

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

05. November 2019

Mitgeteilt den

06. November 2019

Protokoll Nr.

813

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Davos beschlossen an der Urnenabstimmung vom 19. Mai 2019 eine Teilrevision der Ortsplanung, umfassend ein Gesetz über Zweitwohnungen (kommunales Zweitwohnungsgesetz; GZWD).

Ein auf den 24. Oktober 2017 datierter Planungsbericht im Sinne von Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung liegt vor. Weitere Erläuterungen enthält das Schreiben der Gemeinde Davos vom 27. Juni 2019.

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) verfasste mit Datum vom 25. November 2016 einen Vorprüfungsbericht. Die öffentliche Bekanntgabe des Gemeindebeschlusses vom 19. Mai 2019 gemäss Art. 48 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) erfolgte am 25. Juni 2019. Es gingen keine Beschwerden ein.

Mit Schreiben vom 27. Juni 2019 ersuchte der Kleine Landrat Davos um Genehmigung der Revisionsvorlage im Rahmen von Art. 49 KRG.

B.

Gegenstand der Revisionsvorlage

Gegenstand der vorliegenden Nutzungsplanungsvorlage der Gemeinde Davos bildet der Erlass eines kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (GZWD). Mit diesem GZWD werden die bisherigen Zweitwohnungsbestimmungen der Gemeinde Davos (vgl. Art. 126 bis Art. 145 des Baugesetzes) aufgehoben und ersetzt. Die in den erwähnten Baugesetzbestimmungen enthaltene Kontingentierungsregelung, welche mit

Lenkungsabgabevorschriften verbunden war, wird durch die neue kommunale Zweitwohnungsgesetzgebung ersetzt.

Aufgrund des am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG) und der dazugehörenden eidgenössischen Zweitwohnungsverordnung (ZVV) kann der grösste Teil der bisherigen Bestimmungen ersatzlos gestrichen werden. Hingegen hat es sich als nötig erwiesen, Bestimmungen zu erlassen, mit welchen klargestellt wird, was mit den Erstwohnungen geschehen soll, welche aufgrund der bisherigen Kontingentierungsregelung bewilligt worden sind (vgl. Art. 4 bis Art. 6 und Art. 8 GZWD). Gleichzeitig wird festgelegt, wie die Lenkungsabgabe im Falle der Ablösung einer existierenden Erstwohnungspflicht für bestehende altrechtliche Wohnungen zu verwenden ist (vgl. Art. 6 GZWD). Schliesslich enthalten die neuen kommunalen Bestimmungen im Vergleich zur Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes einige Verschärfungen, welche die Gemeinde im Rahmen der ihr von der übergeordneten Gesetzgebung zugestandenen Kompetenz vornehmen kann (vgl. Art. 9 bis Art. 11 GZWD).

C.

Übereinstimmung mit der Richtplanung

Gemäss Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde unter anderem die Prüfung der Übereinstimmung der Nutzungspläne mit der Richtplanung. Es ist somit zu prüfen, ob die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung mit dem Richtplan Graubünden (KRIP-S, vom Bundesrat genehmigt am 10. April 2019) sowie mit dem rechtskräftigen Regionalen Richtplan Davos übereinstimmt.

Angesichts der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes besteht für die Richtplanung im Bereich der Zweitwohnungen kein unmittelbarer Steuerungs- und Regulierungsbedarf mehr. Das ZWG nimmt die Kantone lediglich noch insoweit in die Pflicht, als sie im Richtplan bei Bedarf Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der bestehenden Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen zu treffen haben (vgl. Art. 3 Abs. 1 ZWG). Im Regio-

nen Richtplan Davos vom 19. April 2012 ist die Thematik "Erst- und Zweitwohnungen" im Kapitel 5.1 "Struktur der Besiedlung" behandelt. Demnach erarbeitet die Gemeinde ein entsprechendes Massnahmenpaket zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung des Erstwohnungsbaus direkt auf der Stufe "Nutzungsplanung".

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das GZWD richtplankonform ist.

D.

Kommunales Zweitwohnungsgesetz (GZWD)

Das am 19. Mai 2019 beschlossene GZWD bewegt sich im Rahmen des ZWG und nimmt auf die Gegebenheiten, Besonderheiten und Herausforderungen in Davos sowie auf den Vorprüfungsbericht des ARE vom 25. November 2016 in sachgerechter Weise Rücksicht.

Es drängen sich lediglich Bemerkungen zu Art. 9 Abs. 2 und 3 GZWD auf. In Art. 9 Abs. 2 GZWD macht die Gemeinde von der in Art. 3 Abs. 2 ZWG und Art. 22a KRG vorgesehenen Kompetenz zur Verschärfung einzelner Bestimmungen des ZWG Gebrauch, indem sie eine Umnutzung von am 11. März 2012 schon bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben zu Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung (Zweitwohnungen) im Sinne von Art. 8 Abs. 4 ZWG grundsätzlich ausschliesst. Lediglich in Ausnahmefällen soll gemäss Art. 9 Abs. 3 GZWD eine solche Umnutzung von Hotels zu Zweitwohnungen im Sinne von Art. 8 Abs. 4 ZWG möglich sein, nämlich dann, wenn der Ertrag, der aus den durch die Umnutzung entstehenden freizunutzbaren Wohnungen (Zweitwohnungen) generiert wird, nachweislich

- entweder vollumfänglich in einen bestehenden oder neuen strukturierten Beherbergungsbetrieb (der zudem für den Tourismus im Ort relevant ist und dadurch langfristig wirtschaftlich geführt werden kann) fliesst oder
- in die nicht umnutzbare Fläche (Bau Erstwohnungen, Gewerbe etc.) investiert wird.

