

Planungs- und Mitwirkungsbericht

Teilrevision Ortsplanung «Stenna»

- Änderung Arealplan Stenna
- Anpassung Zonenplan

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

Stauffer & Studach Raumentwicklung

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

Erstellung

November 2023

Bearbeitungsstand

Dezember 2024

241217_TR_Stenna_PMB_GEN

Inhalt

1	Anlass	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Realisierung von Personalwohnungen «Stenna»	3
1.3	Ziel und Inhalt der Revision	3
2	Organisation und Verfahren	4
2.1	Organisation des Planungsträgers	4
2.2	Kantonale Vorprüfung nach Art. 12 KRVO	4
2.3	Öffentliche Mitwirkungsaufgabe	4
2.4	Beschluss Gemeindevorstand und Urnenabstimmung	4
2.5	Beschwerdeaufgabe und Genehmigung Regierung	4
3	Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	5
3.1	Raumplanungsgesetz (RPG)	5
3.2	Kantonaler Richtplan Siedlung (KRIP-S)	5
3.3	Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	5
3.4	Bezug zur Räumlichen Strategie Flims	6
3.5	Vorgezogene Teilrevision infolge Mangel an Personalwohnungen	6
3.6	Schlussfolgerung	6
4	Umsetzungskonzept	7
4.1	Anpassung Arealplan Stenna zu Gunsten Personalwohnungen	7
4.2	Studie zur Realisierung von Personalwohnungen im Baufeld B	7
4.3	Anpassung Zonenplan zwecks Sicherstellung der Erschliessung	8
4.4	Anpassung Zonenplan	9
4.5	Rodung von Waldareal	9
4.6	Auswirkungen der Teilrevision auf die Bauzonenkapazität	10
4.7	Sicherstellung der Baulandverfügbarkeit	10

Separate Beilage: Überbauungsstudie Senn Resources AG/Architektur Marcus Gross und Werner Rüegg

1 Anlass

1.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren hat die Nachfrage nach Wohnraum in der Gemeinde Flims markant zugenommen. Die Immobilienpreise sind stark gestiegen, sowohl auf dem Erst- als auch auf dem Zweitwohnungsmarkt. Mit der am 26. November 2023 durch die Stimmbevölkerung der Gemeinde Flims beschlossenen Teilrevision der Ortsplanung «Förderung Erstwohnungen» sind erste konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Erstwohnungssituation ergriffen worden. Dennoch besteht vor allem im Bereich Personalwohnungen eine akut angespannte Situation. Es fehlt sowohl in der Gemeinde Flims als auch in der gesamten Tourismusdestination an geeignetem Wohnraum für Personal der Tourismusbranche. Gastgewerbebetriebe und auch andere ortsansässige Unternehmen haben grosse Mühe qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Dies ist zu einem wesentlichen Teil auf fehlenden Personalwohnraum zurückzuführen. Diese Situation hat negative Auswirkungen auf die Angebote und Dienstleistungen der Tourismusbranche, da Personal fehlt. Zur Entschärfung dieser Situation ist die Gemeinde auf kurzfristige Massnahmen angewiesen. Konkret sind kleine Wohnungen oder Studios nachgefragt, welche typischerweise saisonal durch die in Flims und Umgebung tätigen Arbeitnehmer genutzt werden können.

1.2 Realisierung von Personalwohnungen «Stenna»

Die Überbauung «Stenna» wurde vor rund 6 Jahren eröffnet. Sie basiert auf dem Arealplan Stenna vom 1. Dezember 2009. Im damaligen Überbauungskonzept und im Arealplan ist neben den realisierten Bauten zusätzlich eine Hotelnutzung unterhalb der Stennabrücke über 6 Geschosse vorgesehen. Diese Erweiterung wurde bisher nicht realisiert. Aufgrund der heutigen Ausgangslage mit fehlenden Personalwohnungen wird beabsichtigt, die ursprünglich zur Hotelnutzung vorgesehene Erweiterung unterhalb der Brücke als Personalwohnungen zu realisieren. Entsprechende Studien liegen vor.

1.3 Ziel und Inhalt der Revision

Um dem Mangel an Wohnraum für Personal entgegenzuwirken, sollen die planerischen Voraussetzungen für die Realisierung von Personalwohnungen unterhalb der Stenna-Brücke geschaffen werden. Mit dieser Massnahme werden folgende Ziele verfolgt:

- Kurzfristige und wirksame Massnahme zur Schaffung von dringend benötigtem Personalwohnraum
- Effiziente Nutzung des bereits durch Bauten dominierten Gebietes «Stenna».
- Aktualisierung des zwischenzeitlich fast 15 Jahre alten Arealplanes an die aktuellen Bedürfnisse.

2 Organisation und Verfahren

2.1 Organisation des Planungsträgers

Für die vorliegende Teilrevision wurde durch den Gemeindevorstand eine Planungskommission eingesetzt. Die Gemeinde Flims beauftragte die Stauffer & Studach und Raumentwicklung mit der Teilrevision der Ortsplanung. Die juristische Beratung erfolgte durch Dr. jur. Corina Caluori, Caviezel Partner, Chur.

2.2 Kantonale Vorprüfung nach Art. 12 KRVO

Die vorliegende Teilrevision wurde dem Amt für Raumentwicklung gestützt auf Art. 12 der kantonalen Raumplanungsverordnung zur Vorprüfung eingereicht. Mit Bericht vom 3. Juli 2024 äussert sich das ARE zur Teilrevision. Gemäss Vorprüfungsbericht ist die Vorlage im Grundsatz genehmigungsfähig. Nachzuweisen seien für das Genehmigungsverfahren die Kompensation der Einzonungsfläche von 203 m² sowie die Abklärungen zur Mehrwertabgabe. Aus Sicht der Gemeinde handelt es sich bei der Einzonungsfläche von nur 203 m² um eine untergeordnete «Einzonungsfläche», welche insbesondere keinen zusätzlichen Baustandort generiert. Sofern überhaupt eine Kompensationspflicht abgeleitet werden kann, wird diese mit der parallel laufenden Teilrevision Siedlung erfüllt. Die Abklärungen zur Mehrwertabgabe werden im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren in die Wege geleitet.

2.3 Öffentliche Mitwirkungsaufgabe

Die Mitwirkungsaufgabe dient der Orientierung der Betroffenen und Interessierten über die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen. Damit wird die in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) verlangte Information der Bevölkerung und ihre Mitwirkungsmöglichkeit bei der Teilrevision der Ortsplanung erfüllt. Während der Mitwirkungsaufgabe können Grundeigentümer und andere Interessierte schriftlich Wünsche und Anträge an den Gemeindevorstand richten (Art. 13 Abs. 2 KRVO). Die Mitwirkungsaufgabe für die Teilrevision der Ortsplanung und des Arealplanes erfolgte vom 21. Juni bis 21. Juli 2024. Während der Auflagefrist ist 1 Stellungnahme eingegangen. Diese hat v.a. die konkrete Abgrenzung der Baubereiche betroffen. Der Gemeindevorstand hat die Eingabe geprüft und den Antragstellern schriftliche Rückmeldung gegeben. Aufgrund der Mitwirkung ergaben sich keine Anpassungen an den Planungsmitteln.

2.4 Beschluss Gemeindevorstand und Urnenabstimmung

Die Stimmberechtigten haben der vorliegenden Teilrevision anlässlich der Urnenabstimmung vom 22. September 2024 zugestimmt. Der Gemeindevorstand hat die Änderung des Arealplanes am 22. Oktober 2024 beschlossen.

2.5 Beschwerdeaufgabe und Genehmigung Regierung

Die Beschwerdeaufgabe und das Genehmigungsverfahren erfolgen ab Ende 2024.

