Amt für Raumentwicklung Graubünden
Uffizi per il svilup dal territori dal chantun Grischun
Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni

Telefon +41 (0)81 257 23 23, Internet: www.are.gr.ch, E-Mail: info@are.gr.ch

Amt für Raumentwicklung GR, Ringstrasse 10, 7001 Chur

A-Post

Kleiner Landrat der Gemeinde Davos
Rathaus
Berglistutz 1
Postfach
7270 Davos Platz 1

EINGEGANGEN AM 21. OKT. 2025

Chur, 20. Oktober 2025

2024/0373 Ri

Gemeinde Davos
Teilrevision der Ortsplanung
Gesetz über Zweitwohnungen der Gemeinde Davos (kommunales Zweitwohnungsgesetz; GZWD)
Anpassungen und Ergänzungen
Vorprüfung

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 18. September 2024 hat uns Ihr Rechtskonsulent Dr. iur. Conradin Menn in Ihrem Auftrag die Teilrevision des Gesetzes über Zweitwohnungen der Gemeinde Davos (kommunales Zweitwohnungsgesetz [GZWD]) zur Durchführung des kantonalen Vorprüfungsverfahrens im Sinne von Art. 12 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) zugestellt:

- Teilrevision GZWD undatiert (revidierte Bestimmungen in blau)
- Planungsbericht gemäss Art. 12 KRVO zur Teilrevision des GZWD undatiert
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 3. September 2024 betreffend Vorprüfung der Teilrevision des GZWD durch das Amt für Raumentwicklung (ARE)

Mit E-Mail vom 2. Juni 2025 erreichte uns aufgrund eines neuen Beschlusses des Kleinen Landrats vom 27. Mai 2025 eine angepasste Version der Teilrevision des GZWD, welche die folgenden Unterlagen umfasst:

- In der Zwischenzeit nochmals überarbeitete Version des GZWD undatiert, wobei die bereits am 18. September 2024 zur Vorprüfung eingereichten Änderungen im GZWD in blauer Farbe gekennzeichnet sind und die zusätzlich vorgenommenen Überarbeitungen beziehungsweise Ergänzungen oder Streichungen im GZWD in roter Farbe markiert sind

- Angepasster Planungsbericht gemäss Art. 12 KRVO zur Teilrevision des GZWD undatiert
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 27. Mai 2025 betreffend Gesuch um Vorprüfung der überarbeiteten Vorlage zur Teilrevision des GZWD durch das ARE

Sie ersuchen uns, die zusätzlich vorgenommenen Änderungen im GZWD in die laufende Vorprüfung einfliessen zu lassen.

Die interessierten kantonalen Stellen hatten in der verwaltungsinternen Vernehmlassung Gelegenheit, die Unterlagen einzusehen und Stellung zu nehmen. Schriftlich geäussert haben sich:

- Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS)
- Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT)
- Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA)
- Steuerverwaltung (STV)

Nachfolgend sind die Ergebnisse der Vernehmlassung in Kombination mit unserer raumplanerischen Prüfung als Bericht zusammengefasst.

Die für die Genehmigung zuständige Regierung hat sich – wie im Vorprüfungsverfahren üblich – noch nicht zur Vorlage geäussert.

1. Inhalt der Ortsplanungsrevision

Mit Beschluss Nr. 813 vom 5. November 2019 hat die Regierung das im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung am 19. Mai 2019 von den Stimmberechtigten Gemeinde Davos beschlossene Gesetz über Zweitwohnungen (kommunales Zweitwohnungsgesetz; GZWD) genehmigt. Aufgrund der sich zuspitzenden Situation am Wohnungsmarkt für Einheimische sowie wegen der am 1. Oktober 2024 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (ZWG) soll das GZWD nun geändert respektive ergänzt werden.

Die Gemeinde Davos hat aufgrund des festgestellten Mangels an geeignetem und wirtschaftlich tragbarem Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung verschiedene **Strategien** festgelegt. **Raumplanungsrechtliche Regelung zum Erhalt von bestehendem Erstwohnraum** sollen dabei ein wichtiges Element bilden. Konkret sollen Regelungen zum Einsatz kommen, welche sicherstellen, dass für verschiedene bauliche Massnahmen an Bauten an zentralen Lagen, welche einen hohen Anteil an Mietwohnungen aufweisen, ein angemessener Anteil der bestehenden Erstwohnungen (EW) auch zukünftig zur Verfügung steht. Dabei ist die Möglichkeit einer Ersatzabgabe vorgesehen, welche den Eigentümern Spielraum lässt und welche gleichzeitig zur Finanzierung von Massnahmen auf Grundlage der von der Gemeinde erarbeiteten Wohnraumstrategie beiträgt.

Das am 1. Oktober 2024 in Kraft getretene teilrevidierte ZWG enthält Erleichterungen für Wohnungen, die vor dem 11. März 2012 rechtmässig bestanden oder rechtmässig bewilligt worden waren (sogenannte altrechtliche Wohnungen), nun jedoch abgerissen und durch neue Wohnungen ersetzt werden sollen. Wer abreisst und neu baut, soll neu nicht nur die Wohnfläche um knapp einen Drittel vergrössern dürfen, sondern es sollen auch zusätzliche Wohnungen entstehen dürfen. Eine Nutzungsbeschränkung nach dem ZWG (Erstwohnungsauflage) ist in diesen Fällen nicht mehr notwendig. Laut Beurteilung der Gemeinde erweisen sich die mit der erwähnten Teilrevision des ZWG geschaffenen Möglichkeiten bei Ersatzneubauten als sehr nachteilig hinsichtlich des Erhalts von heute bestehendem Erstwohnraum. So sind bei der Gemeinde auch bereits Gesuche für Ersatzbauten eingegangen, die sich auf die revidierten Bestimmungen des ZWG stützen.

