

Sitzung vom

31. Mai 2016

Mitgeteilt den

31. Mai 2016

Protokoll Nr.

515

Teilrevision der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden Umsetzung der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung

1. Ausgangslage und Regelungsbedarf

Am 1. Januar 2016 sind das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) und die zugehörige Zweitwohnungsverordnung (ZWV; SR 702.1) in Kraft getreten. Die beiden Erlasse sind direkt anwendbar. Zuständig sind die kommunalen Baubewilligungsbehörden im Baubewilligungsverfahren.

In einzelnen Bereichen ergibt sich für den Kanton aufgrund der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung auch ein regulatorischer Handlungsbedarf, namentlich in folgenden Punkten:

- a) Bestimmung einer Aufsichtsbehörde (Art. 15 ZWG, nachstehend Ziffer 2).
- b) Erlass einer Verfahrensregelung für die Bestimmung ortsbildprägender Bauten (Art. 6 Abs. 2 ZWV, nachstehend Ziffer 3).
- c) Kompetenzdelegation an Gemeinden zum Erlass strengerer Vorschriften (nachstehend Ziffer 4).

Mit dem vorliegenden Entwurf für eine Teilrevision der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (E-KRVO) soll diesem Regelungsbedarf nachgekommen werden.

2. Bestimmung einer Aufsichtsbehörde

a) Einleitende Bemerkung

Art. 15 ZWG verlangt von den Kantonen, dass sie eine Behörde bestimmen, die den Vollzug des ZWG beaufsichtigt.

b) Erläuterungen zur Bestimmung

Art. 1 Abs. 1 E-KRVO Zuständiges Departement, Fachstelle

Es erscheint als angezeigt, die Aufsichtsaufgabe dem für die Raumplanung zuständigen Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) zu übertragen, zumal der Vollzug des ZWG weitgehend über Instrumente der Raumplanung erfolgt (Baubewilligungsverfahren; Nutzungsplanung).

Als Aufsichtsbehörde sorgt das DVS dafür, dass dem ZWG widersprechende Entwicklungen vermieden werden, indem es beispielsweise Vollzugshilfen für Baubewilligungsbehörden und Planungshilfen für Planungsbehörden erlässt oder Kontrollen durchführt, wenn Anzeichen für gesetzwidrige Rechtsanwendungen bestehen.

3. Verfahrensregelung zur Bestimmung ortsbildprägender Bauten

a) Einleitende Bemerkungen

Gemäss Art. 9 ZWG, der den Titel „neue Wohnungen in geschützten Bauten“ trägt, ist es im Sinne einer Ausnahme sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, in bestehenden wertvollen Bauten neue Zweitwohnungen (also neue Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen) zu bewilligen.

Für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen sieht Art. 9 Abs. 2 ZWG vor, dass sich die Zulässigkeit solcher Umnutzungen nach den BAB-Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung beurteilt. Es gilt der Grundsatz, dass das, was nach den BAB-Vorschriften zulässig ist, grundsätzlich auch nach der Zweitwohnungsgesetzgebung nicht verboten sein soll, immer unter der Voraussetzung, dass es sich um geschützte Bauten gemäss dem Titel von Art. 9 ZWG handelt.

Für den Bereich innerhalb der Bauzonen bestimmt Art. 9 Abs. 1 ZWG, dass der Umbau „geschützter oder ortsbildprägender Bauten“ zu Zweitwohnzwecken bewilligt werden darf, wenn

- a) die Baute in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt wird, insbesondere wenn die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes im Wesentlichen unverändert bleiben;
- b) eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann; und
- c) keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Bei den Gegenstand von Art. 9 Abs. 1 ZWG bildenden geschützten oder ortsbildprägenden Bauten wird es sich in der Regel um Bauten handeln, die bisher zu anderen Zwecken als zu Wohnzwecken genutzt wurden, also vornehmlich um landwirtschaftliche Ökonomiebauten (Ställe, Scheunen, Stallscheunen etc.), Gewerbebauten und dergleichen, zumal Wohnbauten, sofern sie altrechtlich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 ZWG sind, unabhängig von einem Schutz- oder Erhaltungsstatus (auch) als Zweitwohnung genutzt werden dürfen. Bei Beherbergungsgebäuden könnte eine Einstufung als geschützt oder ortsbildprägend im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZWG dann erstrebenswert werden, wenn man solche Bauten zu 100 % statt nur zu 50 % im Sinne von Art. 8 Abs. 4 ZWG in Zweitwohnungen umnutzen wollte.

