



Kanton Graubünden

Gemeinde Davos

Teilrevision Ortsplanung

„Regelung Zweitwohnungsbau“

Planungs- und Mitwirkungsbericht

Bearbeitungsstand – 27. November 2009

Auftraggeber: Gemeinde Davos

Kontaktpersonen: Herr H. P. Michel, Landammann, 081 414 33 00

Bearbeitung: Stauffer & Studach AG, Chur
Orlando Menghini
081 / 258 34 44; o.menghini@stauffer-studach.ch

Gemeinde Davos
Dr. Stephan Staub, Rechtskonsulent Gemeinde Davos

Erstellung: November 2009

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass, Ablauf	3
1.1	Volksabstimmung vom Juni 2008	3
1.2	Motion vom Juli 2008	3
1.3	Volksinitiative vom August 2008	5
1.4	Ablauf	6
2	Kantonale Vorprüfung	6
3	Notwendigkeit einer Regelung	7
3.1	Allgemeines	7
3.2	Grundsätzliche Aspekte des Zweitwohnungsbaus	7
3.3	Kantonaler Richtplan „Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung“	8
3.4	Ziele der Gemeinde	9
4	Entwicklung Zweitwohnungsbau	10
4.1	Begriffe, Grundlagen	10
4.2	Längerfristige Entwicklung	10
4.2.1	Wohnungsbestand und -struktur	10
4.2.2	Jährliche Veränderungen	11
4.3	Jüngere Entwicklung	11
4.3.1	Gesamtwohnungsbestand	11
4.3.2	Zweitwohnungsbestand	12
4.4	Belegung	12
5	Regelung Zweitwohnungsbau	13
5.1	Ansatz Beschränkung und Förderung	13
5.2	Schematische Übersicht	14
5.3	Detaillausgestaltung der Regelung	15
5.3.1	Ziele	15
5.3.2	Erstwohnungen	15
5.3.3	Kontingentierung	16
5.3.4	Lenkungsabgabe	17
5.3.5	Sonderregelung	17
5.3.6	Verfahren	17
6	Wirkung der Regelung	18
6.1	Kontingentierung	18
6.2	Lenkungsabgabe	20

6.2.1	Verhältnismässigkeit der Höhe der Lenkungsabgabe	20
6.2.2	Wirkung der möglichen Erträge aus den Zweitwohnungen	21
7	Vereinbarkeit der Regelung mit dem Kantonalen Richtplan	22
8	Kommentar zu Baugesetz und Verordnung	23
8.1	Baugesetzes	23
8.2	Anhang, Begriffe	33
8.3	Ausführungsverordnung zum Baugesetz	33

1 Anlass, Ablauf

1.1 Volksabstimmung vom Juni 2008

Im August 2006 wurde die "Kommunale Volksinitiative für eine nachhaltige Entwicklung des Zweitwohnungsbaus in Davos" eingereicht. Die Initiative verlangte die Einführung eines jährlichen Kontingents von max. 4'500 m² BGF für Zweitwohnungen sowie eines Erstwohnungsanteils von mindestens einem Drittel. Diesen Bestimmungen hätten alle Neu- und Umbauten unterliegen sollen. Ausgenommen vom Kontingent wären Zweitwohnungen gewesen, die im Rahmen von Sondernutzungsplanungen erstellt werden.

Der Kleine Landrat war der Auffassung, dass die Initiative zu wenig den örtlichen Gegebenheiten Rechnung trägt und erarbeitete infolgedessen einen als Gesetz ausformulierten Gegenvorschlag. Dieser sah im Wesentlichen ein jährliches Kontingent von 4'500 – 6'500 m² BGF für Zweitwohnungen und eine Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen im Rahmen von CHF 200.- bis CHF 600.- pro m² BGF vor. Die Mittel aus der Lenkungsabgabe wären für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Ortsansässige bestimmt gewesen. Zusätzlich wären zwecks Förderung der Hotellerie jährlich weitere 2'000 m² BGF Zweitwohnfläche zur Querfinanzierung von Hotels und hotelähnlichen Betrieben zur Verfügung gestanden.

Der Kleine Landrat unterbreitete sowohl die Initiative wie auch den Gegenvorschlag dem Volk zur Abstimmung. Am 1. Juni 2008 lehnten die Stimmberechtigten sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ab.

Eine nachträgliche vertiefte Analyse der Abstimmungsergebnisse zeigte, dass trotz der doppelten Ablehnung eine Mehrheit der Bevölkerung einer massvollen und die Interessen des Ortes berücksichtigenden Regulierung des Zweitwohnungsbaus nicht abgeneigt ist. Das negative Resultat kam aufgrund der unbeabsichtigten Überlagerungen wegen der doppelten Abstimmungsfrage, welche für die Stimmbürger neu gewesen war, zustande.

1.2 Motion vom Juli 2008

Bereits am 3. Juli 2008 reichten sieben Mitglieder des Grossen Landrates dem Kleinen Landrat eine Motion betreffend "Ergänzung BauG mit massvollen Zweitwohnungsbeschränkungen und Förderungsmassnahmen für Hotels und Wohnungen für Einheimische" ein. Darin wird verlangt, dass der Kleine Landrat eine neue Vorlage für eine massvolle Regelung des Zweitwohnungsbaus in der Gemeinde Davos ausarbeiten und dem Grossen Landrat zur Beschlussfassung unterbreiten soll. Leitlinien für eine solche Vorlage müssten nach Überzeugung der Motionäre sein:

- ☐ Sinnvolle und volkswirtschaftlich vertretbare Einschränkungen im Interesse eines langfristigen Wirtschaftswachstums des Ortes Davos, d.h. ein jährliches Kontingent von 8'000m² BGF für Zweitwohnungen.
- ☐ Förderung von Hotels und neuen Hotelbetriebsformen.

- ☐ Für die Querfinanzierung von Hotels sollen Möglichkeiten geschaffen werden, dass Kontingente vorbezogen werden können.
- ☐ Aus allfälligen Lenkungsabgaben sollen folgende Aufgaben wahrgenommen werden:
 - Förderung von bezahlbarem Wohnraum für die einheimische Bevölkerung, wobei aus Erträgen der Lenkungsabgabe einheimischen Käufern Zuschüsse gewährt werden sollen (Woheigentumsförderung).
 - Dass eine von der Gemeinde getrennte Institution, wie Stiftung oder andere Rechtsform, als Bauträgerin für Erstwohnungen auftritt.
 - Dass Zuschüsse an energetische Sanierungen gewährt werden können.
- ☐ Das auszuarbeitende Gesetz soll die verschiedenen Möglichkeiten wie Kontingente, tiefe Lenkungsabgaben oder Bauvorschriften und Kombinationen der einzelnen Elemente berücksichtigen.

Mit Beschluss vom 5. August 2008 nahm der Kleine Rat zur eingereichten Motion wie folgt Stellung und beantragte dem Grossen Landrat, die Motion für erheblich zu erklären:

- ☐ Der Kleine Landrat muss zwar mit den Motionären einräumen, dass der Souverän anlässlich der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 Initiative und Gegenvorschlag abgelehnt hat. Aufgrund der nachträglichen vertieften Auswertung der Stimmzettel ist aber auch festzustellen, dass eine recht grosse Mehrheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger einer massvollen und die Interessen des Ortes berücksichtigenden Regulierung des Zweitwohnungsbaus nicht abgeneigt ist.
- ☐ Auch aus den nachfolgenden Überlegungen rechtfertigt sich eine Erheblicherklärung der vorliegend zu behandelnden Motion. Der Kleine Landrat verweist auf Studien des Wirtschaftsforums Graubünden und der Economic Research Abteilung der Credit Suisse, die als wirtschaftsnahe Institutionen auf die Gefahren, die mit einem überbordenden Zweitwohnungsbau einhergehen können, eindringlich hinweisen:

Zweit- und Ferienwohnungen prägen vermehrt das Bild in den Tourismusorten. Diese Form der touristischen Nachfrage beinhaltet Chancen, hat aber auch unerwünschte Effekte. Das Wachstum der Zweitwohnungen übertrifft in der Mehrheit der Bündner Destinationen das Mittel der Ferienorte in der Schweiz. Viele Bündner Destinationen sind diesbezüglich bereits aktiv geworden. Vornehmlich werden Lösungen gesucht, welche die negativen Effekte des Zweitwohnungsbaus einschränken, ohne dessen Vorteile zunichte zu machen.

Zweitwohnungen leisten einen wesentlichen Beitrag zur (touristischen) Wertschöpfung einer Destination. Die Zweitwohnungsbesitzer sind eine treue, wenn auch frequenzarme Kundschaft und ausgezeichnete Botschafter für ihren Ferienort, dem sie sich oftmals eng verbunden fühlen. Zudem lassen sich zusätzliche Kundensegmente erschliessen, wie etwa Langzeitgäste oder Familien, denen das Angebot von Hotelbetten zu wenig entspricht.

Im Bereich des Zweitwohnungsbaus bestehen nicht zu unterschätzende Interessenkonflikte. Diese treten insbesondere dann vermehrt zutage, wenn der Anteil der Zweitwohnungen übermässig hoch und deren Auslastung tief ist. Grob geschätzt stehen die Zweitwohnungen in Graubünden, die nicht vermietet werden, während vier Fünftel des Jahres leer. Eine bessere Auslastung weisen die an Dritte vermieteten Wohnungen auf. Allerdings sinkt die Zahl der vermieteten Betten trotz der Zunahme der Zahl von Zweitwohnungen in letzter Zeit markant. Zudem ist festzustellen, dass der Grossteil der Bündner Destinationen ein überdurchschnittliches Wachstum von Zweitwohnungen im gesamtschweizerischen Vergleich aufweist (Quellenangabe: Publikation der CS Economic Research, November 2007: Swiss Issues Regionen, Der Kanton Graubünden – Struktur und Perspektiven).

- Die Fragen rund um die Aufhebung der Lex Koller sind zurzeit offen. Aufgrund der bereits eingereichten beiden Initiativen von Franz Weber „gegen den masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen“ sowie jener betreffend „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“ sowie der noch laufenden Volksinitiative der EVP "Raum für Mensch und Natur" ist die weitere Entwicklung schwerlich abschätzbar. Die Vorlagen des Bundesrates wurden von den Eidg. Räten zurückgewiesen. Aus Sicht einer Tourismusgemeinde empfiehlt es sich, eigene Wege zu gehen, um nicht von einer Bundeslösung, welche auf die lokalen Gegebenheiten wenig Rücksicht nehmen wird, belastet zu werden.

Aus all diesen Gründen erachtet es der Kleine Landrat als richtig, dem Grossen Landrat einen Antrag mit möglichen Massnahmen im Bereich des Zweitwohnungsbaus im Interesse einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Landschaft Davos Gemeinde zu unterbreiten. Dank der offenen Formulierung der Motion wird der Kleine Landrat alle möglichen Instrumente in diesem Bereich (Kontingente, Ersatzabgaben, Erstwohnungsanteil oder Kombinationen dieser Instrumente) prüfen und im Sinne der Motionäre zu einem Vorschlag zuhanden des Grossen Landrates ausarbeiten. Der Grosse Landrat hat aufgrund dieses Antrags die Motion für erheblich erklärt. Es wird dann Sache des Grossen Landrates sein, darüber zu befinden, ob und wenn ja, welche Massnahmen ergriffen werden sollen und diese dann, soweit sie in die Kompetenz des Volkes fallen, zuhanden der Urnenabstimmung zu verabschieden.

1.3 Volksinitiative vom August 2008

Am 22. August 2008 lancierte ein überparteiliches Initiativkomitee eine „Volksinitiative für eine Massvolle Beschränkung des Zweitwohnungsbaus in Davos“ mit folgendem Initiativtext:

„Das Baugesetz der Landschaft Davos soll mit gesetzlichen Bestimmungen zu Kontingentierung und Lenkungsabgaben betreffend Zweitwohnungsbau ergänzt werden. Die maximal zu bewilligende jährliche Bruttogeschossfläche für Zweitwohnungen (Neubauten und Umnutzungen) darf 5'500 m² nicht übersteigen. Es soll eine Lenkungsabgabe auf dem kontingentierten Zweitwohnungsbau eingeführt werden, die mindestens 400 Fr./m² beträgt. Die Lenkungsabgabe ist zur

Förderung günstiger Erstwohnungen zu verwenden. Zur Querfinanzierung von Hotelinvestitionen kann zusätzlich eine jährliche Bruttogeschossfläche für Zweitwohnungen von gesamthaft maximal 1'000 m² vorgesehen werden. Bauvorhaben, die mit Sondernutzungsplan und Volksabstimmung bewilligt werden, sind von diesen Bestimmungen ausgenommen.“

Am 17. November 2008 wurde die Initiative mit 540 gültigen Unterschriften der Gemeinde eingereicht. Mit Beschluss vom 25. November 2008 erklärte der Kleine Landrat die Initiative als zustande gekommen und wies das Anliegen dem Departement I zur Bearbeitung zu.

1.4 Ablauf

Bereits am 15. Mai 2007 hatte der Kleine Landrat eine Planungszone verfügt mit dem Ziel, durch eine massgeschneiderte Regelung die baulichen Aktivitäten im Zweitwohnungsbau in der Gemeinde Davos in geordnete Bahnen zu lenken. Diese Planungszone wurde in der Folge verlängert und angepaßt. Sie ist nach wie vor in Kraft.

Im Winter/Frühling 2009 hat der Kleine Landrat unter Berücksichtigung der Motion vom Juli 2008 sowie der Volksinitiative vom November 2008 eine angepaßte Gesetzesvorlage „Regelung Zweitwohnungsbau“ erarbeitet. Im Mai 2009 wurde diese dem Kanton zur Vorprüfung eingereicht.

2 Kantonale Vorprüfung

Mit Vorprüfungsbericht vom 8. September 2009 und Nachtrag vom 13. November 2009 hat das Amt für Raumentwicklung zur Revisionsvorlage Stellung genommen. Dabei wurden im Wesentlichen folgende Anliegen angebracht:

- ☐ Der in der Zwischenzeit von der Regierung beschlossene Kantonale Richtplan „Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung“ sei zwingend zu berücksichtigen. Dabei seien die nachfolgenden Anforderungen zu erfüllen:
- ☐ Die Gemeinde Davos als Bestandteil des Tourismusraums Davos – Klosters habe Massnahmen im Bereich der Erst- und Zweitwohnungen sowie der touristischen Beherbergung zu ergreifen.
- ☐ Der jährliche Zuwachs an unbewirtschafteten Zweitwohnungen sei auf eine Grösse von 30% des Durchschnitts der letzten 5 bis 10 Jahre zu beschränken.
- ☐ Im Rahmen einer Regionalen Richtplanung könne zwar der Wert von 30% bis max. 50 % erhöht werden. Dabei seien aber entsprechende tourismusraumspezifische und kommunale Besonderheiten beizubringen, welche eine Erhöhung des Zweitwohnungsanteils begründen würden. Im Falle von Davos würde der Tourismusraum das

Gebiet Davos – Klosters umfassen, was bedeute, dass eine überregionale Richtplanung erforderlich wäre.

- ☐ Zweitwohnungen für die Querfinanzierung von touristischen Beherbergungsprojekten oder von Projekten für den preisgünstigen Erstwohnungsbau könnten von der Kontingentspflicht befreit werden. Das sei aber nur möglich wenn es sich dabei um Projekte von regionaler Bedeutung handle, die Jahreskontingente nicht ausreichen, die Sonderkontingente sich in einem untergeordneten Umfang bewegen und im Rahmen einer projektbezogenen Nutzungsplanung umgesetzt würden.
- ☐ Das maximal mögliche Jahreskontingent für Zweitwohnungen, welches der Zielgrösse von 30 % gemäss dem Kantonalen Richtplan zu genügen vermöge, liege aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre für Davos bei max. 3'000 m² BGF pro Jahr.
- ☐ Ein zusätzliches Spezialkontingent zur Querfinanzierung von Hotels als Sonderlösung sei denkbar, sofern dieses auf klassische Hotels beschränkt werde, eine Umteilung auf das Kontingent für Gross- und Kleinprojekte ausgeschlossen werde und dieses 1000 m² BGF pro Jahr nicht überschreite.
- ☐ Die Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen als Mittel zur Dämpfung des Zweitwohnungsbaus einerseits und zur indirekten Förderung des Erstwohnungsbaus andererseits sei tauglich. Der Ansatz von Fr. 500.--/m² BGF sei jedoch vergleichsweise zu tief angesetzt.

3 Notwendigkeit einer Regelung

3.1 Allgemeines

Die Notwendigkeit einer Regelung zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus ist aufgrund der jüngsten Entwicklungen und der damit verbundenen negativen Effekte aus Sicht der Gemeinde Davos unbestritten, zumal in der Gemeinde Davos auch in naher Zukunft von einer weiter anhaltenden Nachfrage nach Zweitwohnungen auszugehen ist. Gründe dafür sind:

- ☐ steigender Wohlstand und mehr ältere Leute, die sich einen Zweitwohnsitz leisten
- ☐ Neigung zu Kapitalinvestitionen in Immobilien (Sicherheit im Vergleich zu Sozialsystemen)
- ☐ hoch bewerteter Standort Davos, Verbesserung der Erreichbarkeit
- ☐ Öffnung der Märkte (EU, Osten)

3.2 Grundsätzliche Aspekte des Zweitwohnungsbaus

Das Wirtschaftsforum Graubünden hat in einer Problemanalyse die Situation des Zweitwohnungsbaus in Graubünden aufgearbeitet und Möglichkeiten für eine neue Zweitwohnungspolitik

skizziert¹. In dieser Grundlage wird zum einen die wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für Tourismusdestinationen wie Davos aufgezeigt, zum anderen werden aber auch die negativen Auswirkungen des Zweitwohnungsbaus dargelegt.

Der unkontrollierte Zweitwohnungsbau führt letztlich zu einer Verschlechterung der touristischen Attraktivität einer Destination. Dies ist auch aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachhaltig. Bei der Frage der Regelung des Zweitwohnungsbaus sind zwei Seiten zu berücksichtigen:

- ☐ Wertschöpfende Seite (positive Effekte) z.B.: Wertschöpfung in der Bau- und Immobilienwirtschaft, Steuereinnahmen öffentliche Hand, Wertschöpfung in der Tourismusbranche.
- ☐ Wertvernichtende Seite (negative Effekte) z.B.: Bodenverbrauch, unbelebte Orte, Umnutzungsdruck Hotellerie, steigende Spanne zwischen Spitzen- und Basisnachfrage, Problematik Infrastruktur- und Angebotserhaltung, fehlendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung.

3.3 Kantonaler Richtplan „Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung“

Seit über zehn Jahren ist der Kanton Graubünden mit einer sehr hohen Nachfrage nach Zweitwohnungen in Tourismusräumen konfrontiert. Die Bauzonenreserven werden rasch aufgebraucht. Die hohe Nachfrage treibt die Immobilienpreise in die Höhe. Als Folge davon nimmt das Angebot an bezahlbarem Wohnraum für die einheimische Bevölkerung ab. Aufgrund der kurzfristigen hohen Gewinnaussichten werden Hotels vermehrt zu Zweitwohnungen umgenutzt. Schwindende Hotelbetten verbunden mit der oft sehr tiefen Auslastung von Zweitwohnungen (kalte Betten) lässt die Frequenzen im Tourismus stagnieren oder sinken mit negativen Folgen für die Bergbahnen und damit für die ganze Regionalwirtschaft. In der Zwischenzeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Zweitwohnungsbau nicht nur positive sondern auch stark negative Auswirkungen auf die für unseren Kanton wichtige Tourismuswirtschaft hat. Auf Bundesebene sind verschiedene Volksinitiativen hängig, welche die Einschränkung des Landverbrauchs im Allgemeinen und des Zweitwohnungsbaus im Speziellen zum Ziel haben. Infolgedessen befasst sich der Bund auch mit der Frage der Eindämmung des überbordenden Zweitwohnungsbaus in Tourismusregionen.

Die Regierung des Kantons Graubünden will allfälligen Aktivitäten des Bundes zuvorkommen und hat bereits im Winter/Frühling 2009 einen Kantonalen Richtplan „Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung“ in die Vernehmlassung gegeben, dies in Verbindung mit einem Werkzeugkasten als Unterstützungshilfe für die Gemeinden ([www. are.gr.ch](http://www.are.gr.ch)). Am 12. November 2009 hat die Regierung den Kantonalen Richtplan „Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung“ beschlossen.

¹ Wirtschaftsforum Graubünden 2006; Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden.

Der Kantonale Richtplan bezeichnet die Gemeinden mit Handlungsbedarf. Dazu gehört auch die Gemeinde Davos. Der Richtplan verlangt von den betroffenen Gemeinden den Erlass eines massgeschneiderten Massnahmenpakets in folgenden Bereichen:

- ☐ **Preisgünstiger Wohnraum für die einheimische Bevölkerung**
Die Gemeinden sind aufgefordert, im Bedarfsfall ein Massnahmenpaket zugunsten des Wohnungsbaus für die einheimische Bevölkerung zu erlassen.
- ☐ **Förderung von bewirtschafteten Zweitwohnungen (warme Betten)**
Bewirtschaftete Zweitwohnungen, die über längere Zeiträume belegt werden (warme Betten) sind zu fördern. Dies im Gegensatz zu den nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen (kalte Betten).
- ☐ **Lenkung der unbewirtschafteten Zweitwohnungen (kalte Betten)**
Der jährliche Zuwachs an unbewirtschafteten Zweitwohnungen ist auf eine Zielgrösse von 30% des Durchschnitts der letzten 5 bis 10 Jahre zu beschränken. Eine Überschreitung dieses Masses ist nur möglich wenn im Rahmen einer Regionalen Richtplanung entsprechende tourismusraumspezifische und kommunale Besonderheiten beigebracht werden können, welche eine Erhöhung des Zweitwohnungsanteils begründen. Im Fall von Davos umfasst der Tourismusraum das Gebiet Davos – Klosters, was bedeutet dass eine überregionale Richtplanung erforderlich wäre. Bewirtschaftete Zweitwohnungen (warme Betten) sind von diesen Zielen ausgenommen. Die geforderten Beschränkungen haben die Gemeinden bis Mitte 2013 umzusetzen.
- ☐ **Auswirkungen auf bestehende altrechtliche Erstwohnungen berücksichtigen**
Massnahmen im Bereich der Zweitwohnungen können Auswirkungen auf bestehende altrechtliche Erstwohnungen haben (Verlagerungseffekt innerhalb des Ortes). Dies ist bei der Festlegung der Ziele und Massnahmen zu berücksichtigen.

3.4 Ziele der Gemeinde

Der Kleine Landrat stellt an die neu einzuführende Regelung den Anspruch, dass einerseits die negativen Effekte vermindert werden, gleichzeitig aber auch ein Beitrag an den Erhalt der touristischen Attraktivität und der Attraktivität als Wohnstandort geleistet werden kann. Mit der Regelung soll:

- ☐ die Zweitwohnungsbautätigkeit eingeschränkt werden,
- ☐ ein Beitrag zur Stützung der Hotellerie und
- ☐ ein Beitrag zur Behebung des knappen Angebots an bezahlbarem Wohnraum für die einheimische Bevölkerung und an Gewerbeflächen geleistet werden.

4 Entwicklung Zweitwohnungsbau

4.1 Begriffe, Grundlagen

Unter dem Begriff „Zweitwohnungen“ fallen alle Wohnungen oder Einfamilienhäuser, die von ihren Eigentümern selbst benutzt oder für kürzere oder längere Zeit vermietet werden, aber vom Eigentümer weder dauernd bewohnt noch als dessen zivilrechtlicher Wohnsitz gelten (Bundesamt für Statistik). In den Statistiken des Bundes wird auch von „zeitweise bewohnten Wohnungen“ gesprochen, was synonym mit dem Begriff der Zweitwohnung verwendet werden kann. Zudem können die in der Statistik als „nicht bewohnte Wohnungen“ ausgewiesenen Wohnungen in Tourismusorten faktisch auch Zweitwohnungen darstellen. Unter Zweitwohnungen fallen somit nicht nur Ferien- und Wochenendwohnungen, sondern auch Wohnungen in Aparthotels und Firmenwohnungen für Angestellte für eine begrenzte Zeit. Aus der Statistik direkt ermittelbar sind nur die „dauernd bewohnten Wohnungen“.

4.2 Längerfristige Entwicklung

4.2.1 Wohnungsbestand und -struktur²

1970 betrug der Gesamtwohnungsbestand in der Gemeinde Davos rund 4'750 Wohnungen, davon waren 2'860 dauernd bewohnt. In der Statistik noch geführt wurden Zweitwohnungen. Diese Zahl betrug 1'810 (38%), 2% waren nicht bewohnte Wohnungen.

Bis 1980 stieg der Gesamtwohnungsbestand um nicht weniger als 2'400 Wohnungen auf rund 7150 Einheiten, davon waren 3580 Wohnungen (50%) dauernd bewohnt (=Erstwohnungen) und 3570 Wohnungen (50%) nicht dauernd bewohnt (inkl. nicht bewohnter Wohnungen). Der Zweitwohnungsanteil hat sich somit in diesem Jahrzehnt ganz markant verändert.

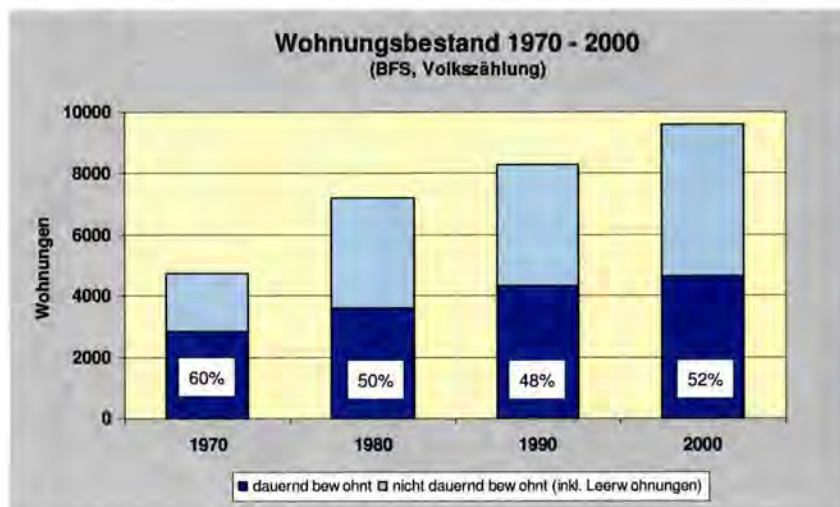
Zwischen 1980 und 2000 ist der Gesamtwohnungsbestand um knapp 2'470 Wohnungen auf rund 9620 Wohnungen angestiegen (+35%). Die Zahl der Erstwohnungen stieg um rund 1040 Einheiten auf 4620 Wohnungen (+29%), die Zahl der nicht dauernd bewohnten Wohnungen (inkl. nicht bewohnte Wohnungen) um 1420 Einheiten auf 4990 Wohnungen (+40%). Der prozentuale Anteil der nicht dauernd bewohnten Wohnungen (inkl. nicht bewohnte Wohnungen) am Gesamtbestand hat sich damit zwischen 1980 und 2000 nur geringfügig von 50% auf 52% verändert.

Festzuhalten ist, dass eine ganz markante strukturelle Veränderung des Wohnungsbestandes in den Jahren 1970 – 1980 stattgefunden hat, und dass in diesem Jahrzehnt in etwa gleichviel Wohnungen dazu gekommen sind wie in den folgenden zwei Jahrzehnten zusammen.

Im Schnitt sind in den Jahren 1970 – 2000 jährlich rund 160 Wohnungen hinzugekommen. Im Abschnitt 1980 – 2000 waren es gegen 120 Wohnungen pro Jahr.

² Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung der entsprechenden Jahre

Abb. 1: Wohnungsbestand 1970 – 2000 (Volkszählung)



4.2.2 Jährliche Veränderungen

Zwischen 1970 und 2000 betrug der durchschnittliche jährliche Zuwachs 160 Wohnungen. Davon entfielen 60 auf Erstwohnungen und 100 auf nicht dauernd bewohnte Wohnungen (inkl. nicht bewohnte Wohnungen). Berücksichtigt man nur die beiden moderateren Jahrzehnte 1980 – 2000 beträgt der jährliche Zuwachs 120 Wohnungen, wovon 50 auf Erstwohnungen und 70 auf nicht dauernd bewohnte Wohnungen (inkl. nicht bewohnte Wohnungen) entfallen.

Unter Berücksichtigung des seit 1980 relativ stabilen Anteils nicht bewohnter Wohnungen, dürfte der effektive Zugang an Zweitwohnungen im Sinne von Ferien- und Wochenendwohnungen (ohne Firmenwohnungen und nicht bewohnte Wohnungen) seit 1980 in der Grössenordnung von gut 50% des Gesamtzuwachses bzw. bei 60 - 65 Einheiten liegen.

4.3 Jüngere Entwicklung

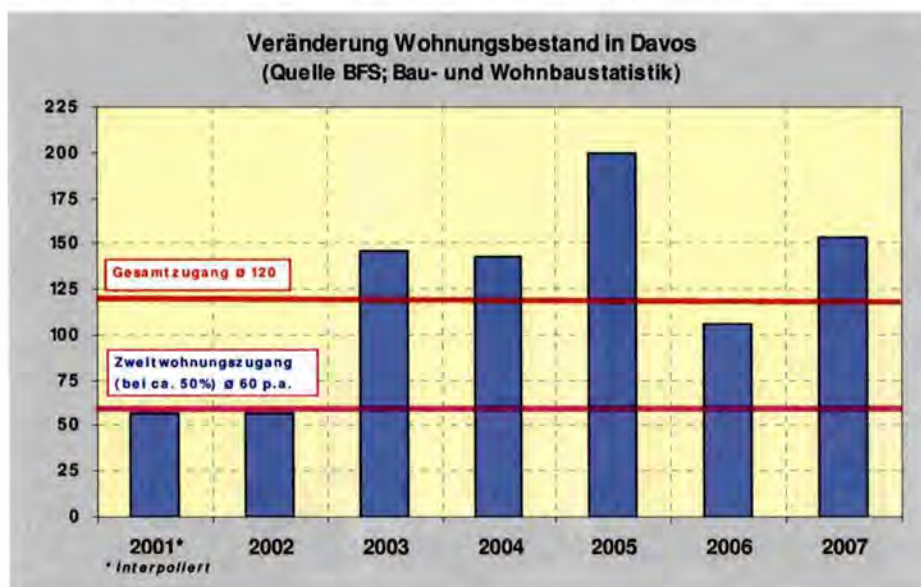
4.3.1 Gesamtwohnungsbestand³

Betrachtet man den Neuzugang an Wohnungen seit 2000, wird die starke Entwicklung im Zweitwohnungsbau offensichtlich. Liegt die Zahl der jährlich neu erstellten Wohnungen im langjährigen Mittel bei rund 120 Einheiten⁴, beträgt die Zunahme des Wohnungsbestandes in den Jahren 2002 – 2007 im Schnitt jährlich 150 Wohnungen. Seit 2002 reihen sich fast ununterbrochen „Spitzenjahre“ mit einem Neuzugang an Wohnungen aneinander, der teils markant über dem langjährigen Mittel von 1980 – 2000 liegen.

³ Bau- und Wohnbaustatistik des Bundes

⁴ Angaben 1980 – 2000 gemäss Volkszählung.

Abb. 2: Veränderung Wohnungsbestand 2001 – 2007 (Bau- und Wohnbaustatistik)



4.3.2 Zweitwohnungsbestand

Eine eigentliche Zweitwohnungsstatistik fehlt. Über eine längere Frist betrachtet liegt der jährliche Zuwachs an nicht dauernd bewohnten Wohnungen bei etwas über 70 Wohnungen, der Zuwachs effektiver Zweitwohnungen dürfte bei etwa 60 Einheiten liegen (vgl. Abb. 2). Der über eine längere Zeitspanne ermittelte Zweitwohnungsanteil von gut 50% trifft in den Spitzenjahren nicht zu. Gerade diese Spitzen sind dadurch gemacht, dass überdurchschnittlich viele Zweitwohnungen realisiert worden sind. Der Anteil Zweitwohnungen dürfte in den Jahren 2003 – 2007 bei mindestens 70% - 75% liegen. Das entspricht bei einem jährlichen Zuwachs von 150 Wohnungen, einem Zweitwohnungszugang von jährlichen gegen 110 Zweitwohnungen. Bei einer mittleren Wohnungsgrösse von 110 - 120 m² BGF sind das rund 12'000 – 13'000 m² BGF pro Jahr.

4.4 Belegung

Eine Untersuchung bei 120 Zweitwohnungseigentümern hat gezeigt, dass die mittlere jährliche Belegung der Zweitwohnungen durch die Eigentümer in Davos bei 62 Tagen liegt (SCHNYDER, O.: Zweitwohnungen und ihre Eigentümer, Diplomarbeit Universität Zürich, 2006). Damit liegt die mittlere Belegung der Zweitwohnungen in der Gemeinde Davos deutlich über den allgemein bekannten Richtwerten der mittleren Auslastung von Zweitwohnungen in Schweizer Tourismusgebieten von 42 – 45 Tagen⁵.

⁵ Dieser Wert wird in einer Publikation vom Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen auf 42 geschätzt (Bieger, Beritelli; 2005). Die Vereinigung für Landesplanung beziffert diesen Wert in einer Publikation auf 45 Tage (VLP; 1995).

Berücksichtigt man auch Drittbelegungen (Verwandte, Bekannte oder durch Weitervermietung) liegt die mittlere Auslastung der Zweitwohnungen in Davos bei 10 – 12 Wochen, was deutlich über dem Mittel in Schweizer Tourismusgebieten von rund 6 Wochen liegt. Unter diesem Gesichtspunkt sind zumindest ein Teil der Zweitwohnungen nicht als klassische Zweitwohnungen mit einer nur sehr partieller Belegung zu betrachten.

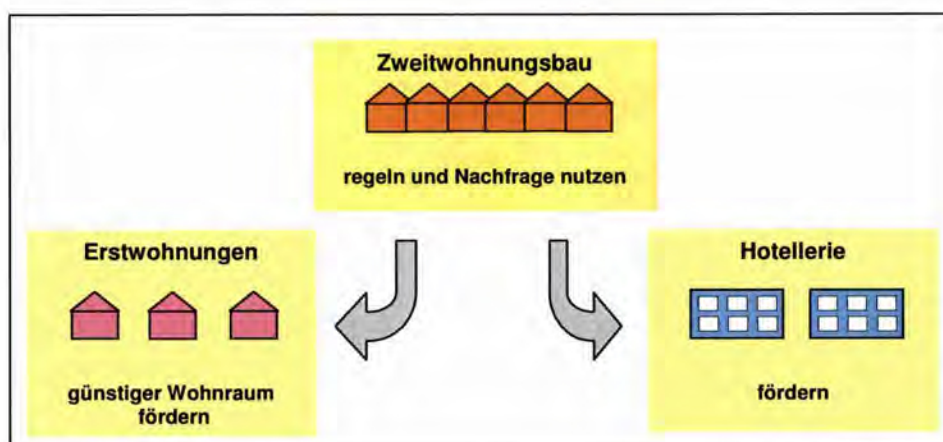
Fazit:

- ☐ Die Bautätigkeit der letzten Jahre ist geprägt durch eine Reihe von „Spitzenjahren“ in denen Zweitwohnungen im Umfang von 12'000 – 13'000 m² BGF erstellt worden sein dürften.
- ☐ Diese Spitzen sind nicht stellvertretend für die längerfristige Entwicklung seit 1980. Massnahmen müssen auch dahingehend wirken, dass solche Spitzen verhindert werden können.
- ☐ Die Zweitwohnungen in Davos sind mit knapp 3 Monaten fast doppelt so oft belegt als dies im Mittel in Schweizer Tourismusgebieten der Fall ist. Die Zweitwohnungen in Davos sind etwas „weniger kalt“ und lösen eine höhere längerfristige Wertschöpfung aus als anderswo aus.

5 Regelung Zweitwohnungsbau

5.1 Ansatz Beschränkung und Förderung

Der Kleine Landrat strebt eine gesamtheitliche Lösung an und beabsichtigt mit der Regelung zum einen den Zweitwohnungsbau einzuschränken und zum anderen die Zweitwohnungsnachfrage zu nutzen, um das Angebot an Erstwohnungen und Gewerbeflächen sowie die Hotellerie zu fördern.



Mit diesem Ansatz wird zum einen dem in den letzten Jahren überbordenden Bauvolumen im Zweitwohnungsbau entgegengewirkt (**Beschränkungselement**). Zum anderen wird die Nachfrage nach Zweitwohnungen aber auch so genutzt, dass damit ein Beitrag zur Lösung des Mangels an günstigem Wohnraum für Ortsansässige und von Gewerbeflächen geleistet wird und die Möglichkeit besteht, die Hotellerie zu stützen (**Förderelement**). Ziel dieser Kombination aus Beschränkung – Umlenkung – Förderung ist eine Steuerung der Zweitwohnungsnachfrage zugunsten einer auf die Gemeinde Davos abgestimmten ortsbaulichen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Konkret erfolgt die Umsetzung mittels einer Kontingentierung von jährlich 3000 m² BGF für Zweitwohnungen und einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen von CHF 500.-- pro m² BGF. Die Mittel aus der Lenkungsabgabe sind zweckgebunden für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Ortsansässige sowie von Gewerbeflächen einzusetzen.

Zusätzlich steht zur Förderung der Hotellerie ein separates Jahreskontingent von 1'500 m² BGF Zweitwohnfläche zur Verfügung. Diese dürfen nur im Zusammenhang mit der Finanzierung von klassischen Hotels (Art. 54a BauG) und von hotelähnlichen Betrieben ohne Stockwerkeigentum (Art. 54b BauG) beansprucht werden. Solche Zweitwohnungen zur Querfinanzierung der Hotellerie unterliegen nicht der Lenkungsabgabepflicht.

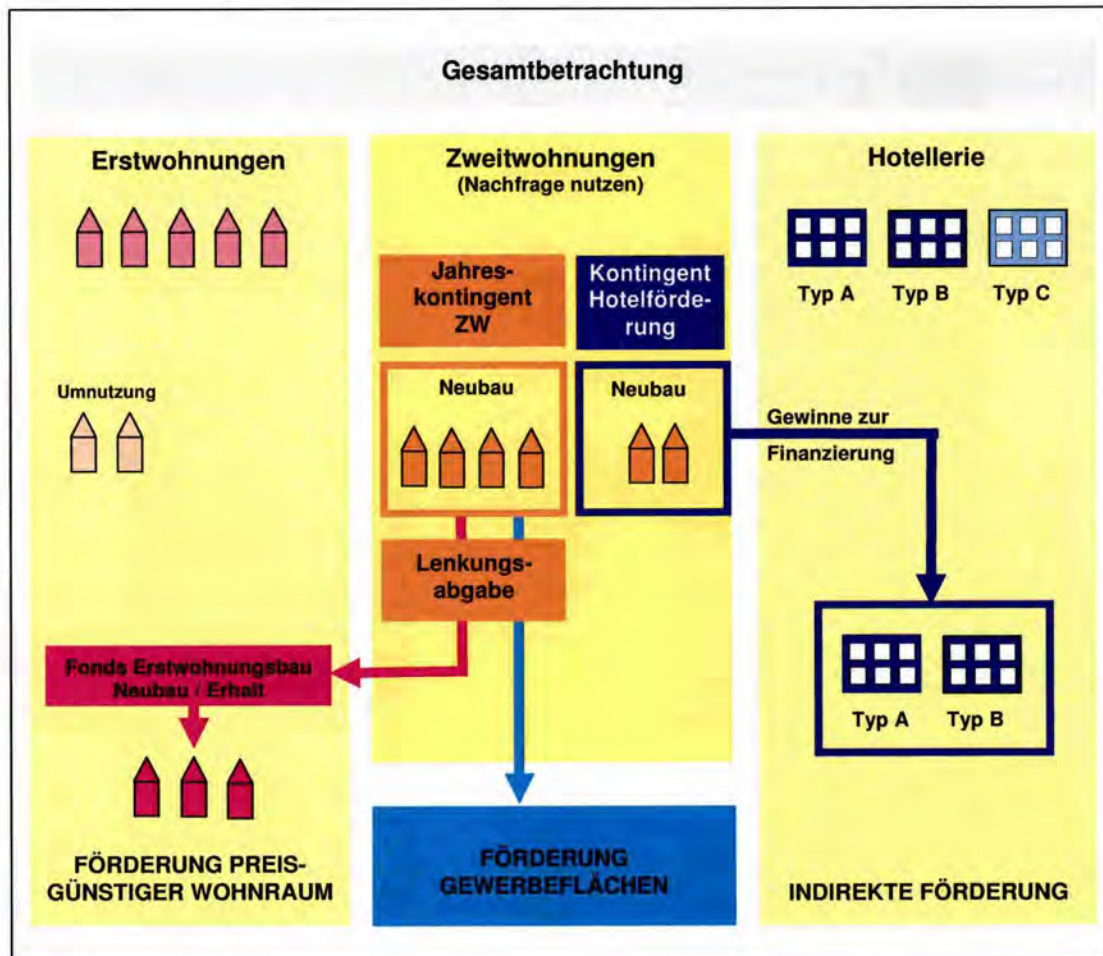
Bewirtschaftete Zweitwohnungen (warme Betten) in hotelähnlichen Betrieben mit Stockwerkeigentum (Art. 54c BauG) unterstehen weder der Kontingentierung noch der Lenkungsabgabe. Eine Querfinanzierung mit Zweitwohnungen aus dem Kontingent für die Hotellerie ist jedoch ausgeschlossen.

5.2 Schematische Übersicht

Der Gegenvorschlag des Kleinen Landrates zur Regelung des Zweitwohnungsbaus umfasst:

- A) Kontingentierung neuer Zweitwohnungen (Einschränkung).
- B) Lenkungsabgabe zulasten neuer Zweitwohnungen bzw. zur Förderung von günstigem Wohnraum für Ortsansässige und Gewerbeflächen (Einschränkung/Förderung).
- C) Sonderkontingent ohne Lenkungsabgabe für Zweitwohnungen, welche zur Mitfinanzierung von Hotels dienen (Förderung).
- D) Bewirtschaftete Zweitwohnungen in hotelähnlichen Betrieben sind von Kontingent und Lenkungsabgabe befreit (Förderung).

Schema Regelung Zweitwohnungsbau Gemeinde Davos



5.3 Detailausgestaltung der Regelung

5.3.1 Ziele

- ☐ Zweitwohnungen werden durch Kontingentierung und Erhebung von Lenkungsabgaben eingeschränkt.
- ☐ Mit den Mitteln aus der Lenkungsabgabe werden bezahlbare Erstwohnungen und Gewerbeliegenschaften gefördert.
- ☐ Mit einem separaten Kontingent werden Hotels gefördert.

5.3.2 Erstwohnungen

- ☐ Erstwohnungen unterstehen weder der Kontingentierung noch der Lenkungsabgabe.
- ☐ Werden Erstwohnungen neu erstellt, sind sie zwingend als solche zu nutzen.
- ☐ Erstwohnungen dürfen frühestens nach 20 Jahren mit Bewilligung umgenutzt werden.
- ☐ In Härtefälle ist die Entbindung von der Erstwohnungspflicht gegen Bezahlung der doppelten Lenkungsabgabe möglich.

5.3.3 Kontingentierung

- ☐ Alle neu geschaffenen Zweitwohnungen unterliegen der Kontingentierung. Davon ausgenommen sind:
 - Die Zuführung von altrechtlichen Wohnungen zu Zweitwohnungen.
 - Die BGF von bestehenden Wohnungen beim Ersatz-, Wiederaufbau und Umbau.
 - Die Vergrösserung von bestehenden Wohnungen bis zu $\frac{1}{4}$ bzw. bis 50 m² BGF.
 - Hotelmässig oder hotelähnlich genutzte Raumeinheiten.
- ☐ Das Jahreskontingent beträgt max. 4500 m² BGF. Dieser ist wie folgt aufgeteilt:
 - Für Zweitwohnungen max. 3000 m² BGF, davon:
 - 2300 m² BGF für Grossprojekte
 - 700 m² BGF für Kleinprojekte
 - Für die Finanzierung von Hotels max. 1500 m² BGF. Dabei gilt:
 - Bei klassischen Hotels (Art. 54a BauG) max. 20% der BGF des Hotels
 - Bei hotelähnlichen Betrieben ohne Stockwerkeigentum (Art. 54b BauG) max. 10% der BGF des Hotels
 - Die durch Zweitwohnungen finanzierten Hotels sind auf Dauer als solche zu führen
- ☐ Pro Bauherrschaft stehen zur Verfügung:
 - Zur Finanzierung von Hotels max. 1000 m² BGF
 - Für Grossprojekte max. 1000 m² BGF
 - Für Kleinprojekte max. 350 m² BGF
 - Max drei Jahreskontingente in Folge
- ☐ Nicht beanspruchte Jahreskontingente werden wie folgt behandelt:
 - Ab 1. Oktober können Kontingente für Gross- und Kleinprojekte gegenseitig zugeteilt werden. Die Zuweisung von Hotelkontingenten zu den Kontingenten für Gross- und Kleinprojekte ist hingegen ausgeschlossen.
 - Sie können nach Kategorie auf das nächste Jahr übertragen werden. Ein Jahreskontingent kann dadurch jedoch nicht mehr als 125% betragen.
- ☐ Kontingentsvorbezüge sind möglich für:
 - Die Finanzierung von Hotels
 - Nur aus dem Kontingent für Hotels
 - Nur im Umfang von max. ein Jahreskontingent

- ☐ Der Grosse Landrat überprüft alle vier Jahre die Kontingente und passt sie bei Bedarf an. Die maximalen Kontingente dürfen dabei unterschritten jedoch nicht überschritten werden.

5.3.4 Lenkungsabgabe

- ☐ Alle der Kontingentierung unterstehenden Zweitwohnungen unterstehen auch der Lenkungsabgabe. Zusätzlich unterstehen der Lenkungsabgabe auch die von der Kontingentierung befreiten BGF bei Erweiterungen von bestehenden Wohnungen.
- ☐ Von der Lenkungsabgabe befreit sind:
 - Die Umwandlungen von Erstwohnungen in Zweitwohnungen nach 20 Jahren.
 - Zweitwohnungen zur Finanzierung von Hotels aus dem Kontingent für Hotels.
- ☐ Die Höhe der Lenkungsabgabe beträgt Fr. 500.--/m² BGF. Der Grosse Landrat überprüft die Lenkungsabgabe alle vier Jahre. Er kann diese innerhalb einer Bandbreite von 20 % anpassen.
- ☐ Die Lenkungsabgabe wird verwendet für:
 - Die Förderung der dauerhaften Verfügbarkeit von preisgünstigen Erstwohnungen und Gewerbeflächen.
 - Details werden in einer Verordnung geregelt.

5.3.5 Sonderregelung

- ☐ Der Souverän kann im Rahmen von projektbezogenen Nutzungsplanungen Bauvorhaben von der Kontingents- und der Lenkungsabgabepflicht teilweise oder ganz befreien wenn folgende Bedingungen erfüllt werden:
 - Es liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse vor.
 - Die Befreiung dient der Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben oder preisgünstigen Erstwohnungen.
 - Der Umfang solcher Zweitwohnungen liegt in einem untergeordneten Umfang.

