



Sitzung vom

29. November 2011

Mitgeteilt den

30. November 2011

Protokoll Nr.

1050

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde **Silvaplana** beschlossen an der Gemeindeversammlung vom 17. Februar 2010 eine Teilrevision der Ortsplanung, umfassend u.a. eine Teilrevision des Baugesetzes (Art. 50 – 63k).

Mit Schreiben vom 26. April 2010 ersuchte die Gemeinde gestützt auf Art. 49 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) um eine vorzeitige Genehmigung jener Bestimmungen des Baugesetzes, welche nicht beschwerdebelastet sind. Diesem Begehren wurde mit Genehmigungsbeschluss Nr. 776 vom 24. August 2010 entsprochen. Im erwähnten Beschluss ist das Genehmigungsverfahren für die Art. 62a, 62b, 62c sowie Anhang Ziffer 3 Abs. 6 und 7 (Vorschriften über die Zweitwohnungssteuer) sistiert worden; es wurde darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen in einem späteren Regierungsbeschluss behandelt werden.

B.

Mit Beschluss vom 8. März 2011 hat die Regierung die Teilrevision des Baugesetzes von Silvaplana bezüglich der Vorschriften über die Zweitwohnungssteuer genehmigt und die dagegen erhobenen 24 Planungsbeschwerden abgewiesen. Neun Beschwerdeführer rekurrierten an das Verwaltungsgericht.

Mit Urteil A11 13, 14, 15, 17 und 18 vom 25. Oktober 2011 hat das Verwaltungsgericht den regierungsrätlichen Genehmigungsbeschluss sowie neun Beschwerdeentscheide vom 8. März 2011 mit der Begründung aufgehoben, Regierungsrat [REDACTED] hätte beim Entscheid über das im Beschwerdeverfahren PB 25/11 gegen

ihn erhobene Ausstandsbegehren unter Verlassung des Sitzungssaales in den Ausstand treten müssen. Zudem hielt das Gericht fest, dass Regierungsrat [REDACTED] bei der Behandlung der Beschwerden in Sachen Zweitwohnungssteuer Silvaplana und damit auch beim Genehmigungsbeschluss generell in den Ausstand treten muss, dies wegen seiner früheren Anwaltskanzleigemeinschaft mit dem Rechtsvertreter der Gemeinde Silvaplana.

Aufgrund dieses verwaltungsgerichtlichen Urteils ist über die Genehmigung der Zweitwohnungssteuer sowie über neun Planungsbeschwerden erneut zu entscheiden, und zwar im Ausstand von Regierungsrat [REDACTED].

C.

Gegenstand des vorliegenden Genehmigungsbeschlusses

Gegenstand des vorliegenden Genehmigungsbeschlusses bilden nur noch die Baugesetzbestimmungen über eine vorgesehene Zweitwohnungssteuer. Gemäss diesen Baugesetzbestimmungen sollen sämtliche Zweitwohnungen, welche nicht (touristisch oder privat) bewirtschaftet werden, jährlich besteuert werden. Der beschlossene Steuersatz soll dabei zwei Promille des Vermögenssteuerwerts der Zweitwohnung am Ende des Kalenderjahres betragen. Bezüglich der Verwendung der Erträge der Ersatzabgabe und der Zweitwohnungssteuer wird in Art. 62c BauG auf zwei spezielle von der Gemeindeversammlung erlassene Gesetze verwiesen (Wohn- und Gewerbebauförderungsgesetz der Gemeinde Silvaplana sowie Hotelförderungsgesetz der Gemeinde Silvaplana, beide vom 16. September 2009/14. April 2010).

Zusammen mit der Erstwohnungsanteilsregelung und der Kontingentierung von Zweitwohnungen bildet die Zweitwohnungssteuer den Kern der kommunalen Bestimmungen über die Förderung des Erst- und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus (Art. 50ff. des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana).

D.

Übereinstimmung mit der Richtplanung

Gemäss Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde u.a. die Prüfung, ob Nutzungsplanungen mit der Richtplanung übereinstimmen. Es ist somit zu prüfen, ob die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung mit dem Richtplan Graubünden (RIP2000, vom Bundesrat genehmigt am 19. September 2003), insbesondere mit dem Richtplan Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung (RIP EZtB, vom Bundesrat genehmigt am 15. März 2010), sowie mit dem rechtskräftigen Regionalen Richtplan Zweitwohnungsbau Oberengadin (RIP Zweitwohnungsbau OE, von der Regierung genehmigt am 24. Februar 2009) übereinstimmt.