Die Begriffe „geschützt“ und „ortsbildprägend“ sind im ZWG nicht definiert. In Art. 6 Abs. 1 ZWV wird wenigstens der Begriff „ortsbildprägende Baute“ umschrieben. Es handelt sich danach um Gebäude, „die durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur erhaltenswerten Qualität des Ortsbildes und zur Identität des Ortes beitragen“. Nach Art. 6 Abs. 2 ZWV sorgen die Kantone für ein Verfahren zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten. Mit den nachstehend kommentierten Bestimmungen kommt der Kanton diesem Rechtsetzungsauftrag nach.

b) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 35a E-KRVO Ortsbildprägende Bauten innerhalb der Bauzonen

1. Grundsatz

Zur Bestimmung von ortsbildprägenden Bauten kommen grundsätzlich die folgenden Verfahren in Frage:

- a) Verfahren für die kommunale Grundordnung (Ortsplanungsverfahren respektive kommunales Nutzungsplanverfahren) nach Art. 47 ff. des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.000) und Art. 12 ff. der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110). Zuständig: Stimmberechtigte der Gemeinden; Regierung als Genehmigungsbehörde.
- b) Baubewilligungsverfahren nach Art. 92 KRG und Art. 41 KRVO. Zuständig: kommunale Baubewilligungsbehörde.

Die vorliegend vorgeschlagene neue Verfahrensregelung (Art. 35a und 35b E-KRVO) basiert auf einem Zusammenwirken der beiden erwähnten Verfahren und lässt sich grob wie folgt skizzieren:

- 1) Die Bestimmung von ortsbildprägenden Bauten hat grundsätzlich im Verfahren für die kommunale Grundordnung (also in der Ortsplanung) zu erfolgen (Art. 35a E-KRVO).
- 2) Im Sinne einer Ausnahme kann die Klassifizierung einer Baute als ortsbildprägend auch direkt im Baubewilligungsverfahren (also im Bauentscheid) vorgenommen werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Vorliegen einer konkreten Bauabsicht zur Umnutzung einer Baute, die bereits in der rechtskräftigen Ortsplanung (OP) über einen Schutz- oder Erhaltungsstatus verfügt, Art. 35b E-KRVO).

Art. 35a E-KRVO befasst sich mit dem Normalfall: danach erfolgt der Entscheid darüber, ob eine Baute ortsbildprägend ist, im Verfahren der kommunalen Grundordnung. Es sind im Normalfall also die Gemeinden, die gefordert sind, im Rahmen einer Gesamt- oder Teilrevision ihrer OP diejenigen Bauten zu bezeichnen, die nach der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ortsbildprägend sein sollen. Im Falle von Gemeinden, die bereits in der rechtskräftigen OP über eine spezifische Ortsbildschutzplanung verfügen, würde es sich dabei um eine Ergänzung der bisherigen Klassierungskategorien („geschützt“, „zu erhalten“) durch eine neue Kategorie „orts-

bildprägend nach Art. 6 ZWV“ handeln. Geeignetes Planungsmittel für die Klassifizierung einer Baute als „ortsbildprägend“ ist der Generelle Gestaltungsplan (GGP) gemäss Art. 42 ff. KRG. Wesentlich ist, dass die Planungsunterlagen sachliche Begründungen enthalten, weshalb eine Baute im Licht der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ortsbildprägend sein soll.

Mit entsprechenden Ortsplanungsrevisionen können die Gemeinden proaktiv, das heisst umgehend und ohne Vorliegen konkreter Baugesuche für Umnutzungen, beginnen.

Mit dem Erfordernis eines „Gesamtkonzepts über das Ortsbild“ soll sichergestellt werden, dass die Bezeichnung von Bauten als „ortsbildprägend“ im Sinne der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV gestützt auf eine Gesamtschau der in Frage kommenden Bauten nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Grundlage dieser Gesamtschau bilden Siedlungsanalysen, das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), der kantonale Richtplan (KRIP) oder andere zielführende Unterlagen. Das Erfordernis „Gesamtkonzept über das Ortsbild“ ist mit den Anforderungen, die sich aus dem KRIP ergeben, abgestimmt. Der KRIP erfordert ein kommunales Leitbild, in dem unter anderem auch Inhalte im Sinne des Gesamtkonzepts über das Ortsbild thematisiert werden. Die Begriffe und Arbeitsweise sind auch mit dem Kapitel „schützenswerte Orte und Objekte“ des KRIP abgestimmt.

Die Gemeinden können sich bei ihrer Analyse auf einen bestimmten Betrachtungssperimeter beschränken. Eine Gemeinde kann sich zum Beispiel auf den historischen Siedlungsteil konzentrieren, wenn sie der Meinung ist, dass dieser für die erhaltenswerte Qualität und die Identität des Ortes im Sinne der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV massgebend ist.

Das Ortsplanungsverfahren beinhaltet eine kantonale Vorprüfung (Art. 12 KRVO) und endet mit dem Genehmigungsverfahren vor der Regierung. Sowohl im Vorprüfungs- als auch im Genehmigungsverfahren wirkt unter anderem die Denkmalpflege Graubünden (DPG) als Fachbehörde mit (Art. 12 Abs. 2 und 14 Abs. 2 KRVO).

Art. 35b E-KRVO 2. Ausnahme

Art. 35b E-KRVO beschreibt den Ausnahmeweg. Danach entscheidet über die Frage, ob eine Baute „ortsbildprägend“ im Sinne der Definition von Art. 6 Abs. 1 ZWV ist, die kommunale Baubewilligungsbehörde im Rahmen eines Bauentscheids, wobei eine Anhörung der DPG vorausgesetzt wird.

Dieser Ausnahmeweg kann dann beschritten werden, wenn eine konkrete Bauabsicht oder Baueingabe für die Umnutzung einer Baute vorliegt, die bereits in der rechtskräftigen Ortsplanung (von der Gemeinde beschlossen vor dem 1. Januar 2016) unter dem Aspekt „Erhaltung“ spezifisch behandelt wurde, indem sie (in der Regel im GGP) zum Beispiel eine der folgenden Klassierungen respektive Zuordnungen aufweist:

- Bauten in generell geschützten Bereichen oder generell geschützte Einzelbauten (Art. 43 KRG);
- Bauten in Schutz- oder Erhaltungsbereichen (Art. 53/54 MBauG);
- Bauten in Ortsbildschutzzonen oder Ortsbildschutzbereichen mit gebäudespezifischen Schutz- oder Erhaltungsvorschriften (zum Beispiel GGP Gemeinde S-chanf);
- erhaltenswerte oder „ortstypische, prägende“ Bauten (Art. 61 Abs. 1-3 MBauG);
- Bauten in Erhaltungszonen (Art. 31 KRG).

Bei derartigen Klassierungen in der kommunalen Ortsplanung besteht ein gewichtiges Indiz dafür, dass die betreffende Baute auch „ortsbildprägend“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 ZWV sein könnte. In solchen Fällen geht es im Prinzip nur noch darum, dieses Indiz zu erhärten, was über eine Verifizierung durch die DPG im Rahmen einer förmlichen Anhörung im Baubewilligungsverfahren, mit Vorteil vor der konkreten Projektentwicklung, erfolgen soll.

Damit eine Baute im vorliegend beschriebenen Ausnahmeweg von der DPG überhaupt als ortsbildprägend eingestuft werden kann, muss die in der rechtskräftigen Ortsplanung enthaltene Erhaltungsregelung für die betreffende Baute auf einem Gesamtkonzept des Ortsbildes beruhen, was anhand der damaligen Planungsgrundlagen sowie des damaligen Genehmigungsbeschlusses der Regierung eruiert werden kann.

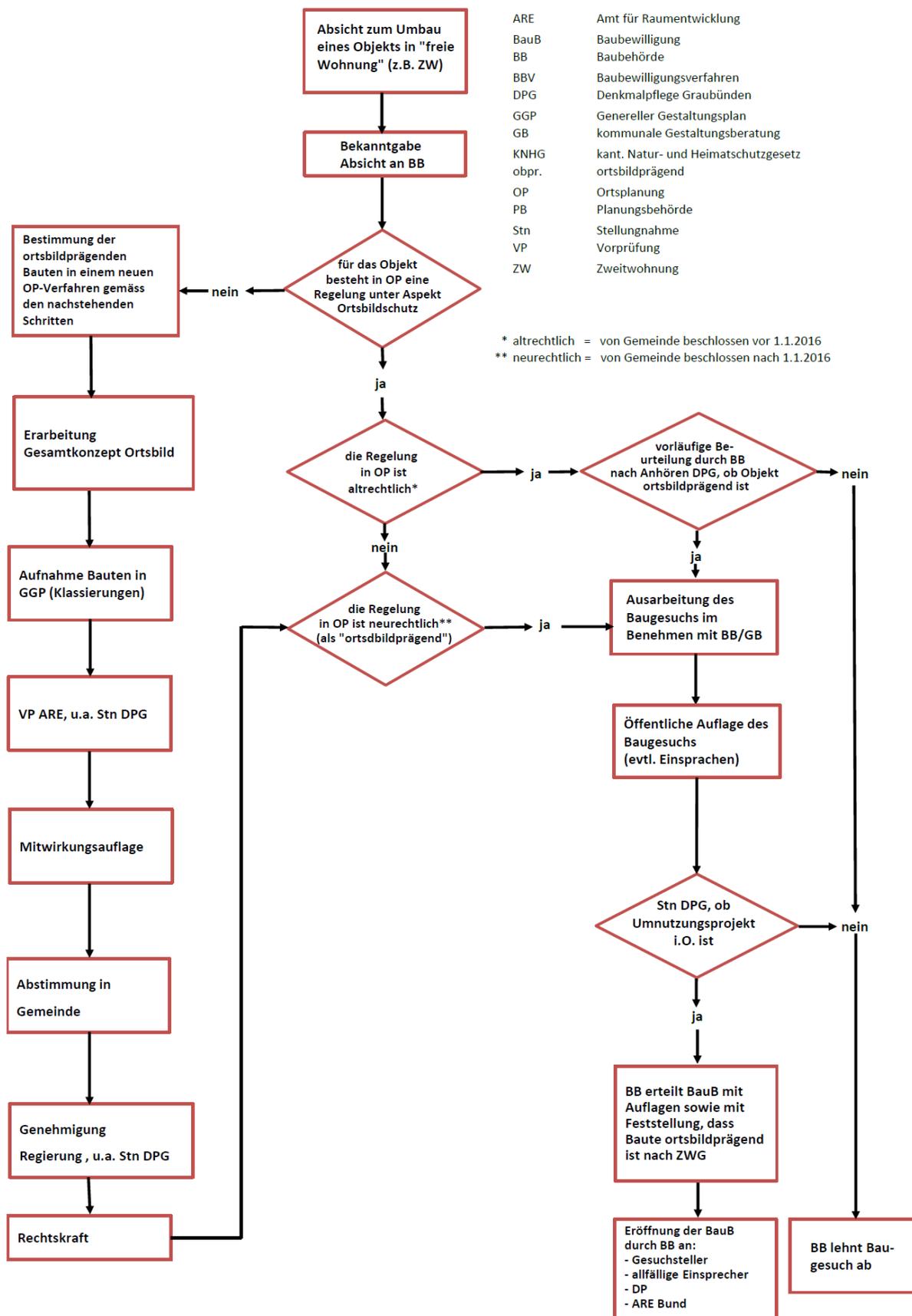
Wenn also eine Umbauabsicht oder ein Umbaugesuch eine derartige, in der rechtskräftigen Ortsplanung bereits „behandelte“ Baute betrifft, rechtfertigt es sich, den Entscheid, ob sie (auch) ortsbildprägend im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung ist, von der Baubewilligungsbehörde im Baubewilligungsverfahren (als Feststellungsverfügung im Bauentscheid) nach Anhörung der DPG fällen zu lassen. Dies liegt im Interesse der Verfahrensbeschleunigung respektive der Vermeidung einer unter Umständen länger dauernden Blockade bezüglich Baugesuchen, die Umnutzungen von potentiell ortsbildprägenden Bauten zum Gegenstand haben. Mit dem Ausnahmeweg werden im Übrigen jene Gemeinden honoriert, die ihre raumplanerischen Pflichten im Bereich des Ortsbildschutzes schon bisher wahrgenommen haben.