3 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

3.1 Raumplanungsgesetz (RPG)

Per 1. Mai 2014 ist das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) in Kraft getreten. Dieses definiert Ziele und Vorgaben hinsichtlich einer konsequenten Siedlungsentwicklung nach innen, der Mobilisierung bestehender Nutzungsreserven sowie einer bedarfsgerechten Bauzonengrösse. Zudem definiert das Raumplanungsgesetz nachfolgend aufgeführte Ziele, welche für die vorliegende Teilrevision über die Schaffung von Erstwohnungsflächen relevant sind:

- Die Siedlungen sind nach den **Bedürfnissen der Bevölkerung** zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 a. RPG).
- Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der **Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche** (Art. 3 Abs. 3 a. RPG).

3.2 Kantonaler Richtplan Siedlung (KRIP-S)

Der Kanton Graubünden hat seine Richtplanung im Bereich Raumordnungspolitik (Richtplankapitel 2) und Siedlung (Richtplankapitel 5) an die übergeordneten Vorgaben des RPG angepasst. Die entsprechende Änderung des kantonalen Richtplans wurde am 20. März 2018 von der Regierung erlassen und vom Bundesrat am 10. April 2019 genehmigt. Für die vorliegende Teilrevision ist folgende Festlegung im kantonalen Richtplan Siedlung von besonderer Bedeutung (Kap. 5.2-12), wonach die Gemeinde trifft Massnahmen zur **Verdichtung** und Mobilisierung der **Nutzungs- und Bauzonenreserve** in der rechtskräftigen WMZ trifft.

3.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Aus Sicht der Gemeinde sind die vorgesehenen Massnahmen (Änderung Arealplan und geringfügige Anpassung der Bauzone) geeignet, erforderlich und verhältnismässig, um dem derzeitigen Mangel an Personalwohnraum entgegenzuwirken. Dies trotz der rechnerischen geringfügig höheren Kapazitätsreserve, welche sich daraus ergibt. Für eine vorgezogene Teilrevision hinsichtlich Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht sprechen folgende Punkte:

- Ein haushälterischer Umgang mit dem Boden im Sinne einer Verdichtung entspricht den Zielsetzungen des übergeordneten Rechts.
- Es werden die Rahmenbedingung zur Förderung von bezahlbarem Personalwohnraum geschaffen, was einem aktuellen wichtigen Bedürfnis entspricht.
- Beim Standort Stenna bzw. der Bauzone unterhalb der Brücke handelt es sich um einen zentralen und gut erschlossenen Standort. Die Nutzungsreserven gemäss Arealplan sind bisher nicht ausgeschöpft. Eine Überbauung trägt damit zu einer effizienteren Nutzung des Arealplangebietes bei.

3.4 Bezug zur Räumlichen Strategie Flims

In der Räumlichen Strategie der Gemeinde Flims wurden folgende Ziele und Handlungsempfehlungen festgelegt, welche einen Bezug zur vorliegenden Teilrevision aufweisen:

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.

Die vorliegende Teilrevision trägt damit der Umsetzung der Wohnraumstrategie gemäss der Räumlichen Strategie Flims bei und steht mit dieser im Einklang.

3.5 Vorgezogene Teilrevision infolge Mangel an Personalwohnungen

Die vorgesehene Anpassung ist vor dem Hintergrund der hohen Nachfrage nach Personalwohnraum zu betrachten und kann nicht erst im Rahmen der vorzunehmenden Revision der Nutzungsplanung (Teil Siedlung) umgesetzt werden. Zudem betrifft die Teilrevision mit dem Arealplan Stenna ein separates Planungsinstrument, welches ohnehin in einem separaten Verfahren (Arealplanverfahren) zu revidieren ist. 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 hohen Nachfrage nach Personalwohnraum Rechnung zu tragen und in wichtigen Belangen Planungssicherheit zu schaffen, ist die vorliegende Teilrevision des Arealplanes in Kombination mit einer geringfügigen Anpassung des Zonenplanes erforderlich und angemessen. Die Planung präjudiziert die weiteren Revisionsinhalte nicht und hat insbesondere keinen gewichtigen Einfluss auf die Frage der Bauzonendimensionierung.

3.6 Schlussfolgerung

Gestützt auf vorstehende Ausführungen zeigt sich, dass die vorliegende Teilrevision mit dem übergeordneten Recht sowie der Strategie der Gemeinde Flims übereinstimmt.

4 Umsetzungskonzept

4.1 Anpassung Arealplan Stenna zu Gunsten Personalwohnungen

Der rechtskräftige Arealplan Stenna vom 1. Dezember 2009 definiert unterhalb der Stenna-Brücke ein Baufeld B für Hotelnutzungen. Die Zweckbestimmung «Hotel» ist dabei auf dem Plan 1:1000 (Baufeld «B») sowie in den Arealplanvorschriften (Art. 2) festgelegt. Das Baufeld «Hotel» wurde bisher nicht überbaut. Seit dem Erlass des Arealplanes vor 15 Jahren haben sich die Verhältnisse, namentlich in Bezug auf die Nachfrage nach Wohnraum, massgeblich geändert. Aufgrund des Alters des Arealplanes ist eine Überprüfung sinnvoll und insbesondere auch mit der Planbeständigkeit vereinbar.

Zweckänderung Baufeld B von «Hotel» in «Personalwohnungen»

Aufgrund der Nachfrage nach Personalwohnraum wird beabsichtigt, anstelle der bisher vorgesehenen Hotelnutzung neu Personalwohnungen im entsprechenden Baufeld «B» zu realisieren. Hierzu werden der Arealplan 1:1000 sowie die Arealplanvorschriften (Art. 2) hinsichtlich der Zweckbestimmung des Baufeldes B von bisher «Hotel» in neu «Personalwohnungen» geändert. Mit der Zweckbestimmung «Personalwohnungen» wird klar festgelegt, dass es sich nicht generell um Erstwohnraum handelt, sondern konkret auf die Bedürfnisse des örtlichen Personals ausgerichteten Wohnraum (z.B. kleine Wohneinheiten, Studios, etc.).

Gestützt auf die vorliegende Überbauungsstudie für Personalwohnungen wird der Baubereich B innerhalb der rechtskräftigen Bauzone (Kernzone 2) in südlicher und nördlicher Richtung vergrössert. Dies erfolgt in Abstimmung mit der für die beabsichtigte Nutzung erforderlichen Grundrissen und gebäudeinternen Erschliessungsflächen.

Konzept des rechtskräftigen Arealplanes wird nicht verändert

Das im rechtskräftigen Arealplan festgelegte Konzept einer Unterbauung der Stenna-Brücke über 6 – 7 Geschosse wird mit vorliegender Anpassung nicht verändert. Es handelt sich vielmehr um eine punktuelle Anpassung (hinsichtlich Nutzung und Ausdehnung) des Baubereiches B. Im Übrigen bleiben die rechtskräftigen Festlegungen des Arealplanes unverändert.

4.2 Studie zur Realisierung von Personalwohnungen im Baufeld B

Um die Eignung und die Machbarkeit zur Realisierung von Personalwohnungen unterhalb der Stenna-Brücke zu prüfen, wurde eine Überbauungsstudie erstellt (vgl. separate Beilage). Diese zeigt auf, wie innerhalb des Baufeldes ein Ergänzungsbau mit rund 80 Personalwohnungen bzw. Studios erstellt werden kann. Gestützt auf vorliegende Studie ist der Nachweis der Machbarkeit und der Zweckmässigkeit erbracht. Die nutzungsplanerischen Anpassungen orientieren sich an der Studie. Die konkrete Projektentwicklung im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens ist nicht an diese Studie gebunden und kann im Rahmen des Arealplanes davon abweichen.