Es kann festgestellt werden, dass die kommunale Vorlage richtplankonform ist.

E.

Prüfung der Vorschriften über eine neue Zweitwohnungssteuer

1. Ausgangslage

Die Gemeinde Silvaplana führte in den 90-er Jahren als eine der ersten Gemeinden im Kanton Graubünden im Rahmen der Ortsplanung (Nutzungsplanung) eine Erstwohnungsanteilsregelung ein, wobei die Erstwohnungspflicht durch eine sog. Ersatzabgabe abgegolten werden konnte. Diese im kommunalen Baugesetz enthaltene Erstwohnungsanteilsregelung hatte vorab zum Ziel, den Bau von Erstwohnungen zu fördern. Gleichzeitig hoffte man, mit der erwähnten Ersatzabgabe den schon damals stark um sich greifenden Zweitwohnungsbau eindämmen zu können.

Im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung in den Jahren 2003/2004 hatte die Gemeindeversammlung am 25. Februar 2004 ein neues Baugesetz verabschiedet, welches die bisherige Erstwohnungsanteilsregelung im Wesentlichen übernahm, indem in Art. 52 festgelegt wurde, dass bei der Schaffung von neuem Wohnraum in den Dorfkernzonen und in den Wohnzonen pro Parzelle und pro Überbauung mindestens 35% der Bruttowohnfläche (BWF) als Erstwohnungsanteil zur Verfügung gestellt

werden müssen. Dabei konnte auch nach dieser Baugesetzfassung die Erstwohnungspflicht vollumfänglich durch eine Ersatzabgabe von 10% des Gebäudewerts abgegolten werden. Das neue Baugesetz war am 23. Dezember 2004 von der Regierung genehmigt worden.

Angesichts des nach wie vor ungebrochenen Zweitwohnungsbooms entschieden sich die Stimmberechtigten von Silvaplana am 14. November 2007 im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung, zusätzlich zur Erstwohnungsanteilsregelung auch eine Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus einzuführen, wobei das Kontingent 1'200 m² BWF pro Jahr betragen sollte. Die Erstwohnungsanteilsregelung wurde grundsätzlich beibehalten, wobei allerdings von den 35% Erstwohnungsanteil nur noch 15% durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden konnten. Diese Teilrevision des Baugesetzes wurde von der Regierung am 13. Mai 2008 genehmigt.

Nachdem sich im ganzen Oberengadin die Bestrebungen mehrten, den zum Problem gewordenen Zweitwohnungsbau auf Kreisebene einzuschränken, und der Oberengadiner Souverän bereits am 5. Juni 2005 eine entsprechende Initiative angenommen hatte, erliess der Kreisrat Oberengadin am 26. Juni 2008 den regionalen Richtplan "Zweitwohnungsbau", welcher am 24. Februar 2009 von der Regierung genehmigt wurde. In Art. 6 der dazugehörigen "Vorschriften zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus" wurde das Zweitwohnungskontingent für die elf Kreismunicipalitäten auf 12'000 m² BGF pro Jahr festgelegt und auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Danach stand der Gemeinde Silvaplana nurmehr ein Jahreskontingent von 800 m² BGF zu. In Art. 9 dieser Richtplanvorschriften wurden die Gemeinden im Übrigen im Sinne von flankierenden Massnahmen angehalten, in der Grundordnung oder auf andere Weise Vorkehrungen zu treffen, welche die Erst- bzw. Hauptwohnungsnutzung fördern.

Am 10. November 2009 hat die Regierung eine Ergänzung des kantonalen Richtplans mit der Thematik "Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung" beschlossen. Mit dieser Richtplanergänzung (RIP EZfB) wurden die Tourismusgemeinden verpflichtet, mittels Kontingentierung den Bau von unbewirtschafteten Zweitwohnungen in Grenzen zu halten. Der im Hinblick darauf erarbeitete gleichnamige Werkzeugkasten, welcher diverse Musterregelungen enthält, wurde dabei zur

Kenntnis genommen. In der Zwischenzeit, nämlich am 15. März 2010, hat der Bundesrat diese Anpassung des kantonalen Richtplans genehmigt.

Bereits nachdem sich die erwähnten Richtplanregelungen auf regionaler und kantonomer Ebene abzuzeichnen begannen, entschied sich der Gemeindevorstand Silvaplana, die kommunalen Bestimmungen über die Förderung des Erst- und die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus diesen Richtplanvorgaben anzupassen und eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Dabei beschloss der Gemeindevorstand u.a., eine "Zweitwohnungssteuer" im Sinne einer Lenkungsabgabe in die Revisionsvorlage zu integrieren. Anlässlich der Gemeindeversammlung vom 17. Februar 2010 entschieden die Stimmberechtigten von Silvaplana, dieses neue Instrument der Zweitwohnungssteuer einzuführen.

2. Abgrenzungen

a) Abgrenzung zur einmaligen Lenkungsabgabe auf Neubauten

Zunächst rechtfertigt es sich, auf den Unterschied einzugehen zwischen der vorliegend zur Diskussion stehenden "Zweitwohnungssteuer" der Gemeinde Silvaplana und dem Instrument der "Lenkungsabgabe", wie es auf S. 45 des kantonalen Werkzeugkastens vom 10. November 2009/10. April 2010 "Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung" beschrieben und mittlerweile schon von diversen Gemeinden ([REDACTED])

beschlossen worden ist. Während es sich bei der "Lenkungsabgabe" um eine einmalige Abgabe handelt, die bei der Bewilligung neuer Zweitwohnungen erhoben wird (einige Hundert Franken pro Quadratmeter Zweitwohnungsfläche, also ca. Fr. 20'000.-- bis Fr. 50'000.--), geht es bei der von der Gemeinde Silvaplana beschlossenen "Zweitwohnungssteuer" um eine jährlich wiederkehrende Abgabe, die nicht nur auf neu entstandenen Zweitwohnungen, sondern auch auf alle bereits bestehenden (altrechtlichen) Zweitwohnungen erhoben wird. Bis jetzt ist die Gemeinde Silvaplana, soweit ersichtlich, die erste Gemeinde im Kanton Graubünden, die eine solche wiederkehrende Zweitwohnungssteuer beschlossen hat. Mit dem festgelegten Steuersatz von 2‰ des Verkehrssteuerwertes der Zweitwohnung müsste der Eigentümer einer Zweitwohnung, die einen Wert von beispielsweise 1 Mio. Franken hat, eine Abgabe von Fr. 2'000 pro Jahr, respektive Fr. 40'000 nach 20 Jahren, bezahlen.

Beiden Abgabearten, also sowohl der Lenkungsabgabe als auch der Zweitwohnungssteuer Silvaplana, ist indessen gemeinsam, dass sie zusammen mit anderen Massnahmen (Erstwohnanteile, Zweitwohnungskontingentierungen) gegen den überbordenden Zweitwohnungsbau resp. einen zu hohen Anteil an unbewirtschafteten Zweitwohnungen eingesetzt werden, also raumplanerische Ziele verfolgen.

b) Abgrenzung zur kantonalen Liegenschaftensteuer

Abzugrenzen ist die vorliegende Zweitwohnungssteuer sodann von der Liegenschaftsteuer gemäss von Art. 2 Abs. 2 lit. b des kantonalen Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern vom 31. August 2006 (GKStG). Die Liegenschaftensteuer ist eine Spezialvermögenssteuer mit Kostenanlastungselementen, die auf allen Liegenschaften (also sowohl Erst- wie Zweitwohnungen) erhoben wird. Das Bundesgericht hat die Liegenschaftensteuer als zusätzliche Finanzquelle des Staates oder der Gemeinden als zulässig erachtet. Die Steuersätze für diese Liegenschaftensteuer liegen in der Regel zwischen 0.2‰ und 2.0‰ des Liegenschaftswertes. Bei der Liegenschaftensteuer handelt es sich um eine Fiskalsteuer, die teils auch Kostenanlastungselemente aufweist, wogegen die vorliegend zur Debatte stehende Zweitwohnungssteuer von Silvaplana, wie noch zu zeigen sein wird, ausschliesslich raumplanerische Ziele verfolgt.

c) Abgrenzung zur "Zweitliegenschaftsteuer"

Abzugrenzen ist die vorliegende Zweitwohnungssteuer von Silvaplana schliesslich auch von der "Zweitliegenschaftsteuer", die gegenwärtig in den eidgenössischen Räten im Rahmen des Gegenvorschlages zur Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter" diskutiert wird. Diese Sondersteuer ist als Kompensation der Mindereinnahmen gedacht, die vorab die Tourismuskantone im Falle der von der erwähnten Initiative geforderten Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung (die u.a. auch Zweitliegenschaften betrifft) zu verzeichnen hätten. Während es sich bei dieser "Zweitliegenschaftsteuer" somit erklärtermassen um eine reine Fiskalsteuer (Steuer zur Finanzmittelbeschaffung) handelt, steht bei der Zweitwohnungssteuer von Silvaplana, wie erwähnt, ein raumplanerisch motivierter Lenkungszweck im Vordergrund.

