

Gemeinde Arosa



Parlamentarischer Auftrag vom 28. Januar 2016

betreffend

**Aufhebung des Gesetzes über die
Kontingentierung von Zweitwohnungen und die
Erhebung einer Lenkungsabgabe**

(kommunales Zweitwohnungsgesetz)

Bericht und Antrag



1. Auftrag

Gemäss Art. 52-56 der Geschäftsordnung für das Gemeindeparlament haben der Auftragssteller Mauro Della Bella und die Mitunterzeichner Peter Mattli, Christoph Junker, Wisi Rütsche und Ludwig Waidacher einen Auftrag mit folgendem Wortlaut eingereicht.

"Sachlage:

Seit dem 1. Januar 2016 ist das Bundesgesetz über Zweitwohnungen in Kraft. Dieses Gesetz regelt die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent. Aufgrund der wirtschaftlich einschneidenden Auswirkungen dieses Gesetzes machen weitere Verschärfungen auf Gemeindeebene keinen Sinn. Ebenfalls ist zu beachten, dass der Zweck des bestehenden Zweitwohnungsgesetzes der Gemeinde Arosa durch das neue Bundesgesetz erfüllt wird.

Auftrag:

Das Gemeindeparlament Arosa beauftragt den Gemeindevorstand hiermit in oben erwähnten Angelegenheit aktiv zu werden und das Verfahren zur Aufhebung des Gesetzes über die Kontingentierung von Zweitwohnungen und Erhebung einer Lenkungsabgabe einzuleiten. "

Dieser Auftrag wurde an der Parlamentssitzung vom 28. Januar 2016 dem Gemeindevorstand überwiesen.

2. Formelles

Gemäss Art. 56 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments kann dieses dem Gemeindevorstand bei der Überweisung eine Frist ansetzen, innert welcher das Geschäft wieder vor das Gemeindeparlament gebracht werden muss. Wird keine Frist angesetzt, so gilt eine Frist von sechs Monaten. Die Frist ist gemäss Art 56 Abs. 1 eingehalten, wenn das Geschäft dem Gemeindeparlament an der ersten Sitzung nach Ablauf der Frist zur Behandlung vorgelegt wird.

Das Gemeindeparlament hat dem Gemeindevorstand bei der Überweisung des Auftrags keine Frist gesetzt. Die sechsmonatige Frist ist am 28. Juli 2016 abgelaufen. Ein Gesuch des Gemeindevorstands, die Frist für das Vorlegen eines Berichts und die Antragsstellung um weitere sechs Monate zu verlängern, wurde vom Gemeindeparlament an seiner Sitzung vom 23. Juni 2016 abgelehnt. Gemäss Organisationsreglement des Gemeindeparlaments ist diesem somit an der Sitzung vom 6. Oktober 2016 ein schriftlicher Bericht und Antrag zum parlamentarischen Antrag zu unterbreiten. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag ist die Frist eingehalten.

3. Bericht des Gemeindevorstands

Durch das Eidgenössische Zweitwohnungsgesetz (ZWG) haben die Bestimmungen des kommunalen Zweitwohnungsgesetzes (KontG) betreffend Kontingentierung weitgehend an Bedeutung verloren. Zu berücksichtigen ist auch, dass das ZWG und KontG die Begriffe nicht einheitlich verwenden. Anders als das ZWG enthält das KontG aber mit der Lenkungsabgabe ein Instrument, mit dem einer Umnutzung altrechtlicher Wohnungen und Gebäude zu Zweitwohnungen (z.B. den Abbruch und Wiederaufbau bestehender Erstwohnungen mit anschliessendem Verkauf als Zweitwohnungen) entgegengewirkt werden kann. Wo trotz Lenkungsabgabe neue Zweitwohnungen gebaut werden, erzielt die Lenkungsabgabe insofern ihren Zweck, dass damit die touristische Infrastruktur gefördert werden kann.

a) Welche Nicht-Erstwohnungen (Zweitwohnungen) sind noch möglich?

Ziel der Bestimmungen des ZWG ist es, den Bau neuer Zweitwohnungen einzuschränken. Die Bestimmungen des ZWG haben somit das gleiche Ziel wie die Bestimmungen betreffend Kontingentierung im des KontG.

Abgesehen von der Erstellung von Erstwohnungen lässt das ZWG in den folgenden Fällen die Schaffung oder Änderung von Wohnungen zu:

Touristisch bewirtschaftete Wohnungen

- Schaffung von touristisch bewirtschafteten Einliegerwohnungen (Art. 7 Abs. 2 lit. a ZWG)
- Schaffung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs (Art. 7 Abs. 2 lit. b ZWG)
- Umnutzung von Erstwohnungen (oder von Wohnungen, die nach Art. 2 Abs. 3 ZWG den Erstwohnungen gleichgestellt sind) zu touristisch bewirtschafteten Wohnungen (Art. 13 lit. a ZWG)
- Umnutzung von touristisch bewirtschafteten Einliegerwohnungen zu, im Rahmen eines strukturierten Beherbergungsbetriebs, touristisch bewirtschafteten Wohnungen und umgekehrt (Art. 13 lit. b ZWG)

Zweitwohnungen

- Schaffung von Zweitwohnungen zum Verkauf, im Umfang von 20% der Hauptnutzfläche, zur Querfinanzierung von neuen oder bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 8 Abs. 1 ZWG)

- Schaffung von Zweitwohnungen ohne Verkauf, zur Vermietung im Umfang von 33% der Hauptnutzfläche zur Querfinanzierung von neuen oder bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 8 Abs. 2 ZWG)
- Schaffung von Zweitwohnungen zum Verkauf und zur Vermietung im bestimmten Umfang zur Querfinanzierung von neuen oder bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben (Art. 8 Abs. 3 ZWG)
- Umnutzung eines vorbestehenden strukturierten Beherbergungsbetriebs im Umfang von maximal 50 % der Hauptnutzfläche bei fehlender Wirtschaftlichkeit (Art. 8 Abs. 4 ZWG)
- Schaffung von Zweitwohnungen in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten innerhalb der Bauzone (Art. 9 ZWG)

Änderung von altrechtlichen Wohnungen

- Umnutzung von Erstwohnungen zu Zweitwohnungen (Art. 11 Abs. 1 ZWG)
- Renovation (Art. 11 Abs. 2 ZWG)
- Umbau mit der Möglichkeit, im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche zusätzliche Wohnungen zu schaffen (Art. 11 Abs. 2 ZWG)
- Abbruch und Wiederaufbau mit der Möglichkeit, im Rahmen der vorbestehenden Hauptnutzfläche zusätzliche Wohnungen zu schaffen (Art. 11 Abs. 2 ZWG)
- Erweiterung um 30 % der vorbestehenden Hauptnutzfläche durch Renovation, Umbau oder Abbruch/Wiederaufbau ohne die Möglichkeit, zusätzliche Wohnungen zu schaffen (Art. 11 Abs. 3 ZWG)
- Wohnungstausch innerhalb eines Gebäudes
- Zusammenlegen von Wohnungen

b) Lenkungsabgabe.

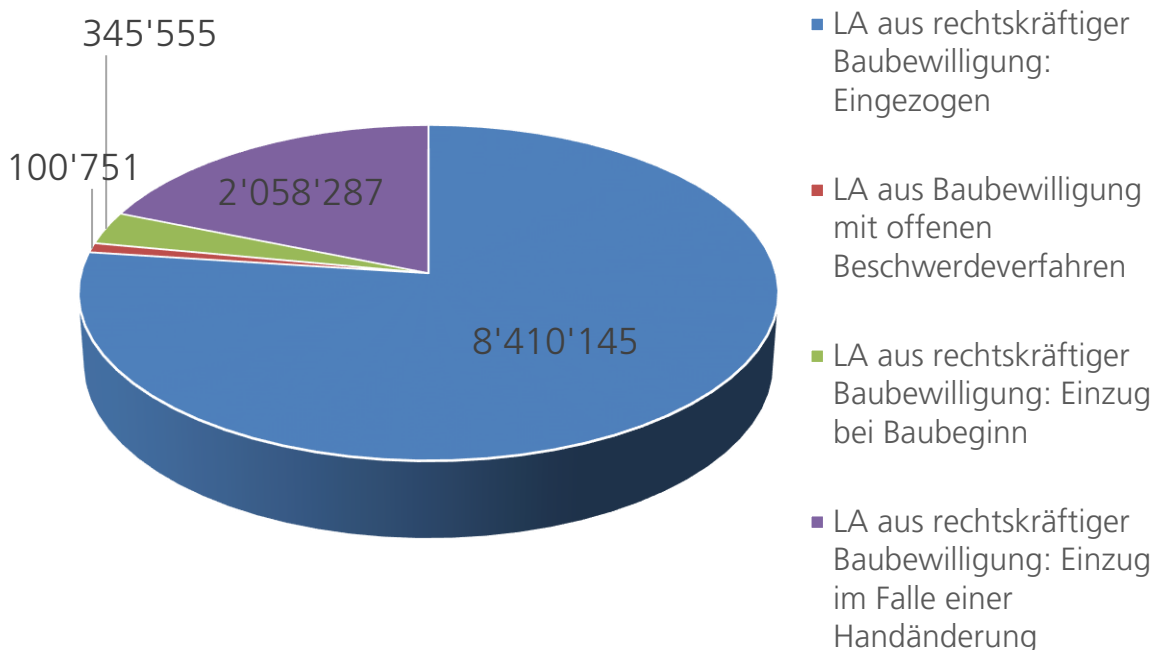
Anders als das ZWG, das lediglich festhält, in welchem Fall und in welchem Umfang überhaupt noch Zweitwohnungen gebaut werden dürfen, enthält das KontG mit den Bestimmungen über die Lenkungsabgabe weitere Mechanismen, welche den Bau und die Umnutzung bestehender Wohnungen oder Wohneinheiten zu Zweitwohnen über wirtschaftliche Anreize lenken sollen. Auch nach Inkrafttreten des ZWG haben diese Bestimmungen insbesondere hinsichtlich der Zusammenlegung oder Umnutzung bestehender Wohneinheiten eine wesentliche Bedeutung.