Abb. Visualisierung Personalwohnungen unter Stenna-Brücke (Senn Resources AG/Marcus Gross und Werner Rüegg, Flims).

4.3 Anpassung Zonenplan zwecks Sicherstellung der Erschliessung

Im Rahmen der Überbauungsstudie wurde auch die Frage der Erschliessung bzw. der Zugänglichkeit der Personalwohnungen im Detail geprüft. Die Schaffung eines Zugangs via bestehende Überbauung «Stenna» ist dabei aus baulichen und betrieblichen Gründen nicht oder nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand möglich. Die Erschliessungsflächen wie Treppenhäuser und Lifte der bestehenden Überbauung sind nicht derart angeordnet, dass eine Zugänglichkeit zum Baufeld B geschaffen werden könnte. Ebenso wäre eine Abstimmung der Geschossniveaus mit dem bestehenden Bau aufwändig. Bei dem Ergänzungsbau für die Personalwohnungen muss daher von einem eigenständigen Baukörper ausgegangen werden, welcher auch hinsichtlich der Zugänglichkeit selbständig organisiert ist (vgl. Querschnitt der Studie). Synergien mit der bestehenden Überbauung ergeben sich hinsichtlich der Parkierung und allenfalls mittels Anbindung des untersten Geschosses an das bestehende Parkhaus.

Aufgrund dieser Feststellung ist zur Erschliessung der Personalwohnungen eine Verbindungstreppe von der Bushaltestelle bis zum Baufeld B erforderlich. Damit kann mit einem verhältnismässig kleinen baulichen Eingriff die Zugänglichkeit der Wohnungen sichergestellt werden. Gleichzeitig werden die Personalwohnungen damit direkt an den öffentlichen Verkehr angebunden.

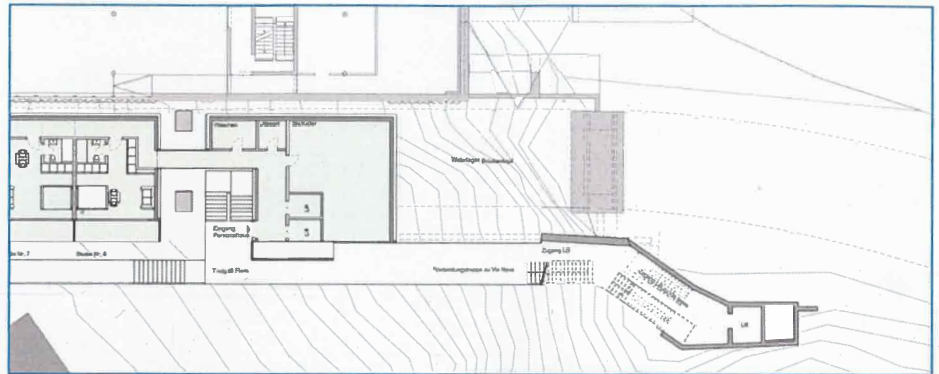


Abb. Auszug Überbauungsstudie mit vorgesehenem Zugang zu den Wohnungen ab der Via Nova (Senn Resources AG/Marcus Gross und Werner Rüegg, Flims).

4.4 Anpassung Zonenplan

Der vorgesehene Zugang liegt ausserhalb der Bauzone im Waldareal. Die Umsetzung des Zugangs erfordert daher eine Rodung und Zuweisung der geplanten Erschliessungsflächen zur Bauzone. In Abstimmung mit der bestehenden Bauzone erfolgt eine Zuweisung zur Kernzone II. Innerhalb der vorgesehenen, geringfügigen Einzonungsfläche sind ausschliesslich Erschliessungsanlagen vorgesehen. Der Waldabstand wird mittels Waldabstandslinie auf 5 m reduziert, damit unter anderem auch die Rodungsfläche so gering als möglich gehalten werden kann.

4.5 Rodung von Waldareal

Öffentliches Interesse

An der Schaffung von Personalwohnungen besteht in der Tourismusgemeinde Flims und der Destination allgemein ein hohes öffentliches Interesse. Mit dem Standort Stenna besteht gestützt auf die bestehende Arealplanung ein grosses Potenzial zur Schaffung entsprechender Wohnungen und Studios. Die Rodung umfasst unter Berücksichtigung eines reduzierten Waldabstandes rund 400 m². Die Rodungsfläche ist damit grundsätzlich in untergeordnetem Umfang.

Bedarf und Standortgebundenheit

Gestützt auf die Überbauungsstudie kann aufgezeigt werden, dass eine Erschliessung des Baufeldes B mit künftigen Personalwohnungen nicht über die bestehende Überbauung Stenna erschlossen werden kann bzw. mit unverhältnismässigen baulichen und betrieblichen Anpassungen verbunden wäre. Um die beabsichtigte Nutzung realisieren zu können, ist daher zwingend eine alternative Erschliessung/Zugänglichkeit erforderlich. Aufgrund der Lage unterhalb der Stennabrücke sind die Erschliessungsoptionen eingeschränkt. Die topografischen Verhältnisse lassen nur einen Hauptzugang über die Via Nova in Frage kommen. Die Erschliessung ab der Bushaltestelle mit Verbindungstreppe ist dabei die effizienteste Option (vgl. Studie). Dieser Zugang kann nur unter Inanspruchnahme von Waldareal umgesetzt werden.

Ersatzmassnahmen

Als Ersatzmassnahme sind Massnahmen zu Gunsten von Natur und Landschaft (Waldrandpflege) vorgesehen. Details sind dem Rodungsgesuch zu entnehmen.

4.6 Auswirkungen der Teilrevision auf die Bauzonenkapazität

Durch die Zuweisung des vorgesehenen Erschliessungsbereiches zur Kernzone wird die rein rechnerische Bauzonenkapazität in geringem Umfang erhöht. Massgebend ist vorliegend jedoch der Arealplan, welcher die bebaubaren Flächen mittels Baufeldern definiert. Innerhalb der Einzonungsfläche sind keine Wohnnutzungen möglich, womit die Einzonung an sich nicht kapazitätsrelevant ist.

Durch die vorgesehene Vergrösserung des Baufeldes B und die Zweckänderung der Nutzung erhöht sich die bauliche Nutzungsmöglichkeit innerhalb der bestehenden Bauzone. Diese Anpassung des Baufeldes steht im Einklang mit der Zielsetzung einer möglichst effizienten Nutzung der bestehenden Bauzone. Im Verhältnis zur gesamten Kapazitätsreserve ist die Erhöhung gering. Weiter gilt zu beachten, dass via Arealplan die Nutzung auf Personalwohnungen beschränkt wird. Die Kapazitäten beziehen sich somit nicht auf den allgemeinen Erstwohnungsbau, sondern sind spezifisch auf die Bedürfnisse des örtlichen Personals. Insgesamt gelangt die Gemeinde daher zum Schluss, dass vorliegende Anpassungen im Arealplan und Zonenplan RPG1- und richtplankonform sind.

Die Planungsmassnahme präjudiziert die weiteren planerischen Massnahmen im Zuge der Umsetzung von RPG1 nicht. Weitere Massnahmen zur Ausrichtung der kommunalen Bauzonenkapazität auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre folgen mit der Teilrevision Siedlung, welche bereits vorgeprüft wurde.

4.7 Sicherstellung der Baulandverfügbarkeit

Die Einzonungsfläche sowie der überwiegende Teil der geplanten Personalwohnungen befinden sich im Eigentum der Gemeinde. Die Gemeinde wird dafür besorgt sein, dass dieses Grundstück effizient und zeitnah überbaut werden kann. Zusätzliche Massnahme zur Baulandmobilisierung sind daher vorliegend nicht erforderlich.