

Urnenabstimmung vom 26. November 2023

Botschaft

betr. der Teilrevision Ortsplanung «Förderung Erstwohnungen» und Erlass eines kommunalen Zweitwohnungsgesetzes

Kurzfassung

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision Ortsplanung werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung von Erstwohnungen 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 Wohnbaupolitik der Gemeinde;
- Ablösung des bisherigen kommunalen Zweitwohnungsgesetzes aus dem Jahre 2010

An der Gemeindeversammlung vom 23. Oktober 2023 wurde umfassend über die Vorlage orientiert und beraten.

Sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

1. Einleitung

1.1 Ziel und Inhalt der Revision

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung von Erstwohnungen 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 Wohnbaupolitik der Gemeinde;
- Ablösung des bisherigen kommunalen Zweitwohnungsgesetzes aus dem Jahre 2010.

1.2 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 eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) und sind nach Bundesrecht 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 diejenigen 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.Bsp. durch Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Ferienwohnungen). Eine Studie der Fachhochschule Graubünden zeigt auf, dass alleine im Zeitraum von 2017-2021 in Flims über 100 Erstwohnungen zu Zweitwohnungen umgenutzt wurden.
- 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. auch aufgrund von fehlendem Wohnraum für Angestellte.

Gemäss einer Studie des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden hat auch die Demographie, Alterung der Bevölkerung, bereits heute und vor allem in Zukunft, einen sehr grossen Einfluss auf die beschriebene Problemstellung: In den vergangenen zwei Jahren hat sich diese unerwünschte Entwicklung stark verschärft, weshalb ein dringender Handlungsbedarf besteht.

1.3 Zweitwohnungen im Zusammenhang mit Beherbergungsbetrieben

Das eidgenössische Zweitwohnungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, im Rahmen von strukturierten Beherbergungsbetrieben auch klassische und im Übrigen unzulässige Zweitwohnungen zu erstellen, soweit sie zur Querfinanzierung des Betriebs benötigt werden (Art. 8 Abs. 1 – 2 ZWG). Ebenso sieht das eidgenössische Zweitwohnungsgesetz vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen bestehende Beherbergungsbetriebe, welche nicht mehr rentabel weitergeführt werden können, bei Betriebsaufgabe unter gewissen Bedingungen im Umfang von 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 schränkt die Möglichkeit zur

Erstellung solcher Zweitwohnungen im Rahmen der vorliegenden Teilrevision der Ortsplanung ein.

1.4 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 kommunales Zweitwohnungsgesetz ersetzt.

2. Raumplanerisches Verfahren

2.1 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 den Gemeinden erteilten Kompetenzen im Bereich der Raumplanung, genehmigungsfähig sind.

2.2 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 schriftlich beantwortet und den Mitwirkenden zugestellt.

An diversen Gemeindeversammlungen, zuletzt an der Versammlung vom 23. Oktober 2023, wurde, im Beisein von Fachexperten, umfassend über diese Vorlage orientiert. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes und der Planungskommission haben sich in diversen Einzelgesprächen mit interessierten Personen bzw. Gruppen zu diesen Themen ausgetauscht.

Der Mitwirkungsbericht und weitere Daten der Ortsplanung liegen beim Bauamt auf und können dort zu den ordentlichen Bürozeiten eingesehen werden oder können digital auf der Gemeindehomepage unter <https://www.gemeindeflims.ch/> (Rubrik: *Aktuelles & Neuigkeiten*) heruntergeladen werden.

2.3 Anpassung der Vorlage nach der öffentlichen Mitwirkung

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 unterbreiteten. 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.

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 durch weitere Massnahmen, insbesondere im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung und Einzelprojekten, berücksichtigt. Die vorgesehenen Massnahmen stehen im Einklang mit den festgelegten räumlichen Strategien. Unter anderem kann auf folgende Festlegung in der räumlichen Strategie verwiesen werden:

Wohnraum für Einheimische entwickeln

Zielsetzung:

- Ein Angebot an preiswerten und attraktiven Wohnungen zur Verfügung stellen, dass es auch Familien oder Personen im familienbildenden Alter, jungen und älteren Personen sowie in Flims arbeitenden Personen 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.

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:

- Gewährleisten eines angemessenen Erstwohnungsanteils in der Gemeinde Flims;
- Vermeiden zusätzlicher Zweitwohnungen infolge Betriebsaufgabe kleinerer und mittlerer Beherbergungsbetriebe;
- Ausschluss der Möglichkeit «geschützter und ortsbildprägender Bauten» zu Zweitwohnungen umzunutzen.

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 altrechtliche Wohnungen, die von Ortsansässigen genutzt werden, 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 %);
- 3'108 altrechtliche Wohnungen, die als Zweit- oder andere Wohnungen genutzt werden (62 %).

Damit sind rund 95 % des gesamten Wohnungsbestands altrechtliche Wohnungen. Alle diese altrechtlichen Wohnungen können – vorbehaltlich einer Nutzungsbeschränkung gemäss dem alten kommunalen Zweitwohnungsgesetz - nach Bundesrecht uneingeschränkt als Zweitwohnungen genutzt oder umgenutzt werden. Zwecks Förderung von Erstwohnraum und zwecks Vermeidung unerwünschter Entwicklungen ist die Einführung

einer Erstwohnungsanteilspflicht für diese altrechtlichen Wohnungen 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 Erstwohnungsspflicht zu unterstellen.
- Die Erstwohnungsspflicht greift nicht bei Erweiterungen im Rahmen von Art. 11 Abs. 3 ZWG (Erweiterung der Hauptnutzfläche bis maximal 30%) und bei Sanierungen/Modernisierungen bestehender Bauten.
- Die Erstwohnungsspflicht kann durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Die Gemeinde verwendet die aus der Ersatzabgabe resultierenden Mittel zur aktiven Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung.

4.3 Realerfüllung der Erstwohnungsspflicht

Der Erstwohnungsanteil von 50 % bezieht sich auf die bestehende Hauptnutzfläche. Sind die Voraussetzungen für eine kommunale Erstwohnungsspflicht gegeben, werden im Zuge des Ersatzneubaus oder des wesentlichen Umbaus die betreffenden Wohnungen mit einer entsprechenden Erstwohnungsspflicht belegt. Die Anteilsspflicht kann auch durch die Schaffung zusätzlicher Wohnungen erfüllt werden, sofern diese im gleichen Zuge und an demselben Baustandort realisiert werden. Die Möglichkeiten zur Realerfüllung der kommunalen Erstwohnungsverpflichtung sind somit auch abhängig von den konkreten Entwicklungsmöglichkeiten auf dem betreffenden Grundstück.

4.4 Ersatzabgabe anstelle Realerfüllung

Die Erstwohnungsspflicht kann in jedem Fall und jederzeit durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Die Ersatzabgabe ist pro m² nicht realisierter Erstwohnungsfläche 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 Erstwohnungsverpflichtung ablösen. Insofern kann die kommunale Erstwohnungsverpflichtung jederzeit abgegolten werden.

5. Sicherung und Förderung Beherbergungsbetriebe

5.1 Ausgangslage

Die Destination Flims/Laax/Falera verzeichnete im 2022 rund 544'000 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 und hierfür die bundesrechtlichen Möglichkeiten einschränken. Ähnlich gelagerte Tourismusgemeinden im Kanton haben diese Bestimmung ebenfalls in ihre Gesetzgebung aufgenommen und erfolgreich umgesetzt. Weitere Gemeinden sind an der Erarbeitung ähnlicher bzw. gleicher Bestimmungen.

Als ergänzende Massnahme beabsichtigt die Gemeinde die Ausscheidung einer Beherbergungszone zur Sicherung der strategisch wichtigen Beherbergungsstandorte ("systemrelevante Beherbergungsbetriebe") und Schaffen der Rahmenbedingungen für eine Weiterentwicklung dieser Betriebe. Diese Teilrevision der Ortsplanung wird abweichend von der Mitwirkungsaufgabe einer nochmaligen Überprüfung durch den Gemeindevorstand unterzogen. Und nachgelagert in einer separaten Vorlage – voraussichtlich im Jahre 2024 – der Bevölkerung präsentiert und hernach der Urnenabstimmung unterbreitet.

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 und notwendig sein, Zweitwohnungen zur Querfinanzierung gemäss ZWG zuzulassen. Werden solche Zweitwohnungen geschaffen, sind jedoch die wei-

teren 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. Dies gilt für alle Beherbergungsbetriebe, unabhängig davon, ob sie in der vorgesehenen Zone für Beherbergungsbetriebe liegen.

5.3 Vermeiden von Hotellschliessungen

Die bestehenden Beherbergungsbetriebe sind für die touristische Attraktivität der Gemeinde wichtig. Das eidgenössische Zweitwohnungsgesetz 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 Hotellschliessungen Vorschub geleistet werden, 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. Der Erhalt des Potentials für die Erstellung von Erstwohnungen ist daher von Bedeutung. Es liegt nicht im öffentlichen Interesse, an solch guten Lagen zusätzliche Zweitwohnungen zu erlauben, zumal eine permanente Nachfrage nach Erstwohnungen besteht. Die Umnutzungsmöglichkeit nach Art. 8 Abs. 4 ZWG wird daher für das ganze Gemeindegebiet 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.) zur Erreichung des definierten Ziels verhältnismässig 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 eidgenössischen 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. 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 beabsichtigt deshalb gestützt auf Art. 12 ZWG ein kommunales Zweitwohnungsgesetz zu erlassen.

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 vorgesehenen Regelungen beschränken nicht den freien Handel und Verkauf von altrechtlichen Wohnungen, sondern greifen bei wesentlichen, neubauähnlichen baulichen Eingriffen und Ersatzneubauten; alles 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 der Wohngemeinde und als auch der 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 Erstwohnungsanteilspflicht sind aus Sicht der Gemeinde sowohl wirksam als auch verhältnismässig. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

Wirksamkeit der Massnahmen:

- Mit der Erstwohnungsanteilspflicht wird sichergestellt, dass ein angemessenes Angebot an Erstwohnungen erhalten bleibt;
- Unerwünschte Entwicklungen wie beispielsweise der Abbruch eines Mehrfamilienhauses mit anschliessendem Wiederaufbau mit neuen 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 Woh-

nungen können unterhalten, erneuert und massvoll (bis 30%) erweitert werden. Die Erneuerung der Bausubstanz wird nicht gehemmt.

- 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 Erstwohnungsanteilsspflicht 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.
- Die Erstwohnungsanteilspflicht kann auch durch einen Neubau, also Zubau einer Erstwohnung, erfüllt werden.

7. Schlussfolgerung

Die Einführung einer Erstwohnungsanteilspflicht 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 attraktive Wohngemeinde und damit dem Erhalt von bestehendem Erstwohnungsraum überwiegt in diesem Fall das individuelle private Interesse an einer uneingeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen.

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

8. Antrag

Der Gemeindevorstand beantragt Ihnen, gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der erforderlichen Teilrevision Ortsplanung «Förderung Erstwohnungen» und dem Erlass des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes zuzustimmen.

Flims, 24. Oktober 2023

Im Namen des Gemeindevorstandes

Martin Hug
Gemeindepräsident

Martin Kuratli
Gemeindeschreiber

Beilage:

– Kommunales Zweitwohnungsgesetz



Kanton Graubünden
Gemeinde Flims

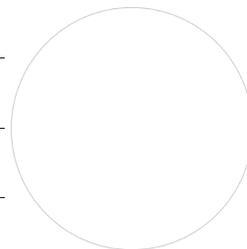
Kommunales Zweitwohnungsgesetz

Beschlussfassung

Von der Urnenabstimmung angenommen am: _____

Der Gemeindepräsident: _____

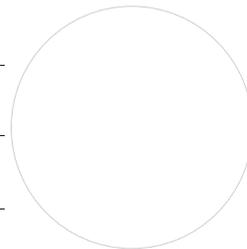
Der Gemeindeschreiber: _____



Von der Regierung genehmigt am: _____

Der Präsident: _____

Der Kanzleidirektor: _____



I. Allgemeines

Zweck Art. 1

- 1 Die Gemeinde regelt und beschränkt im Interesse der ortsansässigen Bevölkerung und im Hinblick auf eine geordnete und nachhaltige Entwicklung sowie mit Rücksicht auf die begrenzten Baulandreserven Zweitwohnungen und fördert den Erstwohnungsanteil.
- 2 Der vorliegende Erlass bezweckt eine Anpassung der kommunalen Regelungen über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus an das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) ¹ und die dazugehörige Zweitwohnungsverordnung (ZVV) ² sowie den Erlass von weiteren Massnahmen gestützt auf Art. 12 ZWG.

¹ SR 702.

² SR 702.1.