Wie die nachfolgenden Grafiken aufzeigen, konnten auch nach Inkrafttreten der Eidgenössischen Zweitwohnungsinitiative wesentliche Einnahmen aus der Lenkungsabgabe generiert werden.

Verfügte Lenkungsabgaben seit Einführung des Gesetzes und seit Inkrafttreten der Eidgenössischen Zweitwohnungsinitiative:

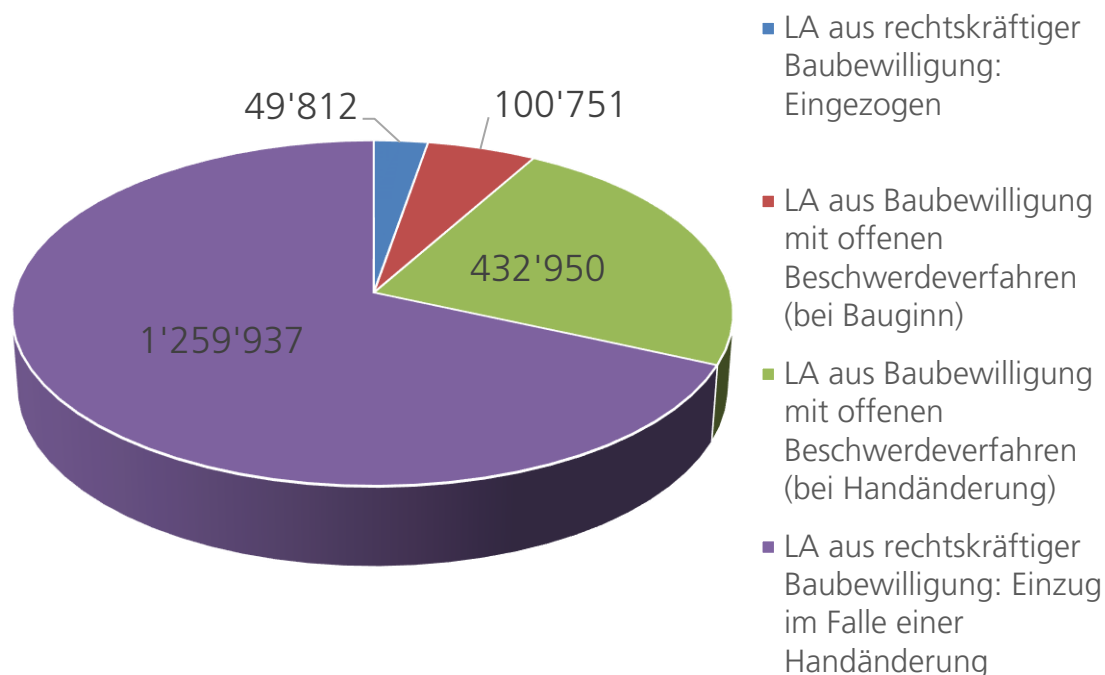
Seit Inkrafttreten des KontG bis heute wurde Lenkungsabgabe im Umfang von CHF 10'914'738.- verfügt. Diese setzt sich wie folgt zusammen:

Verfügte Lenkungsabgabe (LA) seit Inkrafttreten KontG



Entsprechend dem Initiativtext, wonach Baubewilligungen, die zwischen dem 1. Januar 2013 und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen zur Zweitwohnungsinitiative erteilt werden nichtig sind, wurden ab dem 1. Januar 2013 nur noch Baubewilligungen erteilt, die gemäss den zu diesem Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen der Eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung (Zweitwohnungsverordnung) bewilligungsfähig waren. Seit dem 1. Januar 2013 bis heute wurde Lenkungsabgabe im Umfang von CHF 1'843'450.- verfügt. Dies setzt sich wie folgt zusammen:

Verfügte Lenkungsabgabe (LA) seit 1. Januar 2013



Es ist somit zutreffend, dass die bereits eingekommenen Einnahmen aus der Lenkungsabgabe seit Annahme der Eidgenössischen Zweitwohnungsinitiative deutlich abgenommen haben. Die Grafik zeigt aber auch, dass der Lenkungsabgabe insbesondere hinsichtlich des Abbruchs und Wiederaufbaus bestehender Wohneinheiten auch nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative eine grosse Bedeutung zukommt. Über 90% der seit dem 1. Januar 2013 verfügte Lenkungsabgabe wird erst bei Handänderung fällig. Dieser Teil der Lenkungsabgabe wurde gestützt auf Art. 12 lit. c) KontG verfügt, wonach der Ersatzbau oder Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen von der Lenkungsabgabe befreit ist, aber nur solange, bis sie eine Handänderung im Sinne des Gesetzes erfährt.

V.a. im Bereich Abbruch und Wiederaufbau bestehender Wohneinheiten mit anschliessender Handänderung sind bei Beibehaltung des bisherigen Gesetzes auch in Zukunft hohe Einnahmen bei der Lenkungsabgabe zu erwarten.

Verwendung der Lenkungsabgabe:

Die Einnahmen aus der Lenkungsabgaben wurden bislang primär für die Finanzierung touristischer Infrastrukturen im öffentlichen Interesse wie z.B. die Bergbahnverbindung Arosa-Lenzerheide oder den Ausbau der Beschneiungsanlagen im Skigebiet Arosa verwendet. Im Fall einer Aufhebung des Gesetzes müsste neben dem Wegfall des Lenkungszwecks auch mit beträchtlichen Einnahmeausfällen der Gemeinde gerechnet werden. Da die Finanzierung solch touristischer Infrastrukturanlagen in Zukunft ohne die Unterstützung der öffentlichen Hand immer schwieriger werden wird, ist die Aufhebung des KontG nicht nur vor dem Hintergrund des ZWG, sondern auch vor dem Hintergrund der Tourismusfinanzierung in Arosa kritisch zu prüfen.

Bislang wurden aus der Lenkungsabgabe folgende Beträge ausbezahlt oder zugesprochen:

Zugesprochene, ausbezahlte Beiträge aus der Lenkungsabgabe:

Beitrag an die Urdenbahn	CHF 2'000'000.-
Beitrag an die Hörnlibeschneigung	CHF 1'000'000.-
<u>Total:</u>	<u>CHF 3'000'000.-</u>

Zugesprochenen aber noch nicht ausbezahlte Beträge aus der LA:

Pistenkorrektur Junkerehus	CHF 230'000.-
Kinderskilift Kulmwiese	CHF 160'000.-
Ausbau Langlaufinfrastruktur	CHF 205'000.-
Schneekanonen Kulmwiese	CHF 160'000.-
Beitrag an Pumptrack Ochsenbühl	CHF 80'000.-
Ersatz Förderbänder Innerarosa	CHF 600'000.-
<u>Förderung Erstwohnungsbau (EWA)</u>	<u>CHF 2'000'000.-</u>
<u>Total:</u>	<u>CHF 3'435'000.-</u>

Total ausbezahlte und gesprochen Beiträge: CHF 6'435'000.-

Aus rechtskräftigen Baubewilligungen eingezahlt wurden bei der Gemeinde bislang Lenkungsabgabe in Höhe von CHF 8'410'145.-. Nach Abzug der bereits ausbezahlten und zugesprochenen Beiträge verbleiben im Fonds derzeit rund CHF 1'975'145.- zur freien Verwendung. Die restliche verfügte, aber noch nicht einbezahlte Lenkungsabgabe in Höhe von CHF 2'504'593.- kann erst verwendet werden, wenn die Einnahmen definitiv generiert wurden.

4. Weiteres Vorgehen aus Sicht des Gemeindevorstands

Gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 ZWG i.V.m. Art. 35e KRVO können Gemeinden Vorschriften erlassen, welche die Erstellung und Nutzung von Wohnungen stärker einschränken als dies das Zweitwohnungsgesetz des Bundes vorsieht.

Demnach kann betreffend der aufgelisteten Fällen in Erwägung gezogen werden, inwiefern die Gemeinde diese untersagen oder einschränken will (beispielsweise mit Lenkungs- oder Mehrwertabgaben).

Mögliche ergänzende Regelung zum Zweitwohnungsgesetz

Fragen, welche die Gemeinde ausführlicher beantworten sollte:

- Art. 9 - Querfinanzierung von strukturierten Beherbergungsbetrieben
- Art. 10 Umnutzung von bestehenden strukturierten Beherbergungsbetrieben
- Art. 11 Umnutzung von geschützten und ortsbildprägenden strukturierten Beherbergungsbetrieben
- Mehrwert- oder Lenkungsabgabe

5. Antrag

Der Gemeindevorstand empfiehlt, ein neues kommunales Zweitwohnungsgesetz zu erarbeiten und das bestehende Zweitwohnungsgesetz auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen ausser Kraft zu setzen.