherbergungszone.

2.4 Änderungen infolge der Mitwirkungsergebnisse

Aufgrund der Mitwirkung wurde die Regelung der Ersatzabgabe im kommunalen ZWG präzisiert, wonach diese jederzeit entrichtet werden kann.

Nach der öffentlichen Mitwirkungsaufgabe hat der Gemeindevorstand aufgrund der Mitwirkungsaufgabe und den aktuellen Entwicklungen beschlossen, den Teil der geplanten Ortsplanungsrevision betreffend «Sicherung der Beherbergungsbetriebe» noch einmal einer vertieften Überprüfung zu unterziehen und damit von der vorliegenden Vorlage abzukoppeln und hernach zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Urnenabstimmung im Jahre 2024 der Bevölkerung zu unterbreiten. Zur Sicherung dieser Planungsarbeiten hat der Gemeindevorstand entschieden, eine Planungszone für die von der geplanten Beherbergungszone betroffenen Hotelbetriebe auszuscheiden. Mit diesem Vorgehen möchte der Gemeindevorstand sicherstellen, dass dieses für den Tourismusort Flims wichtigen Thema "Sicherung Beherbergungsbetriebe" im bestmöglichen Interesse der Gemeinde umgesetzt wird.

2.5 Gemeindeversammlung

Die vorliegende Teilrevision wurde der Bevölkerung anlässlich der Gemeindeversammlung vom 23. Oktober 2023 präsentiert und von der Versammlung beraten.

2.6 Beschluss Urnenabstimmung

Die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung, umfassend den Erlass des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes, wurde an der Urnenabstimmung vom 26. November 2023 von der Stimmbevölkerung deutlich angenommen. Die Beschwerdeaufgabe erfolgte im Dezember 2023/ Januar 2024.

3 Gründe für die vorgezogene Teilrevision

3.1 Eidgenössische Zweitwohnungsgesetzgebung

Gemäss Artikel 12 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen «ergreifen die Gemeinden bei Bedarf die Massnahmen, die nötig sind, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können.»

Die Gemeinde stellt eine entsprechende unerwünschte Entwicklung fest. Mit vorliegender Teilrevision werden die erforderlichen Massnahmen ergriffen. Aufgrund der fortschreitenden Entwicklung (z.B. Umnutzung von Erst- zu Zweitwohnungen) und die damit einhergehende Verknappung des Erstwohnungsangebots ist der Handlungsbedarf dringend.

Ebenso dringend ist der Handlungsbedarf zum Erhalt und der Förderung von bestehenden und neuen Beherbergungsbetrieben für die Tourismusgemeinde Flims. Zugleich sind durch die heute bestehenden Umnutzungsmöglichkeiten auch solche für die Gemeinde zentralen touristischen Angebote akut gefährdet.

3.2 Gesamtrevision Nutzungsplanung nimmt längere Zeit in Anspruch

Die vorstehenden Anpassungen sind dringlich, um ungewünschte Entwicklungen zu verhindern und können nicht erst im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung umgesetzt werden. Die angelaufene Revision der Ortsplanung im Bereich Siedlung wird infolge des grossen Umfangs sowie der komplexen und herausfordernden Inhalte (z.B. Dimensionierung der Bauzone, Baulandmobilisierung, Innenentwicklungsstrategien) längere Zeit in Anspruch nehmen. Um der laufenden Bautätigkeit Rechnung zu tragen und in wichtigen Belangen Planungssicherheit zu schaffen, ist die vorliegende vorgezogene Teilrevision erforderlich und angemessen. Sie präjudiziert die Gesamtrevision nicht und hat insbesondere keinen gewichtigen Einfluss auf die Frage der Bauzonendimensionierung.

3.3 Bezug zur Räumlichen Strategie Flims

In der Räumlichen Strategie der Gemeinde Flims wurden nachfolgende Ziele und Handlungsempfehlungen festgelegt, welche einen Bezug zur vorliegenden Teilrevision aufweisen. Diese Ziele werden auch im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung berücksichtigt. Die vorgesehenen Massnahmen stehen im Einklang mit den festgelegten räumlichen Strategien.