3. Befugnis zur Erhebung

Es kann und darf davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde Silvaplana ihre Zweitwohnungssteuer zur Verhaltensbeeinflussung resp. Verhaltenslenkung einführt und dass die angestrebte Beeinflussung resp. Lenkung den Bereich Raumplanung und damit einen Sachbereich betrifft, der in die Sachkompetenz der Gemeinde fällt. Somit ist die grundsätzliche Befugnis der Gemeinde zur Einführung der Zweitwohnungssteuer als Lenkungsabgabe im Sinne eines Zwischenergebnisses zu bejahen. Ob die Zweitwohnungssteuer die Anforderungen, die in Lehre und Rechtsprechung an Lenkungsabgaben gestellt werden, effektiv erfüllt, ist nicht eine Frage der Erhebungscompetenz, sondern eine materielle Frage, auf die nachstehend näher einzutreten ist. Stellt es sich dabei heraus, dass die Anforderungen an Lenkungsabgaben (so insbesondere die Bedingung, dass die Lenkungsabgabe in der konkreten Ausgestaltung effektiv einen Lenkungseffekt in der angestrebten Art zu entfalten vermag und dass die Erträge "lenkungskonform" eingesetzt werden) nicht erfüllt sind, wären die Qualifikation der Zweitwohnungssteuer von Silvaplana als Lenkungsabgabe und damit deren Zulässigkeit in Frage gestellt.

4. Anforderungen für Qualifikation als Lenkungsabgabe erfüllt

a) Hinreichender Lenkungseffekt

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Zweitwohnungssteuer Silvaplana höchstens dann rechtmässig wäre, wenn sie als Lenkungsabgabe qualifiziert werden kann. Dazu müsste sie die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an Lenkungsabgaben erfüllen. Primäre Anforderung ist, dass die Zweitwohnungssteuer in der konkreten Ausgestaltung, namentlich mit dem konkret vorgesehenen Abgabesatz von 2‰ des Verkehrssteuerwertes der Zweitwohnung, effektiv einen Lenkungseffekt in der angestrebten Art zu entfalten vermag. Dies wurde in den zahlreichen Beschwerden verneint. In den Beschwerden wird sinngemäss geltend gemacht, angesichts des sehr tiefen Satzes von gerade einmal jährlich 2‰ des Verkehrswertes sei ein Lenkungseffekt völlig illusorisch. Es sei kaum jemand bereit, seine Ferienwohnung wegen Fr. 1'500.-- bis Fr. 3'000.-- pro Jahr einer Vermietungsorganisation zu überlassen, dies umso weniger, als die meisten Wohnungen in Silvaplana dem Luxussegment angehörten und von ihrer Ausstattung her ohnehin nicht auf Vermietung ausgerichtet seien (Stichworte: persönliche Einrichtungen, Möblierungen Presti-

geverlust etc.). Demgegenüber vertritt die Gemeinde die Auffassung, dass die Zweitwohnungssteuer trotz des eher tiefen Satzes von 2‰ sehr wohl geeignet sei, die anvisierten Ziele zu erreichen, dies vor allem im Verbund mit den anderen von der Gemeinde ergriffenen Massnahmen.

Die zentrale Frage nach dem Lenkungspotential der Zweitwohnungssteuer von Silvaplana ist wie erwähnt schwierig zu beantworten; es können diesbezüglich im gegenwertigen Zeitpunkt nur Mutmassungen angestellt werden.

Auf der einen Seite ist es in der Tat nicht ausgeschlossen, dass die von der Gemeinde erhoffte Lenkungswirkung in Richtung vermehrter Auslastung von bisher selbstgenutzten Zweitwohnungen lediglich wegen einer Abgabe von jährlich Fr. 1'500.-- bis Fr. 3'000.-- nicht eintrifft, so dass möglicherweise der bei einer Lenkungsabgabe geforderte primäre Lenkungseffekt nicht in rechtsgenügender Weise vorhanden ist. Es ist mit anderen Worten fraglich, ob diese Fr. 1'500.-- bis Fr. 3'000.-- pro Jahr eine hinreichende Schmerzgrenze darstellen. Ein bisschen Wunschdenken in Richtung Lenkung macht eine Fiskalsteuer jedenfalls noch nicht zu einer Lenkungsabgabe.