Im Planungsbericht wird zu den vorerwähnten Bestimmungen des GZWD ausgeführt, dass eine Umnutzung eines strukturierten Beherbergungsbetriebs im Umfang von bis zu 50 % der Hauptnutzfläche in unbewirtschaftete Zweitwohnungen im Sinne einer Ausnahme dann möglich sein soll, wenn die andere Hälfte als strukturierter Beherbergungsbetrieb weitergeführt wird, womit – im Gegensatz zur vom Bund vorgeschlagenen Lösung – wenigstens ein Teil des strukturierten Beherbergungsbetriebs erhalten werden könne.

Es ist diesbezüglich festzuhalten, dass Gegenstand der Regelungen von Art. 8 Abs. 4 ZWG bestehende unrentable Betriebe bilden, welche aufgegeben werden müssen. Wirtschaftlich angeschlagene Betriebe, die in irgendeiner Form als strukturierter Beherbergungsbetrieb weitergeführt werden (können), dürfen dagegen nur von den Möglichkeiten gemäss Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG Gebrauch machen, nicht aber von denjenigen nach Art. 8 Abs. 4 ZWG. Mit anderen Worten wollte der Gesetzgeber ein Ausstiegsszenario für nicht mehr weiterführbare Betriebe zur Verfügung stellen. Mit Art. 8 Abs. 4 ZWG wird das Ziel verfolgt, den Marktaustritt zu ermöglichen, den Strukturwandel nicht aufzuhalten und Hotelbrachen zu vermeiden. Art. 8 Abs. 4 ZWG wurde demgegenüber nicht erlassen, um für bestehende Hotelbetriebe weitere, über Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG hinausgehende Möglichkeiten zur Querfinanzierung zu schaffen. Insofern ist die Weiterführung der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte als Beherbergungsbetrieb im Grunde ausgeschlossen. Insbesondere darf keine Umgehung der Bestimmungen von Art. 8 Abs. 1 bis 3 ZWG erfolgen.

Diese Grundsätze zu Art. 8 Abs. 4 ZWG haben auch für die kommunale Regelung von Art. 9 Abs. 3 GZWD Gültigkeit. Daher darf sich Art. 9 Abs. 3 GZWD nur im Rahmen von Art. 8 Abs. 4 ZWG (oder allenfalls anderer Bestimmungen des ZWG) bewegen. Kommunale Lösungen, welche im Widerspruch zur Bundesgesetzgebung stehen, sind mit anderen Worten nur dann möglich, soweit sie das ZWG nicht aufweichen. Es ist Aufgabe der Gemeinde, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Einzelfall jeweils zu prüfen, ob ein konkretes Vorhaben mit diesen Grundsätzen des ZWG übereinstimmt, ob also Art. 9 Abs. 3 Ziffer 2 lit. a GZWD bundesrechtskonform angewendet wird.

Zu erwähnen bleibt, dass die Ausführungen im Planungsbericht zu Art. 9 Abs. 3 GZWD nicht ganz mit dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 GZWD übereinstimmen. Es wird darin nur Bezug auf einen einzigen Fall genommen, wonach die Ausnahme von Art. 9 Abs. 3 GZWD eine Umnutzung ermöglicht, sofern die Erträge in die andere Hälfte, die als strukturierter Beherbergungsbetrieb weitergeführt werde, fiesse. Diese Möglichkeit wird allenfalls von Art. 9 Abs. 3 GZWD auch umfasst, ist aber in der Beurteilung der Regierung in dieser Form unzulässig (vgl. vorstehende Ausführungen). Die Weiterführung der nicht zu Zweitwohnungen umgenutzten Hälfte als Beherbergungsbetrieb in der bisherigen Art ist nicht möglich.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 9 Abs. 3 GZWD im Lichte der vorstehenden Ausführungen genehmigt werden kann, da die entsprechenden Bestimmungen einer bundesrechtskonformen Auslegung zugänglich sind. Keine bundesrechtskonforme Auslegung von Art. 9 Abs. 3 GZWD wäre eine Auslegung im Sinne der erwähnten Ausführungen im Planungsbericht vom 24. Oktober 2017.

Im Übrigen gibt das am 19. Mai 2019 beschlossene GZWD zu keinen Bemerkungen Anlass; es kann genehmigt werden.

Gestützt auf Art. 49 KRG

beschliesst die Regierung:

1. Das am 19. Mai 2019 beschlossene **Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Davos (GZWD)** wird im Sinne der Erwägungen mit folgendem Hinweis genehmigt:
 - Die Gemeinde hat bei Baugesuchen, welche in Anwendung von Art. 9 Abs. 3 GZWD eine Umnutzung von Teilen bestehender Hotels in Zweitwohnungen zum Gegenstand haben, speziell zu prüfen, dass damit keine Umgehung von Art. 8 des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG) im Sinne der Erwägungen verbunden ist.

2. Der Kleine Landrat wird ersucht, diesen Beschluss in geeigneter Form öffentlich bekannt zu geben (ohne Rechtsmittelbelehrung).
3. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
4. Die von der Gemeinde bestimmte Datenverwaltungsstelle führt die Nutzungsplandaten nach den Weisungen des Amts für Raumentwicklung nach.
5. Mitteilung an:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin