

Sitzung vom 06.02.2024
Mitgeteilt am 09.02.2024
Protokoll-Nr. 24-68
Reg.-Nr. P2

An den Grossen Landrat

Teilrevision Art. 154 und 158 Baugesetz (DRB 60)

1 Ausgangslage

Seit über 50 Jahren ist die Gemeinde Davos Gastgeberin für das Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF). Der Grossanlass hat sich in den letzten Jahren auf etliche Nebenanlässe ausgedehnt, welche nicht vom WEF selber organisiert werden und in zahlreichen temporär umgenutzten Ladenlokalitäten und Temporärbauten stattfinden. Diese Zunahme an Aktivitäten beansprucht den öffentlichen Grund und insbesondere die Verkehrsinfrastruktur der Gemeinde vor und während des Jahrestreffens bekanntlich stark. Im Jahr 2018 wurden erstmals gestützt auf die bestehende Rechtsordnung zahlreiche Verbesserungsmassnahmen beschlossen. Das Bewilligungsverfahren wurde strenger strukturiert, die zur Verfügung stehende Auf- und Abbauzeit für die temporären Projekte wurde reduziert, die Gemeinde schuf eine Saison-Stelle für die Koordination der Auf- und Abbauarbeiten und übernahm die Organisation eines Verkehrsdienstes während der Auf- und Abbauzeit. Alle neu entstandenen Aufwände in finanzieller Hinsicht wurden durch neu festgelegte Gebühren wieder eingenommen, sodass für die Steuerzahler kein Mehraufwand entstand.

Das neue Konzept wurde erstmals am Jahrestreffen 2019 eingesetzt. Dadurch konnten grosse Verbesserungen betreffend Verkehrsfluss und Verkehrssicherheit erreicht werden. In den letzten beiden Jahren haben sich die negativen Rückmeldungen zu den Einschränkungen für Einheimische und Gäste rund um die WEF Auf- und Abbauwochen allerdings wieder gehäuft. Dies einerseits deshalb, weil die Bauweisen immer aufwändiger geworden sind und die Anzahl temporärer Projekte jedes Jahr leicht ansteigt, andererseits, weil sich WEF-bezogene Aktivitäten mit der hohen touristischen Auslastung in der Neujahrswoche überschneiden haben. In dieser gut frequentierten Zeit gilt es, verschiedenen Interessen gerecht zu werden.

2 Handlungsbedarf

Der Kleine Landrat ist überzeugt, mit den bereits eingeführten Beschränkungen und der Koordination aller temporären Bauprojekte auf dem richtigen Weg zu sein. Dennoch nehmen temporäre Projekte für das Jahrestreffen tendenziell zu. Ohne die Möglichkeit zur Ergreifung von zusätzlichen Massnahmen würden die Verkehrsprobleme nicht nur während dem Jahrestreffen, sondern auch während der Auf- und Abbauzeit zu einer inakzeptablen Belastung führen. Es gilt deshalb, für solche bereits stattfindenden und zukünftigen Entwicklungen gewappnet zu sein. Die Nebenveranstaltungen am WEF sollen nur in einem Rahmen zugelassen werden, welcher für alle Betroffenen erträglich bleibt. Gleichzeitig soll der Auf- und Abbau von temporären Bauten und Umnutzungen nicht verboten werden. Dem Kleinen Landrat ist bewusst, dass das Jahrestreffen des WEF inzwischen ohne anschauliche zusätzliche Repräsentationsmöglichkeiten von Unternehmen, Organisationen und auch Ländervertretungen wie die Ukraine in temporären Strukturen nicht mehr denkbar ist. Genauso klar ist, dass das hiesige Gewerbe in den Auf- und Abbau der temporären Projekte in wesentlichem Umfang mitinvolviert ist. In diesem Sinne wird eine Lösung angestrebt, welche genügend restriktiv ist, um unliebsame Nebeneffekte wie kaum passierbare, verstopfte Strassen zu verhindern, ohne aber die Bautätigkeiten ganz zu verbieten.

Da die mit der aktuellen Gesetzgebung zur Verfügung stehenden Mittel bereits weitgehend ausgeschöpft sind, sich aufgrund der geschilderten und zu erwartenden Entwicklungen aber voraussichtlich weitere Massnahmen aufdrängen, mit welchen die Gemeinde Davos das Geschehen noch effizienter einschränken und kontrollieren kann, und zur Festigung der bereits erprobten Praxis strebt der Kleine Landrat die Teilrevision des Baugesetzes an.

3 Ziel und Zweck

Mit einer Abänderung von Art. 154 BauG (Bauarbeiten und Bauzeiten) soll die Grundlage für einschränkendere Massnahmen gelegt und mit einer Ergänzung von Art. 158 BauG (Benützungsgebühren) im gleichen Zug eine neue gesetzliche Grundlage für die zu erhebenden Gebühren geschaffen und bestehende Massnahmen gefestigt werden.

Ziel muss es sein, im Sinne der guten Gesetzgebung die Grundlagen im Gesetz so bestimmt wie nötig aber so offen wie möglich zu gestalten, damit dem Kleinen Landrat, die in dieser Thematik notwendige Flexibilität zukommt und die Möglichkeit verbleibt, die von ihm verfassten Ausführungsbestimmungen falls notwendig anzupassen.

4 Merkmale der Teilrevision

Art. 154 Baugesetz: Bauarbeiten und Bauzeiten

Winterlicher Baustopp und Temporärbauten: Sinn und Zweck der geplanten Änderung

Art. 154 Abs. 2 BauG hält den winterlichen Baustopp fest. In Davos ist damit wie in anderen Tourismusdestinationen das Bauen im Winter im grossen Stil verboten. Damit ist die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie bereits massgebend eingeschränkt. Dies wird aber mit dem Schutz des Tourismus begründet. Dieses öffentliche Interesse wird als hoch gewichtet und die entsprechende Einschränkung seit Jahrzehnten als sinnvoll erachtet und akzeptiert.

Temporärbauten galten dabei in Davos praxisgemäss bisher generell als von der Wintersperre ausgenommen. Dies ergibt sich allerdings nicht ohne Weiteres aus dem geltenden Gesetzestext. Dieser besagt nämlich, dass Bauarbeiten in der Wintersaison nur dann erlaubt sind, "soweit eine Störung Dritter durch Lärm, Staub oder Gerüche usw. nicht ausgeschlossen sind". Dies ist sicherlich bei kleineren Temporärbauten wie dem Aufbau von Festzelten und Marktständen für kleinere und mittelgrosse Anlässe gegeben. Beim Auf- und Abbau temporärer Bauprojekte anlässlich des WEF Jahrestreffen ist zu beachten, dass rund 140 Projekte gleichzeitig errichtet werden und dies nicht etwa auf freiem Gelände, sondern grossmehrheitlich entlang der Promenade, d.h. auf relativ engem Raum auf ca. 2 km Länge. Hinzu kommt, dass sich insbesondere bei den Bauten im Zusammenhang mit dem WEF Jahrestreffen die Art der Bauweise in den letzten Jahren deutlich verändert hat. So werden keine einfachen Festzelte, sondern massive Bauten und Vorbauten mit Hilfe von grossen Baukränen und Lastwagenkränen erstellt. Dies u.a. deshalb, weil die Gemeinde diesbezüglich energetisch nachhaltige Konstruktionen verlangt. Aufgrund der räumlichen Gedrängtheit und der Vielzahl an gleichzeitig erstellten und umgebauten Gebäuden, werden die diversen baulichen Aktivitäten vor und nach dem WEF jedenfalls als eigentliche Gross-Baustelle wahrgenommen und nicht als 140 einzeln betrachtet kaum störende Projekte.

