



Amt für Raumentwicklung Graubünden
Uffizi per il svilup dal territori dal chantun Grischun
Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni

Telefon +41 (0)81 257 23 23. Telefax +41 (0)81 257 21 42. Internet: www.ars.gr.ch, E-Mail: info@ars.gr.ch

Amt für Raumentwicklung GR, Grabenstrasse 1, 7001 Chur

Gemeindevorstand Silvaplana
Via Maistra 24
7513 Silvaplana

Chur, 23. Juli 2018
2017/0563 Sb

Gemeinde Silvaplana
Teilrevision der Ortsplanung; kommunales Zweitwohnungsgesetz
Vorprüfung

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Dame, sehr geehrter Herr

Mit Schreiben vom 8. September 2017 haben Sie uns die folgende Unterlage zur Durchführung des kantonalen Vorprüfungsverfahrens im Sinne von Art. 12 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) zugesandt:

- Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Silvaplana (als Bestandteil des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana)

Gegenstand der vorliegend zur Diskussion stehenden Ortsplanungsrevision der Gemeinde Silvaplana bildet die Ergänzung resp. Anpassung des Baugesetzes der Gemeinde bezüglich Zweitwohnungsregelung an das seit dem 1. Januar 2016 in Rechtskraft erwachsene Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) inkl. dazugehörige Zweitwohnungsverordnung (ZWV).

Damit will die Gemeinde Silvaplana einerseits die bereits geltenden Bestimmungen im Baugesetz der Gemeinde (BauG) bezüglich Förderung des Erstwohnungsbaus und Einschränkung des Zweitwohnungsbaus anpassen, welche mit dem ZWG und der dazugehörigen ZWV nun überflüssig geworden sind. Andererseits soll von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, einzelne Bestimmungen des ZWG, beziehend auf die in der Gemeinde Silvaplana vorherrschenden Bedingungen, im Rahmen der den Kantonen bzw. Gemeinden zugestandenen Kompetenzen zu verschärfen.

Nachdem in der Zwischenzeit ein Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung nachgereicht wurde, konnte die kantonsinterne Vernehmlassung durchgeführt werden. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen der einbezogenen kantonalen Amtsstellen sowie unter Berücksichtigung unserer eigenen Beurteilung ergeben sich zur Vorlage folgende Ausführungen:

Zweitwohnungsgesetz der Gemeinde Silvaplana (KZWG)

1. Allgemein

Der Kreis Oberengadin hat an der Kreisratssitzung vom 20. August 2015 beschlossen, den regionalen Richtplan „Zweitwohnungsbau“ (am 26. Juni 2008 vom Kreisrat Oberengadin beschlossen und mit Beschluss Nr. 168 am 24. Februar 2008 von der Regierung genehmigt) per 31. Dezember 2015 bzw. auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZWG aufzuheben. Dies aufgrund der Tatsache, dass der regionale Richtplan „Zweitwohnungsbau“ in der heutigen Form und bei gleichzeitiger Anwendung des mittlerweile rechtskräftigen ZWG in verschiedenen Punkten überholt ist. Die erwähnte Aufhebung des regionalen Richtplans wurde mit Regierungsbeschluss vom 2. Februar 2016 genehmigt und gleichzeitig für die kantonalen Behörden als verbindlich erklärt.

Auch hat die Regierung des Kantons Graubünden per 1. Juli 2016 die kantonale Raumplanungsverordnung (KRVO) ergänzt und angepasst. Dabei wird einerseits das Departement für Volkswirtschaft und Soziales als Vollzugsbehörde der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnungen bestimmt (Art. 1 Abs. 1 KRVO). Andererseits wird der Umgang mit den ortsbildprägenden und geschützten Bauten näher geregelt (Art. 35a – 35d KRVO). Zu guter Letzt ist mit der Schaffung von Art. 35e eine Kompetenzdelegation zum Erlass strengerer Vorschriften an die Gemeinden übertragen worden.

Die nun von der Gemeinde Silvaplana in Angriff genommenen Bestrebungen, die kommunalen Regelungen an das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene ZWG anzupassen und in einem weiteren Schritt einzelne Bestimmungen des ZWG auf kommunaler Stufe zu verschärfen resp. zu präzisieren, können aus Sicht des Kantons im Grundsatz unterstützt werden. Mit Vorliegen und Inkrafttreten des ZWG und der dazugehörigen ZWV, mit Aufhebung des Regionalen Richtplans „Zweitwohnungsbau“ und mit Anpassung/Ergänzung der Kantonalen Vorschriften zur Zweitwohnungsgesetzgebung ist nun der richtige Zeitpunkt gekommen, um auf kommunaler Stufe zu handeln.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 4 – Nutzung

Es wird an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen, dass genau genommen eine Wohnung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 ZWG nicht eine Erstwohnung ist, sondern eine einer Erstwohnung gleichgestellte Wohnung. Zudem soll die Bestimmung so formuliert werden, dass nicht die Meinung aufkommen kann, dass kommunale Erstwohnungsverpflichtungen in bundesrechtliche Erstwohnungsaufgaben umgewandelt würden. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor:

„Die nach kommunalem Recht mit einer Erstwohnungspflicht belegten Wohnungen sind nach Inkrafttreten des vorliegenden Erlasses wie Erstwohnungen oder Wohnungen, die den Erstwohnungen gleichgestellt sind, im Sinne von Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG zu nutzen.“

Artikel 8 – Beschränkung der Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben

Abs. 2

Die Erstellung von Quersubventionierungswohnungen innerhalb von bestehenden Flächen von strukturierten Beherbergungsbetrieben (Hotelflächen) soll nicht gestattet sein, da so – gemäss PMB – eine wirtschaftliche Führung des Betriebs fraglich erscheint und Konflikte zwischen verschiedenen „Gästekategorien“ vorprogrammiert sind.

Zwar hat die Gemeinde die Möglichkeit für eine entsprechende Einschränkung, wir möchten gleichwohl auf folgende Punkte hinweisen, welche bei der Beurteilung, ob an Art. 8 Abs. 2 festgehalten werden soll, berücksichtigt werden sollen:

- Ob ein strukturierter Beherbergungsbetrieb mit den Quersubventionierungswohnungen wirtschaftlich geführt oder weitergeführt werden kann, ist im Rahmen eines Gutachtens abklären zu lassen (Art. 8 Abs. 5 ZWG und Art. 5 Abs. 2 ZWV). Zeigt das Gutachten, dass eine zu kleine klassische Hotelfläche übrigbleibt, um den Betrieb wirtschaftlich zu führen, dürfen auch keine Quersubventionierungswohnungen bewilligt werden. Es macht aber keinen Sinn, zum Vornehein die Erstellung solcher Wohnungen in bestehenden Flächen auszuschliessen, da es durchaus Möglichkeiten und Konzepte gibt, die mit einer verkleinerten klassischen Hotelfläche wirtschaftlich sind. Die Möglichkeiten nach Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG wurde insbesondere geschaffen, um die klassische Hotelfläche zu ergänzen und mit diesen Wohnungen den klassischen Betrieb zu finanzieren. Werden diese Möglichkeiten teilweise zum Vornehein ausgeschlossen, könnte das eher hinderlich denn förderlich für den Erhalt der klassischen Hotelflächen bzw. der Hotelbetriebe sein.
- Quersubventionierungswohnungen müssen gemäss Art. 8 Abs. 1 ZWG eine bauliche und funktionale Einheit mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb bilden. Das heisst, dass die Gäste der "kalten" Zweitwohnungen in den Betrieb in irgendeiner Form integriert sind, indem sie z.B. bestimmte Infrastrukturen mitnutzen. Sie sind also auch an das Hotel gebunden. Insofern werden sie ähnlich wie die Hotelgäste oder die Gäste von "warmen" bewirtschafteten Wohnungen behandelt.
- Kann ein Hotel nur mit Quersubventionierungswohnungen wirtschaftlich weitergeführt werden und wäre eine Verkleinerung der klassischen Hotelfläche, d.h. eine Integration dieser Wohnungen in die bestehende Fläche v.a. wirtschaftlich sinnvoll, und kann dies aufgrund der kommunalen Einschränkung nicht realisiert werden, bliebe letztlich nur die Aufgabe des Betriebs übrig, was nicht Ziel sein kann.
- Letztlich kann eine Ungleichbehandlung zwischen den Hotels geschaffen werden. Diejenigen, die Nutzungsreserven haben, können in den Genuss von Quersubventionierungswohnungen kommen, andere ohne Reserven nicht. Dort droht dann die Aufgabe des Betriebs, was nicht Sinn und Zweck sein kann.
- Ein Grund, welcher allenfalls für die Einschränkung sprechen könnte ist derjenige, dass wenn Wohnungen nach Art. 8 Abs. 1 ZWG realisiert werden (also solche ohne Nutzungsbeschränkung, welche auch verkauft werden können und nicht im dauerhaften Eigentum des strukturierten Beherbergungsbetriebes bleiben), eine allfällig zu einem späteren Zeitpunkt Rückführung dieser Flächen zum Hotelbetrieb als Hotelfläche (bspw. bei anstehenden Umbau- und Erweiterungsvorhaben des Hotelbetriebes) schwierig sein dürfte.
- Ein weiterer Grund für die kommunale Einschränkung könnte sein, dass es als störend erachtet würde, wenn im zentralen Hotelkomplex neben den "warmen" Zimmern und "warmen" Wohnungen weniger intensiv genutzte (kalte) Wohnungen bestünden. Dies stellt allerdings mehr ein kosmetisches denn ein planerisches Problem dar. Die Entscheidung diesbezüglich sollte deshalb den Hotelbetrieben überlassen werden.

Aus den dargelegten Gründen empfehlen wir der Gemeinde Silvaplana, eine erneute Überprüfung der vorgesehenen Einschränkung unter Art. 8 Abs. 2 des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes vorzunehmen und allenfalls von dieser Einschränkung abzusehen.

Artikel 10 – Umnutzung von geschützten oder ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzone

Zum vorliegend zu beurteilenden Art. 10 KZWG ergeben sich keine Bemerkungen. Wir weisen an dieser Stelle und lediglich der Vollständigkeit halber auf das durchzuführende Verfahren zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten hin.

Die Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten im Sinne der Bundesgesetzgebung über Zweitwohnung erfolgt grundsätzlich im Verfahren für die kommunale Grundordnung auf der Basis eines Gesamtkonzeptes über das Ortsbild (Gesamtkonzept über das Ortsbild, siehe Art. 35a Abs. 1 KRVO und Ausführungsbestimmungen des Kantons Graubünden i.S. Teilrevision KRVO¹). Dabei sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit für jede betroffene Baute nachvollziehbar begründet werden kann, ob und weshalb sie ortsbildprägend im Sinne der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ist. Ausnahmsweise und unter Berücksichtigung verschiedener Voraussetzungen kann die Baubewilligungsbehörde eine Baute gestützt auf Art. 35b KRVO im Einzelfallverfahren als ortsbildprägend bezeichnen.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass die Gemeinde Silvaplana die Voraussetzungen noch zu schaffen hat (namentlich ein Gesamtkonzept über das Ortsbild, Revision des Generellen Gestaltungsplans), damit potentielle Bauten Art. 9 ZWG zugeführt werden können.

Ein Gesamtkonzept über das Ortsbild hat sich insbesondere mit der gesamtheitlichen Thematik und der im Gesamtkontext vorgesehenen Entwicklung des Dorfes auseinanderzusetzen. So sind beispielsweise im Rahmen der Ausarbeitung des Gesamtkonzeptes über das Ortsbild nebst der eigentlichen Untersuchung und Definition der geschützten und ortsbildprägenden Bauten nach Art. 9 ZWG gleichzeitig auch noch weitere – teilweise mit der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung aktuell gewordene – Punkte wie die Siedlungsentwicklung nach innen, die Verdichtung unternutzter Parzellen etc. zu berücksichtigen. Auch sollte im Rahmen der Ausarbeitung des Gesamtkonzeptes zumindest die Frage thematisiert werden, welche Relevanz Umnutzungen zu Erstwohnungen und Ersatz- oder Neubauten für das Ortsbild haben. Entsprechende Grundlagen und Merkblätter für diese anstehenden Arbeiten werden den Gemeinden im Verlauf des Monats August 2018 vom Amt für Raumentwicklung zur Verfügung gestellt.

Bei den ortsbildprägenden Bauten handelt es sich um eine Schutzkategorie. Die Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten besitzt somit unabhängig von der Nutzung der Baute Gültigkeit. Zusätzlich zum kommunalen Zweitwohnungsgesetz ist somit spätestens bei der Ausscheidung der ortsbildprägenden Bauten im Generellen Gestaltungsplan zwingend eine Bestimmung für ortsbildprägende Bauten im Baugesetz zu ergänzen. Diese könnte beispielsweise im Haupttext folgendermassen lauten:

"Als ortsbildprägende Bauten bezeichnet der Generelle Gestaltungsplan Gebäude, die durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur erhaltenswerten Qualität des Ortsbildes und zur Identität des Ortes beitragen. Bauliche Veränderungen sind möglich, wenn die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im Wesentlichen unverändert bleiben. Die Bauvorhaben sind durch die Denkmalpflege zu begleiten".

Weiter müsste die Einführung der folgenden, zusätzlichen Absätze geprüft werden:

- in einem zusätzlichen Absatz explizit festhalten, dass aufgrund der Umnutzung von geschützten und ortsbildprägenden Bauten keine zusätzlichen Anbauten

¹ Vgl. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/ds/projekte/zweitwohnungen/Seiten/default.aspx>, insbesondere „Erläuterungen zur teilrevidierten KRVO“ und „Verfahrensschema ortsbildprägende Bauten“

und Ersatzbauten zulässig sind sowie die Umgebung der Bauten zu erhalten und mit besonderer Sorgfalt zu gestalten ist.

- in einem zusätzlichen Absatz regeln, dass störende Elemente im Rahmen einer Umnutzung von ortsbildprägenden Bauten zu entfernen sind.
- In einem zusätzlichen Absatz festlegen, dass stets der gesamte Gebäudekomplex zu betrachten ist, wobei bauliche Massnahmen auf die Gesamtgestalt der Anlage Bezug nehmen sollen und den Schutzwert nicht schmälern dürfen (im Engadin sind oftmals in einem Gebäudekomplex der Wohnhaus- und Stallteil integriert).

Artikel 11 – Ausnahmen

Im KZWG wird unter Art. 11 bei den projektbezogenen Sondernutzungsplänen ein Verweis auf Art. 26 ZWG gemacht.

Wir empfehlen der Gemeinde Silvaplana, die Passage mit dem Hinweis *"im Sinne von Art. 26 ZWG"* ersatzlos zu streichen.

Denn Art. 26 ZWG meint projektbezogene Sondernutzungspläne, die bereits vor dem 11. März 2012 rechtskräftig waren. In Art. 26 ZWG wird nicht allgemein der projektbezogene Sondernutzungsplan definiert (eine solche Definition ist auch nicht nötig), sondern es wird lediglich gesagt, dass Zweitwohnungen gestützt auf solche Pläne, die bereits vor dem 11. März 2012 genehmigt waren, ohne Nutzungsbeschränkung bewilligt werden können.

Der Verweis auf Art. 26 ZWG schlägt also fehl, da in Art. 11 KZWG etwas anders gemeint ist, nämlich, dass es für die Bewilligung von Wohnungen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG und Art. 9 Abs. 1 ZWG (sofern es sich um strukturierter Beherbergungsbetriebe handelt) eines projektbezogenen Sondernutzungsplans bedarf. Hingegen wird der Fokus beim Plan, wie er in Art. 26 ZWG beschrieben ist, mitunter wesentlich auf die zeitliche Komponente gelegt (Genehmigung bzw. Rechtskraft).

Artikel 12 – Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelung

Unter Art. 12 des KZWG wird die Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelungen für die Förderung des Erstwohnungsbaus und der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus thematisiert. So werden insbesondere die aufgehobenen Bestimmungen in Art. 50 bis Art. 63k BauG erwähnt (Art. 12 Abs. 2 KZWG).

Bei der Aufhebung der bestehenden kommunalen Regelungen ist darauf zu achten, dass keine für das vorliegende kommunale Zweitwohnungsgesetz relevanten Bestimmungen wegfallen. Namentlich betroffen sind beispielsweise die Bestimmungen betreffend "Erstwohnungsanteils- und Ersatzabgaberegelung für die vor dem 15.02.2005 bewilligten Erstwohnungen" gemäss aktuell rechtskräftigem Baugesetzesartikel 60b BauG, auf welche unter Art. 6 Abs. 2 KZWG verwiesen wird.

Wir empfehlen der Gemeinde Silvaplana, Art. 60b BauG (und allenfalls auch noch weitere zusätzlich betroffene Artikel) von der Aufhebung gemäss Art. 12 KZWG auszunehmen. Alternativ müsste der unter Art. 6 KZWG getätigte Verweis auf Art. 60b BauG ausformuliert werden.

Weiteres Vorgehen

Gerne hoffen wir, dass wir Ihnen mit dem vorliegenden Vorprüfungsbericht die notwendigen Anregungen für die Anpassung der Nutzungsplanungsvorlage übermitteln konnten. Entsprechend empfehlen wir der Gemeinde Silvaplana, die Planung im Hinblick auf die Beschlussfassung in der Gemeinde sowie im Hinblick auf das anschliessend durchzuführende regierungsrätliche Genehmigungsverfahren im Sinne des vorliegenden Vorprüfungsberichts zu überprüfen und die beschriebenen erforderlichen respektive zweckmässigen Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen.

Für Fragen zum vorliegenden Bericht sowie selbstverständlich auch für Ihre weitergehenden oder anderweitigen Planungsfragen stehen wir Ihnen zur Verfügung. Gerne sind wir auch bereit, den vorliegenden Bericht im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung mit Ihnen zu besprechen.

Wir danken Ihnen für die stets gute Zusammenarbeit und grüssen Sie freundlich.

Abteilung Nutzungsplanung


Beat Sonder, Kreisplaner

Beilagen (3-fach):

- Vorprüfungsunterlagen

Kopie (ohne Beilagen):

- Departement für Volkswirtschaft und Soziales
- Amt für Wirtschaft und Tourismus
- Denkmalpflege
- Grundbuchinspektorat und Handelsregister
- Ru, intern