Kern der Teilrevision des GZWD bildet der neue Art. 11a GZWD, wonach in der **Zentrumszone**, in der **Zone für städtisches Wohnen**, in der **Zone „Wohnen Dorf/Platz"** und in der **Zone für Arbeiten und Wohnen** die Nutzung von **Mehrfamilienhäusern (MFH) mit mindestens vier altrechtlichen Wohnungen** beschränkt wird, **soweit eine der folgenden (baulichen) Massnahmen vorgenommen wird:**

- **Abbruch eines entsprechenden Gebäudes sowie Wiederaufbau mit einer Wohnnutzung,**
- **Auskernung und Ausbau mit einer Wohnnutzung,**
- **Erweiterung mit einer Wohnnutzung,**
- **Änderung des Bestandes an altrechtlichen Wohnungen durch Zusammenlegung oder Aufteilung von Wohneinheiten oder**
- **Begründung von Stockwerkeigentum zur Wohnnutzung**.

Bei den erwähnten Massnahmen sind neu mindestens 50 % der vorbestehenden Hauptnutzfläche (HNF) der altrechtlichen Wohnungen als EW auszuscheiden und zu nutzen. Damit bezieht sich die Anteilsregelung von mindestens 50 % EW ausschliesslich auf die vorbestandene HNF der altrechtlichen Wohnungen. Die darüberhinausgehende Wohnfläche (also auch die nach ZWG gegebene Möglichkeit zur Erweiterung um 30 % ohne Nutzungsbeschränkung) muss zwingend in Form von EW erstellt werden (falls überhaupt Wohnungen gebaut werden). **Mit dieser Regelung wird die mit der am 1. Oktober 2024 in Kraft getretenen Teilrevision des ZWG erfolgte Erleichterung bei Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen auf kommunaler Ebene in den erwähnten Zonen ausgesetzt und zum Erhalt von altrechtlichen EW auf weitere Fälle ausgedehnt.**

Die vorliegend vorzuprüfenden Bestimmungen zielen darauf ab, bei bestimmten Eingriffen in den altrechtlichen Wohnungsbestand und an zentralen Lagen mit dichter Bebauung mit MFH zur Miete über eine Erstwohnungsquote dem potenziellen Verlust von Erstwohnraum in geeigneter Form zu begegnen. Zusammen mit den weiteren Instrumenten der Wohnraumstrategie soll damit die Situation auf dem Wohnungsmarkt für Ortsansässige verbessert werden.

Damit die verfassungsmässige Eigentumsgarantie gewährleistet ist, besteht laut neuem Art. 11b GZWD die Möglichkeit, sich über eine finanzielle Abgeltung von der vorerwähnten Nutzungsbeschränkung angemessen, nämlich zur Hälfte zu befreien. Die Höhe der Abgeltung beträgt CHF 2'000.00 pro m^2 der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen vorbestehenden HNF der altrechtlichen Wohnung. Im Hinblick auf eine gewisse Lenkungswirkung leitet sich dieser Betrag aus der Ertragswertermittlung her.

Die hier vorzuprüfenden neuen Bestimmungen des GZWD sind teilweise strenger als die Regelungen des ZWG. Sie beruhen laut den Ausführungen im vorliegenden Bericht indessen auf einer gesetzlichen Grundlage (GZWD), liegen im öffentlichen Interesse (Sicherung eines angemessenen Erstwohnungsanteils bei baulichen Massnahmen an altrechtlichen Wohnbauten) und sind nach Einschätzung der Gemeinde verhältnismässig (Erhalt von Erstwohnraum respektive Vermeidung von unerwünschten Entwicklungen sowie einer Anteilsregelung mit teilweiser Abgeltungsmöglichkeit).

2. Formelle Beurteilung der eingereichten Unterlagen: Berichterstattung

Die Berichterstattung der Gemeinde zur vorliegenden Teilrevision des GZWD liegt in Form eines Berichtes gemäss Art. 12 KRVO vor. Diesbezüglich wird die Gemeinde auf Art. 47 Abs. 1 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) hingewiesen, wonach die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt – also die Gemeinde –, der kantonalen Genehmigungsbehörde unter anderem Bericht darüber erstatten muss, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (vgl. Art. 1 und Art. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung; RPG; SR 700), die Anregungen aus der Bevölkerung (vgl. Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen.
Basierend auf die vorstehenden Ausführungen muss die Gemeinde ihre Berichterstattung an die Kantonsregierung in Form eines Planungs- und Mitwirkungsberichts (PMB) nach Art. 47 RPV verfassen und im Hinblick auf die Durchführung des Genehmigungsverfahrens einreichen. Die Vorlage muss entsprechend ergänzt werden.

3. Materielle Beurteilung der vorgesehenen Änderungen und Anpassungen am GZWD

3.1 Einleitende Bemerkungen

Die Gemeinde Davos hat anhand ihrer Wohnraumstrategie den Bedarf für die Einführung einer **Erstwohnungsanteilsregelung (EW-Anteilsregelung)** vor dem Hintergrund von Art. 12 ZWG plausibel aufgezeigt. Es wird jedoch eine Ungleichbehandlung geschaffen, da die **EW-Anteilsregelung** nicht übers ganze Gemeindegebiet wirkt, sondern nur für einige speziellen Nutzungszonen eingeführt werden soll.

Liegt ein sachlicher Grund vor, kann eine Ungleichbehandlung begründet werden. Die im vorliegenden Bericht zum GZWD aufgeführten Gründe für die Wahl der Zonen an zentraler Lage mit dichter Bebauung mit MFH sind nachvollziehbar. Zudem ist es sicher sinnvoll, wenn nur Gebäude mit mehreren altrechtlichen Wohnungen von der EW-Anteilspflicht betroffen sind. Damit kann vermieden werden, dass Wohnblocks mit günstigen EW durch Investoren erworben, abgerissen, neu aufgebaut und alsdann zu hohen Preisen als Zweitwohnungen (ZW) verkauft werden.

Positiv zu werten ist, dass – im entsprechenden Perimeter – alle Gebäude mit altrechtlichen Wohnungen betroffen sind, somit sowohl diejenigen mit einer ZW-Nutzung als auch diejenigen mit einer EW-Nutzung. Beschränkende Massnahmen, die nur Wohnungen betreffen, die als EW genutzt werden (während Wohnungen, die als ZW genutzt werden, keinen Beschränkungen unterliegen würden), wären als äusserst problematisch zu beurteilen, zumal damit nur die einheimische Bevölkerung sowie die Eigentümerschaft, welche ihre Wohnungen Einheimischen zur Verfügung stellt, konfrontiert wären.

Ein Problem bei EW-Anteilsregelungen besteht darin, dass die Eigentümerschaft auf bauliche Eingriffe ausweichen kann, die der Anteilsregelung nicht unterstehen. Auch ist vorgängig wohl schwer absehbar, ob, wann und wo neue EW entstehen. Eine konsequente Mobilisierung ist im Gegensatz dazu eher plan- und voraussehbar. Zu beachten ist, dass die Einführung einer EW-Anteilsregelung nicht dazu führen sollte, dass EW erstellt werden, die im Markt nicht nachgefragt werden. Das heisst, dass ein Bedarf an EW vorhanden sein muss, damit sich die Massnahme auch als verhältnismässig, geeignet, erforderlich und letztlich zumutbar erweist. Letztlich stellt sich die Frage, wie mit der EW-Anteilsregelung umgegangen wird, wenn wieder genügend EW im Markt vorhanden sind.

Die Möglichkeit, eine Abgabe zu leisten, ist zu begrüssen, da damit einige Punkte, die oben dargelegt wurden und allenfalls problematisch sein könnten, relativiert werden. Insbesondere kann die Abgabe gewählt werden, wenn sich die Realisierung der EW-Anteile aus irgendwelchen Gründen als schwierig erweist. Die Abgabemöglichkeiten wurden in der neuen Fassung des GZWD-Entwurfs vom Mai 2025 indes stark eingeschränkt.

Grundsätzlich wird die im September 2024 eingereichte Version als praktikabler und gemässigter beurteilt. Die vorliegende Version von Art. 11a ist hingegen sehr einschneidend für die Eigentümer der betroffenen altrechtlichen Wohnungen beziehungsweise Gebäude. Die Auswirkung auf die zukünftigen (baulichen) Massnahmen, die eine solche Einschränkung auslöst, ist ungewiss und schwer planbar. Mit anderen Worten ist unklar, ob das Ziel viele zusätzliche EW zu generieren, damit wirklich erreicht werden kann oder ob damit eher ein Stillstand an Investitionen und zweckmässiger Verdichtung entstehen wird. Basierend auf unsere vorstehenden Ausführungen empfehlen wir der Gemeinde, die Bestimmungen des GZWD nochmals zu überprüfen.

3.2 Spezifische Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 Art. 11a [neu] Nutzungsbeschränkung von altrechtlichen Wohnungen infolge von baulichen Massnahmen

a) Bemerkungen zu Absatz 1

> Art. 11a *[neu]*
>
> [1] In der Zentrumszone, der Zone für städtisches Wohnen, der Zone für Wohnen Dorf/Platz und der Zone für Arbeiten und Wohnen ist die Nutzung von Gebäuden mit mindestens vier altrechtlichen Wohnungen beschränkt, soweit ein entsprechendes Gebäude abgebrochen und mit einer Wohnnutzung wieder aufgebaut, ausgekernt und mit einer Wohnnutzung neu ausgebaut, um eine Wohnnutzung erweitert oder der Bestand an altrechtliche Wohnungen durch Zusammenlegung oder Aufteilung von Wohneinheiten geändert oder Stockwerkeigentum zur Wohnnutzung begründet wird.

Zu den in Art. 11a Abs. 1 GZWD erwähnten Tatbeständen, die eine EW-Anteilspflicht begründen, ergeben sich die folgenden Bemerkungen:

- **EW-Anteilspflicht, wenn das Haus abgebrochen und mit einer Wohnnutzung wieder aufgebaut wird oder wenn das Haus ausgekernt und mit einer Wohnnutzung neu ausgebaut wird**

Die vorerwähnten baulichen Massnahmen, die die EW-Anteilsregelung begründen, sind nachvollziehbar. Die im Mai 2025 eingefügte Ergänzung «mit einer Wohnnutzung» macht die Bestimmung jedoch komplizierter. Es wird damit deutlich, dass auch Ersatzbauten ohne Wohnzwecke (zum Beispiel Gewerbebauten) entstehen können. Vor dem Hintergrund der Knappheit an EW wäre es zweckmässig, wenn bei grösseren baulichen Massnahmen zwingend wieder Wohnungen entstehen würden. Letztlich bleibt es aber der Gemeinde überlassen, die für sie ideale Konzeption der EW-Anteilsregelung zu wählen.

- **EW-Anteilspflicht beim Zusammenlegen und Aufteilen von altrechtlichen Wohnungen**

Die EW-Anteilsregelung greift in Anwendung von Art. 11a GZWD zudem in den betroffenen Gebieten und Gebäuden, wenn der Bestand an altrechtlichen Wohnungen durch Zusammenlegung oder Aufteilung von Wohneinheiten geändert wird.

Diese Regelung erscheint nicht nur betreffend die Sinnhaftigkeit, sondern auch aus rechtlicher Sicht sehr fragwürdig. Eigentlich soll gemäss Grundverständnis die EW-Anteilspflicht nur dann greifen, wenn das ganze Gebäude mit baulichen Massnahmen in Bezug auf alle darin befindlichen Wohnungen angetastet wird. Beim Splitting und Zusammenlegen von Wohnungen reicht es gemäss Gesetzeswortlaut jedoch, wenn nur eine Wohnung umgebaut wird. Damit wäre eine Ungleichbehandlung zu anderen Wohnungseigentümern gegeben, die nicht mit sachlichen Gründen erklärt werden könnte.

Eine Ausdehnung der EW-Anteilspflicht auf Zusammenlegungen und Aufteilungen von Wohnungen sollte daher nur dann erfolgen, wenn alle altrechtlichen Wohnungen im Gebäude – entsprechend der Auskernung – angetastet würden. Insofern würde die EW-Anteilspflicht greifen, wenn ausgekernt würde oder wenn ohne Auskernung im Rahmen von Renovierungen und Umbauten aller Wohnungen beziehungsweise des ganzen Gebäudes die Anzahl der Wohneinheiten geändert würde. Entsprechend wird empfohlen, entweder auf die Ausdehnung der EW-

Anteilspflicht beim Zusammenlegen und Splitting zu verzichten oder sie wie vorstehend beschrieben auszugestalten.

Will man das Splitting von altrechtlichen Wohnungen, welches seit dem1.Oktober 2024 gemäss ZWG auch bei Erweiterungen möglich ist, verhindern, kann das auch direkt verboten werden. Will man wegen des gelockerten ZWG Erweiterungen beim Splitting verhindern, kann das genau so geregelt werden. Solche Eingriffe wären weit weniger einschränkend.

- **EW-Anteilspflicht, wenn ein entsprechendes Gebäude um eine Wohnnutzung erweitert wird**

Die EW-Anteilsregelung greift neu zudem in den entsprechenden Gebieten und Gebäuden,falls ein entsprechendes Gebäude um eine Wohnnutzung erweitert wird.

Würde bei einem MFH mit beispielsweise fünf altrechtlichen Wohnungen von total 600 m^2 HNF eine Wohnung im Umfang von 150m^2 dazu gebaut, wären 300 m^2 (beziehungsweise 50 % der vorbestandenen HNF) und weiter (wegen der als Gegenmassnahme zur Lex Candinas im GZWD vorgesehenen Ergänzung) die neuen 150 m^2 ebenfalls als EW auszugestalten. Vom Endergebnis einer HNF von 750 m^2 würden 300 m^2 altrechtlich verbleiben. Und das nur, weil Wohnfläche hinzugebaut wurde. Es stellt sich die Frage, ob so eine Regel nötig ist. Denn die zusätzliche Wohnung wäre bei MFH in der Regel aufgrund des ZWG ohnehin als EW auszugestalten, zumal nach Auffassung des Kantons auch mit der Lex Candinas das Pooling von altrechtlicher HNF unzulässig ist (vgl. dazu die Vollzugshilfe des DVS zum ZWG, Version 3, Kapitel 5 Art. 11 Abs. 2 lit. h und i, Seite 48 ff.).

Die EW-Anteilsregelung würde mit dem neuen Zusatz auch bei der Erweiterung aller Wohnungen oder nur einer einzelnen Wohnung in einem MFH greifen. Es wird in der Praxis wohl aber kaum vorkommen, dass solche Erweiterungen erfolgen, ohne dass abgebrochen oder ausgekernt wird.

Auch bei einer Erweiterung um nur wenige m^2 HNF würde die EW-Anteilsregelung greifen. Würde somit ein MFH mit fünf altrechtlichen Wohnungen von total 600 m^2 um beispielsweise lediglich 20 m^2 erweitert (Einbau einer Sauna im Keller für alle STWE-Eigentümer), so müssten 300 m^2 sowie – wegen der Ergänzung als «Gegenmassnahme» zur Lex Candinas – die weiterten 20 m^2 als EW ausgestaltet werden. Es würden in diesem Fall somit lediglich 300 m^2 HNF als altrechtliche Wohnungen verbleiben. Es kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund dieser Bestimmung kaum neue Wohnungen hinzugebaut würden. Der Gemeinde wird empfohlen, Art. 11a GZWD diesbezüglich zu überprüfen.

- **EW-Anteilspflicht, wenn Stockwerkeigentum (STWE) begründet wird**

Die EW-Anteilsregelung greift zudem in den entsprechenden Gebieten und Gebäuden, wenn Stockwerkeigentum begründet wird.

Würde also in einem Gebäude mit mehr als vier altrechtlichen Wohnungen STWE begründet, es jedoch sonst nicht angetastet, müsste die Hälfte der Fläche der vorbestandenen Wohnungen als EW ausgestaltet werden. Damit würde letztlich die EW-Anteilsregelung nicht einmal an eine bauliche Massnahme geknüpft, sondern an der rechtlichen Ausgestaltung des Eigentums der Wohnungen respektive bei Verkaufsabsicht letztlich an einer Handänderung. Ein solcher Eingriff in das Eigentum ist rechtlich trotz der Möglichkeit der Ablöse von CHF 2'000.00 pro m^2 sehr problematisch und soll nochmals überprüft werden.

b) Bemerkungen zu Absatz 2

GZWD geänderte Revision Juni 2025

~~[2] Bei baulichen Massnahmen nach Abs. 1 sind in Abweichung von Art. 11 Abs. 2 ZWG 50% der anrechenbaren altrechtlichen Bruttogeschossfläche der entsprechenden Wohnungen als Erstwohnungen auszuscheiden.~~

Bei baulichen Massnahmen nach Abs. 1 sind in Abweichung von Art. 11 Abs. 2 ZWG mindestens 50 % der nach Art. 11 Abs. 2 ZWG ohne Nutzungsbeschränkung vorbestehenden HNF der altrechtlichen Wohnungen für Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG auszuscheiden. Die Erstwohnnutzfläche ist gleichzeitig mit den Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach ZWG zu realisieren.

Jede darüber hinausgehende bauliche und nutzungsmässige Änderung ist bei Wohnbauten für Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG bestimmt.

In der Fassung der Revision des GZWD vom September 2024 war die neu entstehende Fläche als Mass für die Berechnung des EW-Anteils massgebend. Davon waren unabhängig von der vorbestandenen altrechtlichen Fläche 50 % als EW auszuscheiden. Damit hätten die Eigentümer durch Hinzubauen von genügend EW die Möglichkeit, die bisherige altrechtliche Fläche zu bewahren, was allenfalls auch der Idee des damaligen Gesetzestextes entsprochen hat. Jedenfalls beinhalteten diese früheren Bestimmungen den Anreiz, nach Möglichkeit zu verdichten und zusätzliche EW zu erstellen, damit die vorbestandene altrechtliche Fläche weiterhin frei genutzt werden kann.

Neu wird zunächst die vorbestandene Fläche als Mass genommen. Das ist grundsätzlich ein guter gangbarer Weg. Hinzu kommt jedoch als sogenannte Gegenmassnahme zur Lex Candinas die weitere Beschränkung, dass jede darüberhinausgehende Wohnfläche, also auch die neu nach ZWG gegebene Möglichkeit zur Erweiterung um 30% ohne Nutzungsbeschränkung, zwingend in Form von EW erstellt werden muss, falls überhaupt Wohnungen gebaut werden. In der Neufassung des GZWD vom Juni 2025 ist folgende Formulierung enthalten: «Jede darüberhinausgehende bauliche und nutzungsmässige Änderung ist bei Wohnbauten für EW gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 ZWG bestimmt.» Somit ist vorbehältlich der Abgabe nach Art. 11b GZWD jede Nutzung, die über die verbliebenen altrechtlichen Wohnungen (im Umfang von 50 % der vorbestandenen altrechtlichen HNF) hinausgeht, für EW bestimmt. Diese Formulierung im neuen Art. 11a Abs. 2 GZWD erweist sich indes als nicht vorbehaltslos verständlich.
Im Kontext mit den Erklärungen in den Berichten ist mit «darüberhinausgehende bauliche und nutzungsmässige Änderung» also gemeint, dass Flächen, die über die Teilfläche, die altrechtlich bleiben darf (nämlich 50 % der vorbestandenen Fläche) hinausgehen, nur als EW genutzt werden dürfen. Allerdings kann das für bauliche Massnahmen, die nicht von Art. 11a Abs. 1 GZWD erfasst sind, nicht gelten.

Insofern wäre die korrekte (und transparente) Formulierung: «In Fällen von Art. 11a Abs. 1 GZWD sind mindestens 50 % der vorbestandenen HNF der altrechtlichen Wohnungen sowie alle weiteren Flächen, die über die vorbestandene altrechtliche HNF hinausgehen, für EW auszuscheiden.» Oder noch ehrlicher und **transparenter: «In Fällen von Art. 11a Abs. 1 GZWD darf höchstens 50 % der vorbestandenen HNF der altrechtlichen Wohnungen weiterhin als HNF für altrechtliche Wohnungen genutzt werden Alle anderen HNF sind für EW auszuscheiden».**

Damit wird klar, dass diese im GZWD als Gegenmassnahme zur Lex Candinas vorgesehenen ergänzende Einschränkung zum einen recht einschneidend, jedoch zum anderen auch intransparent und wohl sprachlich nicht richtig formuliert ist. Zudem ist es auch kaum mehr eine EW-Anteilsregelung, sondern letztlich einerseits ein Umnutzungsverbot und andererseits, sofern

die Wohnung bereits als ZW genutzt wurde, ein teilweises Nutzungsverbot, und zwar in allen Fällen von Art. 11a Abs. 1 GZWD.

Die neue Regelung erscheint insbesondere mit der als Gegenmassnahme zur Lex Candinas im GZWD vorgesehenen Ergänzung nun überladen und teilweise unklar. Aufgrund der fehlenden genügenden Bestimmtheit und Klarheit der Norm (das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann) wird folglich die Genehmigungsfähigkeit dannzumal eingehend zu prüfen sein.

Fazit:

Es ist nicht verständlich, weshalb derart strenge Gegenmassnahmen zur Lex Candinas ins Feld geführt werden sollen. Seit Inkrafttreten des angepassten ZWG am 1. Oktober 2024 kann bei Abbruch und Wiederaufbau auch (beziehungsweise wieder) erweitert werden. Wenn die Gemeinde das beschränken will, kann sie das ganz einfach tun, ohne über diesen eher komplizierteren Weg der EW-Anteilsregelung. Eine EW-Anteilsregelung, mit welcher 50 % der vorbestanden Fläche als EW auszuscheiden wäre, ist ja eigentlich bereits ordentlich. Wenn das nicht reicht, weil nun noch die Möglichkeit einer Erweiterung besteht, kann man die 50 % auch auf die neu entstehende HNF berechnen. Damit wäre die Erweiterung kompensiert. Dass aber die altrechtliche Fläche gleich auf 50 % fix reduziert wird, hat mit einer Gegenmassnahme wohl eher weniger zu tun.

Seit dem 1. Oktober 2024 können auch erweiterte altrechtliche Wohnungen gesplittet werden. Die Erweiterung von Wohnungen eines MFH mit Splitting ist aber wohl nur möglich mit grösseren baulichen Eingriffen. Dann greift ohnehin die EW-Anteilsregelung. Im Übrigen ist eine gesplittete erweiterte ZW gegenüber einer ungesplitteten erweiterten ZW nicht zwingend von Nachteil. Natürlich kommt eine weitere ZW auf den Markt, aber eine andere wird dafür kleiner. Zwei kleinere ZW sind einer grösseren vorzuziehen. Die Flächen werden intensiver genutzt. Die Gemeinde kann die Erweiterung mit Splitting selbstverständlich auch in jedem Fall verbieten, wenn sie das möchte.

Im Übrigen wird genau ermittelt werden müssen, welche Wohnungen nun eine kommunalrechtliche EW-Auflage erhalten und welche eine bundesrechtliche gemäss ZWG. Das ist auch wichtig für die Berechnung der allfälligen Abgabe, welche ja nur betreffend die kommunalen Beschränkungen greifen wird). Dazu zur Erläuterung das folgende Beispiel:

- Vorbestandene altrechtliche Wohnungen mit 600 m^2 HNF (5 Wohnungen à 120 m^2).
- Neu 1000 m^2 HNF, davon 300 m^2 altrechtlich (2 Wohnungen à 150m^2), 700 m^2 als EW (3 Wohnungen à 156m^2, 2 Wohnungen à 116m^2).
- Da gemäss ZWG theoretisch bei optimaler Ausnutzung 780 m^2 altrechtliche HNF möglich wären, gemäss dem vorliegenden Beispiel 2 Wohnungen à je 150 m^2 altrechtlich blieben und 3 Wohnungen à 156 m^2 ohne die kommunale Beschränkung altrechtlich sein könnten, so wären eben diese 3 Wohnungen à je 156 m^2 mit einer kommunalrechtlichen EW-Auflage zu versehen und die zwei weiteren Wohnungen à 116m^2 mit einer bundesrechtlichen Auflage. Das bedeutet auch, dass eine Ablöse beziehungsweise Abgabe nur für die 3 Wohnungen à je 156m^2 HNF möglich wären).

c) Bemerkungen zu Absatz 3

Die Nutzungsbeschränkung in Bezug auf die EW kann bundesrechtlicher oder kommunalrechtlicher Natur sein. Es ist zu beachten, dass Art. 11a Abs. 2 nur dann eine kommunalrechtliche Nutzungsbeschränkung darstellt, wenn die 50 % im neuen Gebäude nicht ohnehin bereits aufgrund des ZWG als EW ausgestaltet werden müssen.

Entsprechend hat die Bauherrschaft – wohl zusammen mit der Baubehörde – die Wohnungen zu bezeichnen, für welche die bundesrechtliche Auflage und für welche die kommunalrechtliche Auflage gilt. Daneben müsste auch die Ersatzabgabe nach Art. 11b GZWD berechnet werden, sofern sie nur als Ersatz für die Nichteinhaltung der effektiven kommunalen Anteilsregelung ausgestaltet sein soll.

3.2.2 Art. 11b [neu] (Ersatzabgabe für Abgeltung Erstwohnungspflicht)

a) Bemerkungen zu Absatz 1

> Art. 11b *[neu]*
>
> [1] Die Erstwohnungspflicht gemäss Art. 11a Abs. 2 kann im Umfang von 50 % der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen ~~anrechenbaren Bruttogeschossfläche~~ vorbestehenden HNF der altrechtlichen Wohnungen ~~des Gebäudes~~ auch durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden.

Die EW-Anteilsregelung kann zur Hälfte mittels Abgabe abgelöst werden. Diesbezüglich festzustellen ist, dass die neue Formulierung in Art. 11b GZWD der im vorliegenden Bericht zur Revision des GZWD beschriebenen Absicht nicht Rechnung trägt. Im Bericht ist die Idee erläutert, dass in Anbetracht der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie die Möglichkeit besteht, sich über eine finanzielle Abgeltung von der im GZWD festgehaltenen Nutzungsbeschränkung angemessen, nämlich zur Hälfte zu befreien. Die Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 GZWD müsste im Sinne der im Bericht beschriebenen Absicht jedoch wie folgt anders formuliert werden, was sehr zu empfehlen wäre und die drastischen Massnahmen wenigstens etwas abfedern würden:

«Die Erstwohnungspflicht gemäss Art. 11a Abs. 2 GZWD kann im Umfang von 50 % der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen HNF der altrechtlichen Wohnungen auch durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden.»
Eigentlich würde die nachfolgende Formulierung auch ausreichend sein:
«Die Erstwohnungspflicht gemäss Art. 11a Abs. 2 GZWD kann im Umfang von 50 % der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen HNF auch durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden». Es ist nämlich logisch, dass nur HNF der altrechtlichen Wohnungen von der kommunalen Beschränkung betroffen sein können.

Fazit:

Die genügende Bestimmtheit der Norm ist fraglich und entspricht zumindest nicht der im vorliegenden Bericht zur Revision des GZWD formulierten Absicht . Eine Genehmigung der Norm kann somit nicht vorbehaltlos in Aussicht gestellt werden. Will daran festgehalten werden, so ist der Wortlaut zu schärfen. Es empfiehlt sich somit, die Variante wie nachstehend ausformuliert zu wählen, was heisst, dass bei der Abgaberegelung nicht auf die vorbestandene Fläche sondern auf die insgesamt mit einer Nutzungsbeschränkung belegte HNF abzustellen ist:
«Die Erstwohnungspflicht gemäss Art. 11a Abs. 2 GZWD kann im Umfang von 50 % der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen HNF auch durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden.»
Dass es sich um die kommunale Nutzungsbeschränkung handelt, ist wohl genügend klar.

Zu prüfen wäre schliesslich noch, ob die Anteilspflicht nicht vollständig abgelöst werden könnte, damit die eher stark einschränkende EW-Anteilsregelung gemildert werden könnte.

b) Bemerkungen zu Absatz 2

[2] Diese Ersatzabgabe beträgt CHF 2'000.00 pro Quadratmeter der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen vorbestehenden HNF der altrechtlichen Wohnungen ~~anrechenbare Bruttogeschossfläche~~. Dieser Betrag entspricht dem Landesindex der Konsumentenpreise im Zeitpunkt der Rechtskraft der vorliegenden Bestimmung. Verändert sich dieser Index um jeweils mehr als 10 % der Punkte, erhöht oder reduziert sich die Ersatzabgabe um jeweils 10 %.

Zu Art. 11b Abs. 2 GZWD ist lediglich anzumerken, dass es reicht, wenn der Frankenbetrag pro Quadratmeter genannt wird. Welche Quadratmeter es sind, wird in Abs. 1 beschrieben. In Abs. 2 kann somit die Passage «...der von der Nutzungsbeschränkung betroffenen vorbestehenden HNF der altrechtlichen Wohnungen...» ersatzlos gestrichen werden.

3.2.3 Art. 11c [neu] Veranlagung und Fälligkeit der Ersatzabgabe

Bemerkungen zu Absatz 4:

[4] Bezahlte Ersatzabgaben werden nicht zurückerstattet.

Es erscheint nicht zulässig, bezahlte Ersatzabgaben nicht zu erstatten, wenn sie nicht geschuldet waren. Eine Rückerstattung kann wohl nur unterbleiben, wenn beispielsweise nach der Bauabnahme oder während des Baus ohne Eingabe einer Projektänderung die Wohnnutzungen der altrechtlichen Wohnungen, für welche die Abgabe geleistet wurde, geändert wurden. Art. 11 c Abs. 4 GZWD muss daher angepasst werden.

3.3 Steuerrechtliche Beurteilung

Die Gemeinde Davos sieht in Art. 11b GZWD die Einführung einer neuen Ersatzabgabe vor. Diese Ersatzabgabe wird bei einer (teilweisen) Aufhebung der EW-Pflicht erhoben. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine solche Abgabe nicht als Lenkungssteuer sondern als Ersatzabgabe (Kausalabgabe) zu qualifizieren. Weiter ist gemäss Bundesgericht auch eine allfällige Lenkungskomponente für die Abgrenzung von Steuern und Kausalabgaben nicht von Bedeutung. Da es sich bei der betreffenden Abgabe nicht um eine Steuer handelt, müssen die Vorgaben des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG; BR 720.200) nicht eingehalten werden.

3.4 Mögliche Alternativen

Die Problematik hinsichtlich eines genügenden und preisgünstigen Angebots an Wohnungen für die einheimische sowie insbesondere die einkommensschwache einheimische Bevölkerung (inklusive Arbeitskräfte) ist vielschichtig. Die freie Nutzbarkeit altrechtlicher Wohnungen, welche für die Gebirgskantone anlässlich der Ausarbeitung des ZWG insbesondere zum Schutz der eigenen Bevölkerung unverhandelbar war, stellt jedoch weder die einzige noch die hauptsächliche Ursache für die Problematik dar. Auch in Gemeinden ohne ZW-Problematik ist der Wohnraum knapp und / oder teuer. Mit Eingriffen in den Bestand der altrechtlichen Wohnungen, welche rechtlich heikel und kaum befriedigend umsetzbar sind, ist nach Ansicht des Kantons zurückhaltend umzugehen.

Andere vielfältig verfügbare Massnahmen zur Schaffung von mehr und auch preisgünstigem Wohnraum sind nach kantonaler Auffassung in der Praxis umsetzbar, rechtlich unproblematischer und damit zielführender. Insbesondere mit ortsplanerischen Massnahmen können die

Gemeinden gezielt und massgeschneidert entsprechend der lokalen Situation Einfluss auf den Wohnungsbau nehmen.

Trotz Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen sind noch ungenutzte Bauzonenreserven vorhanden. Mit deren Mobilisierung kann die Wohnbautätigkeit seitens der Gemeinde insgesamt gefördert werden. Alsdann können in gewissen Gebieten bei konsequenter Mobilisierung der inneren Reserven auch wieder Neueinzonungen erfolgen. Eine aktive Bodenpolitik durch die Gemeinde ermöglicht es, bei Bedarf preisgünstigen Wohnraum für bestimmte Zielgruppen zu realisieren. Bei Ein-, Um- oder Aufzonungen können Vorgaben bezüglich erschwinglichem Wohnraum in der Ortsplanung verankert werden. Höhere Nutzungsmasse und eine grössere Anzahl von Stockwerken führen zu tieferen Preisen pro m^2 Wohnraum, was ebenfalls für Innenentwicklungen spricht.

Im Jahr 2013 hat das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) die Publikation «Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für Städte und Gemeinden» veröffentlicht. Die Publikation enthält zahlreiche Massnahmenvorschläge und -beispiele, welche von den Gemeinden umgesetzt werden können. Ferner hat das Wirtschaftsforum Graubünden mit dem Bericht «Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen» vom April 2022 Ansätze für Gemeinden skizziert, um der Wohnraumknappheit entgegenzutreten. Im September 2022 publizierte das BWO wiederum einen Leitfaden für Gemeinden «Attraktives Wohnen in Berggebieten». Eine weitere Hilfestellung «Angebote der Wohnhilfe für sozialbenachteiligte Haushalte» im sozialen Bereich wurde seitens des BWO und des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Februar 2018 bereitgestellt. Auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat im Jahr 2020 ein Papier «Wohnen – Herausforderungen und Handlungsansätze aus Sicht der Sozialhilfe» verfasst.

Ferner ist auf die Möglichkeit der Erhebung einer ZW-Steuer hinzuweisen, wie sie die Gemeinde Silvaplana vorsieht. Demnach erhebt die Gemeinde auf alle ZW respektive ZW-Nutzungen eine periodische Steuer (2 Promille des Vermögenssteuerwerts der Wohnung pro Jahr). Die EW beziehungsweise die EW-Nutzungen und die touristisch bewirtschafteten ZW sind steuerfrei. Bei den privat bewirtschafteten ZW reduziert sich die Steuer. Diese ZW-Steuer wurde vom Bundesgericht als rechtlich zulässig beurteilt, auch für die vorbestandenen ZW sowie ZW-Nutzungen.

4. Weiteres Vorgehen

Gerne hoffen wir, dass wir Ihnen mit dem vorliegenden Vorprüfungsbericht die notwendigen Anregungen für die Weiterentwicklung der ins Auge gefassten Revision des GZWD übermitteln konnten. Entsprechend empfehlen wir der Gemeinde Davos, die Vorlage im Hinblick auf die Beschlussfassung in der Gemeinde sowie im Hinblick auf das regierungsrätliche Genehmigungsverfahren im Sinne des vorliegenden Vorprüfungsberichts zu überprüfen und entsprechend der Vorschläge anzupassen.

Für Fragen zum vorliegenden Bericht dürfen Sie mich gerne kontaktieren (petra.spescha-riedi@are.gr.ch; 081 257 23 28). ARE und allenfalls auch das DVS stehen Ihnen auch für eine Besprechung zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit und grüssen Sie freundlich.

Abteilung Nutzungsplanung und BAB

Petra Spescha-Riedi, Kreisplanerin

Beilagen (je 2-fach):
- Teilrevision GZWD undatiert
- Bericht gemäss Art. 12 KRVO zur Teilrevision des GZWD undatiert
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 3. September 2024 betreffend Vorprüfung GZWD
- In der Zwischenzeit nochmals überarbeitete Version des GZWD undatiert
- Überarbeiteter Bericht gemäss Art. 12 KRVO zur Teilrevision des GZWD undatiert
- Beschluss des Kleinen Landrates vom 27. Mai 2025 betreffend Vorprüfung GZWD

Kopie per E-Mail (ohne Beilagen):
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales
- Amt für Wirtschaft und Tourismus
- Grundbuchinspektorat und Handelsregister
- Steuerverwaltung