

Bericht zur Teilrevision des Baugesetzes der Gemeinde Davos betreffend Wintersperre

(Planungs- und Mitwirkungsbericht gemäss Art. 12 ff. KRVO)

A. Ausgangslage

1. Die Gemeinde Davos kennt wie andere Tourismusdestinationen einen winterlichen Baustopp (sog. Wintersperre). Dieser wird in Art. 154 Abs. 2 des Baugesetzes festgehalten und lautet aktuell wie folgt:

² Soweit eine Störung Dritter durch Lärm, Staub oder Gerüche usw. nicht ausgeschlossen ist, sind Bauarbeiten in der Zeit vom 15. Dezember bis am Osterdienstag untersagt. Die Baubehörde kann ab 1. April unter Berücksichtigung aller Umstände Ausnahmen bewilligen. Während der übrigen Zeit ist der Einsatz lärmverursachender Baumaschinen und Geräte auf folgende Zeiten beschränkt: von 07:30 Uhr bis 12:00 Uhr und von 13:30 Uhr bis 19:00 Uhr.

Gemäss Davoser Praxis ist diese Bestimmung so auszulegen, dass sie sich nur auf *erhebliche* Störungen durch das Baugewerbe bezieht, d.h. auf klassische Grossbaustellen mit Abriss, Aushub, Betonierung etc. Temporärbauten jeglicher Art sind praxisgemäss von der Wintersperre ausgenommen.

2. Die Gemeinde ist gemäss Art. 85 Abs. 3 KRG beauftragt, das Bauwesen so zu organisieren, dass ein fachlich kompetenter, wirksamer, zeitgerechter und koordinierter Vollzug gewährleistet ist. Um die Bautätigkeiten rund um das WEF-Jahrestreffen in geordneten Bahnen zu halten, erliess der Kleine Landrat im Hinblick auf das Jahrestreffen im Januar 2019 erstmals ein Reglement mit zusätzlichen, notwendig gewordenen Vorschriften betreffend das Bewilligungsverfahren sowie die Auf- und Abbauzeiten für temporäre Projekte (Reglement zum Bewilligungsverfahren von temporären Projekten und zur Verkehrsregelung während Jahrestreffen des World Economic Forum, Reglement TPV WEF, DRB 60.10). Dieses Regelkonzept wurde in den letzten drei Jahren laufend angepasst.
3. Die im Reglement TPV WEF enthaltenen Regeln haben sich bewährt und haben es der Gemeinde Davos erst erlaubt, sämtliche Bautätigkeiten inklusive Umnutzungen von Verkaufsgeschäften zu registrieren und zu kontrollieren. Inzwischen haben die Bautätigkeiten rund um die WEF-Jahrestreffen aber ein Ausmass erreicht, welches von der Gemeinde weitere und einschränkendere Massnahmen verlangt. Zwar wurden in den vergangenen Jahren stets ähnlich viele Projekte umgesetzt, die einzelnen Projekte werden jedoch immer grösser dimensioniert und aufwändiger gestaltet, so dass deren Aufbau auch immer mehr öffentlichen Raum einnimmt. Hinzu kommt, dass das WEF in einem regelmässigen Zyklus immer wieder auch sehr früh im Jahr stattfindet, so dass die erste Woche der in der Regel auf zwei Wochen beschränkte Aufbauzeit auch in die touristisch sehr stark besuchte Neujahreswoche fallen

kann. Da sich jeweils rund 140 Projekte anmelden und sich 90% dieser Projekte an der Promenade dicht aneinanderdrängen, schafft deren Auf- und Abbau sowie auch deren Nutzung auf einer der Hauptverkehrsachsen während einer touristisch sehr gut besetzten Zeit noch grössere Platz- und Verkehrsprobleme. Dies hat im Januar 2023 sowohl von der Bevölkerung und von Gästen als auch von Seiten der Tourismusbranche bis hin zu den Bauenden selber zu zahlreichen negativen Rückmeldungen geführt und den bestehenden Handlungsbedarf aufgezeigt. Insbesondere für die Möglichkeit einer Kontingentierung der stattfindenden Projekte und die Erhebung von Zusatzgebühren, aber auch für die formellen Aspekte ist eine saubere gesetzliche Grundlage notwendig, welche der Kleine Landrat mit der vorliegenden Teilrevision des Baugesetztes schaffen möchte.