Mit der geplanten Anpassung von Art. 154 BauG wird gestützt auf die beschriebenen und noch zu erwartenden Entwicklungen einerseits sichergestellt, dass der gleichzeitige Aufbau von den inzwischen massiven und zahlreichen temporären Projekten für das WEF Jahrestreffen nicht als komplett unter den winterlichen Baustopp fallend betrachtet werden kann. Andererseits wird sichergestellt, dass der Auf- und Abbau, sowie deren Nutzung nur unter der Bedingung zugelassen wird, dass die damit einhergehenden Einschränkungen der Allgemeinheit in einem zumutbaren Mass bleiben.

Struktur

Art. 154 Abs. 1 BauG, welcher sich mit allgemeinen Pflichten bei der Ausführung von Bauarbeiten befasst, bleibt unverändert. Angepasst und ergänzt werden soll Art. 154 Abs. 2 BauG. Dabei wird an der Formulierung des Abs. 2 grundsätzlich festgehalten. Formell wird der Grundsatz in Abs. 2 neu von der möglichen Ausnahme in Abs. 3 (wie bisher) getrennt und diese mit Abs. 4 (neu für Temporärbauten im Zusammenhang mit dem WEF Jahrestreffen und vergleichbaren Anlässen) ergänzt.

Art. 154 Abs. 4: Ausnahmen von der Wintersperre

In materieller Hinsicht:

Mit diesem Absatz sollen die Bedingungen, unter denen auch so umfängliche bauliche Aktivitäten wie der gleichzeitige Auf- und Abbau sämtlicher temporären Projekte für das WEF-Jahrestreffen während der Wintersaison stattfinden können sollen, festgehalten werden. An diese Eckpfeiler muss sich der Kleine Landrat bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen halten. Der Kleine Landrat hat demnach Vorschriften zu erlassen, die gewährleisten, dass die beim Auf- und Abbau dieser Projekte erzeugten Emissionen stets in einem vertretbaren Mass bleiben und die öffentliche Sicherheit stets gewahrt bleibt. Nur wenn dies zur Wahrung der Kapazitätsgrenzen des Ortes als notwendig erweist und nur, wenn sämtliche mildere Massnahmen ausgeschöpft sind, soll dem Kleinen Landrat ausserdem neu erlaubt sein, die Gesamtanzahl zugelassener Projekte zu beschränken. Im Sinne des Gebots des verhältnismässigen Handelns der staatlichen Behörden bleibt diese Massnahme somit ultima ratio. Sollte sich diese aber als notwendig erweisen und im öffentlichen Interesse stehen, kann der Kleine Landrat auf diese

Gesetzesgrundlage zurückgreifen. Zuvor sind mildere Massnahmen wie Entlastung einzelner Hot-Spots, Einschränkungen in der Bauweise und in der Benutzung des öffentlichen Grundes zu prüfen.

In formeller Hinsicht:

Die zeitgleiche Behandlung von weit über hundert Baugesuchen erfordert ein klar strukturiertes Baubewilligungsverfahren. Das für das WEF 2019 per Reglement eingeführte zweistufige Baubewilligungsverfahren mit einer Eingabefrist für die Baugesuche und einer provisorischen Bewilligung ebendieser unter Vorbehalt der Eingabe eines genehmigungsfähigen Betriebskonzepts, hat sich bewährt. Es gibt sowohl den Bauenden als auch der Verwaltung genügend Vorbereitungszeit und Planungssicherheit. Kommunale, von den kantonal vorgesehenen Verfahren abweichende Verfahrensbestimmungen sind nicht üblich. Sie drängen sich für diesen Spezialfall aber auf. Da das Spezialverfahren auch strenge Verwirkungsfristen kennt, rechtfertigt sich auch hierfür eine Grundlage im Baugesetz. Das Verfahren an und für sich soll im Detail aber anpassungsfähig bleiben und bleibt in den Details deshalb auf Verordnungsstufe geregelt.

Art. 158 Benützungsgebühren

Wie eingangs erwähnt, war seit Einführung des neuen Baubewilligungs- und Logistikkonzepts stets Ziel, dass die dadurch erzeugten und in Kauf genommenen Mehraufwände von Seiten der Verwaltung gemäss dem Verursacherprinzip nicht den Steuerzahlern, sondern den Verursachern der Einschränkungen, das heisst den Gestellern der diversen baulichen Projekte aufzuerlegen. Diesen steht es wiederum frei, die Gebühren den Liegenschaftsbesitzern und/oder ihren Klienten (der Organisation, welche das temporäre Gebäude während dem Jahrestreffen nutzt) weiterzuerrechnen. Somit bezahlt, wer die Einschränkungen verursacht und / oder wer von den Aktivitäten und von der dadurch geschaffenen Präsenz profitiert.

Die mit diesem Zweck zusätzlich zu den regulären Baubewilligungsgebühren erhobenen Gebühren und Abgaben wurden bisher im Reglement zum Bewilligungsverfahren von temporären Projekten und zur Verkehrsregelung während Jahrestreffen des World Economic Forum (Reglement TPV WEF) festgehalten. Mit der Wahl von drei verschiedenen Gebühren soll die Verursachung der Mehrkosten möglichst gerecht auf die verschiedenen Gesteller aufgeteilt werden, sodass jeder gemäss der eigenen Verursachung von Mehrverkehr und Mehraufwand bezahlt. Als Grössenmesser wird dabei nicht etwa auf die Grundfläche des umgenutzten oder erbauten Gebäudes abgestellt, sondern auf die Anzahl hierfür verwendeten Bautage. Dabei wird von denjenigen Projekten, die für den baulichen Güterumschlag und die Positionierung von Baumaschinen öffentlichen Grund brauchen, die höhere Gebühr verlangt, als von denjenigen, die hierfür nur privaten Grund brauchen. Auch diejenigen, welche nur privaten Grund brauchen, sollten jedoch einen Beitrag pro Bautag leisten, zumal auch sie direkt von der von der Gemeinde vorgenommenen Koordination der Projekte und Organisation eines Verkehrsdienstes profitieren. Eine Spezialregelung (Erleichterung) gibt es für Projekte ausserhalb des Ortskerns.

Zusätzlich zu den Anzahl Bautagen wird bei Projekten, welche öffentliche Baulogistikflächen gebrauchen eine Akkreditierungsgebühr für deren Fahrzeuge verlangt. Die akkreditierten Fahrzeuge erhalten einen Akkreditierungsschein. Die öffentlichen Logistikflächen dürfen nur von akkreditierten Fahrzeugen benutzt werden, welche den Schein mitführen. Das Akkreditierungssystem ermöglicht sowohl den Behörden als auch den einzelnen Projekten die Kontrolle dar-

über, dass die öffentlichen Logistikflächen nur von hierfür angemeldeten Projekten und Fahrzeugen genutzt werden. Ausserdem können die Fahrzeuge dank dem mitgeführten Schein am eingangs Ort eingerichteten Check-Point zeitlich und örtlich gelenkt werden.

Dieses 3-geteilte Gebührensystem hat sich bisher bewährt. Es besteht somit aus den folgenden Gebühren und Abgaben:

- Benutzungsgebühr für öffentlichen Grund (pro Nutzungstag)
- Abgabe für Verkehr und Logistik (pro privater Bautag)
- Akkreditierungsgebühr (pro Fahrzeug, innerhalb der eigenen Fahrzeugflotte übertragbar, gilt pauschal für die gesamte Auf- und Abbauphase resp. die innerhalb dieser Zeit angemeldeten Tage)

Die Höhe dieser Gebühren richtete sich bisher direkt nach dem jeweils erwarteten Aufwand und der erwarteten Anzahl Projekten und wurden entsprechend von Jahr zu Jahr angepasst. Sie schwankte von anfänglich Fr. 1'500.00 pro öffentliche Logistikfläche und Tag zu aktuell Fr. 550.00 pro öffentliche Logistikfläche und Tag, von anfänglich Fr. 1'000.00 pro privaten Bautag zu aktuell Fr. 250.00 pro privaten Bautag und von ursprünglich Fr. 300.00 pro Akkreditierungsschein zu Fr. 400.00. Die Erfahrung der letzten Jahre hat dabei gezeigt, dass zu viele unbekannte Faktoren – gerade auch auf der Nachfrageseite – mitspielen, um mit den Erträgen die aufgewendeten Mittel genau zu decken. So sind in den letzten Jahren sowohl Überschüsse entstanden, als auch einmal eine Unterdeckung. Ziel ist es neu, nicht mehr jährlich schwankende, sondern auf 5 Jahre hinaus gleichbleibende Gebühren und Abgaben festzulegen. Die konkrete Höhe soll dabei vom Kleinen Landrat gestützt auf die bisherigen Erfahrungswerte festgelegt werden. Die Höhe soll sich immer noch in erster Linie an dem betriebenen Aufwand orientieren. Den Gebühren und Abgaben soll aber auch ein Lenkungscharakter zukommen. Damit entfällt die enge Bindung an das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Eine Überprüfung der Verhältnismässigkeit der Gebühr verglichen mit den tatsächlichen Aufwänden nur alle 5 Jahre wird damit möglich und schafft gleichzeitig mehr Planungssicherheit für die Betroffenen.

Sollte dadurch mehr eingenommen werden, als tatsächlich ausgegeben wurde, soll der Überschuss nicht wie bisher in den allgemeinen Haushalt fallen, sondern in den Fonds für Projekte zur Verminderung von CO₂-Immissionen fliessen. Damit findet das von den Bauenden eingenommene Geld eine weitere verursachergerechte Verwendung für die Allgemeinheit. Um den administrativen Aufwand auch hier klein zu halten, wird der Kleine Landrat befugt, den Schlüssel für die Verteilung in den allgemeinen Haushalt und in den Fonds gestützt auf die Erfahrungswerte der letzten Jahre für die nächsten 5 Jahre festzulegen.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit von Gebühren und Abgaben resp. Steuern verlangt, dass die gesetzliche Grundlage neben dem Kreis der Abgabepflichtigen, dem Gegenstand der Abgabe auch die Höhe der Abgabe in den Grundzügen festhält. Im Baugesetz soll deshalb neben der Berechnungsweise auch der maximale Fixbetrag pro Gebühr festgehalten werden. Gestützt auf die Erfahrungswerte der letzten Jahre wurde diese so festgelegt, dass dem Kleinen Landrat bei der Festlegung der konkreten Höhe der notwendige Spielraum bleibt, und in absehbarer Zeit kein Anpassungsbedarf des Gesetzes entsteht. Da dabei deutlich unter der ursprünglichen Höhe von Fr. 1'500.00 pro Benutzungstag öffentliche Logistikfläche geblieben wird, ist dieser gleichzeitig sicherlich nicht zu hoch angesetzt.

5 Zusätzlicher Anpassungsbedarf

Art. 25 Ausführungsverordnung zum Baugesetz der Gemeinde Davos (DRB 60.05)

Im Zuge der vorgeschlagenen Teilrevision von Art. 154 und Art. 58 BauG erscheint eine Anpassung von Art. 25 der Ausführungsverordnung zum Baugesetz der Gemeinde Davos, welcher sich mit den Bauzeiten im Detail befasst, sinnvoll. In diesem Artikel soll präzisiert werden, dass vom Auf- und Abbau einzelner temporärer Projekte sowie für Infrastruktur, welche für Veranstaltungen mit festem Veranstaltungsgelände in der Regel keine Störung Dritter im Sinne von Art. 154 Abs. 2 BauG zu erwarten sind. Damit soll klargestellt werden, dass kleinere (Weihnachtsmarkt, Marronistände) und klar eingrenzbares Vorhaben (Spengler-Cup, Ski Nordic, etc.) in der Regel nicht unter den winterlichen Baustopp fallen. In Absatz 3 soll präzisiert werden, dass der in Art. 154 Abs. 4 verwendete Begriff der "temporären Bauprojekte" auch Umnutzungen von Lokalisationen mitumfasst.

Die Anpassung der Ausführungsverordnung liegt in der Kompetenz des Kleinen Landrates. Die geplanten Anpassungen und Erläuterungen befinden sich dennoch zur Kenntnisnahme in der Aktenaufgabe.

Ausführungsbestimmungen zu den einschränkenden Massnahmen i.S.v. Art. 154 Abs. 4 BauG

Wie erwähnt geht es bei der Teilrevision von Art. 154 und Art. 158 BauG nicht um die Einführung eines neuen Systems, sondern primär um die Weiterführung von Bestehendem und gleichzeitig die Option für den Kleinen Landrat, gegebenenfalls härter einzugreifen. In der Aktenaufgabe befindet sich das den neuen Vorgaben und Möglichkeiten leicht angepasste ursprüngliche Reglement TPV WEF in aktueller Version. Die Ausgestaltung liegt in der Kompetenz des Kleinen Landrates. Die Anpassungen und Erläuterungen befinden sich dennoch zur Kenntnisnahme in der Aktenaufgabe.

6 Zuständigkeiten

Eine Änderung des Baugesetzes unterliegt der kommunalen Volksabstimmung (Art. 48 Abs. 1 KRG). Entsprechend ist die vorliegende Teilrevision zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden. Die Änderung des Baugesetzes bedarf zusätzlich der Genehmigung durch die Kantonsregierung und tritt mit dem Genehmigungsbeschluss in Kraft (Art. 49 Abs. 1 KRG).

7 Schlussbemerkungen des Kleinen Landrates

Gemäss Baugesetz besteht für alle Bauwilligen ein Anspruch auf eine Baubewilligung, wenn sie alle Voraussetzungen des Baugesetzes erfüllen. Dies gilt nach bisheriger Praxis auch für sämtliche fürs WEF Jahrestreffen aufzubauenden temporären Bauprojekte. Einschneidende Massnahmen wie insbesondere eine anzahlmässige Beschränkung waren bisher nicht möglich. Mit vorliegender Teilrevision sollen dem Kleinen Landrat die notwendigen Instrumente zur Verfügung stehen, um das Bewilligungsverfahren für temporäre Bauprojekte für die WEF Jahrestreffen in Zukunft noch restriktiver gestalten zu können. Der Kleine Landrat untersteht dabei immer noch dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und strengere Massnahmen als bisher werden nur erhoben, wenn sich diese als notwendig erwiesen haben. Die Teilrevision soll dem Kleinen Landrat für diesen Fall die notwendigen Instrumente und auch den notwendigen Spielraum für

die Definition ebendieser sichern. Gleichzeitig soll eine neue gesetzliche Grundlage erstellt werden für das Gebührensystem, welches sich bisher schon bewährt hat. Mit diesem Teil der Revision werden insbesondere auch administrative Aufwände für die jährliche Gebührenanpassung minimiert und die Planungssicherheit für die Betroffenen verbessert.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Die Teilrevision von Art. 154 und Art. 158 BauG (DRB 60) sei zuhanden der Volksabstimmung zu erlassen.
2. Von der Anpassung des Art. 25 der Ausführungsverordnung zum Baugesetz der Gemeinde Davos (DRB 60.05) sei Kenntnis zu nehmen.
3. Von der Anpassung des Reglements zum Bewilligungsverfahren von temporären Projekten und zur Verkehrsregelung während Jahrestreffen des World Economic Forum (Reglement TPV WEF, DRB 60.10) sei Kenntnis zu nehmen.

Gemeinde Davos

Namens des Kleinen Landrates



Philipp Wilhelm
Landammann



Michael Straub
Landschreiber



Beilage/n

- Synopse Teilrevision Baugesetz
- Planungs- und Mitwirkungsbericht "Bericht zur Teilrevision des Baugesetzes der Gemeinde Davos betreffend Wintersperre"
- Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung Graubünden vom 18. September 2023

Aktenauflage

- Drittänderungen z.K.

Mitteilung an

- Mitglieder der Vorberatungskommission
- Patric Huber, Leiter Bauamt, im Hause
- Tamara Schnell, Kanzlei, im Hause (samt Akten, zur Nachführung DRB)