Der Einbezug der DPG als Fachbehörde drängt sich vor allem deshalb auf, weil die Beurteilung, ob eine Baute ortsbildprägend ist, Fachwissen voraussetzt und gesamtkantonal möglichst nach gleichen Massstäben erfolgen soll. Dieser Einbezug der DPG soll in Form einer Anhörung (Stellungnahme) und nicht in Form einer Zusatzbewilligung im Sinne von Art. 88 KRG erfolgen. Die Entscheidungshoheit liegt also letztlich trotz Beizug der DPG bei der kommunalen Baubehörde. Diese wird aber mit Vorteil für alle Beteiligten der Beurteilung der DPG folgen, da ansonsten das Risiko besteht, dass die Baubewilligung durch Beschwerdelegitimierte angefochten wird, so durch Nachbarn oder Helvetia Nostra oder auch durch das Bundesamt für Raumentwicklung, dem gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a ZWV Baubewilligungen, die gestützt auf Art. 9 ZWG erteilt werden, förmlich zu eröffnen sind. Mit der Anhörung der DPG in der Vorprojektierungsphase wird im Übrigen sichergestellt, dass Gesuchstellende eine gewisse Planungssicherheit erhalten, bevor sie in die kostenintensive Detailplanung gehen. Fehlinvestitionen in Detailprojekte für die Umnutzung von Bauten, die nicht als ortsbildprägend klassifiziert werden können, werden so vermieden.

Wird einer Baute seitens der DPG das Etikett ortsbildprägend zugestanden, kann zur Projektentwicklung geschritten werden. Diese ist grundsätzlich Sache der Bauherrschaft.

Verfahrensschema zu Art. 35a und 35b E-KRVO

Verfahrensschema ortsbildprägende Bauten nach Art. 9 Abs. 1 ZWG



Art. 35c E-KRVO Geschützte Bauten innerhalb der Bauzonen

Dieser Artikel befasst sich mit den in Art. 9 Abs. 1 ZWG ebenfalls erwähnten geschützten Bauten. Während bei den ortsbildprägenden Bauten mehr die Erhaltung des Ortsbildes in seiner Gesamtheit (Ensembleschutz) im Vordergrund steht, geht es bei den geschützten Bauten in erster Linie um den denkmalpflegerischen (lageunabhängigen) Eigenwert des Gebäudes.

In Art. 35c E-KRVO wird klargestellt, wann eine Baute als geschützt im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZWG gilt. Dies ist namentlich der Fall, wenn:

- die Baute in der kommunalen Grundordnung (Ortsplanung), in der Regel im GGP, gestützt auf ein Gebäudeinventar als „geschützt“ oder „schützenswert“ klassiert ist. Die Zugehörigkeit der Baute zu einem „generell geschützten“ Siedlungsbereich im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KRG oder eine Klassifizierung als „generell geschützte“ Einzelbaute im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KRG genügt noch nicht, da in dieser Phase noch nicht zwingend zwischen denkmalpflegerischem Eigenwert oder ortsbildprägendem Situationswert unterschieden wird und in aller Regel auch noch kein Gebäudeinventar vorliegt;
- die Baute gestützt auf das kantonale Verfahren zur individuell-konkreten Unterschutzstellung von Objekten nach Art. 26 des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes (KNHG; BR 496.000) unter kantonalem Schutz steht;
- die Baute gestützt auf das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) unter Schutz des Bundes steht.

Steht die Baute im dargelegten Sinn unter kommunalem, kantonalem oder eidgenössischem Schutz, kann das Baubewilligungsverfahren für Umnutzungen eingeleitet werden. Es sind dabei von der Bauherrschaft nebst den Bestimmungen von Art. 9 Abs. 1 ZWG die gemeinsamen Vorgaben gemäss Art. 35d E-KRVO (siehe nachstehend) sowie die spezifischen Bestimmungen des betreffenden kommunalen Baugesetzes oder der jeweiligen kantonalen oder eidgenössischen Unterschutzstellungsverfügung einzuhalten.

Art. 35d E-KRVO Gemeinsame Vorschriften

Dieser Artikel enthält formelle Vorgaben für das Baubewilligungsverfahren für Umnutzungen respektive Umbauten sowohl von ortsbildprägenden als auch von geschützten Bauten.

Umbauprojekte unterliegen gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. a ZWG strengen gestalterischen Anforderungen. Die Baute darf in ihrem Schutzwert nicht beeinträchtigt werden; insbesondere die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur des Gebäudes müssen im Wesentlichen unverändert bleiben. Da die Beurteilung von Umbauprojekten unter diesen Aspekten spezifisches Fachwissen voraussetzt, wird mit dem vorliegenden Art. 35d Abs. 2 E-KRVO eine Gestaltungsberatungspflicht eingeführt. Der Absatz ist der entsprechenden Regelung für geschützte Objekte im Sinne von Art. 73 Abs. 2 und 74 Abs. 2 KRG nachgebildet. Baubewilligungsbehörde, Gestaltungsberatung und Bauherrschaft legen zusammen Schutz- und Erhaltungsanordnungen sowie darauf abgestimmte Vorgaben zur Projektentwicklung fest, alles mit dem Ziel, den Schutzwert der Baute zu bewahren (Gestaltung Fassaden, Dächer, Fenster, Lauben und dergleichen; Materialisierung etc.).

In Absatz 3 wird bestimmt, dass die kommunale Baubewilligungsbehörde das ausgearbeitete Projekt vorgängig der finalen Baubewilligungserteilung im Sinne einer Anhörung der DPG unterbreiten muss, damit diese es vor allem dahingehend prüfen kann, ob der Schutzwert der Baute durch das Umbauprojekt nicht beeinträchtigt wird.

Zusammenfassend gliedert sich das Baubewilligungsverfahren in folgende Schritte:

- a) die Bauherrschaft meldet die Umbauabsicht der Baubehörde;
- b) die Baubehörde hört vor der Projektentwicklung die DPG zur Frage an, ob die Baute als ortsbildprägend im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung betrachtet werden kann (Art. 35b Abs. 1 lit. c E-KRVO);

*Dieser Anhörungsschritt entfällt, wenn das umzubauende Gebäude in einer von der Gemeinde **nach** dem 1. Januar 2016 beschlossenen OP-Revision in Anwendung der Zweitwohnungsgesetzgebung als ortsbildprägend klassifiziert worden ist, oder wenn die Baute geschützt im Sinne von Art. 35c E-KRVO ist;*

- c) Festlegung der Schutz- und Erhaltungsanordnungen sowie Vorgaben für die Detailprojektierung durch die Baubehörde im Zusammenwirken mit der Bauherrschaft und der Gestaltungsberatung;
- d) Projekterarbeitung durch Bauherrschaft, Baugesuchvorbereitung;
- e) öffentliche Auflage etc.;
- f) die Baubehörde holt bei der DPG eine finale Stellungnahme zum Projekt ein;
- g) Baubewilligungserteilung durch Baubehörde (inkl. Feststellung, dass die Baute ortsbildprägend nach ZWG ist); Auflagen betreffend Gestaltung;
- h) Baubehörde eröffnet die Baubewilligung (sowie im Übrigen auch BAB-Bewilligungen) unter anderem auch der DPG sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung.

Anzumerken bleibt, dass die Klassifizierung einer Baute als ortsbildprägend oder geschützt im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZWG in der Ortsplanung, im Verfahren nach KNHG/NHG oder im Rahmen der DPG-Anhörung nach Art. 35b Abs. 1 lit. c E-KRVO noch kein Freipass für die Bewilligung des Einbaus einer Zweitwohnung darstellt. Vielmehr müssen auch die weiteren Voraussetzungen gemäss Art. 9 Abs. 1 ZWG erfüllt werden. Auf die gestalterischen Anforderungen gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. a ZWG wurde vorstehend bereits hingewiesen. Nach Art. 9 Abs. 1 lit. b ZWG muss die Bauherrschaft ferner nachweisen, dass eine dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann. Gemäss den Erläuterungen des Bundes zum ZWG geht es dabei vor allem um die Frage, ob eine Erhaltung der Baute allenfalls auch durch eine landwirtschaftliche und gewerbliche Nutzung oder durch eine Nutzung zu Erstwohnungszwecken oder Beherbergungszwecken möglich wäre. Nach Art. 9 Abs. 1 lit. c ZWG dürfen schliesslich dem Bauvorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Abschliessend sei auf Art. 10 Abs. 2 lit. a ZWV hingewiesen, wonach die kommunale Baubewilligungsbehörde verpflichtet ist, Baubewilligungen nach Art. 9 ZWG (Einbau von Wohnungen in geschützte oder ortsbildprägende Bauten) unter anderem auch dem Bundesamt für Raumentwicklung zu eröffnen.