B. Erläuterungen zu den geplanten Anpassung von Art. 154 und Art. 158 BauG

1. Im Rahmen der baurechtlichen Vorgaben ist die Baufreiheit gewährleistet. Auch der winterliche Baustopp hindert gemäss aktueller Praxis den Auf- und Abbau von Temporärbauten in der kalten Jahreszeit nicht. Somit war es der Gemeinde Davos nicht möglich, Projekte mit der Begründung der Ortsüberlastung abzulehnen. Mit den geplanten Anpassungen soll dies ändern.
2. Mit den geplanten Anpassungen des Art. 154 BauG sollen die rund um das WEF laufenden baulichen Tätigkeiten nun grundsätzlich unter den winterlichen Baustopp fallen, dies aufgrund der in den letzten Jahren stattgefundenen und absehbaren weiteren Entwicklung, welche zeigen, dass Dritte und insbesondere auch der Tourismus davon durchaus gestört werden. Ausnahmen vom Baustopp sind aber unter einschränkenden Vorgaben möglich. Mit diesem Paradigmenwechsel, d.h. ausgehend von der Gewährung einer Ausnahme sollen auch weitere Massnahmen wie eine Kontingentierung möglich werden, sofern diese in Zukunft notwendig erscheinen. Dadurch, dass man die Auf- und Abbauten rund ums WEF ausnahmsweise unter eng gesteckten Voraussetzungen gestattet, obwohl eigentlich der Winterstopp gilt, kann eine Bewilligung für temporäre Bauvorhaben auch nicht gestützt auf die Grundrechte (Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit) erzwungen werden, zumal ja eigentlich sowieso jegliche Bautätigkeiten in diesem Ausmass verboten wären. Selbstverständlich müssen die Massnahmen dennoch angemessen und verhältnismässig sein.
3. Die kommunale Aufgabe, das Bauwesen so zu organisieren, dass ein fachlich kompetenter, wirksamer, zeitgerechter und koordinierter Vollzug gewährleistet ist (Art. 85 Abs. 3 KRG), stellt die Gemeinde Davos im Zusammenhang mit dem WEF vor besondere Herausforderungen. Die gleichzeitige Behandlung von rund 140 – 170 Baugesuchen im Hinblick auf einen einzigen Event, für den die Projekte fertiggestellt sein müssen, ist im kantonalen Raumplanungsgesetz nicht vorgesehen. Für die Bewältigung dieser Aufgabe musste die Gemeinde Davos deshalb einen eigenen Verfahrensablauf mit strikte zu beachteten Fristen und Terminen vorgeben. So müssen alle Gesuche bis zum 30. September vor dem nächsten WEF

eingereicht werden. Die Gesuche werden dann vorerst provisorisch bewilligt unter Vorbehalt der Genehmigung eines bis zum 31. Oktober einzureichenden Betriebskonzepts mit Details zu den Bautagen und den verwendeten Baumaschinen. Die Genehmigung des Betriebskonzepts lässt die provisorische Bewilligung dann definitiv werden und wird deshalb auch definitive Bewilligung genannt. Die Angaben im Betriebskonzept ermöglichen der für die Koordination der Bauzeiten der Projekte verantwortlichen Person, während den Monaten November und Dezember im Hinblick auf eine optimale und verträgliche Nutzung des öffentlichen Grunds den eigentlichen Logistikplan zu erstellen und den Verkehrsdienst zu organisieren. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und soll über die geplante Vorlage ebenfalls auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn gestellt werden.

4. Mit der Einführung des neuen Bewilligungs- und Logistikkonzepts für Bauten anlässlich des WEF Jahrestreffens wurde auch beabsichtigt, den damit verbundenen Aufwand gestützt auf das Verursacherprinzip über Gebühren und Abgaben über die Gesuchsteller zu decken. Für diese Gebühren und Abgaben soll in Art. 158 Abs. 2 BauG eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die Höhe der Gebühr wurde bisher in jedem Jahr dem geschätzten Aufwand angepasst. Neu soll die Gebühr während 5 Jahren gleich hoch bleiben und Aufwand und Überschuss mit einem schematischen Schlüssel gestützt auf die Daten seit 2019 festgelegt werden können. Der so berechnete Überschuss soll in den Fonds für Projekte zur Verminderung von CO₂-Immissionen eingespiessen werden, währenddem der zur Deckung des Aufwands voraussichtlich benötigte Anteil weiterhin in den allgemeinen Haushalt fliessen soll. Auch wenn der Aufwand im Laufe der Jahre kleiner werden sollte, beispielsweise durch digitalisierte Abläufe, soll die Gebühr eine gewisse Höhe beibehalten und dadurch auch eine gewisse Lenkungsfunktion übernehmen. Aus diesem Grund wurde die hier in Frage stehende Vorlage sowohl vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden als auch vom kantonalen Steueramt vorgeprüft.
5. Zur Höhe der Gebühren und Abgaben resp. zu dem auf Fr. 1'000.00 festgesetzten Maximalansatz ist anzumerken, dass bei Einführung des Konzepts für die Benutzung einer öffentlichen Fläche pro Tag eine Gebühr von Fr. 1'500.00 und für private Bautage eine Gebühr von Fr. 1'000.00 verlangt wurde. Damit konnten damals die Initialkosten des neuen Konzepts knapp gedeckt werden. In den Folgejahren konnte man die Gebühren sukzessive senken, bis man für das Jahrestreffen 2023 bei einer Gebühr von Fr. 550.00 pro Benutzungstag öffentliche Logistikfläche, Fr. 250.00 für private Bautage sowie Fr. 400.00 pro Fahrzeug angelangt ist. Wie hoch die zukünftigen Aufwendungen der Gemeinde sein werden, ist von diversen, teilweise nicht vorhersehbaren Faktoren abhängig. Es gilt, dem Kleinen Landrat den notwendigen Spielraum für die konkrete Festlegung der Gebühren und Abgaben zu belassen, diesen gleichzeitig aber auch angemessen einzuschränken und so die Betroffenen vor Gebühren in willkürlicher Höhe zu schützen. Ebenso soll ein baldiger Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe vermieden werden. Der auf Fr. 1'000.00 festgelegte Maximalbetrag liegt im Durchschnittsbereich der letzten Jahre für die höchste Gebühr (Benutzungsgebühr öffentliche Logistikfläche) und erscheint unter den genannten Umständen angemessen.