Wohnraum für Einheimische entwickeln (S1)

Zielsetzung:

- Ein Angebot an preiswerten und attraktiven Wohnungen zur Verfügung stellen, dass es auch jungen Personen, in Flims arbeitenden Personen sowie Familien oder Personen im familienbildenden Alter erlaubt, eine für sie erschwingliche Wohnung zu finden und so in der Gemeinde wohnhaft zu bleiben.

Handlungsempfehlung:

- Gemeindeeigene Parzellen entwickeln, um Wohnraum für die Bevölkerung zu schaffen.

Hotelinfrastrukturen erhalten und weiterentwickeln, S12

Zielsetzung:

- Erhalt der für Flims bedeutsamen historischen Hotels sichern und diese weiterentwickeln.
- Hotelnutzungen nicht aufgrund des Zweitwohnungsdrucks aufgeben und zerstückeln.
- Historisch bedeutende Ensembles erhalten, Aussenräume freihalten.

Handlungsempfehlung:

- Eine differenzierte Hotelzone für die Zonenkonformität schaffen.
- Sicherung und Weiterentwicklung der historischen Hotels, die denkmalpflegerische Bedeutung besitzen, unter Beizug der Denkmalpflege vornehmen.

4 Umsetzungsstrategien

4.1 Strategien im Bereich Erstwohnungen und Beherbergungsbetriebe

Abgestimmt auf die Zielsetzungen der Räumlichen Strategie sowie aufgrund der durch die Gemeinde erkannten Herausforderungen im Bereich Erstwohnungen und Beherbergungsbetriebe werden folgende Strategien verfolgt:

1. Gewährleisten eines angemessenen Erstwohnungsanteils in der Gemeinde Flims (vgl. Kap. 5.1).
2. Vermeiden zusätzlicher Zweitwohnungen infolge Betriebsaufgabe kleinerer und mittlerer Beherbergungsbetriebe (vgl. Kap. 5.3).
3. Verzicht auf die Festlegung «geschützter und ortsbildprägender Bauten», welche die Schaffung zusätzlicher Zweitwohnungen erlauben würde (vgl. Kap. 5.4).

4.2 Gewährleisten eines angemessenen Erstwohnungsanteils

In der Gemeinde Flims bestehen derzeit 5'030 Wohnungen, welche wie folgt genutzt werden (Stand Juni 2022):

- 1'692 Wohnungen von Ortsansässigen genutzt, inkl. Personalzimmer (33.6 %)
- 38 altrechtliche Erstwohnungen mit Erstwohnungsverpflichtung nach kommunalem Recht (0.75 %)
- 192 Erstwohnungen mit Erstwohnungsverpflichtung nach dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen (3.8 %)
- 3108 Zweit- oder andere Wohnungen (62 %)

Damit sind rund 95 % des gesamten Wohnungsbestands altrechtliche Wohnungen. Alle diese altrechtlichen Wohnungen können uneingeschränkt als Zweitwohnungen genutzt oder umgenutzt werden. Zwecks Förderung von Erstwohnraum und zwecks Vermeidung unerwünschter Entwicklungen ist die Einführung einer Erstwohnungsanteilspflicht mit folgenden wesentlichen Regelungsinhalten vorgesehen:

- Werden altrechtliche Wohnungen abgebrochen und wieder aufgebaut, neubauähnlich oder wesentlich umgebaut sind in Abweichung von Art. 11 ZWG mindestens 50% der bestehenden Wohn-Hauptnutzfläche einer Erstwohnungs-pflicht zu unterstellen.
- Die Erstwohnungspflicht greift nicht bei Erweiterungen im Rahmen von Art. 11 Abs. 4 ZWG und bei Sanierungen/Modernisierungen bestehender Bauten.
- Die Erstwohnungspflicht kann durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Die Gemeinde verwendet die aus der Ersatzabgabe resultierenden Mittel zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung.

I Fallkonstellationen

mit Nutzungsbeschränkung
ohne Nutzungsbeschränkung

Tatbestand			Wirkung nach eidg. Zweitwohnungsgesetz ZWG	Wirkung nach komm. Zweitwohnungsgesetz
1a	Erweiterung Hauptnutzfläche > 30 %		Erstwohnungsverpflichtung für ganze Wohnung (Art. 11 Abs. 4 ZWG)	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>
1b	Erweiterung Hauptnutzfläche ≤ 30 %		<u>Keine</u>	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>
2a	Sanierung und Modernisierung mit Erweiterung Hauptnutzfläche > 30 %		Erstwohnungsverpflichtung für ganze Wohnung (Art. 11 Abs. 4 ZWG)	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>
2b	Sanierung und Modernisierung mit Erweiterung Hauptnutzfläche ≤ 30 % (oder ohne Erweiterung)		<u>Keine</u>	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>
3a	Wesentlicher Umbau (Eingriffe in Konstruktion / Raumaufteilung oder Schaffen von zusätzlichen Wohnungen) mit Erweiterung Hauptnutzfläche > 30 %		Erstwohnungsverpflichtung für ganze Wohnung (Art. 11 Abs. 4 ZWG)	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>
3b	Wesentlicher Umbau (Eingriffe in Konstruktion / Raumaufteilung oder Schaffen von zusätzlichen Wohnungen) mit Erweiterung Hauptnutzfläche ≤ 30 % (oder ohne Erweiterung)		<u>Keine</u>	Erstwohnungsverpflichtung für 50 % der Hauptnutzfläche
4a	Abbruch und Wiederaufbau		<u>Keine</u>	→ Wirkungsbereich kommunales ZWG vgl. II Umsetzungsbeispiele Erstwohnungsverpflichtung für 50 % der Hauptnutzfläche
4b	Abbruch und Wiederaufbau mit Erweiterung		Erstwohnungsverpflichtung für ganze Wohnung (Art. 11 Abs. 4 ZWG)	<u>Keine zusätzlichen Bestimmungen</u>

Abbildung 2: Fallkonstellationen und Wirkungsbereich kommunale Zweitwohnungsregelung

4.3 Realerfüllung der Erstwohnungspflicht

Der Erstwohnungsanteil von 50% bezieht sich auf die bestehende Hauptnutzfläche. Sind die Voraussetzungen für eine kommunale Erstwohnungspflicht gegeben, werden im Zuge des Ersatzneubaus oder des wesentlichen Umbaus die betreffenden Wohnungen mit einer entsprechenden Erstwohnungspflicht belegt. Die Anteils- pflicht kann auch durch die Schaffung zusätzlicher Wohnungen erfüllt werden, so- fern diese im gleichen Zuge und an demselben Baustandort realisiert werden. Die Möglichkeiten zur Realerfüllung der kommunalen Erstwohnungsverpflichtung sind somit auch abhängig von den konkreten Nutzungsmöglichkeiten auf dem betreffen- den Grundstück (vgl. Umsetzungsbeispiele im Anhang).

4.4 Ersatzabgabe anstelle Realerfüllung

Die Erstwohnungspflicht kann in jedem Fall und jederzeit durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Die Ersatzabgabe ist pro m² nicht realisierter Erstwohnungsflä- che geschuldet. Die Erträge aus der Ersatzabgabe werden von der Gemeinde zweckgebunden zur Förderung des Erstwohnungsbaus eingesetzt. Die Ersatzabgabe kann auch zu einem späteren Zeitpunkt noch entrichtet werden und die Erstwoh- nungsverpflichtung ablösen.

5 Sicherung und Förderung Beherbergungsbetriebe

5.1 Ausgangslage

Die Destination Flims/Laax/Falera verzeichnet aktuell rund 510'000 Logiernächte pro Jahr, was einem Wachstum von 18 % seit dem Jahr 2010 entspricht. Beherbergungsbetriebe in der Gemeinde Flims haben im selben Zeitraum jedoch einen Rückgang der Logiernächten von 16 % verzeichnet.