5.3.6 Verfahren

- ☐ Bei Baugesuchen mit Wohnungen sind die Erstwohnungen und die Zweitwohnungen zu bezeichnen.
- ☐ Vollständige Kontingentsgesuche werden nach dem Eingang behandelt. Wesentliche Projektänderungen führen zu einer Neueinreichung.
- ☐ Die Baufreigabe erfolgt erst wenn das erforderliche Kontingent verfügbar ist.

- ☐ Projekte, welche über die Überprüfungszeitspanne von 4 Jahren reichen sind zurückzustellen.
- ☐ Erstwohnungen sind mit Auflagen in der Baubewilligung sowie durch Anmerkung im Grundbuch zu sichern.
- ☐ Kontingente können nur mit dem Grundstück und dem bewilligten Bauprojekt auf andere Bauherrschaften übertragen werden.
- ☐ Werden Projekte nicht innert 3 Monaten seit möglichem Baubeginn in Angriff genommen verfällt das Kontingent.
- ☐ Bei Grossprojekten kann die Baubehörde eine Etappierung verlangen.
- ☐ Die Mittel aus dem Fonds „Erstwohnungsbau“ sind zur Schaffung von neuem günstigem Wohnraum für Ortsansässige bestimmt. Dabei kann die öffentliche Hand selbst solchen Wohnraum erstellen, Dritte dabei unterstützen oder dafür Bauland beschaffen (Art. 139 BauG).

6 Wirkung der Regelung

6.1 Kontingentierung

Die Festlegung eines Gesamtkontingents an Zweitwohnungen von jährlich max. 4'500 m² BGF erlaubt bei einer mittleren Wohnungsgrösse von 110 - 120 m² BGF die Erstellung von jährlich noch ca. 40 unbewirtschafteten Zweitwohnungen. Während der Spitzenjahre 2003 – 2007 (vor dem Erlass der Planungszone) wurden pro Jahr gegen 110 Zweitwohnungen realisiert. Mit der vorgeschlagenen neuen Regelung wird der Zufluss an unbewirtschafteten Zweitwohnungen durch auf ein Mass von ca. 36 % gegenüber der Vergleichsperiode von 2002 bis 2007 reduziert. Aber auch gegenüber dem langjährigen Durchschnitt von ca. 60 unbewirtschafteten Zweitwohnungen pro Jahr wird der Neuzugang auf ca. 66 % reduziert.

In der Beurteilung der Wirkung sind einerseits die Zweitwohnungen für die Querfinanzierung von Hotels besonders zu würdigen. Andererseits sind auch die Zweitwohnungen mit zu berücksichtigen, welche nicht dem Kontingent unterliegen, faktisch aber auch entstehen können und als solche wirksam sind:

☐ Zweitwohnungen zur Finanzierung von Hotels

Ein Drittel des Gesamtkontingents ist ausschliesslich zur Förderung der Hotellerie reserviert. Solche Zweitwohnungen unterscheiden sich zwar nicht von anderen. Der erzielte Gewinn ist jedoch zur Förderung der Hotellerie und somit zur Stärkung der Kernwirtschaft des Tourismus einzusetzen. Insofern haben solche Zweitwohnungen einen direkteren Nutzen für die örtliche Wirtschaft als gewöhnliche Zweitwohnungen.

☐ **Umnutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnungen**

Die Umnutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnungen untersteht weder der Kontingentspflicht noch der Lenkungsabgabe. Von Bedeutung sind dabei bestehende Wohnungen die von Ortsansässigen genutzt werden. Rein statistisch dürfte diese Kategorie ca. die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes betreffen, was einem sehr grossen Umnutzungspotential entspricht. Es ist nicht auszuschliessen, dass der Umnutzungsdruck auf solche Wohnungen zunehmen und einen unerwünschten Verdrängungseffekt nach sich ziehen wird.

☐ **Umnutzungen von Erstwohnungen in Zweitwohnungen nach 20 Jahren**

Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass neu erstellte Erstwohnungen zumindest längerfristig an der allgemeinen Wertsteigerung von Immobilien teilnehmen können. Dieser Umstand dürfte insbesondere bei der Belehnung eine gewisse positive Rolle spielen. Mit der Frist von 20 Jahren ist aber in jedem Fall sichergestellt, dass keine Erstwohnung zu spekulativen Zwecken gebaut wird um diese nach kurzer Zeit in eine Zweitwohnung umzuwandeln. Dieser jährliche stille Zuwachs an Zweitwohnungen wird erst in 20 Jahren wirksam. Aber auch dann dürfte sich das Mass in einem vertretbaren Rahmen bewegen.

☐ **Umnutzung von Erstwohnungen in Härtefällen**

Mit dieser Ausnahme wird man dem Umstand gerecht, dass neu erstellte Erstwohnungen im Falle von Härtefällen wie z. B. Todesfall nicht ohne weiteres als solche genutzt werden können. Dies ist dann der Fall, wenn die Wohnung im Besitz der Erben verbleibt, diese aber nicht mehr ortsansässig sind oder diese bereits über einen Wohnsitz in der Gemeinde verfügen. In solchen Fällen ist eine Umnutzung denkbar jedoch nur bei Leistung einer doppelten Lenkungsabgabe. In der Grössenordnung dürfte dieser jährliche Zuwachs an Zweitwohnungen nicht wesentlich sein.

☐ **Einmalige Erweiterungen bestehender Liegenschaften**

Diese Ausnahme beinhaltet ebenfalls ein stilles Potenzial an Zweitwohnungen. Faktisch handelt es sich um die Erweiterung von einzelnen Wohnungen und nicht um die Erstellung von neuen Einheiten. Die Zahl dieser Vorhaben dürfte eher klein sein, da in der Regel die Ausnutzung bereits bei der Erstellung ausgeschöpft worden ist oder es sich oftmals auch um Stockwerkeigentümergeinschaften handelt wo die individuelle Erweiterung nicht einfach realisierbar ist.

☐ **Zweitwohnungen im Rahmen von Sondernutzungsplanungen**

Bei diesen Projekten handelt es sich um spezielle Projekte von erheblicher regionalwirtschaftlicher Bedeutung, die nicht vorgreifend geregelt werden können. Mit der Anforderung einer Sondernutzungsplanung ist aber sichergestellt, dass allfällige Zweitwohnungen vom Souverän gutgeheissen werden müssen und nicht über einen indirekten Weg erstellt werden können. Diese Ausnahme sahen auch die beiden eingereichten Volksinitiativen vor.

☐ **Bewirtschaftete Zweitwohnungen in hotelähnlichen Betrieben mit Stockwerkeigentum**

Diese Art von Zweitwohnungen fällt weder unter das Kontingent noch unter die Lenkungsabgabe. Mengenmässig kann diese Kategorie ein grösseres Zweitwohnungsvolumen bilden, welches nicht unter das Kontingent fällt. Diese stehen indes in direktem Zusammenhang mit der für Davos wichtigen Investitionstätigkeit in die Hotellerie und erzielen in diesem Sinne einen weit grösseren volkswirtschaftlichen Nutzen als unbewirtschaftete Zweitwohnungen.

Zusammenfassend kann die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Regelung wie folgt beurteilt werden:

- Bezogen auf die letzten 6 - 7 Jahre wird der jährliche Neuzugang an nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen auf ca. 36 % reduziert. Ein Drittel davon wird direkt zur Förderung von warmen Betten eingesetzt.
- Bezogen auf die längerfristige Entwicklung wird der Neuzugang an nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen auf ca. 66 % reduziert.
- Nicht berücksichtigt ist dabei insbesondere der Neuzugang an unbewirtschafteten Zweitwohnungen welche durch Umnutzung von bestehenden altrechtlichen Erstwohnungen entstehen.

6.2 Lenkungsabgabe

6.2.1 Verhältnismässigkeit der Höhe der Lenkungsabgabe

Die Lenkungsabgabe soll einerseits die Attraktivität des Immobiliengeschäfts mit Zweitwohnungen mindern. Andererseits darf die Höhe der Abgabe nicht derart hoch sein, dass das Immobiliengeschäft gänzlich verunmöglicht wird. Die Höhe der Abgabe ist deshalb so anzusetzen, dass sie verhältnismässig ist und der Bau von Zweitwohnungen bei vertretbaren Risiko- und Gewinnmargen noch möglich ist.

Für Zweitwohnungen in Davos sind je nach Lage und Ausbaustandard die nachfolgenden durchschnittlichen Kennzahlen massgebend (Angaben aus der örtlichen Bau- und Immobilienbranche):

- ☐ Anteil Bodenkosten: CHF 1'200.— bis 1'500.-- pro m2 BGF
- ☐ Anteil Erstellungskosten: CHF 5'000.— bis 6'000.-- pro m2 BGF
- ☐ Verkaufspreis: CHF 8'000.—bis 10'000.—pro m2 BGF
- ☐ Gewinn: CHF 1'800.— bis 2'500.-- pro m2 BGF

Währenddem die Baukosten und die Verkaufspreise weitgehend bekannt sind, besteht bei den Landkosten eine Ungewissheit, da in touristischen Gebieten kein eigentlicher Bodenmarkt existiert und das Bauland für Zweitwohnungen auf unterschiedliche Art und Weise erworben wird.

Die Gewinnmarge dürfte dabei aber trotzdem keine grossen Veränderungen erfahren, da höhere Landpreise weitgehend durch die Lage bedingt sind und diese Mehrkosten auf den Verkaufspreis abgewälzt werden können.

Die vorgesehene Lenkungsabgabe von CHF 500.-- pro m² BGF beträgt ca. 20% bis 27% des erzielbaren Gewinns. Nach Abzug der Lenkungsabgabe verbleibt dem Investor noch eine Risiko- und Gewinnmarge bezogen auf den Verkaufspreis von 16% bis 20%. Im Vergleich zu den sonst in der Schweiz branchenüblichen Risiko- und Gewinnmargen von 10% ist das immer noch eine sehr hohe Marge.

Die Ausgestaltung der Lenkungsabgabe ist massvoll. Sie wird den Zweitwohnungsmarkt nicht zum Erliegen bringen aber immerhin mässig dämpfen, was genau die Absicht des Gemeinderats ist.

6.2.2 Wirkung der möglichen Erträge aus den Zweitwohnungen

Berücksichtigt man die Einnahmen aus Lenkungsabgaben auf den Zweitwohnungen aus einem Jahreskontingent von Gross- und Kleinprojekten von 3500 m² BGF sowie von weiteren ca. 300 m² aus Erweiterungen bestehender Wohnungen bei einer Abgabe von CHF 500.- / m², fallen jährlich ca. CHF 1.9 Mio. in den Fonds „Erstwohnungsbau“ an.

Damit verfügt die Gemeinde über gewisse Mittel um selbst aktiv zu werden oder über Beiträge dafür zu sorgen, dass preisgünstiger Wohnraum entsteht. Bei der Annahme, dass die Erträge aus der Lenkungsabgabe vollständig für die Förderung des Wohnungsbaus für Ortsansässige eingesetzt werden, und dass die Gestehungskosten (Erstellungs- und Bodenkosten) bei ca. Fr. 6200.--/m² BGF liegen, könnte die Gemeinde pro Jahr eine Wohnfläche für Einheimische von ca. 300 m² BGF bzw. zwei bis drei Wohnungen realisieren.

Die Einrichtung dieses separaten Fonds gibt somit der öffentlichen Hand die Möglichkeit der direkten Förderung. Diese ist nach Auffassung des Kleinen Landrates effektiver und zielführender als eine Erstwohnanteilsregelung, bei welcher keine Gewähr besteht, dass wirklich günstiger Wohnraum entsteht.

Zusammenfassend kann die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Lenkungsabgabe wie folgt beurteilt werden:

- Die Höhe der Lenkungsabgabe ist moderat. Dennoch dürfte sie eine dämpfende Wirkung auf den Zweitwohnungsbau haben.
- Mit den anfallenden Erträgen aus der Lenkungsabgabe kann die Gemeinde jährlich ca. 2 - 3 Erstwohnungen realisieren.

7 Vereinbarkeit der Regelung mit dem Kantonalen Richtplan

Im Bericht zuhanden der Genehmigungsbehörde (Art. 47 der Eidgenössischen Raumplanungsverordnung) haben die Gemeinden ihre Ziele, Strategien und Massnahmen zu erläutern. Ferner haben sie aufzuzeigen, wie die Ortsplanung mit den Grundsätzen des Kantonalen Richtplans vereinbar ist (Richtplanthemen, vgl. Kap. 3.3). Die Anforderungen des Kantonalen Richtplans werden wie folgt berücksichtigt:

- ☐ **Preisgünstiger Wohnraum für die einheimische Bevölkerung**
Mit der Einführung der Lenkungsabgabe wird der Zweitwohnungsbau genutzt um Mittel zur Förderung des Erstwohnungsbaus zu generieren. Pro Jahr können so zwei bis drei Erstwohnungen realisiert werden.
- ☐ **Förderung von bewirtschafteten Zweitwohnungen (warme Betten)**
Durch die Kontingentierung und Belastung mit einer Lenkungsabgabe von unbewirtschafteten Zweitwohnungen einerseits und die Privilegierung von professionell bewirtschafteten Zweitwohnungen in hotelähnlichen Betrieben andererseits wird die Realisierung von warmen Betten effizient gefördert.
- ☐ **Lenkung der unbewirtschafteten Zweitwohnungen (kalte Betten)**
Mit der vorgeschlagenen Kontingentierung wird die jährliche Produktion von unbewirtschafteten Zweitwohnungen auf ein Mass von ca. 36 % bezogen auf den Zugang während den Jahren 2002 – 2007 beschränkt. Dabei wird 1/3 davon zur Querfinanzierung von Hotels eingesetzt, d. h. diese Wohnungen dienen der längerfristigen Stärkung der Kernwirtschaft im Tourismus.
- ☐ **Auswirkungen auf bestehende altrechtliche Erstwohnungen berücksichtigen**
Massnahmen zur Dämpfung eines allenfalls zunehmenden Drucks auf die Umnutzung bestehender Erstwohnungen in unbewirtschaftete Zweitwohnungen wurden nicht explizit ergriffen. Einerseits ist eine solche Entwicklung noch nicht absehbar. Andererseits erscheint die Unterstellung altrechtlicher Wohnungen unter die Kontingents- und/oder die Lenkungsabgabepflicht sowohl aus rechtlicher wie auch politischer Sicht als problematisch. Die Besitzstandsgarantie würde tangiert und der Wert der Liegenschaften würde vermindert. Es wäre deshalb mit einer geringen Akzeptanz solcher Massnahmen bei der ortsansässigen Bevölkerung zu rechnen.

8 Kommentar zu Baugesetz und Verordnung

8.1 Baugesetzes

Art. 126 Ziel

Mit dieser allgemeinen, programmatischen Bestimmung sollen die Ziele und Zwecke betreffend dem Grundsatz der Förderung des Erstwohnungsbaus und der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus formuliert werden. Damit wird auch klar aufgezeigt, dass es nicht um eine einseitige Einschränkung des Zweitwohnungsbaus geht, sondern um ganzheitliche Massnahmen im Interesse einer zukunftsgerichteten Entwicklung des Tourismusortes Davos.

Art. 127 Begriffe

Da doch eine Vielzahl von Begriffen zu definieren ist, erscheint es zweckmässiger, diese in einem Anhang zu umschreiben, was im Davoser Baugesetz eine Novität darstellt Angesichts der Komplexität und der Regelungsdichte soll dieser Weg gewählt werden. Was die inhaltliche Umschreibung der einzelnen Begriffe anbelangt, so hat sich die Gemeinde weitgehend an die Vorgaben des Werkzeugkastens des Kantons gehalten. Der Ansatz, die Begriffe in einem Anhang aufzuführen, ist übrigens auch im Werkzeugkasten gewählt worden.

Art. 128 Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich

Schon gemäss früheren Regelungen im Davoser Baugesetz aus den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts hatten die Erstwohnungsanteilsregelungen für das ganze Gemeindegebiet gegolten. Dies soll auch weiterhin so sein. Da aufgrund des Fusionsvertrages das Baugesetz von Wiesen für diesen Gemeindeteil weiterhin gilt, muss die Geltung dieses Nachtrags auch auf die Fraktion Wiesen explizit ausgedehnt werden.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass alle Baugesuche ab dem 15. Mai 2007, dem Datum des erstmaligen Erlasses der Planungszone zur Regelung des Zweitwohnungsbaus, unter die neuen Regelungen fallen. Dies ist nötig, da eine rückwirkende Anwendung von Gesetzen grundsätzlich nicht zulässig ist.

Art. 129 Erstwohnungspflicht

Abs. 1: Als Erstwohnungen gelten Wohnungen, welche effektiv von Ortsansässigen genutzt werden. Als nutzungspflichtige Erstwohnungen gelten Wohnungen, welche aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift oder einer entsprechenden Auflage in einer Baubewilligung von Ortsansässigen genutzt werden müssen. Diese Bestimmung entspricht den anerkannten Definitionen der Erstwohnung, wie sie sich in den Vorschlägen des Werkzeugkastens wie auch in bereits in Kraft befindlichen bündnerischen Baugesetzen findet. Mit der Formulierung "tatsächlich auch als Erstwohnungen zu nutzen" sollen Pro-Forma Wohnsitze und Umgehungsversuche möglichst ausgeschlossen werden.

Abs. 2: Nach Art. 23 f. ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen. Hält sich eine Person regelmässig an zwei oder mehreren Orten auf, ist massgebend, zu welchem Ort sie die stärkeren Beziehungen unterhält und wo sie den Lebensmittelpunkt ihrer Lebensinteressen hat. Der Lebensmittelpunkt bestimmt sich dabei nach der Gesamtheit der objektiven äusseren Umständen, aus denen sich die Lebensinteressen erkennen lassen, und nicht nach subjektiven Wünschen und Vorstellungen. Für die Bestimmung des Wohnsitzes fallen also namentlich familiäre und gesellschaftliche Beziehungen zu einem der Orte, die Wohnverhältnisse sowie der tatsächliche Aufenthalt in Betracht. Die Anmeldung mit Hinterlegung der Schriften, die Erwerbsbewilligung gemäss Lex, Niederlassungsbewilligungen (Bewilligung B) und dergleichen sind demgegenüber nicht entscheidend; sie bilden lediglich Indizien. Vielfach ist es für die rechtsanwendenden Organe schwierig zu bestimmen, ob eine bestimmte Person tatsächlich ihren Wohnsitz an Ort hat. Um der Gemeinde ihre Aufgabe zu erleichtern, wird die Beweislast für den Wohnsitz den Eigentümern bzw. Nutzungsberechtigten der betreffenden Erstwohnungen auferlegt.

Art. 130 Beschränkung der Umnutzungsmöglichkeiten

Abs. 1: Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Erstwohnungen lediglich zur Umgehung der Kontingentierungsregelung geschaffen und bei nächster Gelegenheit wiederum in Zweitwohnungen umgenutzt werden. Nach Ablauf von 20 Jahren Erstwohnungsnutzung darf die Umwandlung zwar erfolgen, doch bedarf es hierfür eines ausdrücklichen Gesuchs und eines Kontingents.

Abs. 2: Auch hier soll die Beweislast für die Nutzungsdauer der der Erstwohnungspflicht unterstellten Wohnungen den Eigentümern/innen auferlegt werden, kennen diese doch die Nutzungsverhältnisse am besten (analoge Regelung zu Art. 129)

Art. 131 Ausnahmen von der Erstwohnungspflicht

Abs. 1: Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen den Härtefallregelungen, wie sie schon in der Zweitwohnungsbestimmung aus den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts bzw. den Regelungen in anderen Bündner Gemeinden. Neu ist, aber dass Ausnahmen auch bei fehlender Nachfrage für Erstwohnungen gewährt werden können.

Abs. 2: Mit dieser Regelung soll den Eigentümern unter der Voraussetzung von Abs. 1 erlaubt sein, sich in ausgesprochenen Härtefällen von der Erstwohnungspflicht ganz befreien zu lassen. Voraussetzung ist in der Regel, dass die betreffende Wohnung schon mindestens fünf Jahre als Erstwohnung genutzt worden ist. In begründeten Fällen kann die Baubehörde von dieser Regelung abweichen.

Abs. 3: Der Einfachheit halber soll diese spezielle Ersatzabgabe das Doppelte der für eine Zweitwohnung dieser Grösse geschuldeten Lenkungsabgabe betragen. Diese Bemessung ist leicht zu handhaben.

Art. 132 Nutzungspflicht der durch Zweitwohnungen finanzierten Hotels

Diese Bestimmung ist die zwingende Reaktion auf die den Hotels gewährte Privilegierung. Um diese abzusichern bzw. einen Missbrauch zu verhindern, müssen entsprechende Nutzungsauflagen und Absicherungen in der Baubewilligung vorgekehrt werden. Damit soll sicher gestellt werden, dass zum einen die zur Querfinanzierung von Hotels erstellten Zweitwohnungen nicht einfach zu gewöhnlichen Zweitwohnungen werden und zum anderen der so finanzierte Hotelbetrieb nicht nach kurzer Zeit eingestellt wird. Dies ist ein ähnlicher Ansatz, wie er auch bei den Sondernutzungsplanungen zur Absicherung der dort gewählten Vorteile eingesetzt wird.

Art. 133 Sonderregelung bei projektbezogenen Nutzungsplanungen

Abs. 1 und 3: Die Bewilligung der Sondernutzungsplanungen Schatzalp und Stilli Park stützt sich genau auf solche Überlegungen betreffend einem hinreichenden öffentlichen Interesse. Darum werden diese beiden Planungssperimeter sowohl von der Kontingentierungs- wie auch von Lenkungsabgabepflicht ausgenommen. Die Frage der "eines hinreichenden öffentlichen Interesses" ist immer im Einzelfall zu prüfen und kann nicht generell-abstrakt festgelegt werden. Es ist dazu auch auf Abs. 2 zu verweisen.

Abs. 2: Um das hinreichende öffentliche Interesse zu umschreiben, und damit gleichzeitig für die Bürger wie auch die möglichen Interessenten eine gewisse Rechtssicherheit zu schaffen, hat die Gemeinde versucht, die Überlegungen der Regierung zu dieser Frage im Rahmen der Genehmigung des Regionalen Richtplans Zweitwohnungsbau für den Kreis Oberengadin einfließen zu lassen. Im weiteren ist auch auf den Werkzeugkasten zu verweisen, wo auch erläutert wird, wie solche Projektbezogenen Nutzungsplanungen anzugehen sind. Die nicht ganz gelungenen Formulierungen im erwähnten Regierungsbeschluss verlangen die folgenden Präzisierungen:

„aa) Die Möglichkeit für Befreiung von der Kontingentierung ist auf Bauvorhaben im Zusammenhang mit Beherbergungsbetrieben und preisgünstigen Erstwohnungen zu beschränken (Neubauten, Umbauten oder Gesamtanierungen), wobei in untergeordnetem Umfang auch unbewirtschaftete (sog. kalte) Zweitwohnungen vorgesehen werden dürfen, sofern solche zur (Quer-)Finanzierung des Gesamtprojekts erforderlich sind.

ab) Das zu befreiende Bauvorhaben muss nachweislich von überwiegendem volkswirtschaftlichen Interesse für die Region sein, und es muss in die Zielsetzung einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung eingebettet sein.

ac) Der Erlass bzw. die Genehmigung einer projektbezogenen Nutzungsplanung setzt voraus, dass die betreffende Gemeinde diese Möglichkeit explizit in ihrem Baugesetz vorsieht.“

Art. 134 Gegenstand der Kontingentierungspflicht

Allgemeines: Bei einer starken Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, insbesondere bei einem hohen Erstwohnungsanteil mit Realerfüllungspflicht und einer weiteren Reduktion der Kontingente ist damit zu rechnen, dass die Zweitwohnungsinteressenz auf die von Ortsansässigen genutzten altrechtlichen Wohnungen ausweicht und der Druck auf diese noch stärker wird. Unter diesem Aspekt wäre es sicherlich sinnvoll, auch die Zuführung dieser Wohnungen zur Zweitwohnungsnutzung der Lenkungsabgabe und Kontingentierung zu unterstellen. Sowohl aus rechtlicher wie politischer Sicht wäre dies jedoch eher problematisch gewesen. Aus rechtlicher Sicht deshalb, weil damit bis zu einem gewissen Grad die Besitzstandsgarantie tangiert würde. Aus politischer Sicht, weil sich ein Grossteil der ortsansässigen Eigentümer gegen eine solche nachträgliche Einschränkung zur Wehr setzt, nicht zuletzt deshalb, weil dadurch sich der Wert der altrechtlichen Liegenschaften vermindern würde und gegebenenfalls auch Probleme mit Hypothekarkrediten entstehen könnten.