C. Vorprüfung

Am 2. Mai 2023 beschloss der Kleine Landrat, die Teilrevision von Art. 154 und 158 des Baugesetzes zusammen mit dem Planungsbericht beim Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden (ARE) in die Vorprüfung zu schicken. Gleichzeitig wurde der neue Art. 158 Abs. 2 des Baugesetzes beim kantonalen Steueramt in die Vorprüfung geschickt. Am 18. September 2023 stellte das ARE u.a. gestützt auf die Beurteilung der kantonalen Steuerverwaltung fest, dass sich zu den von der Gemeinde Davos vorgesehenen Änderungen des Baugesetzes keine materiellen Vorbehalte ergeben. Das ARE begrüßte ausserdem in formeller Hinsicht, das von der Gemeinde geplante Vorgehen, die Bestimmungen mittels einer Ortsplanungsrevision im kommunalen Baugesetz zu verankern. Entsprechend beschloss der Kleine Landrat am 3. Oktober 2023, die Teilrevision zusammen mit dem Planungsbericht sowie dem kantonalen Vorprüfungsbericht in die Mitwirkung zu geben.

D. Mitwirkungsaufgabe

Die Vorlage wurde vom 10. Oktober bis zum 8. November 2023 aufgelegt. Es gingen 5 Mitwirkungseingaben ein. Hinter zwei dieser Eingaben stehen mehrere Personen gleichzeitig.

Hauptsächlich wurde kritisiert, dass die Teilrevision gegen Eigentumsrechte und gegen die Wirtschaftsfreiheit verstosse. Die vorgesehenen Massnahmen seien zu streng und gingen zu weit. Zusätzlich seien die Gebühren zu hoch und bewusst abschreckend gewählt.

2 Voten haben sich für strengere Regeln ausgesprochen. In einer Eingabe wurde vorgeschlagen, die Baubewilligungen vom Einverständnis des WEF abhängig zu machen. Eine Einzelperson schlägt vor, die Auf- und Abbauphase auf jeweils 3 Tage zu verkürzen.

Den Argumenten der Gegner der Vorlage kann zusammengefasst entgegengehalten werden, dass kein Grundrecht absolut gilt. Auch Grundrechte können eingeschränkt werden, sofern eine gesetzliche Grundlage dafür besteht, die Einschränkung im öffentlichen Interesse steht und verhältnismässig ist. Strengere Massnahmen vorzunehmen, liegt vorliegend klar im öffentlichen Interesse. Der Kleine Landrat ist bei der konkreten Umsetzung immer noch an das Prinzip der Verhältnismässigkeit gebunden, d.h. es wird – wie in der Gesetzesvorlage ausdrücklich erwähnt - auch in Zukunft nur das unternommen, was notwendig erscheint. Aus diesen Gründen ist eine Grundrechtsverletzung nicht zu befürchten. Die Höhe des Maximalbetrags für die zusätzlichen Gebühren ist einerseits durch Erfahrungswerte aus den vergangenen Jahren gerechtfertigt. Ausserdem steht es dem Gesetzgeber frei, Abgaben und Gebühren auch einen lenkenden Charakter zu verleihen. Dies erscheint bei vorliegender Thematik sinnvoll und wurde von der kantonalen Steuerverwaltung nicht beanstandet.

E. Zuständigkeit und Inkrafttreten

Erlass und Änderungen des Baugesetzes unterliegen der Abstimmung in der Gemeinde (Art. 48 Abs. 1 KRG). Die Änderung des Baugesetzes bedarf zusätzlich der Genehmigung durch die Kantonsregierung und tritt mit dem Genehmigungsbeschluss in Kraft (Art. 49 Abs. 1 KRG).