Gemäss eidgenössischem Zweitwohnungsgesetz dürfen bestehende Beherbergungsbetriebe zur Querfinanzierung 20 bis 33% der Hauptnutzfläche zu neuen Zweitwohnungen umnutzen oder neue Zweitwohnungen erstellen, sofern der Betrieb ohne diese Massnahmen nicht mehr wirtschaftlich weitergeführt bzw. betrieben werden kann (Art. 8 Abs. 1 – 3 ZWG). Gibt ein Betrieb seine Tätigkeit vollständig auf, so können unter bestimmten Voraussetzungen 50 % der Hauptnutzfläche zu Zweitwohnungen umgenutzt werden (Art. 8 Abs. 4 ZWG). Mit den nachfolgenden Massnahmen möchte die Gemeinde die Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Beherbergungsbetriebe festlegen.

5.2 Zweitwohnungen zur Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben

Grundsätzlich strebt die Gemeinde die konkrete Förderung von zusätzlichen Erstwohnungen an. Dennoch kann es im Interesse der Schaffung oder Weiterentwicklung eines Beherbergungsbetriebes sinnvoll sein, Zweitwohnungen zur Querfinanzierung gemäss ZWG zuzulassen. Werden solche Zweitwohnungen geschaffen, sind jedoch die weiteren öffentlichen Interessen, insbesondere die nutzungsplanerische Sicherung der Beherbergungsnutzung und die gute Gestaltung, zu berücksichtigen. Die Erstellung solcher Zweitwohnungen nach Art. 8 Abs. 1 und 2 ZWG ist daher generell nur im Rahmen einer Folgeplanung oder einer projektbezogenen Nutzungsplanung zulässig.

5.3 Vermeiden von Hotelschliessungen

Die bestehenden Beherbergungsbetriebe sind für die touristische Attraktivität der Gemeinde wichtig. Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen sieht in Art. 8 Abs. 4 die Möglichkeit vor, dass Hotels, deren Betrieb aufgegeben wird, unter bestimmten Voraussetzungen zu 50% in Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Diese Ausnahmeregelung birgt aus Sicht der Gemeinde die Gefahr, dass Hotelschliessungen Vorschub geleistet wird, was nicht im öffentlichen Interesse liegt. Die bundesrechtliche Bestimmung ist zudem ausschliesslich auf Hotelbetriebe anwendbar, was in gewissem Mass eine Ungleichbehandlung mit anderen Gewerbebetrieben darstellt. Die Hotels in der Gemeinde Flims liegen in der Regel an zentralen Lagen, welche eine hohe Eignung als Erstwohnungsstandorte aufweisen. Es liegt nicht im öffentlichen Interesse, an solchen guten Lagen zusätzliche Zweitwohnungen zu fördern, zumal eine permanente Nachfrage nach Erstwohnungen besteht. Die Umnutzungsmöglichkeit nach Art. 8 Abs. 4 ZWG wird daher ausgeschlossen.

5.4 Verzicht auf Festlegung «ortsbildprägender Bauten» gem. Art. 9 ZWG

Im Dorfkern existiert eine grössere Anzahl an leerstehenden Stallbauten. Die Gemeinde hat die Möglichkeit, in «ortsbildprägenden» Stallbauten unter gewissen Voraussetzungen die Erstellung von neuen Zweitwohnungen zuzulassen (Art. 9 ZWG). Zugunsten der Förderung von Erstwohnungen verzichtet die Gemeinde explizit auf diese Möglichkeit. Ebenso wird die Möglichkeit zur Umnutzung von «geschützten Bauten» in Zweitwohnungen ausgeschlossen.

6 Interessenabwägung

Die vorliegende Teilrevision sieht Massnahmen im Bereich der altrechtlichen Wohnungen vor. Konkret wird eine Erstwohnungsanteilspflicht vorgesehen. Diese ist entweder real zu erfüllen (Schaffen von Erstwohnungen) oder kann durch eine zweckgebundene Ersatzabgabe abgegolten werden. Diese Massnahmen gehen weiter als das eidgenössische Zweitwohnungsgesetz. Daher müssen die Massnahmen (1.) über eine gesetzliche Grundlage verfügen, (2.) im öffentlichen Interesse liegen und (3.) verhältnismässig zur Erreichung des definierten Ziels sein.

6.1 Gesetzliche Grundlage

Altrechtliche Wohnungen sind grundsätzlich in der Art der Wohnnutzung frei (Art. 11 ZWG). Sämtliche altrechtlichen Wohnungen können somit sowohl zu Erst- als auch zu Zweitwohnzwecken genutzt werden. Diese Regelung führt in der Gemeinde Flims dazu, dass der Druck auf altrechtliche Wohnungen stark steigend ist und solche Wohnungen vermehrt zu Zweitwohnzwecken genutzt werden. Gemäss Art. 12 des Zweitwohnungsgesetzes können Gemeinden Massnahmen ergreifen, die nötig sind, um unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, welche sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzungsmöglichkeit altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können. Das Zweitwohnungsgesetz (Art. 12) erlaubt den Kantonen bzw. Gemeinden entsprechende Regelungen.

Im Rahmen eines Monitorings hat die Fachhochschule Graubünden u.a. die Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen zu Zweitwohnungen in der Gemeinde Flims detailliert untersucht. Die Studie² kommt dabei zu folgenden Erkenntnissen:

«Für die Untersuchungsperiode von 2017 – 2021 wurden insgesamt 988 Handänderungsanzeigen ausgewertet. Der grösste Anteil dieser Transaktionen entfällt auf Lie-

² Monitor 2 – Umnutzung altrechtlicher Erstwohnungen zu Zweitwohnungen: Gemeinde Flims, Schlussbericht Dezember 2022, Fachhochschule Graubünden

genschaften, welche vor und nach der Handänderung als Zweitwohnung genutzt werden. Es konnte jedoch auch in 112 Fällen oder bei 11% aller Handänderungen eine Umnutzung einer Erstwohnung zu einer Zweitwohnung nachgewiesen werden, was durchschnittlich 22 «stillen Konversionen» pro Jahr entspricht. Vor dem Hintergrund der Wohnungsknappheit darf diese Dynamik keinesfalls unterschätzt werden: Diese «stillen Konversionen» summieren sich längerfristig auf und entziehen dem Wohnungsmarkt Erstwohnraum, so dass sich, insofern keine neuen Erstwohnungen errichtet werden, das Unterangebot an verfügbarem Wohnraum drastisch zuspitzen kann.»

Die Ergebnisse der Untersuchung decken sich mit der Einschätzung der Gemeinde. Ebenso ist davon auszugehen, dass sich die Situation in den nächsten Jahren weiter verschärfen wird. Aufgrund der faktenbasierten Ausgangslage sind aus Sicht der Gemeinde die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 12 ZWG klar gegeben. Der Verlust von Erstwohnraum stellt eine unerwünschte Entwicklung dar und verschärft den Mangel an bezahlbarem Erstwohnraum. Die Gemeinde erlässt deshalb gestützt auf Art. 12 ZWG ein kommunales Zweitwohnungsgesetz.

6.2 Hohes öffentliches Interesse

Die Gemeinde Flims zeichnet sich als attraktive Wohn- und Tourismusgemeinde aus. Dies widerspiegelt sich beispielsweise in den in Umsetzung befindlichen touristischen Infrastrukturprojekten und der hohen Nachfrage nach Erstwohnraum bzw. Personalwohnungen. Die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum ist für die Weiterentwicklung als Wohngemeinde von zentraler Bedeutung. Ohne geeignete Wohnungen ist ein Fortbestehen und ein angemessenes Bevölkerungswachstum nicht möglich. Ohne adäquate Massnahmen muss davon ausgegangen werden, dass Erstwohnraum durch die stetige Umnutzung zu Zweitwohnraum verloren geht und Einheimische verdrängt werden. Der Erstwohnungsbau hinkt dieser Entwicklung hinterher. Dies hat auch direkte Auswirkungen auf den Tourismus, indem Personalwohnungen für die Tourismusbranche fehlen. Betriebe haben bereits heute grosse Mühe geeignetes Personal zu finden, was sich mit der Wohnungsknappheit massgeblich noch verschärft. Es sind deshalb Massnahmen zur Hemmung der Umnutzungen und gleichzeitig zur Förderung von neuen Erstwohnungsbauten geboten.

Die in der vorliegenden Teilrevision vorgesehen Regelungen beschränken nicht den freien Handel und Verkauf von altrechtlichen Wohnungen, sondern greifen bei wesentlichen, neubauähnlichen baulichen Eingriffen und Ersatzneubauten; beides Tatbestände, die regelmässig bei spekulativen Immobiliengeschäften, die einzig zum Zweck der Schaffung von faktisch neuen Zweitwohnungen dienen, vorkommen. Die Sicherung eines angemessenen Erstwohnungsanteils liegt sowohl im Interesse als Wohngemeinde und als auch als Tourismusgemeinde. Das öffentliche Interesse am Aufrechterhalten dieser zentralen Standortfaktoren der Gemeinde Flims ist entsprechend als hoch einzustufen.

6.3 Verhältnismässigkeit der Massnahmen

Die vorgesehenen Massnahmen müssen verhältnismässig und wirksam für die Zielerreichung sein. Die vorgesehenen Massnahmen mit einer Erstwohnungsanteils-pflicht sind aus Sicht der Gemeinde sowohl wirksam als auch verhältnismässig. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

Wirksamkeit der Massnahme:

- Mit der Erstwohnungsanteils-pflicht wird sichergestellt, dass ein angemessenes Angebot an Erstwohnungen erhalten bleibt.
- Unerwünschte Entwicklungen wie beispielsweise der Abbruch eines Mehrfamilienhauses mit anschliessendem Wiederaufbau mit reiner Zweitwohnungsnutzung werden vermieden.
- Der Erhalt von Erstwohnraum im Zuge von Ersatzbauten und wesentlichen Umbauten ist sichergestellt.

Verhältnismässigkeit der Massnahme:

- Der freie Handel und Verkauf von Wohnungen werden nicht eingeschränkt. Der Besitzstand wird gewahrt, bestehende altrechtliche Wohnungen können unterhalten, erneuert und massvoll (bis 30%) erweitert werden.
- Es wird ein Erstwohnungsanteil von lediglich 50% vorgesehen. D.h. bei mehreren Wohnungen kann nach wie vor 50% der Flächen frei und damit zu Zweitwohnzwecken (bzw. ohne Nutzungsaufgabe) genutzt werden.
- Die Erstwohnungsanteils-pflicht beschränkt sich auf Ersatzneubauten sowie wesentliche Umbauten. Erneuerungen oder Erweiterungen am Bestand sind gewährleistet, ohne weitergehende kommunale Nutzungseinschränkung. Die Erneuerung der Bausubstanz wird nicht gehemmt.
- Die Erstwohnungsanteils-pflicht kann jederzeit mit einer Ersatzabgabe abgegolten werden und muss nicht zwingend real erfüllt werden. Die Erträge der Ersatzabgabe kann die Gemeinde für die Entwicklung von Erstwohnungen verwenden.

6.4 Schlussfolgerung

Die Einführung einer Erstwohnungsanteilsspflicht im Zuge von neubauähnlichen baulichen Eingriffen an altrechtlichen Wohnungen erweist sich als zweckmässig und wirksam zur Sicherung eines angemessenen Erstwohnungsanteils und zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen. Mit der vorliegenden Ausgestaltung der Massnahmen, namentlich der Beschränkung auf klar definierte Fälle und der Möglichkeit zur Ersatzabgabe, ist die Massnahme auch als verhältnismässig zu beurteilen.

Das öffentliche Interesse an der Weiterentwicklung als Wohn- und Tourismusgemeinde überwiegt in diesem Fall das individuelle private Interesse an einer möglichst uneingeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen.

Chur, Dezember 2023, ARGE Stauffer & Studach und Grünenfelder / dr