Auf der anderen Seite ist auf die Argumentation der Gemeinde hinzuweisen: Die Gemeinde stellt die Steuer in den von ihr beschlossenen konzeptionellen Gesamtzusammenhang und macht sinngemäss geltend, dass sie im Verbund mit dem Gesamtkonzept keineswegs derart wirkungslos sei, wie dies in den Beschwerden dargestellt werde, umso weniger, als es sich dabei um eine dauernde, nicht bloss auf eine bestimmte Zeitspanne von 10 oder 20 Jahren begrenzte Abgabe handelt. Es sei auch nicht so, dass der grösste Teil der Wohnungen von Silvaplana im Luxusbereich anzusiedeln wäre. Die Zweitwohnungen von Silvaplana stünden vielmehr im Grossen und Ganzen im Eigentum von "ökonomisch normal funktionierenden Personen", was schon die geharnischten Reaktionen und die vielen Beschwerden auf die beschlossene Zweitwohnungssteuer belegen. Zum Teil werde in den Beschwerden sogar ein schwerwiegender Eingriff in die Eigentumsgarantie beklagt. Es liege auf der Hand, dass eine konstante Belastung der unbewirtschafteten Zweitwohnungen nicht nur das Interesse an deren Erwerb mindert, sondern auch in der Regel dazu führt, dass die von ortsansässigen Familien gemieteten altrechtlichen Erstwohnungen in der

Tendenz weniger der verpönten Umnutzung in Zweitwohnungen ausgesetzt sind. Durch eine solche Lenkungsabgabe werde der ortsansässige Mieter im Verhältnis zum Ferienwohnungsmieter relativ attraktiver, was der Wohnungsnot der ortsansässigen Bevölkerung zumindest entgegenwirke. Damit sei die Wirkung der Steuer als Mittel gegen die Umnutzung evident. Der kantonale Richtplan Erst-/Zweitwohnungen zielen bekanntlich auch darauf ab, bewirtschaftete Zweitwohnungen als Teil der touristischen Beherbergung zu fördern. Die nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen bilden ein grosses Potential für die Beherbergung. Entgegen der in den Beschwerden vertretenen Meinung werde durch die Einführung der Zweitwohnungssteuer auch die im Interesse des Tourismusorts liegende Bereitschaft der Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigten erhöht, ihre Wohnungen zumindest teilweise einer touristischen Nutzung zuzuführen. Zwar gebe es immer einen gewissen Anteil von Zweitwohnungseigentümern, die ihre Wohnungen nicht vermieteten. Dennoch dürfe erwartet werden, dass sich die Grenze zwischen vermietenden und nicht vermietenden Eigentümern bei steigenden Kosten in erwünschter Richtung verschieben werde. Die Gelegenheitsvermieter würden zudem in der Tendenz versuchen, die Zusatzkosten einer Lenkungsabgabe durch intensivere Vermietung wieder hereinzuholen. Der Umstand, dass diese Wirkungen im Luxussegment nicht zu erwarten sind, ändere nichts an der grundsätzlichen Eignung der Steuer. Damit erweise sich die Zweitwohnungssteuer auch als ausgewiesenes Mittel zur Förderung der touristischen Bewirtschaftung von Zweitwohnungen.

Angesichts dieser Argumentation der Gemeinde, die sich nicht so einfach wegweisen lässt, fällt es der Regierung schwer, die Einstufung der Zweitwohnungssteuer wegen zweifelhaftem Lenkungseffekt nicht zu genehmigen. Angesichts des von der Gemeinde entwickelten und umgesetzten gesetzgeberischen Gesamtkonzeptes rechtfertigt es sich vielmehr, die Lenkungs-Messlatte nicht allzu hoch anzusetzen und der Zweitwohnungssteuer unter dem Aspekt des Lenkungseffekts trotz vorhandener Zweifel eine Chance zu geben. Sollte es sich in Zukunft zeigen, dass der von der Gemeinde angestrebte Lenkungseffekt nicht im erhofften Ausmass eintrifft, wird es Aufgabe der Gemeinde sein, das Instrument zu überprüfen, wozu u.a. auch Überlegungen in Richtung einer angemessenen Erhöhung des Abgabesatzes gehören.

b) Lenkungsgerechte Ertragsverwendung

Eine weitere Anforderung an Lenkungsabgaben bildet die Voraussetzung der korrekten Verwendung der Erträge der Abgabe. Diese Anforderung kann als erfüllt betrachtet werden, wenn die Erträge entweder im entsprechenden Sachbereich oder in einem mit diesem eng verknüpften Bereich eingesetzt werden, und zwar zur Verstärkung der mit der Abgabenerhebung verfolgten Ziele.

Gemäss Art. 62 c BauG wird die Verwendung der Ersatzabgabe und der Zweitwohnungssteuer in einem speziellen von der Gemeindeversammlung erlassenen Gesetz geregelt. Es handelt sich dabei einerseits um das Hotelförderungsgesetz und andererseits um das Wohn- und Gewerbebauförderungsgesetz, beide vom 16.9.2009/14.4.2010. Angesichts dieser Verknüpfung ist davon auszugehen, dass die Erträge der Zweitwohnungssteuer für die Förderung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum für die ansässige Bevölkerung sowie für die Förderung von nachhaltigen Beherbergungsbetrieben verwendet werden. Bei allen diesen Verwendungsbereichen kann man wohl davon ausgehen, dass hier die Mittel im Sachgebiet des mit der Zweitwohnungssteuer verfolgten Lenkungsziels bzw. in einem mit diesem Ziel eng verbundenen Bereich eingesetzt werden. Die Zweitwohnungssteuer soll ja u.a. gerade bewirken, dass unbewirtschaftete Zweitwohnungen zugunsten von Erstwohnungen und traditionellen Hotels "zurückgedrängt" werden und dass die Attraktivität der unbewirtschafteten Zweitwohnungen zugunsten von erschwinglichem Wohn- und Gewerberaum für Einheimische geschmälert wird. Diese Mittelverwendung ist somit mit Blick auf den Zweck der Zweitwohnungssteuer sachgemäss. – Dasselbe könnte im Übrigen kaum gesagt werden, wenn die Erträge beispielsweise zur Förderung allgemeiner touristischer Infrastrukturen wie Bergbahnen, Eisfelder, Beschneiungsanlagen etc. eingesetzt würden.

c) Fazit

Zusammenfassend ergibt sich, dass bei der vorliegenden Zweitwohnungssteuer die Anforderungen an eine Lenkungsabgabe (hinreichender Lenkungseffekt und lenkungsgerechte Ertragsverwendung) erfüllt sind, weshalb insoweit einer Genehmigung der entsprechenden baugesetzlichen Vorschriften (Art. 62a - 62c BauG) nichts entgegen steht.

5. Vereinbarkeit mit weiteren Grundsätzen

Aufgrund der Beschwerdebehandlungen kann sodann festgehalten werden, dass die Vorschriften über die neue Zweitwohnungssteuer auch vor den weiteren rechtsstaatlichen Prinzipien (Rechtsgleichheitsgebot; Verhältnismässigkeitsprinzip; Prinzip der Gleichmässigkeit der Besteuerung; Eigentumsgarantie; Besitzstandsgarantie) standzuhalten vermag.

6. Abschliessende Bemerkungen

Die Zweitwohnungssteuer verfolgt das generelle raumplanerische Ziel der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus durch eine zusätzliche finanzielle Belastung der Zweitwohnungseigentümer. Insbesondere werden mit der Zweitwohnungssteuer der Gemeinde Silvaplana die exklusiv selbstgenutzten bzw. nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen, die sogenannten kalten Betten, durch eine Abgabe gegenüber den bewirtschafteten Zweitwohnungen, den sogenannten warmen Betten, verteuert. Die differenzierte Behandlung zwischen kalten und warmen Betten schafft einen Anreiz zugunsten der Umwandlung von nicht bewirtschafteten (kalten) Zweitwohnungen zu bewirtschafteten (warmen) Zweitwohnungen. Mit anderen Worten gilt diese Abgabe als marktwirtschaftliches Instrument zur Erhöhung der Quote an bewirtschafteten Zweitwohnungen. Diese Zielsetzung entspricht genau derjenigen des RIP EZtB, wonach der Zuwachs an nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen zu reduzieren ist. Sowohl der RIP EZtB als auch die Baugesetzbestimmungen der Gemeinde Silvaplana zur Zweitwohnungssteuer gehen davon aus, dass bewirtschaftete Zweitwohnungen wegen ihrer Mehrfachbelegung zur nachhaltigen Entwicklung von Tourismusräumen beitragen (die Mehrfachbelegung weitet die regionalen Wertschöpfungsprozesse aus und stärkt sie).

Der Lenkungsfokus ist auf die Förderung von bewirtschafteten Zweitwohnungen gesetzt. Als Anreiz zur Änderung der Bewirtschaftungsweise, d.h. zur Vermietung der bestehenden und zukünftigen Zweitwohnungen, ist die Steuer in der Lage, die erwünschten Impulse auszulösen. Es kann und darf, wie erwähnt, davon ausgegangen werden, dass die Zweitwohnungssteuer den angestrebten Lenkungseffekt trotz relativ tiefem Steuersatz auszuüben vermag. Insoweit erfüllt sie die Voraussetzungen für eine Einstufung als Lenkungssteuer.

Andere Instrumente wie die Erstwohnungsanteilsregelung und die Zweitwohnungskontingentierung entfalten keine effektive Auswirkung auf das Verhältnis zwischen unbewirtschafteten und bewirtschafteten Zweitwohnungen. Sie sind auch nicht dafür entworfen worden. Da sie auf die Baubewilligungsprozesse, nicht aber auf die Bewirtschaftungsprozesse Einfluss nehmen, sind sie nicht geeignet, Veränderung hin zu einer vermehrten Bewirtschaftung von Zweitwohnungen zu bewirken. Wegen der relativ beschränkten Baulandreserve in Silvaplana (Silvaplana ist mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich überbaut) werden in Zukunft die Anwendungsfälle von Erstwohnanteilsregelungen zurückgehen, was die bereits niedrige und indirekte Auswirkung dieser Bestimmung auf die Bewirtschaftungsquote zusätzlich reduziert.

In diesem Sinne ist der Zusammenhang zwischen Zielsetzung (Förderung der Zweitwohnungs-Bewirtschaftung), Massnahme (Zweitwohnungssteuer) und richtplanerischer Vorgabe (Reduktion der unbewirtschafteten Zweitwohnungen) folgerichtig und voraussichtlich gegeben.

Neben der Förderung der Bewirtschaftung von Zweitwohnungen erfüllt die Zweitwohnungssteuer eine zweite wichtige Aufgabe von raumplanerischer Bedeutung: sie erzielt als Nebeneffekt finanzielle Mittel zur Förderung der Hotellerie sowie des einheimischen Wohn- und Gewerbebaus. Dieser Mitteleinsatz erweist sich als vereinbar mit den Anforderungen an eine Lenkungsabgabe.

Der Bau und die Vermarktung von Zweitwohnungen generieren bekanntlich kurzfristig hohe Gewinne, welche andere Bodennutzungen immer mehr unter Druck setzen. Die Funktionsfähigkeit eines Dorfes und seine Attraktivität als Tourismusort hängen aber unter anderem von der wirtschaftlichen Autonomie seiner ortsansässigen Bevölkerung und der Vielfältigkeit seiner Betriebe ab. Ab einem gewissen, derzeit noch unbekannten Anteilsgrad an Zweitwohnungen wird sich die Attraktivität der Ortschaft sowohl für Gäste als auch für potentielle Zuzüger wesentlich vermindern. Silvaplana gehört mit einem Zweitwohnungsanteil von ca. 80 % gemäss Volkszählung 2000 zu den Gemeinden mit den höchsten Werten (Durchschnitt Kanton Graubünden ca. 42%). Da die anderen Lenkungsinstrumente nicht direkt und vor allem nicht längerfristig sicherstellen können, dass das einheimische Gewerbe (mit Ausnahme des

Zweitwohnungsgewerbes) gedeihen, hat sich die Gemeinde Silvaplana entschieden, die Einkünfte aus der Zweitwohnungssteuer für die Förderung von Projekten, welche die Lebensfähigkeit der Ortschaft erhalten und wenn möglich steigern, zu verwenden.

