KLEINER LANDRAT

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 30 02
Fax +41 81 414 30 49
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

GEMEINDE DAVOS

Sitzung vom 22.02.2011
Mitgeteilt am 25.02.2011
Protokoll-Nr. 11-138
Reg.-Nr. S4.C

An den Grossen Landrat

Motion Eidenbenz betreffend Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Ein-, Um- und Aufzonungen, Frage der Erheblicherklärung

1. Veranlassung

Am 18. Dezember 2009 reichte Landrat Hans Eidenbenz und drei Mitunterzeichner eine Motion ein, in der eine Abschöpfung von Planungsmehrwerten gefordert wird.

Die Motionäre halten fest, dass Ein-, Um- und Aufzonungen in der Regel mit einem bedeutenden Mehrwert verbunden sind und dass dieser Gewinn mit der Grundstückgewinnsteuer nur zu einem kleinen Teil erfasst wird. Eine Mehrwertabschöpfung erachte auch das Amt für Raumentwicklung Graubünden als zweckmässig. Um eine solche Mehrwertabschöpfung zu erreichen, brauche es eine rechtliche Grundlage, die bis jetzt in Davos fehle. Die mit dieser Abschöpfung erhaltenen finanziellen Mittel sollen ausschliesslich der Erstwohnungsbauförderung zugute kommen.

Das zu schaffende Gesetz solle drei Bestimmungen enthalten, nämlich:
– eine Mehrwertabschöpfung von mindestens 15 bis 30 Prozent, wobei die Gesamtabschöpfung nicht mehr als 60 Prozent beträgt;
– die Rahmenbedingungen für die Erhebung inklusive allfälligen definierten Ausnahmen und
– die Zuweisung der finanziellen Mittel in einen Fonds für die Förderung des Erstwohnungsbaus.

2. Stellungnahme des Kleinen Landrates

Auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden sowie in der Bevölkerung wird die Problematik eines überbordenden Zweitwohnungsbaus mehr und mehr wahrgenommen. So ist es auch zu verstehen, dass das Amt für Raumentwicklung Graubünden bei der vorgesehenen Aufzonung der Bauperimeter Bergbahnen Jakobshorn und Parsenn für die betroffenen Grundstückbesitzer eine Mehrwertabschöpfung von 30 Prozent verlangt.

Es geht grundsätzlich nicht um die Frage „Zweitwohnungsbau – Ja oder Nein?“, sondern nur darum, in welchem Masse und unter welchen Bedingungen dieser wirtschaftlich wichtige Bereich zugelassen oder eingeschränkt werden soll, damit einerseits Arbeitsplätze in der Baubranche erhalten werden können und andererseits nicht die Attraktivität eines Ortes zunehmend darunter leidet.

Konkret sind für den Kleinen Landrat erstens die finanziellen, zweitens die rechtlichen und drittens die sozialpolitischen Kriterien von grösserer Wichtigkeit:

2.1. Finanzielle Sichtweise

Wie eingangs erwähnt, ist einerseits eine Umzonung von Landwirtschaftsfläche in Bauland oder andererseits eine Aufzonung von bestehendem Baugrund mit einem erheblichen Mehrwert verbunden. Je attraktiver der Zweitwohnungsmarkt ist, je weniger Baufläche zur Verfügung steht und je mehr der Zweitwohnungsbau künstlich eingeschränkt wird, desto mehr steigen die Bodenpreise. Da sich in den letzten Jahren die Bautätigkeit zum grossen Teil auf den Zweitwohnungsbau fokussierte, steht Bauland für Erstwohnungen auch für gut verdienende Einwohner zu finanziell verkraftbaren Bedingungen kaum zur Verfügung und für das Gewerbe ist geeignetes Bauland schlicht nicht vorhanden.

Die Preisschere geht aufgrund dieser Ausgangslage immer weiter auseinander. Kostet Landwirtschaftsboden deutlich unter 100 Franken pro Quadratmeter, betragen die aktuellen Preise für Bauland heute bereits über 1'500 Franken pro Quadratmeter, teilweise sogar über 2'000 Franken, insbesondere für Land, welches sich auch für Zweitwohnungen nutzen lässt. Wie uns andere Tourismusorte wie St. Moritz oder Zermatt verdeutlichen, können diese Marktpreise sogar noch auf ein Mehrfaches steigen.

2.2. Rechtliche Sichtweise

Bereits Art. 5 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) sieht vor, dass das kantonale Recht „einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz (gemeint ist RPG) entstehen“, schafft.

Da der Bundesgesetzgeber seinen Auftrag an die Kantone zur Ausgleichung von planungsbedingten Vor- und Nachteilen aber nicht erzwingen kann, hapert es an der konkreten Umsetzung. Wo eine Mehrwertabschöpfung jedoch bereits bekannt ist, liegt der entsprechende Abgabesatz zwischen 15 – 50 Prozent des Bodenmehrwerts, wobei die effektive Abgabe teilweise noch von zusätzlichen Faktoren bestimmt wird.

Der Kanton Graubünden sieht lediglich eine vertragliche Mehrwertabschöpfung durch die Gemeinden vor. Diese Regelung versagt immer dann, wenn Grundeigentümer – aus welchen Gründen auch immer – nicht bereit sind, zu einem solchen öffentlichrechtlichen Vertrag Hand zu bieten. Diesfalls bleibt der Gemeinde nichts anderes übrig, als a) auf die planerische Massnahme zu verzichten oder b) diese planerische Massnahme ohne Mehrwertabschöpfung durchzuziehen, was insbesondere bei Grundstücken inmitten anderer einzuzonender Liegenschaften problematisch ist. So gesehen macht es durchaus Sinn, eine Mehrwertabschöpfungsregelung zu statuieren, welche nicht von der Bereitschaft der involvierten Grundeigentümer abhängt.

Allerdings hat der Kanton eine gesetzlich zwingende Mehrwertabschöpfung gestützt auf den bundesrechtlichen Auftrag gerade nicht vorgesehen, sondern ermächtigt die Gemeinden wie erwähnt nur, bei planerisch bedingten Vor- und Nachteilen „mit dem Betroffenen vertraglich einen angemessenen Ausgleich festzulegen“ (Art. 19 Abs. 3 des kantonalen Raumplanungsgesetzes [KRG]). Es ist nicht klar, ob der Kanton Graubünden damit eine abschliessende Regelung treffen wollte, welche sich auf eine vertragliche Ebene beschränkt, oder ob die Gemeinden aufgrund des allgemeinen Planungsauftrags von Art. 22 KRG immer noch weitergehende Bestimmungen erlassen dürfen. Für die diesbezügliche Kompetenz der Gemeinden spricht, dass im Kanton Graubünden die Festlegung der Nutzungsordnung, unter dem Vorbehalt von anders lautenden Regelungen im KRG, Sache der Gemeinden ist und der betreffende bundesrechtliche Erlass nicht verbindlich bestimmt, dass die betreffende Gesetzgebungskompetenz dem Kanton allein zusteht. Dagegen lässt sich anführen, dass Art. 19 Abs. 3 KRG nur die vertragliche Lösung erwähnt und man daraus ableiten könnte, der Weg über einen hoheitlichen Akt ohne entsprechende KRG-Revision bleibe verschlossen. Vertiefte Abklärungen beim zuständigen kantonalen Departement für Volkswirtschaft und Soziales sind deshalb angezeigt.

Was die Mehrwertabschöpfung als solche betrifft, überlässt der Bund den zuständigen Behörden bezüglich Höhe und Fälligkeit der Abschöpfung eine grosse Gestaltungsfreiheit (vgl. im Einzelnen Bernhard Waldmann/Peter Hänni, N. 12 ff. zu Art. 5 Raumplanungsgesetz). Mit einer Mehrwertabschöpfung verringern sich beim Kanton die Erträge aus den Grundstückgewinn- bzw. Gewinnsteuern, weshalb die kantonalen Steuerbehörden der Abgabe ablehnend begegnen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass aus rechtlicher Sicht die Einführung der vorgesehenen Mehrwertsabschöpfungsregelung nicht unproblematisch ist und eine solche an der fehlenden Kompetenz der Gemeinde scheitern könnte. Mit einem öffentlichrechtlichen Vertrag ist die Abgabe jedoch schon heute einforderbar. Die Gemeinde kann sich dabei ohne Anpassung ihres Baugesetzes direkt auf Art. 19 Abs. 3 KRG stützen.

2.3. Sozialpolitische Sichtweise

Bei einer Umzonung kann zum Teil ein riesiger Mehrwert entstehen, der alleine durch raumplanerische Massnahmen erfolgt, ohne dass der betroffene Grundbesitzer eine Leistung erbringt. Dass dieser Gewinnzuwachs von wenigen Begünstigten in der Bevölkerung zum Teil auf Ablehnung stösst, ist verständlich besonders, wenn mit einer starken Bautätigkeit die Wohnqualität der Nachbarschaft leidet. Schliesslich leiden unter der Verknappung des Baulandes und der damit verbundenen Preissteigerung besonders Bauwillige mit Wohnsitz in Davos. Ausserdem sind indirekt auch die Mieter von dieser Preisspirale betroffen, was die kritische Haltung der Bevölkerung noch verstärkt.

Aufgrund dieser Ausführungen ist nach Meinung des Kleinen Landrates eine Mehrwertabschöpfung überlegenswert. Auch ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Erstwohnungsbau und Gewerbeflächen sinnvoll. Es bleibt aber darauf hinzuweisen, dass eine Mehrwertabschöpfung kein Allerheilmittel ist und dass mit der Minderung einer Ungerechtigkeit eine andere neu entstehen kann. Auch besteht im rechtlichen Bereich erst dann Klarheit, wenn das Bundesgericht entschieden hat.

Trotzdem ist der Kleine Landrat bereit, die Motion entgegen zu nehmen und einen Gesetzestext zu erarbeiten, um bei einer künftigen Zonenplanrevision dieses Mittel zur Hand zu haben.

Antrag an den Grossen Landrat:

Die Motion Hans Eidenbenz betreffend Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Ein-, Um- und Aufzonungen vom 18. Dezember 2009 sei erheblich zu erklären.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

Beilage/n
– Motion Hans Eidenbenz betreffend Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Ein-, Um- und Aufzonungen vom 18. Dezember 2009