AMTSREGISTRATUR
AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG

Genehmigung

GEMEINDE SILVAPLANA

PLANUNGS- UND MITWIRKUNGSBERICHT ZUM ERLASS EINES GESETZES ÜBER DIE ERHEBUNG EINER ZWEITWOHNUNGS-STEUER

(Planungs- und Mitwirkungsbericht i.S.v. Art. 47 RPV und 12 KRVO)

Silvaplana, 25. März 2016

I. Ausgangslage

1. Bestehende Regelung im Baugesetz

Die Gemeindeversammlung Silvaplana hatte am 17. Februar 2010 die Einführung einer jährlichen Steuer auf Zweitwohnungen beschlossen. Zu diesem Zweck hatte sie eine Änderung des kommunalen Baugesetzes vorgenommen und die Art. 62a bis 62c eingefügt. Der Steuersatz beträgt 2 ‰ des Steuerwerts der Zweitwohnung. Touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen fallen nicht unter die Steuerpflicht. Die private Bewirtschaftung kann eine Reduktion der Zweitwohnungssteuer bewirken.

Im Einzelnen lauten die erwähnten Bestimmungen wie folgt:

„Zweitwohnungssteuer Art. 62a

[1] Die Gemeinde erhebt auf allen Zweitwohnungen, d.h. sowohl auf den altrechtlichen Zweitwohnungen wie den deklarierten Zweitwohnungen eine Zweitwohnungssteuer. Nicht steuerpflichtig sind touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen. Bei den privat bewirtschafteten Zweitwohnungen reduziert sich die Zweitwohnungssteuer insoweit, als die Eigentümer/innen nachweisen, dass die betreffende Wohnung in den Hauptsaisonzeiten effektiv touristisch bewirtschaftet worden sind.

[2] Steuerpflichtig sind die natürlichen und juristischen Personen, die am Ende des Kalenderjahres Eigentümer oder Nutzungsberechtigte des Grundstückes sind.

[3] Der Steuersatz beträgt 2 ‰ des Vermögenssteuerwertes der Zweitwohnung am Ende des Kalenderjahres.

Veranlagung der Zweitwohnungssteuer Art. 62b

[1] Die Zweitwohnungssteuer wird durch das Gemeindesteueramt veranlagt.

[2] Die Zweitwohnungssteuer wird mit der Veranlagung und Rechnungstellung fällig und ist innert 30 Tagen an die Gemeinde zu bezahlen.

[3] Näheres bezüglich Veranlagungsverfahren wird in einer Ausführungsverordnung geregelt.

Verwendung der Ersatzabgabe und der Zweitwohnungssteuer Art. 62c

[1] Die Verwendung der Ersatzabgabe und der Zweitwohnungssteuer wird in einem speziellen von der Gemeindeversammlung erlassenen Gesetz geregelt.

Anhang

3. Wohnungsarten

1 ...
2 ...
3 ...
4 ...
5 ...
6 ...
7 Als privat bewirtschaftete Zweitwohnungen gelten Zweitwohnungen, die Ortsansässigen gehören und von diesen in eigener Regie touristisch bewirtschaftet und dadurch maximal ausgelastet werden. Als privat bewirtschaftete Zweitwohnungen werden auch Nichtortsansässigen gehörenden Zweitwohnungen anerkannt, wenn garantiert ist, dass das gesetzgeberische Ziel der maximalen Auslastung der Zweitwohnungen (Förderung warmer Betten/Vermeidung kalter Betten) gleichwohl gesichert ist. Die längerfristig Gästen zur Verfügung überlassenen Wohneinheiten gelten in keinem Fall als privat bewirtschaftet. Die Hauptsaison dauert im Winter jeweils vom 23. Dezember bis 31. März und im Sommer vom 1. Juni bis 31. August.
8 ...
9 ..."

Nachdem diese Zweitwohnungssteuerregelung von der Regierung genehmigt und die dagegen erhobenen Planungsbeschwerden abgewiesen und auch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden diesen Entscheid geschützt hatte, gelangten verschiedene Personen mit Beschwerden in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Mit Urteil vom 27. März 2014 (mitgeteilt am 6. Mai 2014) wies das Schweizerische Bundesgericht die Beschwerden jedoch alle ab und bestätigte damit die Rechtmässigkeit der oben zitierten Regelung (Beilage 1).

2. Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes

Eigentlich hätte die Zweitwohnungssteuer bereits mit Rechtskraft des Verwaltungsgerichtsentscheids per 1. Januar 2013 in Kraft treten sollen. Weil das Urteil des Bundesgerichts damals jedoch noch ausstehend war, hatte der Gemeindevorstand beschlossen, mit dem Inkrafttreten der Zweitwohnungssteuer noch zuzuwarten, zumal zu diesem Zeitpunkt die in Art. 62b Abs. 3 BauG vorbehaltene Ausführungsverordnung bezüglich dem Veranlagungsverfahren noch zu erlassen war. Nach Vorliegen des bundesgerichtlichen Urteils im Mai 2014 beschloss die Gemeindeversammlung vom 25. Juni 2014 dann aber das Inkrafttreten der Zweitwohnungssteuer per 1. Januar 2015. Im Hinblick darauf setzte der Gemeindevorstand sodann eine Arbeitsgruppe für die Erarbeitung dieser Ausführungsverordnung ein, in welche auch Zweitwohnungsbesitzer Einsitz nahmen. Obwohl nach Vorliegen des bundesgerichtlichen Entscheids eigentlich nur mehr die Ausgestal-

tung des Veranlagungsverfahrens zur Diskussion gestanden hatte, verlangten die einsitznehmenden Zweitwohnungsbesitzer, dass bei dieser Gelegenheit auch ihre in den verschiedenen Verfahren vergeblich vorgetragenen Anliegen berücksichtigt werden sollten, vor allem die Anrechnung der Eigennutzung, und zwar nicht wie im Gesetz vorgesehen bezogen auf 160 Tage, sondern lediglich in der Grössenordnung von 60 bis 90 Tagen. Anlässlich der Informationsveranstaltung vom 24. Oktober 2014 legte die Gemeinde einen ersten Entwurf vor. Die Reaktion darauf war erneut sehr heftig. In der Folge formierte sich eine einheimische Interessengruppe, welche im Rahmen einer Initiative verlangte, dass anlässlich der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2014 über eine gänzliche Aufhebung der Zweitwohnungssteuer zu befinden sei. Anlässlich dieser Gemeindeversammlung sprach sich indessen eine grosse Mehrheit dafür aus, den entsprechenden Entscheid zurückzustellen und auch den Einführungstermin für die Erhebung der Zweitwohnungssteuer einstweilen zu sistieren, um die für eine allfällige Aufhebung bzw. Anpassung der Zweitwohnungssteuerregelung nötigen Verfahrensvorschriften in der Raumplanungsgesetzgebung (Vorprüfung und Mitwirkungsverfahren) berücksichtigen zu können.

3. Alternativvorschlag des Gemeindevorstands mit Anpassung der Regelung an die berechtigten Anliegen der Zweitwohnungsbesitzer

Nach Meinung des Gemeindevorstandes schiesst die von den Initianten eingebrachte Forderung einer gänzlichen Aufhebung der Zweitwohnungssteuer über das Ziel hinaus:

Zunächst ist festzuhalten, dass sämtliche involvierten Instanzen und so vor allem auch das Bundesgericht die Zweitwohnungssteuer, wie sie in den Art. 62a bis 62c BauG enthalten ist, als rechtmässig qualifiziert haben. Dabei haben sich die erwähnten Instanzen sehr eingehend mit der ganzen Problematik auseinander gesetzt und zwar unter allen Aspekten.

Sodann haben die in der Arbeitsgruppe einsitzenden Zweitwohnungseigentümer immer wieder betont, dass es ihnen nicht um die Zweitwohnungssteuer als solche gehe, sondern um die Beseitigung der Mängel, welche aus ihrer Sicht dem Gesetz nach anhaften würden. Im Wesentlichen stand dabei einerseits die Nichtberücksichtigung der Eigennutzung zur Diskussion und andererseits der Umstand, dass eine Reduktion bei der sogenannten privaten Bewirtschaftung nur im Verhältnis zu einer Sollbelegung von 160 Tagen erfolgen würde. Ihrer Meinung nach dürften höchstens 90 Tage in Anschlag gebracht werden. Damit ist auch schon gesagt, dass die Forderung der Initianten weit über das hinausgeht, was die Mehrheit der Zweitwohnungsbesitzer fordert.

Schliesslich erweist sich eine vollständige Aufhebung der Zweitwohnungssteuer auch von der Sache her als nicht gerechtfertigt. Wie den beiliegenden Unterlagen zu entnehmen ist, trifft es nämlich in keiner Weise zu, dass die Zweitwohnungseigentümer mit dieser Abgabe übermässig belastet werden (Beilage 2). Ein Vergleich mit den Nachbargemeinden Sils i.E./Segl, St. Moritz und La Punt zeigt sehr klar auf, dass Silvaplana gene-

rell sehr tiefe Gäste- und Tourismustaxen hat. In den Vergleichsgemeinden werden die Zweitwohnungen mit ausschliesslicher Eigennutzung nämlich überall mit einer Pauschale besteuert. Silvaplana liegt in diesem Vergleich mit Abstand am tiefsten. Die Zweitwohnungssteuer müssten zudem nur jene Eigentümer bezahlen, welche die geforderten Belegungstage nicht oder nur teilweise erreichen. In der heutigen Zeit wäre es sicherlich nicht angezeigt, die warmen Betten nochmals mit höheren Gäste- und Tourismustaxen zu verteuern. Die Besteuerung der kalten Betten macht daher nach wie vor Sinn.

Der Gemeindevorstand will daher an der Zweitwohnungssteuer grundsätzlich festhalten, jedoch den Anliegen der Zweitwohnungseigentümer soweit sinnvoll Rechnung tragen.

4. Separierung der Zweitwohnungssteuer in einem separaten Erlass

Wenn die Zweitwohnungssteuer beibehalten wird, dann erscheint es als sinnvoll, diese in einem separaten Erlass zu regeln und gleichzeitig darin die Verfahrensvorschriften zu integrieren. Dieser Erlass soll aber nach wie vor Bestandteil des Baugesetzes bleiben, zumal er auch auf den raumplanerischen Überlegungen beruht, wie sie nun auch im Zweitwohnungsgesetz des Bundes berücksichtig sind. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem Art. 3 Zweitwohnungsgesetz, gemäss dem die Kantone bei Bedarf Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen zu treffen haben (Abs. 1) und generell berechtigt sind, dieses noch zu verschärfen (Abs. 2). Kommt noch dazu, dass die Regelung über die Förderung des Erstwohnungsbaus und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus ohnehin einer Anpassung bedarf, da auf nächstes Jahr das erwähnte Zweitwohnungsgesetz des Bundes in Kraft treten wird, welches einen Teil der kommunalen Vorschriften überflüssig macht. Auch diese (verbleibende) Regelung soll in einem separaten Erlass festgelegt werden.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Art. 1 – Zweck

Die Zweitwohnungssteuer ist raumplanerisch motiviert; sie dient primär der besseren Auslastung der Zweitwohnungen, und zwar auch der bestehenden. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 27. März 2014 bestätigt, dass die Gemeinde über die diesbezüglich gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer solchen Zweitwohnungssteuer verfügt und auch die bestehenden Zweitwohnungen erfassen darf.

Art. 2 – Verhältnis zum Baugesetz

Folgerichtig bildet das vorliegende Zweitwohnungssteuergesetz Bestandteil des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana, was bedeutet, dass dessen Bestimmungen ergänzend

Anwendung finden, so insbesondere auch bezüglich eines Bussverfahrens bei allfälligen Verstössen.

Art. 3 – Steuersubjekt

Wenn in diesem Zusammenhang von Nutzungsberechtigten die Rede ist, so sind damit die dinglich Berechtigten gemäss ZGB gemeint. Nicht darunter fallen also allfällige Mieter von pflichtigen Zweitwohnungen. Die Abgabe wird in diesem Fall der bloss obligatorischen Berechtigung vom Eigentümer erhoben.

Art. 4 – Steuerobjekt

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung orientiert man sich bei der Frage, was unter einer Zweitwohnung zu verstehen ist, am Zweitwohnungsgesetz des Bundes, welches im Jahr 2016 in Kraft treten wird. Aufgrund der Zielsetzung versteht es sich von selbst, dass mit diesen Zweitwohnungen auch die altrechtlichen gemeint sind, also jene, welche vor Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 bewilligt und erstellt worden sind.

Art. 5 – Eigengenutzte Wohnungen

Dieser Artikel bildet das Kernstück der Revisionsvorlage. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung soll nun auch die Eigennutzung berücksichtigt werden, wie das die Zweitwohnungsbesitzer immer wieder gefordert haben. Diese Regelung lässt sich im Lichte des öffentlichen Interesses der Gemeinde sicherlich vertreten, geht es in diesem Zusammenhang doch im Wesentlichen darum, dass die einzelnen Zweitwohnungen effektiv auch belegt sind und nicht leer stehen. Berechtigt ist auch das Anliegen, die Solldauer von 160 auf 90 Tage herabzusetzen mit einer Differenzierung für die Reduktion der Lenkungsabgabe.

Art. 6 – Steuersatz

Diesbezüglich hat sich gegenüber der bestehenden Regelung nichts geändert.

Art. 7 – Verwendung der Zweitwohnungssteuer

Auch hier hält sich der Gemeindevorstand an die bestehende Regelung. Allerdings soll es auch möglich sein, einen Teil der Erträge aus der Zweitwohnungssteuer für die touristische Infrastruktur zu verwenden, was letztlich auch im Interesse der Zweitwohnungsbesitzer ist.

Art. 8 – Beweislast

Diese Beweislastumkehr ist unerlässlich, weil es für die Gemeinde fast unmöglich wäre, das Vorliegen von steuerbefreienden bzw. steuervermindernden Tatbeständen zu beweisen, dies im Gegensatz zum Pflichtigen selbst.

Art. 9 – Mitwirkungspflicht bei der Erhebung

Diese Mitwirkungspflicht versteht sich von selbst. Die Schwierigkeit besteht nur darin, die geeigneten Instrumente für den Nachweis der Eigennutzung zu schaffen. Da das Ausfüllen von Meldezetteln relativ kompliziert ist, sollen die Pflichtigen sich auch der elektronischen Medien bedienen können. Wie dies im Einzelnen zu geschehen hat, ist derzeit noch nicht restlos geklärt.

Art. 10 – Anzeige über die vorgesehene Nutzung

Für die Kontrolle ist es unerlässlich, dass der Pflichtige die vorgesehene Nutzung im Voraus anzeigt.

Art. 11 – Meldung von abweichenden Nutzungen

Hier gilt das zu Art. 10 Gesagte.

Art. 12 – Selbstdeklaration

Keine Bemerkungen

Art. 13 – Veranlagung

Keine Bemerkungen

Art. 14 – Rechnungstellung

Keine Bemerkungen

Art. 15 – Kontrollen

Diese Kontrollmöglichkeit ist unerlässlich.

Art. 16 – Ausführungsbestimmungen

Der Gemeindevorstand ist der Meinung, dass die vorliegenden Verfahrensbestimmungen genügen. Da man mit der Erhebung der Zweitwohnungssteuer jedoch noch keine praktischen Erfahrungen hat, erscheint es sinnvoll, dem Gemeindevorstand die Kompetenz zu geben, bei Bedarf die verfahrensrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu ergänzen.

Art. 17 – Einspracheverfahren

Da es sich nach dem Gesagten um einen raumplanerisch bedingten Erlass handelt, sollte es zulässig sein, dass sich der Gemeindevorstand mit allfälligen Einsprachen beschäftigt und diesbezüglich nicht die Einschränkung des kantonalen Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern gilt.

Art. 18 – Einspracheentscheid

Keine Bemerkungen

Art. 19 – Koordination mit dem Gesetz über Gäste- und Tourismustaxen

Gegebenenfalls kann es zweckmässig sein, das Erhebungsverfahren der Zweitwohnungssteuer mit jenem über die Erhebung der Gäste- und Tourismustaxen zu koordinieren.

Art. 20 – Aufhebung der bisherigen Regelung über die Zweitwohnungssteuer

Keine Bemerkungen

Art. 21 – Inkrafttreten

Keine Bemerkungen

III. Verfahren

Der Gemeindevorstand wurde über den aktuellen Stand der Teilrevision Zweitwohnungssteuer laufend Informiert.

1. Erarbeitung und Vorprüfung

An seinen Sitzungen vom 1. Juni 2015 und 6.Juli 2015 behandelte und verabschiedete der Gemeindevorstand die Grundlagen Teilrevision Zweitwohnungssteuer zur Vorprüfung.

Der Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung zum Erlass einer Zweitwohnungssteuer datiert 12. November 2015, wurde vom Gemeindevorstand behandelt. Die Änderungsvorschläge des Amtes für Raumentwicklung wurden im Zweitwohnungsgesetz weitgehend übernommen (Vorprüfungsbericht, Anhang1).

2. Mitwirkungsauflage

Die öffentliche Mitwirkungsauflage der Teilrevision der Ortsplanung zum Erlass einer Zweitwohnungssteuer (Vorschlag Initianten und Gegenvorschlag Gemeindevorstand) fand vom 7. Januar 2016 bis 6. Februar 2016 statt. Während der Auflagefrist sind insgesamt 29 Anträge eingegangen. Der Gemeindevorstand hat die verschiedenen Anträge anlässlich der Sitzung vom 15. Februar 2016 behandelt. Der Einfachheit halber, wurden die verschiedenen Anträge zusammengefasst und tabellarisch dargestellt. Die entsprechende Tabelle mit den eingegangenen Anträgen, sowie Entscheide mit Begründung des Gemeindevorstandes, wurden online publiziert (Anhang 2).

Die meisten Mitwirkenden haben den Antrag gestellt, es sei von einer Zweitwohnungssteuer abzusehen. Der Gemeindevorstand hat sich eingehend mit der Frage der Zweitwohnungssteuer auseinandergesetzt und hat im Rahmen einer Gesamtbetrachtung einen Gegenvorschlag ausgearbeitet. Mit dem Gegenvorschlag soll erreicht werden, dass die Gäste, welche ihre Wohnung häufig nutzen, weniger belastet werden sollen, als diejenigen, die sich sehr wenig in Silvaplana aufhalten. Mit der sonst gängigen Praxis einer Gäste- und Tourismustaxe ist dieser neue Ansatz nicht durchführbar. Seit der Annahme der Zweitwohnungssteuer haben sich die Gegebenheiten stark verändert. Die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes verlangt, dass man Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung der Zweitwohnungen sowie zur Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen ergreift (Art. 3). Mit dem Gegenvorschlag wurde diesen Tatsachen Rechnung getragen. (Botschaft Gemeindeversammlung, Anhang 3)

3. Beschluss und Genehmigung

Die Gemeindeversammlung vom 9. März 2016 hat die Initiative zur Abschaffung der Zweitwohnungssteuer angenommen. Die Vorlage mit der Aufhebung der Zweitwohnungsteuer wurde zur Beschwerde gebracht und zur Genehmigung eingereicht.

Für den Gemeindevorstand Silvaplana