4. Kompetenzdelegation an Gemeinden zum Erlass strengerer Vorschriften

a) Einleitende Bemerkungen

In Art. 3 Abs. 2 ZWG ist vorgesehen, dass die Kantone Vorschriften erlassen können, welche die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als das ZWG selbst. Gemäss Art. 12 Abs. 2 ZWG können die Kantone zur Verhinderung von Missbräuchen und unerwünschter Entwicklungen aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen insbesondere die Umnutzung von bisher zu Erstwohnzwecken genutzten Wohnungen zu Zweitwohnzwecken sowie die Änderungsmöglichkeiten nach Art. 11 Abs. 2 bis 4 ZWG beschränken.

b) Erläuterungen zur Bestimmung

Art. 35e E-KRVO – Strengere kantonale oder kommunale Vorschriften

Soweit mit den vorstehend zitierten Vorschriften des ZWG dem Kanton Kompetenzen zum Erlass strengerer Vorschriften eingeräumt werden, sollen diese mit Art. 35e E-KRVO den Gemeinden übertragen werden, soweit diese dazu nicht bereits aufgrund der allgemeinen Ausgestaltung der Aufgabenverteilung in der Bündner Raumplanungsgesetzgebung befugt sind.

Diese Kompetenzdelegation zugunsten der Gemeinden rechtfertigt sich vor allem aufgrund der Überlegung, dass die Gemeinden am besten beurteilen können, wann der richtige Zeitpunkt für strengere Regelungen gekommen ist und wie solche unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse auszugestalten sind. In diesem Sinne hat sich die Regierung bereits bei der Beantwortung einer Anfrage von Grossrat Pult anlässlich der Oktobersession 2015 geäussert. Dabei soll die Kompetenzdelegation selbstverständlich nur solange gelten, bis der Kanton diesbezüglich nicht selbst mit abschliessendem Charakter legiferiert hat; stellt nämlich der Kanton in einem bestimmten Bereich selbst strengere Bestimmungen als das ZWG auf, dann entfällt die Kompetenz der Gemeinden, ihrerseits noch strengere Vorschriften im entsprechenden Bereich zu erlassen.

Beispiele von strengeren Vorschriften gestützt auf Art. 3 Abs. 2 ZWG:

- Beschränkung der in Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG statuierten Möglichkeit zur Erstellung von Zweitwohnungen zur Querfinanzierung von Hotels, indem zum Beispiel

Quersubventionierungs-Zweitwohnungen nur zugelassen werden, wenn sie im Eigentum des Hoteleigentümers bleiben.

- Beschränkung der in Art. 8 Abs. 4 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur 50 prozentigen Umnutzung von Hotels in Zweitwohnungen.
- Beschränkung der in Art. 9 Abs. 1 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur Umnutzung von geschützten oder ortsbildprägenden Bauten (Stallbauten, Gewerbebauten, Hotelbauten etc.) in Zweitwohnungen.
- Präzisierungen in Bezug auf die in Art. 26 ZWG vorgesehenen „projektbezogenen Sondernutzungspläne“.

Beispiele von strengeren Vorschriften gestützt auf Art. 12 Abs. 2 ZWG:

- Beschränkung der in Art. 11 Abs. 2 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur freien Nutzung altrechtlicher Wohnbauten durch Belastung von Umnutzungen mit Lenkungs-, Ersatz- oder Mehrwertabgaben. Voraussetzung: Umnutzungen müssen von der Gemeinde als baubewilligungspflichtig erklärt werden.
- Beschränkung der in Art. 11 Abs. 2 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur freien Nutzung altrechtlicher Wohnbauten, indem bestimmt wird, dass nur ein bestimmter prozentualer Anteil der bestehenden Hauptnutzfläche (HNF) eines Gebäudes in Wohnraum ohne Nutzungsaufgaben umgewandelt werden darf (Anteilsregelung). Voraussetzung: Umnutzungen müssen von der Gemeinde als baubewilligungspflichtig erklärt werden.
- Beschränkung der in Art. 11 Abs. 2 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur freien Nutzung altrechtlicher Wohnbauten, indem bestimmt wird, dass die altrechtliche Wohnung nur solange frei genutzt werden darf, als sie nicht an Personen ohne Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde veräußert wird, unter Vorbehalt der Veräußerung an erbberechtigte Personen. Voraussetzung: Umnutzungen müssen von der Gemeinde als baubewilligungspflichtig erklärt werden, und es muss sichergestellt werden, dass die Baubehörde Meldung von Veräußerungen erhält.

Es ist zu bedenken, dass Beschränkungen in Bezug auf die freie Nutzbarkeit altrechtlicher Wohnungen zu einer rechtsungleichen Behandlung gegenüber denjenigen Grundeigentümern führen können, die ihre Liegenschaft per 11. März 2012 als

Zweitwohnung genutzt hatten, zumal diese nicht verpflichtet sind, ihre Wohnung neu nur noch als Erstwohnung zu nutzen.

Als Massnahme gegen Missbräuche im Sinne von Art. 12 Abs. 1 ZWG könnte zum Beispiel bestimmt werden, dass eine neue Erstwohnung nur bewilligt wird, wenn die Bauherrschaft zum Beispiel in den letzten zehn Jahren über kein Wohneigentum in der betreffenden Gemeinde verfügte (in sinngemässer Anlehnung an die vielerorts bestehenden Regelungen über die Veräusserung gemeindeeigener Parzellen).

5. Einbezug der Denkmalpflege Graubünden (DPG)

Die Vorlage ist in enger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit der DPG entwickelt worden. Sie befürwortet die getroffenen Lösungen.

6. Gute Gesetzgebung und Regelungsstufe

Die Grundsätze der „Guten Gesetzgebung“ gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vergleiche Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Protokoll Nr. 1070) werden mit der vorliegenden Revisionsvorlage eingehalten.

Sowohl die Vorschriften über das Verfahren zur Bestimmung ortsbildprägender Bauten als auch die Kompetenzdelegation an die Gemeinden zum Erlass strengerer Vorschriften in Bezug auf die Erstellung, Änderung oder Nutzung von Wohnungen sind raumplanungsrechtlicher Natur. Somit ist die Regierung gemäss Art. 36 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) zum Erlass der vorliegenden Teilrevision der KRVO im Sinne von einführenden Massnahmen befugt.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Kernpunkt der Revisionsvorlage bildet die Bezeichnung des kommunalen Ortsplanungsverfahrens als primäres Verfahren für die Bestimmung ortsbildprägender Bauten. Damit werden die Ortsplanungen mit einer neuen Aufgabe angereichert.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Amt für Raumentwicklung den damit verbundenen Mehraufwand im Rahmen der ortsplanerischen Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigen kann. Für eine allenfalls nötige Planungshilfe (Wegleitung) zur Bestimmung ortsbild-

prägender Bauten in der Ortsplanung drängt sich unter Umständen ein Drittauftrag auf.

Die Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten in der Ortsplanung bedeutet auch für die DPG Mehrarbeit, da sie entsprechende Klassifizierungen im Rahmen der Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren als beizuziehende Fachbehörde im verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren beurteilen muss. Hinzu kommt, dass die DPG auch bei konkreten Projekten zur Umnutzung ortsbildprägender Bauten involviert ist, sei es wegen der in Art. 35b Abs. 1 lit. c E-KRVO vorgesehenen Anhörung, sei es wegen der in Art. 35d Abs. 3 E-KRVO statuierten finalen Projektbeurteilung zuhanden der kommunalen Baubewilligungsbehörden. Die DPG weist darauf hin, dass dabei insgesamt erhebliche Mehrarbeit entsteht, welche sowohl die Tätigkeit ihrer Bauberatung als auch den Aufwand bei der Erarbeitung der Inventarblätter (Gebäudeinventare) betrifft. Die Regierung hat deshalb mit Beschluss vom 10. Mai 2016, Protokoll Nr. 449, bei der DPG für den Budgetantrag 2017 eine Lohnsummenerhöhung von 257 300 Franken für insgesamt 2,4 Stellen „Wissenschaftliche/-r Mitarbeiter/-in“ genehmigt. Diese Stellen stehen im Zusammenhang mit dem Entwicklungsschwerpunkt (ES) Nr. 8 „Bestandesaufnahme Kulturgut“ des Regierungsprogramms 2017–2020 (Botschaft Heft Nr. 12/2015-2016, Seite 842). Sie sind auch für die qualifizierende Bestandesaufnahme von historischen Bauten im Zusammenhang mit der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung vorgesehen.

Die finanziellen und personellen Konsequenzen für die Gemeinden werden sich in Grenzen halten, da es sich bei der Bezeichnung ortsbildprägender Bauten in der Ortsplanung um ein einmaliges, in sich geschlossenes Projekt handelt und da die Beurteilung konkreter Umnutzungsprojekte in die ordentliche Baubewilligungsaktivität aufgehen dürfte.

Die Regierung beschliesst:

1. Die beiliegende Teilrevision der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) wird genehmigt.

2. Mitteilung an:
 - Standeskanzlei zur Publikation in der Amtlichen Gesetzessammlung und im Bündner Rechtsbuch
 - alle Departemente
 - Denkmalpflege Graubünden
 - Amt für Landwirtschaft und Geoinformation
 - Amt für Raumentwicklung



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Chr. Rathgeb

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen