



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.are.gr.ch | E-Mail: info@are.gr.ch

Amt für Raumentwicklung GR, Grabenstrasse 1, 7001 Chur

A+
Gemeindevorstand Arosa
Rathaus
7050 Arosa

Chur, 31. Juli 2018
OP 2017/0284 WI

Gemeinde Arosa
Teilrevision der Ortsplanung – Zweitwohnungsgesetz
Vorprüfungsbericht

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Dame, sehr geehrter Herr

Mit Schreiben vom 14. Mai 2018 haben Sie uns den Entwurf des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (kZWG) zur Durchführung des kantonalen Vorprüfungsverfahrens im Sinne von Art. 12 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) zugesandt. Im Rahmen der kantonalen Vernehmlassung haben sich folgende Ämter und Fachstellen zur Vorlage geäußert: Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS), Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA) sowie die Denkmalpflege (DP).

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen sowie basierend auf unserer eigenen Beurteilung drängen sich zur Vorlage die folgenden Ausführungen auf:

1. Bemerkungen zu Geschützten und Ortsbildprägenden Bauten (GOB)

Wie bei geschützten, handelt es sich auch bei ortsbildprägenden Bauten um eine Schutzkategorie, die ausschliesslich anhand des kulturhistorischen und ortsbaulichen Wert der Baute zu bestimmen ist. Allfällig gewünschte Umnutzungen dürfen bei der Zuweisung zu dieser Kategorie keine Rolle spielen. Zusätzlich zum kZWG ist somit spätestens bei der Ausscheidung der ortsbildprägenden Bauten im GGP zwingend eine Bestimmung für ortsbildprägende Bauten im Baugesetz zu ergänzen. In Kürze wird die BVR hierzu eine Wegleitung publizieren, in der auch eine entsprechende Musterbestimmung für das Baugesetz enthalten sein wird. Diese ist bei der Ausscheidung der GOB zu berücksichtigen.

2. Bemerkungen zu den Artikeln des kZWG

Art. 4 Abs. 2

Aufgrund dieser Bestimmung geht die Gemeinde Arosa davon aus, dass die Anwendung von Art. 8 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG; Umnutzung eines unrentablen Betriebs zu 50 % der Hauptnutzfläche in Zweitwohnungen) auch möglich ist, wenn der Betrieb (in der nicht umgenutzten Hälfte) weitergeführt wird, und dass die Erträge aus dem Verkauf der Zweitwohnungen in den (selbigen, weiterzuführenden) Betrieb gesteckt werden können. Hat dann der Betrieb anschliessend auch noch 15 Jahre Bestand, so würde auf eine Lenkungsabgabe verzichtet.

a) Vereinbarkeit von Art. 4 Abs. 2 kZWG mit Art. 8 Abs. 4 ZWG

Art. 8 Abs. 4 ZWG ermöglicht die Umnutzung unrentabler strukturierter Beherbergungsbetriebe in Zweitwohnungen ohne Nutzungsbeschränkung. Dies betrifft Betriebe, die am 11. März 2012 schon bestanden und nun aufgegeben werden sollen. Mit der teilweisen Umnutzbarkeit bestehender Beherbergungsbetriebe in Wohnungen soll sichergestellt werden, dass – wie bis vor Annahme der Zweitwohnungsinitiative – Marktaustritte nicht mehr rentabler Betriebe weiterhin möglich sind und dass ein gewisser Strukturwandel auch weiterhin stattfinden kann. Wirtschaftlich angeschlagene Betriebe, die in irgendeiner Form als strukturierter Beherbergungsbetrieb nachhaltig und wirtschaftlich weitergeführt werden (können), dürfen nur von den Möglichkeiten gemäss Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG Gebrauch machen, nicht aber von denjenigen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG. Dieser Absatz ist grundsätzlich nur anwendbar bei der Aufgabe eines unrentablen Betriebs.

In der Folge stellt sich die Frage, ob der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzte Teil als strukturierter Beherbergungsbetrieb weitergeführt werden darf. Hier gilt es zu differenzieren:

- Grundsätzlich geht es bei Art. 8 Abs. 4 ZWG wie erwähnt um die Aufgabe eines bestehenden unrentablen Betriebs. Der Bundesgesetzgeber wollte ein «Ausstiegsszenario» für nicht mehr weiterführbare Betriebe zur Verfügung zu stellen – die Regel bezweckt, den Marktaustritt zu ermöglichen, den Strukturwandel nicht aufzuhalten und Hotelbrachen zu vermeiden. Art. 8 Abs. 4 ZWG wurde nicht erlassen, um für bestehende Hotelbetriebe Möglichkeiten der Querfinanzierung zu schaffen. Insofern ist die Weiterführung der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte als Beherbergungsbetrieb im Grunde nicht im Sinne des Gesetzgebers. Insbesondere darf keine Umgehung der Bestimmungen von Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG erfolgen.
- Entsprechend erachten wir folgende Szenarien als unzulässig:
 - Eine sich im Ergebnis herausstellende Quersubventionierung eines bestehenden Beherbergungsbetriebs mit 50 % Zweitwohnungen;
 - Reduzierte Weiterführung des Betriebs in den grundsätzlich gleichen Strukturen mit demselben Betreiber unter gleichzeitiger Umnutzung einer Hälfte des Betriebs zu Zweitwohnungen.

- Folgende Szenarien werden aber als zulässig erachtet, zumal eine weitere hotelmässige Nutzung des nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Teils nicht ausgeschlossen ist.
 - Mit der Ausgestaltung der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte als touristisch bewirtschaftete Wohnungen und Übernahme dieser Hälfte sowie deren Bewirtschaftung durch einen anderen bestehenden Beherbergungsbetrieb stellt keine Weiterführung des aufgegebenen Betriebs dar und ist somit als zulässig zu erachten.
 - Die Nutzung der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte als Hotelzimmer durch einen anderen Beherbergungsbetrieb ist ebenfalls nicht zu beanstanden, solange der bestehende, unrentable Betrieb aufgegeben wird und keine Umgehung von Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG erfolgt.
 - Die Übernahme des aufgegebenen Betriebs bzw. der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte durch eine neu gegründete Gesellschaft, welche daraus einen neuen Beherbergungsbetrieb mit neuem Konzept entstehen lässt, wird als zulässig erachtet, solange eine Umgehung von Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG ausgeschlossen werden kann.

Somit ist es unserer Ansicht nach in Nachachtung von Art. 8 Abs. 4 ZWG möglich, dass ein Betrieb unter den Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 4 ZWG zur einen Hälfte in Zweitwohnungen umgenutzt wird und zur anderen Hälfte einer hotelmässigen Nutzung erhalten bleibt. Unzulässig erachten wir lediglich, dass derselbe Betrieb, der das Hotel wegen Unrentabilität aufgibt und von der Möglichkeit von Art. 8 Abs. 4 ZWG Gebrauch macht, die eine Hälfte weiterführt. Das würde eine Umgehung von Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG darstellen. Allerdings darf ein anderes Hotel die eine Hälfte übernehmen und im Rahmen seines Betriebs weiterführen, oder es kann ein neuer Betrieb mit neuem Konzept die Hälfte übernehmen und versuchen, mit dieser Hälfte in redimensionierten Rahmen einen strukturierten Beherbergungsbetrieb nachhaltig zu führen. In solchen Fällen kann es durchaus angezeigt sein, auf die Erhebung einer Lenkungsabgabe zu verzichten, wenn die Erträge zur Erhaltung der hotelmässigen Nutzung dieser Hälfte dienen bzw. verwendet werden.

b) Fazit

Die von der Gemeinde vorgeschlagene Regel in der gewählten Formulierung ist unseres Erachtens problematisch. Aus diesen Gründen ist auf die Regelung nach Absatz 2 in der Form zu verzichten.

Denkbar wäre allerdings folgende Regelung:

- 2 *Die Gemeinde verzichtet auf die Erhebung einer Lenkungsabgabe, wenn die im Sinne von Art. 8 Abs. 4 ZWG nicht zu Zweitwohnungen umgenutzte Hälfte des strukturierten Beherbergungsbetriebs der hotelmässigen Nutzung erhalten bleibt und die Erträge aus den Zweitwohnungen zur Erhaltung der hotelmässigen Nutzung verwendet werden.*
- 3 *Die Zahlungspflicht ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf dem betreffenden Grundstück im Grundbuch anzumerken.*

c) Weitere Hinweise bezüglich der Regelung von Art. 4 Abs. 2

Der Aufschiebung der Veranlagung der Lenkungsabgabe gemäss Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 kZWG dürfte in der Praxis nicht einfach zu handhaben sein.

Im Zeitpunkt der Bewilligung muss nachweislich klar sein, dass die Erträge aus den Zweitwohnungen tatsächlich in die Erhaltung der hotelmässigen Nutzung des nicht umgenutzten Hotel-teils fliessen, damit die Gemeinde entscheiden kann, ob die Lenkungsabgabe noch nicht veranlagt wird. Der Bund verlangt für ein solches Szenario der Quersubventionierung ein Gutachten (vgl. Art. 8 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 ZWG). Der Umstand, dass Lenkungsabgaben erhoben werden, auch wenn die Erträge tatsächlich in die Erhaltung der hotelmässigen Nutzung investiert wurden, erscheint zudem nicht restlos nachvollziehbar. Denn es wurde in der Tat versucht, die hotelmässige Nutzung zu erhalten. Ausserdem erscheint die Dauer von 15 Jahren relativ lang. Für einen Wohnungseigentümer bzw. Käufer einer solchen Wohnung wird es wohl schwierig zu verstehen sein, dass eine Lenkungsabgabe auch noch bis 15 Jahre später veranlagt werden kann.

Art. 5**a) Abs. 2**

Es könnte problematisch sein, wenn mittels Abgaben der ganze Mehrwert einer Zweitwohnung in einer geschützten oder ortsbildprägenden Baute abgeschöpft würde. Denn der Grund, dass in solchen Bauten eine Zweitwohnung zugelassen werden kann, hat gerade mit dem Mehrwert zu tun. Der Mehrwert soll dafür eingesetzt werden, dass die Bauten erhalten bleiben. Mit anderen Worten soll er als Entschädigung dienen für die Mehraufwendungen im Zusammenhang mit dem Erhalt der Baute. Wird er z.B. gänzlich abgeschöpft und hat die Baute nur mehr den Gegenwert einer Erstwohnung, so könnte die Baute allenfalls auch mit einer Erstwohnung erhalten und keine Zweitwohnung mehr bewilligt werden. Eine Zweitwohnung wäre so allenfalls nicht mehr notwendig für die Erhaltung der Baute (was gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b ZWG aber Voraussetzung ist).

Vor allem bei Mehrwertabgaben wäre deshalb im Sinne einer differenzierten Betrachtungsweise jeweils zu prüfen, ob nicht verschieden hohe Abgaben vorzusehen sind, je nachdem ob es sich um Wohnungen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG (höhere Abgabe) oder um Wohnungen nach Art. 9 ZWG (tiefere Abgabe) handelt. Immerhin müssen für Wohnungen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG nicht besondere denkmalgeschützerische oder gestalterische Auflagen zum Erhalt der äusseren Erscheinung und der baulichen Grundstruktur der Baute eingehalten werden.

Bei Lenkungsabgaben wie vorliegend ist die Sache allenfalls weniger problematisch als bei Mehrwertabgaben. Allerdings ist auch bei der Erhebung von Lenkungsabgaben, die den Eigentümer zum Verhalten leiten sollen, keine Zweitwohnung zu erstellen, zu berücksichtigen, dass bei einer übermässigen Lenkung die Frage auftauchen könnte, ob überhaupt die Erstellung einer Zweitwohnung für den Erhalt der geschützten oder ortsbildprägenden Baute notwendig ist.

Letztlich werden aber Gerichte darüber befinden müssen, ob und vor allem in welcher Höhe eine Lenkungsabgabe oder eine Mehrwertabgabe auf Zweitwohnungen, die in geschützten und ortsbildprägenden Bauten (Art. 9 Abs. 1 ZWG) und in schützenswert anerkannten oder als landschaftsprägend geschützten Bauten (Art. 9 Abs. 2 ZWG) bewilligt werden, erhoben werden kann bzw. ob Wohnungen gemäss Art. 9 ZWG, die mit solchen Abgaben belastet sind, aufgrund von Art. 9 Abs. 1 lit. b ZWG überhaupt als Zweitwohnungen bewilligt werden können.

b) Ortsbildschutz

Wir empfehlen der Gemeinde Arosa in einem zusätzlichen Absatz explizit festzuhalten, dass aufgrund der Umnutzung von schützenswerten und ortsbildprägenden Bauten keine zusätzlichen Anbauten und Ersatzbauten zulässig sind. Sämtliche notwendige Nebenräume neuer Wohnungen sind im bestehenden Volumen unterzubringen. Des Weiteren sollte ein Absatz hinzugefügt werden, welcher regelt, dass störende Elemente im Rahmen einer Umnutzung von ortsbildprägenden Bauten zu entfernen sind. Auch sollte ergänzt werden, dass ein sorgfältiger Umgang mit der angrenzenden Umgebung sicherzustellen ist.

Wir weisen die Gemeinde darauf hin, dass die Ausscheidung der ortsbildprägenden Bauten gestützt auf ein Gesamtkonzept über das Ortsbild gemäss Art. 35a KRVO zu erfolgen hat.

Art. 6

a) Buchstabe a)

Es ist nicht ersichtlich, weshalb beim Wiederaufbau einer altrechtlichen Wohnung eine Lenkungsabgabe erhoben werden soll. Bei einer grundlegenden Sanierung wird auch keine Abgabe erhoben – wir fragen uns, wo der Unterschied zwischen einer Sanierung/einem Umbau und einem Wiederaufbau liegt, der es rechtfertigen würde, den einen Vorgang einer Lenkungsabgabe zu unterwerfen. Damit würde nämlich nur gelenkt, dass altrechtliche Wohnungen eher saniert anstatt abgebrochen und wiederaufgebaut werden, was nicht in jedem Falle sinnvoll ist.

Auch wenn aber die Lenkungsabgabe auf alle altrechtlichen Wohnungen bei deren Veräusserung erhoben würde, wenn sie an eine nicht in Arosa niedergelassen Person erfolgt, so wäre die Regel unseres Erachtens unhaltbar. Denn wenn der nicht ortsansässige Erwerber die Wohnung an eine einheimische Person vermieten würde, wäre die Lenkungsabgabe verfehlt. Ebenso wäre die Nichterhebung einer Lenkungsabgabe bei der Veräusserung an eine einheimische Person problematisch, wenn der Erwerber die Wohnung dann «kalt» an Gäste dauervermietet.

Die Lenkungsabgabe ist nicht am Status der Person des Erwerbers festzumachen, sondern an der Nutzung der Wohnung. Im Übrigen bestünde auch Regelungsbedarf für die Fälle, in denen juristische Personen eine Wohnung erwerben, was wohl nicht selten vorkommt. Auch unter diesem Gesichtspunkt müsste an der Nutzung festgemacht werden. Die Gemeinde könnte prüfen, ob sie auf alle alt-

rechtlichen Wohnungen eine Lenkungsabgabe erhebt, sofern sie als kalte Zweitwohnungen genutzt werden. Das würde aber bedeuten, dass alle Zweitwohnungseigentümer, welche die Wohnung selbst nutzen, neu mit einer Lenkungsabgabe konfrontiert würden, was sowohl rechtlich als auch politisch als eher schwierig zu beurteilen ist.

Deshalb sei, was altrechtliche Wohnungen anbelangt, der Gemeinde empfohlen, deren Nutzung nicht einzuschränken. Auch wenn das Anliegen der Gemeinde, die Nutzung von altrechtlichen Wohnungen als Erstwohnung zu erhalten oder zu fördern bzw. die Nutzung als kalte Zweitwohnung einzudämmen, nachvollziehbar und verständlich ist, lässt sich kaum eine gerechte Regelung finden, mit welcher sich die Nutzung altrechtlicher Wohnung lenken lässt.

b) Buchstabe b)

Im Gegensatz zu Buchstabe a) ist die Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Erweiterungen altrechtlicher Wohnungen weniger problematisch. Alle Eigentümer einer altrechtlichen Wohnung sind gleichermassen betroffen, und es wird derart gelenkt, dass keine neuen «kalten» Zweitwohnungsflächen entstehen. Wird die erweiterte Wohnung als Erstwohnung (oder besser: nicht als kalte Zweitwohnung) genutzt, so wird die Abgabe nicht erhoben. Wird sie einmal als kalt Zweitwohnung genutzt, so wird sie veranlagt.

Allerdings ist auch die Regelung nach Buchstabe b) mit einem Problem behaftet. Die Lenkungsabgabe dürfte nicht bei der Veräusserung der erweiterten (als Erstwohnung genutzten) Wohnung an eine nicht in Arosa ansässige Person erhoben werden, sondern dann, wenn die erweiterte Wohnung neu als «kalte» Zweitwohnung genutzt wird. Die Lenkungsabgabe ist an die unerwünschte Nutzung als «kalte Zweitwohnung» zu knüpfen. Ausserdem müssten der Vollständigkeit halber bei Ziff. 3 neben den als Erstwohnung genutzten altrechtlichen Wohnungen alle anderen Nutzungen altrechtlicher Wohnungen erfasst werden (also die Nutzung als eine den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen oder als Einliegerwohnung/touristisch bewirtschaftete Wohnung). Insofern müsste Buchstabe b), Ziff. 3, wie folgt lauten:

3. *Ist die erweiterte Wohnung im Zeitpunkt des Baugesuchs keine Zweitwohnung gemäss der Definition von Art. 2 Abs. 4 ZWG, wird die Lenkungsabgabe erst dann erhoben, wenn die Wohnung eine Nutzung als Zweitwohnung gemäss der Definition von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfährt und sie auch nicht als touristisch bewirtschaftete Wohnung im nach Art. 7 Abs. 1 lit. b ZWG genutzt wird. Im Übrigen gelten die Ziff. 5 und 6 von lit a.*

Art. 9

Neben den in genannten Verwendungszwecken, sollten die Erträge aus den Lenkungsabgaben auch für Umnutzungen von geschützten und ortsbildprägenden Bauten (Art. 5 kZWG) insbesondere zur Erhaltung des Ortsbildes für spezielle Ortsbildschutzmassnahmen Verwendung finden können. Dies beispielsweise für die Schaffung einer das schützenswerte Ortsbild nicht beeinträchtigenden Par-

kierung oder in Form von kommunalen Beiträgen an die Restaurierung von wertvollen Bauten oder zur Erhaltung von siedlungsinternen Freiräumen. Wir empfehlen der Gemeinde eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.

3. Zusammenfassung

Die Vorlage entspricht weitgehend den übergeordneten Gesetzen. Im Hinblick auf die Genehmigung ist das kZWG bezüglich der oben genannten Punkte anzupassen. Für Fragen zum vorliegenden Bericht sowie selbstverständlich auch für Ihre weitergehenden oder anderweitigen Planungsfragen wenden Sie sich bitte an mich (Tel. 081 257 23 07 oder linus.wild@are.gr.ch). Wir danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit und grüssen Sie freundlich.

Abteilung Nutzungsplanung



Linus Wild, Kreisleiter

Kopie (per E-Mail, ohne Beilage):

- Gemeinde Arosa
- Esther Casanova Raumplanung, Alexanderstrasse 38, 7000 Chur
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales
- Grundbuchinspektorat und Handelsregister
- Denkmalpflege