Es ist nicht ganz einfach, dieses Dilemma zu lösen. Ein Lösungsansatz könnte darin bestehen, dass man die einfache Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen befreit, die Zuführung solcher Wohnungen zur Zweitwohnungsnutzung jedoch zumindest insoweit der Lenkungsabgaben- und Kontingentierungsregelung unterstellt, als damit grössere Umbaumassnahmen verbunden sind, was meist dann der Fall ist, wenn eine zahlungskräftige Interessenz zu Höchstpreisen solchen Wohnraum erwirbt mit dem Ziel, diesen zu Ferienzwecken zu nutzen und entsprechend umzugestalten. Nach Abwägung aller Aspekte und auch unter Berücksichtigung der gewählten Lösungen in anderen Bündner Gemeinden soll insbesondere wegen der damit verbundenen Vollzugsschwierigkeiten darauf verzichtet werden. Ein solcher Verzicht hätte auch den Vorteil, dass die Eigentümer bei der baulichen Erneuerung völlig frei sind und tatsächlich auch jene Massnahmen treffen, welche am zweckmässigsten sind. Dergestalt lässt sich auch die Gefahr eliminieren, dass lediglich wegen der drohenden Lenkungsabgaben- und Kontingentierungsregelung die an sich notwendigen baulichen Massnahmen unterbleiben (Umbau anstatt des objektiv sinnvolleren Abbruchs und Wiederaufbaus).

Gemäss der jetzt vorgeschlagenen Regelung werden nicht nur bei Umbauten, sondern auch bei Ersatz- und Wiederaufbauten die vorbestehenden Wohnnutzungen berücksichtigt, sofern es sich hierbei um altrechtliche Wohnungen handelt.

Abs. 1: In diesem Absatz wird der Grundsatz festgelegt, dass alle Zweitwohnungen, welche zufolge baulicher Massnahmen, also im Rahmen von Neubauten, Ersatzbauten, Wiederaufbauten, Umbauten und Erweiterungen oder sonstwie geschaffen werden, der Kontingentierungsregelung unterliegen. Dasselbe gilt auch für die sog. Umnutzungen, sei es von Erstwohnungen in Zweitwohnungen, sei es von Räumen, die bisher anderen Zwecken dienten (z.B. Gewerbe, Hotelgewerbe etc.).

Abs. 2: Hier sind die Ausnahmen zu Abs. 1 abschliessend aufgeführt:

lit. a: Wie eingangs bereits erwähnt, wäre es schon aufgrund der aus der Eigentumsgarantie abgeleiteten Bestandesgarantie höchst problematisch, die ohne bauliche Veränderungen vorgenommene Zuführung von altrechtlichen Wohnungen zur Zweitwohnungsnutzung ebenfalls der Lenkungsabgaben- und Kontingentierungspflicht zu unterstellen.

lit. b: Bei Umbau, Erneuerung, Ersatz- und Wiederaufbau von Wohnbauten sollen die bis dahin auf dem Grundstück rechtmässig genutzten Wohnflächen nicht der Lenkungsabgaben- und der Kontingentierungsregelung unterliegen. Diese Regelung ist einfach zu handhaben und ermöglicht es den Grundeigentümern/innen, jeweils die zweckmässigsten baulichen Massnahmen zu treffen.

lit. c: Altrechtliche Wohnungen können bis max. 1/4 oder max. 50 m² BGF erweitert werden. Diese Regelung käme beispielsweise auch bei einer Einfamilienhausliegenschaft zu Anwendung, die aus einer einzigen Wohnung besteht. In Rahmen dieser Erweiterungen dürfen jedoch keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden.

lit. d: Die privilegierten hotelmässig genutzten Raumeinheiten sind im Rahmen der jetzigen Vorlage neu eingefügt worden, um der Hotellerie in diesem engen Rahmen weitere Erträge zu ermöglichen. Durch diese Art „Querfinanzierung“ soll die Hotellerie gestärkt werden.

Art. 135 Jahreskontingente der Gemeinde

Allgemeines: Die Kontingentierung als Grundsatz entspricht sowohl den Absichten der Initiativen, welche in der Gemeinde eingereicht worden waren, wie auch der im Sommer 2008 eingereichten Motion und dem Werkzeugkasten des Kantons. Betreffend der Höhe des Kontingents ist auf den Werkzeugkasten und den Vorprüfungsbericht des zuständigen Amtes zu verweisen.

Abs. 1: Diese Bestimmung regelt das Kontingent für gewöhnliche Zweitwohnungen und deren Verteilung auf die verschiedenen Projektkategorien Gross- bzw. Kleinprojekte.

Abs. 2 & 3: Diese Bestimmung regelt das Kontingent für Wohnungen zur Finanzierung von Hotelbetrieben mit Zweitwohnungen. Die Zulässigkeit wird bezüglich den Hotelkategorien unterschiedlich gehandhabt, da die Gemeinde in erster Linie klassische Hotels im Sinne von 54a BauG fördern will. Wie bei der Öffnung der Kurbetriebszone wird die Privilegierung nach Hotelkategorie abgestuft. Mit dieser Privilegierung soll möglichst vermieden werden, dass wieder die gleichen Erfahrungen wie vor Jahrzehnten mit den sog. Aparthotels gemacht werden müssen. Im weiteren wird in Abs. 3 festgehalten, dass bei Hotels nach Art. 54c, d.h. Betrieben mit Stockwerkeigentum nur die Kontingente für "gewöhnliche" Zweitwohnungen beansprucht werden können. Dies gilt auch für die Zweitwohnungs-BGF bei den anderen Hotels, welche den Prozentsatz von Abs. 2 in Abhängigkeit von der Hotelkategorie überschreitet.

Abs. 4: Aufgrund der guten Erfahrungen bei den Sondernutzungsplanungen und um Überraschungen wie mit der Umzonung für die Kliniken im Herbst 2004 zu vermeiden, wird in Abs. 4 der Abschluss entsprechender öffentlich-rechtlicher Verträge bei der Beanspruchung der Kontingente für die Finanzierung von Hotels ausdrücklich vorausgesetzt. Das Verfahren richtet sich nach Art. 162a BauG.

Art. 136 Jahreskontingent pro Bauherrschaft

Mit diesen Bestimmungen soll verhindert werden, dass einzelne Bauherrschaften bei der Kontingentsvergabe über Gebühr zum Zuge gelangen bzw. dass eine möglichst rechtsgleiche Verteilung der Kontingente erreicht werden kann.

Art. 137 Abweichungen von den Festlegungen

Mit dieser Bestimmung soll ermöglicht werden, wenn eine Kontingentskategorie nicht ausgeschöpft wird, diese auf die anderen Kategorien zu verteilen, um bewilligte Bauvorhaben nicht unnötig lange warten lassen zu müssen bis zur Erteilung der Baufreigabe. Es ist aber auszuschliessen, dass allenfalls nicht beanspruchte Kontingente für Hotelfinanzierungen für "gewöhnliche, nicht bewirtschaftete" Wohnungen verwendet werden können.

Art. 138 Übertragung der Kontingente

Mit dieser Bestimmung soll ermöglicht werden, nicht ausgeschöpfte Kontingente auf das Folgejahr zu übertragen. Um nicht durch unausgeschöpfte Kontingente plötzlich wieder einen Bauboom auszulösen, wird das Gesamtkontingent inkl. Übertragungen auf 125 % des jeweiligen Jahreskontingents beschränkt.

Art. 139 Kontingentsvorbezüge

Mit dieser Bestimmung soll bei Zweitwohnungen zur Finanzierung von Hotels ein Vorbezug ermöglicht werden, damit diese für Davos wichtigen Betriebe einfacher erstellt werden können. Die zur Finanzierung nötigen Wohnungen müssen im Normalfall gleichzeitig mit dem Hotelbau erstellt werden können, was bei den neu tieferen Kontingenten zu Schwierigkeiten führen könnte. In allen anderen Fällen ist der Vorbezug ausgeschlossen.

Art. 140 Anpassungen der Kontingente

Obwohl aufgrund der kantonalen Vorgaben das Kontingent für normale Zweitwohnung nur mehr 3'000 m² BGF beträgt, will der Kleine Landrat im Gegensatz zu anderen Gemeinden aber weiterhin weder ein starres Kontingent noch eine fixe Lenkungsabgabe im Gesetz einführen, sondern dem Grossen Landrat die Möglichkeit geben, Kontingent und Höhe der Abgabe den tatsächlichen Verhältnissen, wenn Bedarf besteht, innerhalb der gesetzlichen Bandbreite anzupassen. Diese flexible Lösung hat sich auch Mitte der Neunziger Jahre bewährt, als in Davos

ein Erstwohnungsanteil galt, der vom Grossen Landrat innerhalb der gesetzlichen Bandbreite angepasst werden konnte. Damit könnte auch auf geänderte Rahmenbedingungen, z.B. des übergeordneten Rechts reagiert werden, ohne dass sofort eine Gesetzesänderung eingeleitet werden müsste.

Art. 141 Gegenstand der Lenkungsabgabe

Abs. 1 & 2: Wie schon bisher argumentiert, bleibt der Kleine Landrat bei seiner Auffassung, dass Erstwohnungsanteile keine gute Lösung sind. Die Problematik der fehlenden Erstwohnungen liegt ja gerade darin begründet, dass es lukrativer ist, Zweitwohnungen zu erstellen statt Erstwohnungen. Der Kleine Landrat ist der Ansicht, dass Erst- und Zweitwohnungen zwei unterschiedliche Märkte sind, die mit unterschiedlichen staatlichen Eingriffen gesteuert werden müssen.

Der Kleine Landrat schlägt darum wiederum eine Lenkungsabgabe vor, welche pro m² BGF erstellter oder durch Umnutzung geschaffener Zweitwohnungsfläche zu erbringen ist. Damit sollen Mittel generiert werden, um erschwingliche Erstwohnungen der einheimischen Bevölkerung zur Verfügung stellen zu können.

Abs. 3: Die Lenkungsabgabe soll nicht weitergehen, als die Erstwohnungsanteilsregelung und die Kontingentierung. Von der Lenkungsabgabe ausgenommen sind also all jene Tatbestände, die gemäss Art. 134 Abs. 2 der Lenkungsabgaberegelung bzw. der Kontingentierung nicht unterliegen.

Art. 142 Lenkungsabgaben

Abs. 1: Zweck der Lenkungsabgabe ist, die Erstellung von Zweitwohnungen weniger attraktiv zu machen. Dementsprechend muss die Abgabe mindestens so hoch sein, damit sie die erwähnte lenkende Wirkung erzeugt. In der abgelehnten Vorlage vom Sommer 2008 hatte die Gemeinde einen Rahmen von Fr. 200.-- bis Fr. 600.-- pro m² BGF Zweitwohnungen vorgeschlagen. Auch aufgrund der Festlegungen in anderen Gemeinden soll der Ansatz neu Fr. 500.-- betragen.

Abs. 2: Diese Regelung ist vor allem dort wichtig, wo der Baugesuchsteller und der Eigentümer nicht dieselbe Person sind. Schuldner der Lenkungsabgabe ist in jedem Fall der Eigentümer des Baugrundstücks im Zeitpunkt des Baubeginns bzw. des Umnutzungsvorgangs.

Art. 143 Veranlagung und Fälligkeit der Lenkungsabgabe

Die Lenkungsabgaben werden zwar im Rahmen der Baubewilligung veranlagt, fällig werden sie jedoch erst mit Baubeginn bzw. bei Umnutzung. Vor Bezahlung der Lenkungsabgabe darf mit dem Bau nicht begonnen bzw. die Umnutzung nicht vorgenommen werden.

Art. 144 Verwendung der Lenkungsabgabe

Dieser Artikel entspricht weitestgehend den Formulierungen, wie sie sich in der Beratung des Grossen Landrates zur abgelehnten Vorlage vom Sommer 2008 ergeben haben, indem die Mittel nicht nur für den Erstwohnungsbau im engeren Sinne, sondern auch für die Zurverfügungstellung von Gewerbeflächen verwendet werden dürfen. Zuständig für die Behandlung der Gesuche soll der Kleine Landrat sein, und zwar weil es sich hier klar um eine Exekutivbefugnis handelt. Im weiteren sind in dieser Bestimmung die Verfahrensvorschriften und die Grundsätze der Mittelvergabe geregelt.

Art. 144a Baugesuche mit Wohnnutzungen

Abs. 1: Diese Bestimmung ist weitgehend technischer Natur und bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Abs. 2: Hier wird klargestellt, dass jede Art von Umnutzung der Baubewilligungspflicht unterliegt und hierbei Abs. 1 analog zur Anwendung gelangt.

Art. 144b Umwandlungsgesuche

Abs. 1: Für die Umwandlung einer Erstwohnung in eine Zweitwohnung bedarf es eines Kontingentsgesuchs, welches erst nach Ablauf der 20-jährigen Nutzung als Erstwohnung gestellt werden kann.

Abs. 2: Die Berechtigung zur Umwandlung wird in einer Verfügung festgestellt.

Art. 144c Behandlung der Kontingentsgesuche

Auch diese Bestimmung ist vorwiegend technischer Natur und soll vor allem bewirken, dass die Zuteilung der Kontingente möglichst rechtsgleich und verfahrensmässig korrekt erfolgt. Mit der strikten Eingangsregelung soll verhindert werden, dass unvollständige Gesuche nur zur Sicherung der Rangfolge von Kontingenten eingereicht werden.

Art. 144d Zurückstellen der Baufreigabe

Abs. 1: Als Baufreigabe gilt eine Verfügung der Baubehörde, in der bestimmt wird, zu welchem Zeitpunkt die kontingentsrechtlichen Voraussetzungen für die Bauausführung der im Bauprojekt vorgesehenen deklarierten Zweitwohnungen vorliegen. Im Falle einer Kontingentierung besteht diese Anordnung darin, dass mit dem Bau von deklarierten Zweitwohnungen erst begonnen werden darf, wenn der Bauherr über die benötigten Kontingente verfügt (Baufreigabe). Sind ausreichend Kontingente vorhanden, dann wird in der Baubewilligung die sofortige Baufreigabe angeordnet. Fehlen dagegen Kontingente oder benötigt eine Bauherrschaft mehr als die ihr zustehende Quote, wird die Baubewilligung zwar ebenfalls erteilt, die Baufreigabe erfolgt indessen erst für den Zeitpunkt, in dem die Bauherrschaft mit den Quoten der darauffolgenden Jahre über das beanspruchte Kontingent verfügt, was gegebenenfalls Jahre dauern kann. In diesem

Fall wird die Baubewilligung also hinsichtlich der Bauausführung bedingt erteilt. Diese Vorgänge werden mit der vorliegenden Bestimmung geregelt.

Abs. 2: Die nun vorliegende Bestimmung hat insofern eine Einschränkung gebracht, als über die Baufreigabe von Projekten, welche Kontingente über vier Jahre hinaus beanspruchen, erst entschieden werden darf, wenn auch die Kontingente der darauffolgenden Periode bestimmt sind. Dies hat mittels einer separaten Verfügung zu geschehen. Abgesehen davon wäre die Erteilung von Baufreigaben für Projekte, welche z. B. erst in 8 Jahren realisiert werden können, höchst problematisch.

Abs. 3: Zudem wurde eine neue Regelung aufgenommen, die sich auch aus den Erfahrungen bei anderen Gemeinden, welche schon länger eine Kontingentsregelung kennen, aufgedrängt hat: Verlängert sich die ordentliche 1-jährige Gültigkeitsdauer der Baubewilligung durch eine aufgeschobene Baufreigabe um mehr als 1 Jahr, kann die Baubehörde von der Bauherrschaft jene Projektanpassungen verlangen, welche sich aus den verschärften Vorschriften bezüglich Sicherheitspolizei, Energieeinsparungen und Lärmschutz ergeben.

Art. 144e Sicherung der Erstwohnungspflicht

Auch diese Bestimmung ist technischer Natur und soll vor allem bewirken, dass die Erstwohnungspflicht und andere Nutzungspflichten für allfällige Erwerber/innen von Wohnungen erkennbar ist.

Art. 144f Projektänderungen

Diese Bestimmung ist nötig, um die Auswirkungen von Projektänderungen auf die Einreihung bezüglich der Kontingentsbeanspruchung festzulegen. In Abs. 3 ist gegenüber früheren Vorlagen eine Präzisierung vorgenommen worden, indem alternativ dann von einer Neueinreihung abgesehen werden kann, wenn die Projektänderung geringfügiger Natur ist. Ausserdem ist der Begriff der Projektänderung klargestellt worden.

Art. 144g Übertragbarkeit von Kontingenten

Mit dieser Bestimmung wird klargestellt, dass Kontingente nur mit dem betreffenden Grundstück und dem bewilligten Bauprojekt auf Dritte übertragen werden können. Ein selbständiger Handel mit Kontingenten ist daher untersagt. In keinem Fall dürfen durch solche Übertragungen die Kontingentsbeschränkungen pro Bauherrschaft umgangen werden.

Art. 144h Verfall der Kontingente

Mit dieser Bestimmung wird verhindert, dass Baugesuche bzw. Kontingente auf Vorrat eingereicht werden, um sich "Baufenster" zu sichern und damit andere, bauwillige Investoren zu benachteiligen bzw. auf später zu vertrösten. Auch diese Bestimmung dient vor allem dazu,

Umgebungsgeschäfte oder "pro forma" Gesuche verhindern bzw. entsprechend sanktionieren zu können. Die detailliert formulierten Absätze bedürfen ansonsten keiner weiteren Erläuterung.

Art. 144i Sonderregelung für Grossprojekte

Abs. 1: Die Etappierungsmöglichkeit war schon im abgelehnten Gegenvorschlag vom Sommer 2008 enthalten. Angesichts der Grösse der Davoser Wohnbauprojekte (bis zu 4'000 m² BGF) ist eine solche Regelung, gerade wegen der kurzen Bauzeiten, sinnvoll.

Abs. 2: Gemäss Abs. 2 ist der Bauherrschaft neu Gelegenheit zur Unterbreitung von Etappierungsvorschlägen zu geben.

Abs. 3 & 4: Hier wird festgelegt, wie die Etappierungen vorzunehmen sind bzw. einer Bauherrschaft entgegengekommen werden kann, ohne den Sinn und Zweck der Zweitwohnungsregelungen auszuhebeln.

Art. 144j Baugesuche von Baugesellschaften und juristischen Personen

Diese Bestimmung ist gegenüber der Vorlage vom Sommer 2008 vereinfacht worden und lehnt sich an entsprechende Formulierungen in anderen Bündner Gemeinden an, welche im gleichen Gesetzgebungsverfahren stehen.

Gegenüber der früheren Vorlage ist Abs. 4 neu. Diese Bestimmung ist deshalb von Bedeutung, weil die Baubehörde vielfach nicht in der Lage ist zu bestimmen, in welchem Umfang eine Person an der Bauherrschaft tatsächlich beteiligt ist. Im weiteren sieht diese Bestimmung eine Ausnahme für Hotelprojekte vor, wenn diese ohne einen Verzicht auf die Zurechnung zur gleichen Person oder wirtschaftlich berechtigten juristischen Person nicht erstellt würden. Diese Sonderregelung erachtet der kleine Landrat im Interesse des Tourismusortes Davos als gerechtfertigt.

Art. 144k Rechtswidrige Vorgänge und Zustände

Diese Regelung entspricht technischer Natur und bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Art. 145 Übersicht über die verfügbaren Kontingente

Diese Bestimmung ist nötig, damit die Baubehörde für ihre Verfügungen jederzeit Kenntnis über die nachgesuchten, zugewiesenen und die noch nicht freigegebenen Kontingente hat. Zugleich können sich Bauherrschaften informieren, wann ein von ihnen geplantes Vorhaben realisiert werden könnte.

8.2 Anhang, Begriffe

Hier hat sich der Kleine Landrat weitgehend an die Vorschläge und Definitionen aus dem Werkzeugkasten des Kantons Graubünden gehalten, siehe auch die Erläuterungen zu Art. 127 vorstehend.

8.3 Ausführungsverordnung zum Baugesetz

Art. 3

Hier werden technische Normen zu den nötigen Unterlagen betreffend Ermittlung der Kontingente aufgestellt, die keiner weiteren Erläuterung bedürfen.

Art. 13a Rangfolge

Mit dieser Bestimmung wird der Ermittlung der Rangfolge von Gesuchen, insbesondere unter welchen Bedingungen sie in der Rangfolge verschoben werden.

Art. 13b und 13 c Etappierung

Mit dieser Bestimmung werden Grundregeln bezüglich der Etappierung aufgestellt, um eine möglichst schonende Bauablaufgestaltung zu erreichen.

Art. 13d Baubeginn

Hier werden der Baubeginn und dessen Berechnung präzisiert, was angesichts der gesetzlich verordneten Winterpause sinnvoll ist.

Art. 13d Hotels

Hier wird geregelt, wie bei Hotelumnutzungen die Verrechnung von alter und neuer Fläche erfolgt, auch wieder im Interesse der rechtsgleichen Handhabung. Im weiteren ist eine grundbuchtechnische Regel aufgenommen.

Art. 13f Verwendung der Lenkungsabgabe

In dieser Bestimmung wird die Verwendung der Lenkungsabgaben detailliert umschrieben. Eine weitere Kommentierung erübrigt sich.

Art. 13g Mass der Förderung

Hier werden die einzelnen Beträge festgelegt für die verschiedenen zur Förderung vorgesehenen Vorhaben. Der Kleine Landrat beabsichtigt dies relativ schematisch und einfach zu handhaben, damit die Transparenz gewährt ist und Spezialfälle und ähnliches möglichst vermieden

werden können. Als Energiestadt sollen bei Einhaltung des Minergiostandards vom 10 % erhöht werden.

Art. 13h Verfahren

Mit dieser Bestimmung wird das Verfahren für die Beanspruchung der Fördermittel geregelt. Wie auch bei Energieförderbeiträgen von Bund und Kanton sind die Gesuche vor Baubeginn einzureichen.

Art. 13i Abrechnung

Mit dieser Bestimmung wird die Abrechnung der Lenkungsabgaben präzisiert. Die Abrechnung erfolgt bei Neubauten aufgrund der effektiven Verteilung zwischen Erst- und Zweitwohnungen. Diesen Ansprüchen haben nur die Bauherrschaft bzw. der Inhaber der Baubewilligung nicht aber Dritte, welche von diesen eine Wohnung kaufen oder übernehmen. Somit können auch Handwerker diese Bestimmung nicht beanspruchen, wenn sie Wohnungen gegen Aufträge übernehmen müssen.

Art. 13k Kontrolle und Verzeichnis

Mit dieser Bestimmung werden Grundsätze für die Kontrolle der Zweitwohnungen aufgestellt.

Art. 13l Wohneinheitenregister

Diese Bestimmung präzisiert die Bestimmung des Gesetzes, damit die Baubehörde für ihre Verfügungen jederzeit Kenntnis über die nachgesuchten, zugewiesenen und die noch nicht freigegebenen Kontingente hat. Zugleich können sich Bauherrschaften informieren, wann ein von ihnen geplantes Vorhaben realisiert werden könnte.

Art. 13m Anpassung Kontingent

Hier wird der Ablauf für die Anpassung der Kontingente und der Lenkungsabgaben geregelt.