Verhältnis zum Baugesetz Art. 2

- 1 Das Gesetz bildet Bestandteil des kommunalen Baugesetzes. Dessen Bestimmungen finden ergänzend Anwendung.

Begriffe Art. 3

- 1 Soweit im vorliegenden Erlass nichts anderes festgelegt wird, gelten die Begriffe von ZWG und ZVV.
- 2 Eine **altrechtliche Wohnung** im Sinne des ZWG ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war (Art. 10 ZWG).
- 3 Als **Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung** gelten Wohnungen, welche keine Nutzungsbeschränkungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a und b ZWG oder keine Nutzungsbeschränkung nach der bisherigen kommunalen Regelung haben.
- 4 Als **altrechtliche Erstwohnungen** gelten Wohnungen, die nach dem Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus der Gemeinde Flims vom 17. August 2010 als nutzungspflichtige Erstwohnungen bewilligt worden sind.

II. Altrechtliche Erstwohnungen gemäss Art. 3 Abs. 4

Altrechtliche Erstwohnungen Art. 4

- 1 Altrechtliche Erstwohnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 sind nach Inkrafttreten des vorliegenden Erlasses als Erstwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG zu nutzen.

Sistierung der altrechtlichen Erstwohnungsverpflichtung Art. 5

- 1 Die gestützt auf das Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus vom 17. August 2010 verfügte Erstwohnungspflicht kann sistiert werden. Es gilt Art. 14 ZWG sinngemäss.

Ersatzabgabe Art. 6

- 1 Sind die Voraussetzungen für eine Sistierung gemäss Art. 5 dieses Gesetzes erfüllt, kann anstelle der Sistierung auch eine definitive Befreiung von der altrechtlichen Erstwohnungspflicht erfolgen, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die betreffende Wohnung schon mindestens fünf Jahre rechtmässig genutzt worden ist, und wenn eine Ersatzabgabe geleistet wird.
- 2 Die Ersatzabgabe für die Befreiung beträgt 10% des Verkehrswerts gemäss der letzten amtlichen Schätzung, welche im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nicht älter als ein Jahr sein darf.
- 3 Wenn die betreffende Wohnung mindestens zehn Jahre rechtmässig genutzt worden ist, entfällt eine Ersatzabgabe.
- 4 Die Gemeinde verwendet die aus diesen Ersatzabgaben resultierenden Mittel zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung. Ist der Bedarf gedeckt, kann die Gemeindeversammlung die Mittel auch anderen Zwecken zuführen. Über die Freigabe der Mittel entscheidet ebenfalls die Gemeindeversammlung.

Aufhebung der Erstwohnungspflicht Art. 7

- 1 Die Eigentümer einer altrechtlichen Erstwohnung können die Aufhebung der Erstwohnungspflicht beantragen, wenn sie nachweisen, dass die betreffende Erstwohnung mindestens 15 Jahre rechtmässig genutzt worden ist.

- 2 Sind die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Erstwohnungspflicht erfüllt, verfügt die Baubehörde deren Aufhebung und veranlasst nach Rechtskraft dieser Verfügung beim zuständigen Grundbuchamt die Löschung der Anmerkung.
- 3 Mit Aufhebung der Erstwohnungspflicht gelten die Wohnungen als altrechtliche Wohnungen im Sinne von Art. 10 ZWG, sofern sie am 11. März 2012 rechtmässig bestanden oder rechtskräftig bewilligt waren.

Missachtung der Erstwohnungspflicht Art. 8

- 1 Bei Missachtung der altrechtlichen Erstwohnungspflicht finden die Vorschriften über die Verantwortlichkeit, Wiederherstellung und Strafe nach Art. 93–95 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) Anwendung.

Bauliche Änderungen an altrechtlichen Erstwohnungen Art. 9

- 1 Können bauliche Änderungen nur mit einer Nutzungsbeschränkung nach Bundesrecht bewilligt werden, verfügt die Baubehörde die entsprechende Nutzungsbeschränkung. Die altrechtliche Erstwohnungsverpflichtung wird diesfalls durch die Nutzungsbeschränkung nach Bundesrecht ersetzt.
- 2 Können bauliche Änderungen nur mit einer Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 15 dieses Gesetzes bewilligt werden, verfügt die Baubehörde die entsprechende Nutzungsbeschränkung.

III. Ergänzende Regelungen zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen

Beschränkung der Querfinanzierung von strukturierten

Beherbergungsbetrieben

Art. 10

- 1 Die gemäss Art. 8 Abs. 1 und 2 ZWG zulässige Möglichkeit zur Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben durch Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung ist nur im Rahmen einer projektbezogenen Nutzungsplanung oder einer Folgeplanung zulässig. Die Gemeinde kann sichernde Auflagen verlangen.

Umnutzung von bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben Art. 11

- 1 Die Umnutzung bestehender strukturierter Beherbergungsbetriebe zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung gemäss Art. 8 Abs. 4 ZWG ist nicht zulässig.

- 2 Die Umnutzung bestehender strukturierter Beherbergungsbetriebe zu Wohnungen mit Nutzungsbeschränkung nach Art. 7 Abs. 1 lit. a ZWG ist zulässig, unbeschrieben von früheren, zugunsten der Hotelnutzung gewährten Mehrhöhen, Mehrflächen und Ausnützungsboni.

Umnutzung von geschützten oder ortsbildprägenden

Bauten innerhalb der Bauzone

Art. 12

- 1 In Abweichung zu Art. 9 Abs. 1 ZWG ist die Umnutzung der geschützten oder ortsbildprägenden Bauten in Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nicht zulässig.

IV. Umgang mit altrechtlichen Wohnungen gemäss Art. 3 Abs. 2

Erstwohnungsanteilsregelung

Art. 13

- 1 Werden altrechtliche Wohnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 dieses Gesetzes bzw. Art. 10 ZWG abgebrochen und wieder aufgebaut, neubauähnlich oder wesentlich umgebaut, namentlich indem wesentliche Eingriffe in die Konstruktion und Raumaufteilung erfolgen oder zusätzliche Wohneinheiten geschaffen werden, sind in Abweichung von Art. 11 ZWG mindestens 50% der vorbestehenden Hauptnutzfläche als Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG auszuscheiden und zu nutzen. Die Erstwohnnutzfläche ist auf demselben Baustandort und im gleichen Zug zu realisieren.
- 2 Die Erstwohnungspflicht wird mit der Baubewilligung als Auflage verfügt und im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung angemerkt.

Ersatzabgabe

Art. 14

- 1 Die Erstwohnungspflicht nach Art. 13 kann jederzeit durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden. Wird die Erstwohnungsverpflichtung nicht erfüllt, verlangt die Behörde die Ersatzabgabe von Amtes wegen. Diesfalls entfällt die Anmerkung im Grundbuch.
- 2 Die Abgabe beträgt mindestens Fr. 2'500 und maximal Fr. 3'500 pro m² anrechenbare Geschossfläche. Die Nutzung als touristisch bewirtschaftete Zweitwohnung kann gegenüber der Nutzung zu klassischen Zweitwohnzwecken privilegiert werden. Der Verordnungsgeber regelt die Einzelheiten.
- 3 Die Gemeinde verwendet die aus diesen Ersatzabgaben resultierenden Mittel zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Erstwohnungsnutzung. Ist der Bedarf gedeckt, kann die Stimmbevölkerung die Mittel auch anderen Zwecken zuführen. Über die Freigabe der Mittel entscheidet die zuständige Behörde.

- 4 Können bauliche Änderungen nur mit einer Nutzungsbeschränkung nach Bundesrecht bewilligt werden, verfügt die Baubehörde die entsprechende Nutzungsbeschränkung. Sie geht der Erstwohnungsverpflichtung nach diesem Gesetz vor.

V. Verfahrensvorschriften

Anzeigepflicht bei Nutzungsänderungen

Art. 15

- 1 Die Umnutzung von Wohnungen in eine Zweitwohnung, insbesondere einer Nutzung durch Personen ohne Wohnsitz in der Gemeinde, ist bei der Gemeinde schriftlich anzuzeigen.
- 2 Bei Verletzung der Anzeigepflicht wird ein Verfahren nach Art. 93–95 KRG eingeleitet.

VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Übergangsbestimmung

Art. 16

- 1 Das Gesetz über die Einschränkung und Lenkung des Zweitwohnungsbaus der Gemeinde Flims vom 17. August 2010, von der Regierung genehmigt am 22. Juni 2010, wird aufgehoben.

Inkrafttreten

Art. 17

- 1 Das vorliegende Gesetz tritt nach Annahme durch die Urnenversammlung mit der Genehmigung durch die Regierung in Kraft.