Die Einführung der Zweitwohnungssteuer ist dadurch begründet, dass die privaten Interessen der Zweitwohnungseigentümer mit dem allgemeinen Interesse an einem funktionierenden, traditionellen Dorfleben prinzipiell kollidieren. Ohne Eingriffe der Behörden besteht somit die reelle Gefahr, dass mit der Zeit das Missverhältnis zwischen den nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen und den übrigbleibenden örtlichen Nutzungen soweit wächst, bis die Gemeinde ihre Funktionsfähigkeit verliert. In diesem Sinne besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen den besteuerten Objekten, nämlich den nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen, und der Verwendung der Einkünfte für die Aufrechthaltung der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit der Gemeinde als Ganzes. Da eine Korrelation zwischen einem hohen Anteil an Zweitwohnungen und einer verminderten Aufrechterhaltung der öffentlichen und gewerblichen Infrastruktur in der Gemeinde unverkennbar ist, folgt die Zweitwohnungssteuer Silvaplana in ihrer Weise dem Verursacherprinzip.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen, in Würdigung aller Gesamtumstände sowie gestützt auf die Erwägungen in den Beschwerdeentscheiden kommt die Regierung zum Schluss, dass die Silvaplener Zweitwohnungssteuer ein geeignetes und zulässiges Instrument zur effektiven Umsetzung des RIP EZtB und zur Erhaltung von wohnlichen Siedlungen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG ist. Die entsprechenden Vorschriften können daher genehmigt werden.

Gestützt auf Art. 49 KRG

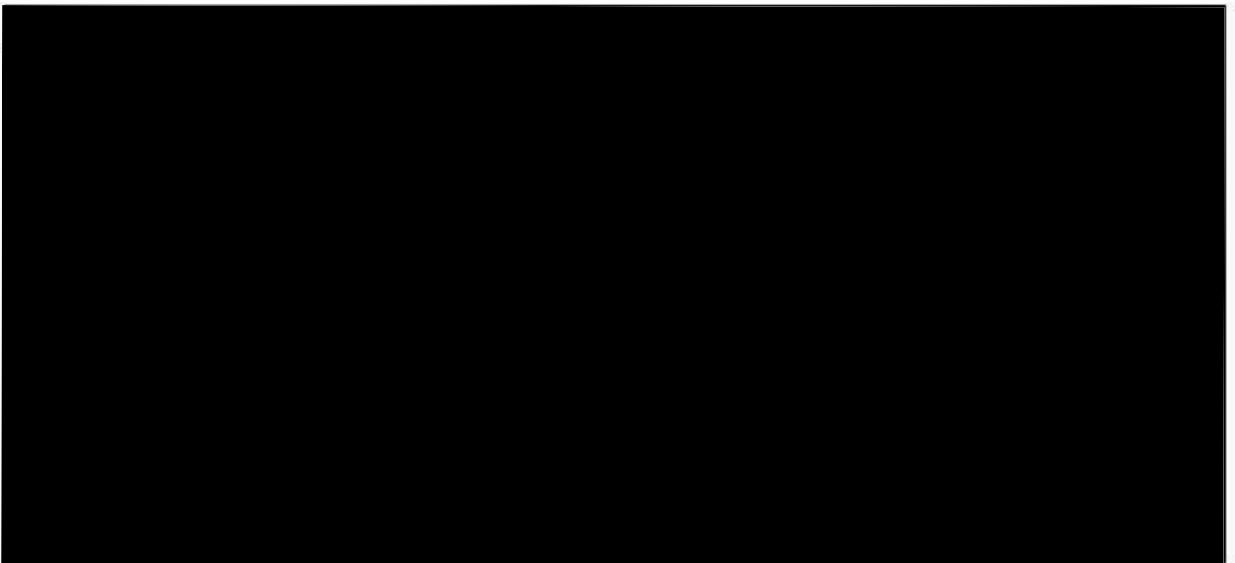
beschliesst die Regierung:

- im Ausstand von Regierungsrat [REDACTED]

1. Die am 17. Februar 2010 von der Gemeinde Silvaplana beschlossene **Teilrevision des Baugesetzes** wird hiermit auch bezüglich der Vorschriften über die Zweitwohnungssteuer (**Art. 62a, 62b, 62c sowie Anhang Ziffer 3 Abs. 6 und 7**) genehmigt, wobei die Genehmigung mit folgendem Hinweis verbunden wird:

- Sollte es sich in Zukunft zeigen, dass der von der Gemeinde angestrebte Lenkungseffekt nicht im erhofften Ausmass eintrifft, wird es Aufgabe der Gemeinde sein, das Instrument zu überprüfen, wozu u.a. auch Überlegungen in Richtung einer angemessenen Erhöhung des Abgabesatzes gehören.
2. Der Gemeindevorstand Silvaplana wird ersucht, diesen Beschluss in geeigneter Form öffentlich bekannt zu geben (ohne Rechtsmittelbelehrung).
 3. Die 9 Planungsbeschwerden werden in separaten Regierungsbeschlüssen behandelt.
 4. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
 5. Für das Genehmigungsverfahren werden keine Kosten erhoben.

6.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Martin Schmid

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen