Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 274/2007

Urteil vom 1. Februar 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Avvocato Fulvio Biancardi,

gegen

Gemeinde Silvaplana, 7513 Silvaplana, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger.

Gegenstand
Baugesuche,

Beschwerde gegen das Urteil vom 28. Juni 2007
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
4. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Am 15. Februar 2005 beschloss der Gemeindevorstand Silvaplana eine Planungszone mit dem Ziel, einerseits den überbordenden Zweitwohnungsbau mit einer Kontingentierung und der Einschränkung der Ersatzabgabe einzuschränken, und andererseits den Generellen Gestaltungsplan in der Dorfkernzone Silvaplana und Champfèr anzupassen, um die Erstellung übergrosser Baukörper zu verhindern. Die Planungszone wurde am 24. Februar 2005 im Amtsblatt des Kantons Graubünden publiziert.

Am 28. Juni 2005 und 23. August 2005 beschloss der Gemeindevorstand den Entwurf eines Gesetzes für die Etappierung und Kontingentierung des Wohnungsbaus sowie eine vorläufige Regelung für die Dorfkernzone Silvaplana und Champfèr I und II (DK I und II).

B.
Am 15. bzw. 25. Februar 2005 reichte die Einfache Gesellschaft Y._____ (bestehend aus X._____, A._____ und B._____) ein Gesuch für den Abbruch eines bestehenden Wohnhauses und die Errichtung eines Mehrfamilienhauses Ëm̈it Autoeinstellhalle (im Folgenden: Haus E) auf der Parzelle Nr. 61 in der Dorfkernzone Silvaplana und Champfèr ein.

Am 25. Februar 2005 reichte auch die Einfache Gesellschaft Z._____ (bestehend aus C._____ und D._____) ein Baugesuch für den Abbruch des bestehenden Wohnhauses und die Errichtung eines Mehrfamilienhauses Ďäuf der benachbarten Parzelle Nr. 2033 ein (im Folgenden: Haus D).

Gegen beide Bauvorhaben wurden mehrere Einsprachen erhoben. Mit Verfügung vom 6. September 2005 wurden beide Baugesuche der Planungszone unterstellt. Diese Verfügung wurde nicht angefochten.

C.
Am 12. Dezember 2005 unterbreiteten die Bauherrschaften der Gemeinde zwei Alternativprojekte (Varianten B). Diese sehen u.a. vor, dass die unterirdischen Garagen der neuen Häuser auf Parzellen Nrn. 61 und 2033 über eine Einfahrt ab der Kantonsstrasse mittels eines Autolifts erreichbar sind.

D.
Am 1. September 2006 reichte die E._____ AG ein Wiedererwägungsgesuch betreffend die ihr am 4. Juli 2006 erteilte Baubewilligung mit Kontingentierung der Zweitwohnungsfläche bis ins Jahr 2017 ein. Darin vertrat sie die Auffassung, dass die von den Einfachen Gesellschaften Y._____ und Z._____ beanspruchten Zweitwohnungskontingente von 1'588 m^2 BWF nicht in die Kontingentsliste hätte aufgenommen worden dürfen, weil die Baugesuche nicht genehmigungsfähig seien.

E.
Mit Verfügung vom 31. Oktober 2006 stellte der Gemeindevorstand fest, dass die Baugesuche der Einfachen Gesellschaften Y._____ und Z._____ vom 14. bzw. 25. Februar 2005 bei der Kontingentsverteilung zumindest solange nicht berücksichtigt werden könnten, als die nötige Erschliessung nicht gesichert sei und die für die vorgesehene Zufahrt nötigen Rechte (Dienstbarkeitsverträge) fehlten. Die Baugesuche vom 12. Dezember 2005 (Alternativprojekte) wurden abgewiesen, weil die darin aufgezeigte Erschliessungslösung (Autolift ab der Kantonsstrasse) nicht bewilligungsfähig sei.

F.
Dagegen erhoben die Bauherrschaften am 27. November 2006 gemeinsam Rekurs an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses führte einen Augenschein durch. Am 28. Juni 2007 wies es den Rekurs ab.

G.
Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts hat X._____ am 13. September 2007 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt, die Sache sei an die Gemeindebehörde, eventualiter an das Verwaltungsgericht, zurückzuweisen, um nach Inkrafttreten des revidierten Baugesetzes neu über die Baugesuche zu entscheiden.

H.
Die Gemeinde Silvaplana beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In seiner Replik hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

I.
Am 14. November 2007 stimmte die Gemeindeversammlung Silvaplana der Revision des Baugesetzes, u.a. mit Bestimmungen zum Erstwohnungsanteil und einer Kontingentierung von Zweitwohnungsnutzungen, zu.

Erwägungen:

1.
Gegen den angefochtenen, kantonal letztinstanzlichen Entscheid steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG).

1.1 Wie der Beschwerdeführer in den Beilagen zur Beschwerdeschrift glaubhaft macht, ist er inzwischen Alleineigentümer der Parzellen Nrn. 61 und 2033 geworden und führt als solcher die hängigen Baugesuchsverfahren fort; die Baugenossenschaft Y._____ wurde aufgelöst. Er ist deshalb befugt, allein Beschwerde gegen den vom Verwaltungsgericht bestätigten Entscheid des Gemeindevorstands vom 31. Oktober 2006 zu führen.

1.2 Die erstinstanzliche Verfügung vom 31. Oktober 2006 grenzt den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ab. Dieser umfasst daher die definitive Abweisung der Baugesuche vom 12. Dezember 2005 (Varianten

B) und die Nichtberücksichtigung der Baugesuche vom 15. bzw. 25. Februar 2005 bei der Kontingentszuteilung, solange die Erschliessung nicht gesichert ist.

Soweit der Beschwerdeführer dagegen den Erlass der Planungszone und die Unterstellung seiner Bauvorhaben darunter als verfassungswidrig rügt, kann darauf nicht eingetreten werden; diese Rügen hätten mit Beschwerde gegen die Planungszone bzw. die Verfügung vom 6. Oktober 2005 vorgebracht werden müssen. Gleiches gilt für angebliche Verfahrensverletzungen bei der Revision des kommunalen Baugesetzes: Diese müssen mit gesonderten Rechtsmitteln geltend gemacht werden.

1.3 Im Übrigen ist auf die Beschwerde - vorbehältlich genügend begründeter und zulässiger Rügen (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG) - einzutreten.

2.
Zu prüfen sind zunächst die formellen Rügen des Beschwerdeführers.

2.1 Er bestreitet die Legitimation der E._____ AG; diese hätte vom Verwaltungsgericht nicht zum Rekursverfahren beigeladen werden dürfen. Diesen formellen Mangel kann er jedoch nach Treu und Glauben im bundesgerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend machen, nachdem er (bzw. seine Rechtsvorgänger) vor Verwaltungsgericht die Beiladung der E._____ AG nicht beanstandet hatten (vgl. dazu BGE 132 II 485 E. 4.3 S. 496 f. mit Hinweisen).

2.2 Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das Verwaltungsgericht das Bauvorhaben auf Parzelle Nr. 2033 erstmals wegen Überschreitung der zulässigen Gebäudehöhe von 11 m für baurechtswidrig erachtet habe. Dies sei von der Gemeindebehörde nie beanstandet worden, weshalb er (der Beschwerdeführer) sich dazu nicht habe äussern können.

Wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid ausführt, wurde die Überschreitung der Gebäudehöhe erstmals von der privaten Rekursgegnerin, der E._____ AG, geltend gemacht. Deren Vernehmlassung wurde den Rekurrenten zugestellt, die Gelegenheit erhielten, dazu Stellung zu nehmen. Damit wurde ihnen das rechtliche Gehör gewährt.

3.
Der Beschwerdeführer rügt weiter die Feststellung des Verwaltungsgerichts, wonach die Einfache Gesellschaft Y._____ ihr Baugesuch am 25. Februar 2005 eingereicht habe, als offensichtlich falsch: Tatsächlich datiere das Baugesuch vom 14. Februar 2005.

Aus den Baugesuchsakten ergibt sich, dass ein erstes Baugesuch, datiert vom 14. Februar 2005, am 15. Februar 2005 der Gemeindebehörde überbracht wurde. Am 25. Februar 2005 wurde eine überarbeitete Fassung des Baugesuchs eingereicht. Das Verwaltungsgericht spricht denn auch in E. 1c S. 4 des angefochtenen Entscheids von den Baugesuchen vom 14. Februar 2005, überarbeitet eingereicht am 25. Februar 2005. Insofern liegt keine Differenz hinsichtlich des Sachverhalts, sondern allenfalls in der rechtlichen Würdigung des massgeblichen Baugesuchsdatums vor.
Das genaue Datum des Baugesuchs spielt jedoch im vorliegenden Verfahren keine Rolle: Es ist unstreitig, dass der Gemeinde das Bauvorhaben der Einfachen Gesellschaft Y._____ bei Erlass der Planungszone bekannt war und die Planungszone auch im Hinblick auf dieses Projekt erlassen worden ist. Soweit das Datum des Baugesuchs für eine allfällige spätere Entschädigung wegen materieller Enteignung von Bedeutung sein könnte, wird darüber im Entschädigungsverfahren zu entscheiden sein.

4.
Materiell rügt der Beschwerdeführer in erster Linie, dass die Gemeindebehörde der geplanten Baugesetzänderung eine positive Vorwirkung eingeräumt habe; dies verstosse gegen das Legalitätsprinzip, das Willkürverbot, den Grundsatz von Treu und Glauben und das Gewaltenteilungsprinzip.

4.1 Wird der Erlass oder die Änderung der Grundordnung oder eines Quartierplans in die Wege geleitet, kann der Gemeindevorstand für die entsprechenden Gebiete eine Planungszone erlassen (Art. 21 Abs. 1 des am 1. November 2005 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 [KRG]; dies entspricht Art. 56 Abs. 1 des bei Erlass der Planungszone noch geltenden Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973 [aKRG]).

In der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnte (Art. 21 Abs. 2 KRG; vgl. auch Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG). Insbesondere dürfen Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder den rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen (Art. 21 Abs. 2 KRG; vgl. auch Ruch, RPG-Kommentar, Art. 27 N 46). Insofern kommt der geplanten Regelung bereits eine negative Vorwirkung zu. Unzulässig ist dagegen die positive Vorwirkung, d.h. die Anwendung des künftigen, noch nicht in Kraft gesetzten Rechts unter Nichtanwendung des geltenden Rechts (BGE 100 Ia 157 E. 5d S. 161 f.; Ruch, RPG-Kommentar, N. 47 zu Art. 27).

4.2 Mit Verfügung des Gemeindevorstandes vom 31. Oktober 2006 wurden die Baugesuche vom 12. Dezember 2005 (Varianten B) definitiv abgewiesen, weil die vorgeschlagene Erschliessung mit Autolift ab der Kantonsstrasse die Verkehrssicherheit gefährde und deshalb nicht bewilligungsfähig sei. Zudem seien die Sichtverhältnisse bei der Ausfahrt absolut ungenügend. Dieser Teil des Entscheids stützt sich ausschliesslich auf geltendes Recht, nämlich auf Art. 72 Abs. 2 KRG und Art. 73 Abs. 3 des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana vom 25. Februar 2004 (BauG), und nimmt keinen Bezug auf das künftige Recht, namentlich auf die geplante Kontingentierungsregel. Diesbezüglich erweist sich der Vorwurf der positiven Vorwirkung somit als offensichtlich unbegründet.

4.3 Hinsichtlich der Baugesuche vom 15. bzw. 25. Februar 2005 stellte die Gemeinde fest, dass diese bei der Kontingentsverteilung zumindest solange nicht berücksichtigt werden könnten, als die nötige Erschliessung der Parzellen Nr. 61 und 2033 nicht gesichert sei und für die vorgesehene Zufahrt die nötigen Rechte (Dienstbarkeitsverträge) fehlten.

Diese Feststellung umfasst zwei Teile:
4.3.1 Zum einen wird festgehalten, dass die eingereichten Baugesuche mangels gesicherter Erschliessung unvollständig bzw. überarbeitungsbedürftig seien und deshalb zur Zeit nicht bewilligt werden könnten. Dieser Teil des Entscheids stützt sich auf Art. 89 Abs. 3 Satz 2 KRG und damit auf geltendes kantonales Recht.

Das Verwaltungsgericht bestätigte diese Begründung für Haus E (Parzelle Nr. 61), hielt dagegen Haus D (Parzelle Nr. 2033) aus anderen Gründen nicht für bewilligungsfähig: Dieses ordne sich wegen seiner voluminösen Erscheinung nicht in die bestehende Siedlungsstruktur ein; zudem übersteige es schon die nach geltendem Recht in der Dorfkernzone zulässige Gebäudehöhe von 11 m. Auch diese substituierte Begründung bezieht sich auf das geltende und nicht auf das künftige Recht (die geplante weitere Reduktion der Gebäudehöhe auf 9.8 m wird lediglich im Sinne eines obiter dictums erwähnt).
4.3.2 Dagegen betrifft die vom Gemeindevorstand daraus gezogene Folgerung, wonach die Baugesuche bei der Kontingentsverteilung zur Zeit nicht berücksichtigt werden könnten, die künftige Zweitwohnungskontingentierung. Diese Rechtsanwendung ist im Folgenden näher zu prüfen.

5.
Der Gemeindevorstand stützte sich auf Art. 66 des Entwurfs F̈orderung Erstwohnungsbau und Einschränkung Zweitwohnungsbau¨uber die Behandlung von Baugesuchen mit Kontingenten (entspricht Art. 63c des am 14. November 2007 von der Gemeindeversammlung beschlossenen revidierten Baugesetzes). Danach werden Kontingentsgesuche in der Reihenfolge des Einganges der entsprechenden Baugesuche berücksichtigt. Muss ein Baugesuch wegen Unvollständigkeit oder Verletzung gesetzlicher Vorschriften zur Überarbeitung zurückgewiesen werden, so ist für die Berücksichtigung der Eingang des überarbeiteten Gesuchs massgebend. Gesuche für Bauvorhaben, die offensichtlich nicht bewilligungsfähig sind oder deren Realisierung innert der dafür vorgesehenen Frist als ausgeschlossen erscheint (Gesuche auf Vorrat), bleiben bei der Kontingentszuweisung ausgeschlossen.

5.1 Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, es sei willkürlich und unverhältnismässig gewesen, bereits vor Inkrafttreten der Kontingentierungsregelung definitiv über die Verteilung der Kontingente zu entscheiden, zumal die Bewilligungsfähigkeit der Baugesuche nach neuem Recht noch gar nicht habe beurteilt werden können. Diese Vorgehensweise verletze auch Treu und Glauben: Die Bauherrschaften hätten seit Frühling 2004 in ständigem Kontakt mit der Gemeindebehörde gestanden, um die Bauvorhaben zu optimieren. In der Verfügung vom 6. September 2005, mit der die Bauvorhaben der Planungszone unterstellt worden seien, habe die Gemeinde selbst festgehalten, dass über die Baugesuche definitiv erst entschieden werden könne, wenn über das planerische Schicksal der Revisionsvorlage Klarheit herrsche. Die Gemeindebehörde hätte deshalb allenfalls provisorische Kontingente zuteilen, definitiv aber erst nach Inkrafttreten der neuen Gemeinderegelung über die Kontingentszuteilung entscheiden dürfen.

Das Argument des Verwaltungsgerichts, andernfalls könnten nicht bewilligungsfähige oder unvollständige Baugesuche auf Vorrat eingereicht werden mit dem Ziel, an den künftigen Kontingenten teilzuhaben, was sowohl den Zweck der Planungszone als auch jener der Kontingentierungsregelung vereiteln würde, sei willkürlich: Nach Inkrafttreten des neuen Baugesetzes müssten Baugesuche, die nicht bewilligungsfähig sind, selbstverständlich abgewiesen werden; die für diese Projekte vorläufig reservierten Kontingente würden dann hinfällig und kämen anderen, bewilligungsfähigen Baugesuchen zugute. Im Übrigen sei das Baugesuch der Einfachen Gesellschaft Y._____ schon vor Erlass der Planungszone eingereicht worden.

5.2 Die Gemeinde Silvaplana macht dagegen geltend, es entspreche dem Gebot der Verhältnismässigkeit und Art. 21 KRG, Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die - von der geplanten Kontingentierung abgesehen - bewilligungsfähig sind, nicht gänzlich zu verweigern, sondern diese unter der Auflage einer nach Kontingentierung gestaffelten Realisierung des Bauvorhabens zu bewilligen. Dies setze eine vorläufige Kontigentsverteilung voraus, die sich an den in Art. 64 ff. des Baugesetzentwurfs vorgesehenen Verfahrensvorschriften zu orientieren habe. Es wäre im Lichte der Rechtsgleichheit nicht gerechtfertigt, Baugesuche, die unvollständig oder wegen Verstosses gegen gesetzliche Bestimmungen nicht bewilligungsfähig seien, bei der Kontingentsverteilung zu berücksichtigen und damit die Gesuche von Dritten, die der Behörde einwandfreie Projekte unterbreiten, zu blockieren. So habe im vorliegenden Fall über die Kontingentszuteilung an die Baugesellschaften Y._____ und Z._____ entschieden werden müssen, weil davon die Zuweisungen an die übrigen Bauwilligen, wie u.a. die E._____ AG, abgehangen hätten.

5.3 Diese Ausführungen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Gemäss Art. 21 Abs. 2 KRG dürfen während der Geltung der Planungszone Bauvorhaben nur bewilligt werden, wenn sie weder der rechtskräftigen noch den vorgesehenen neuen Planungen und Vorschriften widersprechen. Im Umkehrschluss lässt sich daraus folgern, dass Baugesuche, die den geltenden und den geplanten neuen Vorschriften entsprechen, bewilligt werden müssen. Dies aber setzt voraus, dass die Gemeinde weiss, ob und wann Kontingente verfügbar sind, weshalb sie bereits eine vorläufige Kontingentszuteilung vornehmen musste oder jedenfalls durfte.

Dabei musste sie sich an der im Baugesetzentwurf vorgesehenen (und inzwischen von der Gemeindeversammlung genehmigten) Regelung zur Reihenfolge der Berücksichtigung von Baugesuchen orientieren. Es entspricht im Übrigen auch dem Gebot der Rechtsgleichheit, Kontingente vorrangig Baugesuchen zuzuteilen, die sich im Übrigen als bewilligungsfähig erweisen.

5.4 Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dies könne allenfalls für Baugesuche gelten, die schon nach geltendem Recht nicht bewilligungsfähig gewesen seien; dagegen könne diese Regel nicht auf Baugesuche angewendet werden, die schon vor Erlass der Planungszone eingereicht wurden und dem damals geltenden Recht entsprachen. Problematisch sei zudem, dass die Planungszone nicht nur im Hinblick auf die geplante Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus erlassen worden sei, sondern auch zur Anpassung des Generellen Gestaltungsplans in der Dorfkernzone Silvaplana und Champfèr. Es sei willkürlich, Baugesuche, die zwar dem geltenden Recht, nicht aber den geplanten neuen Baumassen entsprächen, keine Kontigente zuzuteilen, obgleich noch gar nicht feststehe, ob die neuen Bauvorschriften in Kraft treten würden.

Diese Einwendungen sind jedoch rein hypothetischer Natur: Wie dargelegt wurde, erachteten die kantonalen Instanzen die vorliegend streitigen Baugesuche wegen Verstosses gegen Erschliessungsvorschriften (bzw. Einordnungs- und Höhenvorschriften) des geltenden Rechts als nicht bewilligungsfähig bzw. unvollständig. Diese Vorschriften sollten auch in der Baugesetzrevision weder aufgehoben noch abgemildert werden.

5.5 Es ist auch nicht ersichtlich, welchen Vorteil es dem Beschwerdeführer verschafft hätte, wenn die Baugesuchsverfahren bis zum Inkrafttreten der Kontingentierungsregelung (voraussichtlich im Jahr 2008) sistiert worden wären. Ihm hätte dann zu diesem späten Zeitpunkt mitgeteilt werden müssen, dass die im Jahre 2005 eingereichten Baugesuche mangels genügender Erschliessung (bzw. wegen Verstosses gegen Höhen- und Einordnungsvorschriften) nicht bewilligt und deshalb für die Kontingentsverteilung nicht berücksichtigt werden können. In diesem Fall hätte der Beschwerdeführer weitere Zeit verloren, was sich negativ auf seinen Rang in der Kontingentsliste ausgewirkt hätte. Insofern war es geradezu ein Gebot von Treu und Glauben, die Baugesuchsteller frühzeitig darauf hinzuweisen, dass die Baugesuche wegen der besagten Mängel bei der Kontingentszuteilung - jedenfalls vorläufig - nicht berücksichtigt werden könnten. Damit wurde ihnen Gelegenheit gegeben, möglichst rasch neue, überarbeitete Baugesuche einzureichen, um sich eine gute Position auf der Kontingentsliste zu sichern.

Definitiv wird über die Kontigentszuteilung erst in der Baubewilligung entschieden, d.h. nach Vorlage eines vollständigen und bewilligungsfähigen Baugesuchs. Insofern handelt es sich beim vorliegend streitigen Entscheid ohnehin um eine vorläufige Regelung. Sollte die Kontingentierungsregelung im Genehmigungs- oder im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder modifiziert werden, so könnte und müsste diesem Umstand im Bewilligungszeitpunkt Rechnung getragen werden.

5.6 Unbegründet ist schliesslich der Vorwurf des Beschwerdeführers, der Gemeindevorstand habe das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt, indem er den von ihm selbst (bzw. seiner Planungskommission) beschlossenen Baugesetzentwurf angewendet habe. Wie bereits aufgezeigt wurde, muss für die Bewilligung von Bauvorhaben während der Planungszone auch das künftige, erst im Entwurf vorliegende Recht mitberücksichtigt werden (Art. 21 Abs. 2 KRG). Diese Bestimmung muss vom Gemeindevorstand als Baubewilligungsbehörde beachtet werden. Insoweit ist der Gemeindevorstand nach der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung verpflichtet, den von ihm selbst (bzw. von seiner Planungskommission) erarbeiteten Entwurf während der Dauer der Planungszone vorläufig anzuwenden, bevor dieser von der Gemeindeversammlung beschlossen worden ist.

6.
Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, alle Baugesuche hätten im Wesentlichen dem geltenden Recht entsprochen; kleinere Abweichungen - sowohl hinsichtlich der Erschliessung als auch hinsichtlich der Gebäudehöhe - hätten durch die Bewilligung unter Auflagen geregelt werden können. Die Abweisung bzw. Zurückweisung der Baugesuche sei deshalb unverhältnismässig und willkürlich.

Dies ist im Folgenden für die verschiedenen Baugesuche zu prüfen.

6.1 Haus E (Parzelle Nr. 61) soll über die Parzellen Nrn. 2033 und 1768 erschlossen werden). Die Parzelle Nr. 1768 gehört nicht dem Beschwerdeführer, sondern der Gemeinde. Art. 89 Abs. 3 Satz 2 KRG bestimmt, dass die erforderlichen Rechte für die Erschliessung des Bauvorhabens ïm Baugesuchñachgewiesen werden müssen, wenn der Baugesuchsteller nicht Eigentümer der für die Erschliessung beanspruchten Parzellen ist. Dies rechtfertigt es grundsätzlich, Baugesuche, in denen dieser Nachweis nicht erbracht wird, zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Art. 90 Abs. 1 KRG bestimmt allerdings, dass die Bewilligung mit Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen ist, wenn inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden können. Ist dies der Fall - beispielsweise weil der Eigentümer die Einräumung einer Dienstbarkeit zugesichert hat - wäre es unverhältnismässig, die Baubewilligung zu versagen; in diesem Fall genügt es, den Nachweis der erforderlichen Rechte zu einem späteren Zeitpunkt zu verlangen.

Im vorliegenden Fall liegt jedoch keine Zusicherung oder Einverständniserklärung der Gemeinde als Eigentümerin von Parzelle Nr. 1768 vor. Überdies ist die Parzelle mit einem (ober- und unterirdischen) Bauverbot zugunsten der Pro Lej da Segl belastet und liegt in der Zone für öffentliche Kinderspielplätze, in der nur Bauten zulässig sind, die für den Unterhalt der Anlage dringend notwendig sind (Art. 26 BauG). Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern diese Hindernisse ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden könnten. Dann aber ist es nicht willkürlich, wenn die Gemeinde den Nachweis der für die Erschliessung erforderlichen Rechte im Baugesuch verlangt.

6.2 Für das Haus D (Parzelle Nr. 2033) ging das Verwaltungsgericht (anders als die Gemeinde) davon aus, dass dieses über die Kantonsstrasse erschlossen werden könne und nicht auf die Parzelle Nr. 1768 angewiesen sei. Es schützte dennoch den Entscheid der Gemeinde, weil sich die Baute wegen ihrer voluminösen Erscheinung nicht in die bestehende Siedlungsstruktur einordne und überdies die geltende Gebäudehöhe von max. 11 m überschreite.
6.2.1 Zum ersten Punkt bemängelt der Beschwerdeführer lediglich, dass der Einordnungsmangel nicht schon in der Verfügung vom 31. Oktober 2006, sondern erst in der Vernehmlassung der Gemeinde vor Verwaltungsgericht geltend gemacht worden sei. Er legt aber nicht substanziiert dar, weshalb dieses Vorgehen prozessual unzulässig oder gar willkürlich sei. Dies ist auch nicht ersichtlich, nachdem der Beschwerdeführer (bzw. seine Rechtsvorgänger) im Rekursverfahren auf die Vernehmlassung der Gemeinde replizieren konnten. Im Übrigen wurde die Einordnung der Baute - wie auch die der etwas weniger voluminösen Variante B - bereits im Baubewilligungsverfahren thematisiert (z.B. in den Einsprachen und im Schreiben der Gemeinde vom 7. April 2006).
6.2.2 Die vom Verwaltungsgericht festgestellte Überschreitung der maximal zulässigen Gebäudehöhe um 36 cm wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten; er macht aber geltend, die Überschreitung sei geringfügig und hätte toleriert bzw. im Wege einer Auflage geregelt werden können.

Der Beschwerdeführer übersieht jedoch, dass die zulässige Gebäudehöhe nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts bereits am niedrigsten Eckpunkt um 36 cm überschritten wird, die Abweichung insgesamt (als Mittel aller Hauptgebäudeecken) also grösser ist. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass das Baugesuch für Haus D (anders als die Varianten B) nicht definitiv abgewiesen wurde, sondern lediglich als zur Zeit nicht bewilligungsfähig und daher überarbeitungsbedürftig bezeichnet wurde. Dies ist nicht willkürlich, nachdem eine Verringerung der Gebäudehöhe i.d.R. eine Überarbeitung der gesamten Gebäudedimensionen erfordert. Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern dies im vorliegenden Fall anders sei.

6.3 Als willkürlich erachtet der Beschwerdeführer auch die definitive Abweisung der Baugesuche vom 12. Dezember 2005 (Varianten B). Diese sehen den Bau unterirdischer Parkierungsanlage vor, die durch einen Autolift mit der Einfahrt an der Kantonsstrasse (Julierstrasse) verbunden sind.
6.3.1 Mit Verfügung vom 31. Oktober 2006 erachtete die Gemeinde diese Erschliessung aus zwei Gründen als nicht bewilligungsfähig: Zum einen sei die Liftanlage zu wenig leistungsfähig, weshalb bei starkem Verkehr mit einem Rückstau auf die Julierstrasse, einer viel befahrenen Hauptverkehrsachse, zu rechnen sei. Zum anderen seien die Sichtverhältnisse bei der Ausfahrt absolut ungenügend.

Beide Gründe wurden im Rekursverfahren vom Tiefbauamt Graubünden bestätigt, weshalb die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet sei und die Zufahrt ab Kantonsstrasse nicht bewilligt werden könne. Das Verwaltungsgericht führte in Anwesenheit der Parteien und eines Vertreters des Tiefbauamtes einen Augenschein durch. Es erachtete es als erstellt, dass die vorgesehene Erschliessung mit Tiefgarage und Autolift die Verkehrssicherheit wegen der zu erwartenden Wartezeiten zu stark beeinträchtigen werde, um bewilligt zu werden.
6.3.2 Die dagegen vom Beschwerdeführer erhobenen Einwände sind für eine Willkürrüge zu wenig substanziiert: So macht der Beschwerdeführer geltend, zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit hätte eine Auflage in der Baubewilligung genügt, wonach Autofahrer bei besetztem Autolift nicht anstehen dürften, sondern weiterfahren müssten. Er legt aber nicht dar, wie sichergestellt werden könnte, dass diese Auflage von den Garagenbenutzern auch tatsächlich eingehalten werde. Der Beschwerdeführer erwähnt technische Einrichtungen (Ampeln, automatische Absperrungen), erläutert aber nicht, wie und wo diese angebracht werden könnten, um einen Rückstau auf die Kantonsstrasse zu verhindern. Auch der Hinweis auf den künftigen Bau einer Umfahrungsstrasse ist zu unsubstanziiert: Der Beschwerdeführer legt weder dar, wann mit der Fertigstellung der

Umfahrungsstrasse zu rechnen ist, noch inwiefern diese den Verkehr auf der Julierstrasse so erheblich reduzieren wird, dass ein Rückstau toleriert werden könnte. Insofern kann auf diese Rügen mangels genügender Begründung nicht eingetreten werden (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG).
6.3.3 Soweit der Beschwerdeführer schliesslich geltend macht, ihm hätte Gelegenheit gegeben werden müssen, alternative Erschliessungen vorzuschlagen, ist darauf hinzuweisen, dass ihm (bzw. seinen Rechtsvorgängern) diese Möglichkeit im Baubewilligungsverfahren eingeräumt worden ist (vgl. Schreiben der Gemeinde vom 7. April 2006, Besprechung vom 21. April 2006 und den nachfolgenden Schriftenwechsel). Es ist nicht ersichtlich, weshalb das Verwaltungsgericht nochmals eine solche Möglichkeit hätte einräumen müssen.

7.
Der Beschwerdeführer rügt auch eine rechtsungleiche Behandlung gegenüber der E._____ AG, der am 4. Juli 2006, nach Durchführung eines Quartierplanverfahrens, eine Baubewilligung mit Bedingungen und Auflagen bezüglich Erstwohnungsanteil und Kontingentierung erteilt worden ist. Der Beschwerdeführer macht geltend, dieser Baubewilligung seien zahlreiche Diskussionen zwischen Bauherrschaft und Gemeindebehörde vorangegangen, in denen der E._____ AG Gelegenheit eingeräumt worden sei, ihr Baugesuch zu verbessern. Dagegen seien die Baugesuche des Beschwerdeführers wegen kleiner Mängel als nicht bewilligungsfähig abgewiesen bzw. zur Überarbeitung zurückgewiesen und bei der Kontingentszuteilung nicht berücksichtigt worden.

Der Beschwerdeführer legt allerdings nicht dar, welche wichtigen Projektänderungen von der E._____ AG zwischen Einreichung des Baugesuchs am 15. März 2006 und Erteilung der Baubewilligung am 4. Juli 2006 vorgenommen worden seien, die es gerechtfertigt hätten, deren ursprüngliches Baugesuch bei der Kontingentsverteilung nicht zu berücksichtigen. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, inwiefern dies für die Kontingentszuteilung erheblich gewesen wäre: Nachdem das Baugesuch der E._____ AG nach denjenigen der Einfachen Gesellschaften Y._____ und Z._____ eingereicht worden war, rangierte es in der Kontingentsliste hinter jenen, gleichgültig, ob auf das Datum des Baugesuchs oder auf dasjenige der Baubewilligung abgestellt wird. Entscheidend ist vielmehr, dass das Bauvorhaben der E._____ AG von der Gemeinde als bewilligungsfähig erachtet wurde, weshalb diesem - im Gegensatz zu den Bauvorhaben des Beschwerdeführers - bereits Zweitwohnungskontingente zugeteilt werden konnten.

8.
Schliesslich rügt der Beschwerdeführer die Kostenentscheide erster und zweiter Instanz als verfassungswidrig, ohne zwischen den der Baugesellschaft Y._____ und den der Baugesellschaft Z._____ auferlegten Kosten zu unterscheiden. Es erscheint fraglich, inwieweit er hinsichtlich letzterer beschwerdebefugt ist. Die Frage kann jedoch offenbleiben, wenn auf die Rügen aus einem anderen Grund nicht einzutreten ist.

8.1 Der Beschwerdeführer rügt zunächst die den Bauherrschaften hälftig auferlegten Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 8'502.20 als willkürlich. Dieser Kostenentscheid verletze das Kausalitäts- und das Kostendeckungsprinzip. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage für die Abwälzung der Kosten für Gutachter und Experten. Dies gelte insbesondere für die Kosten des Rechtsberaters der Gemeinde. Die Tatsache, dass die Gemeinde nicht über einen eigenen Rechtsdienst verfüge, dürfe nicht zu Lasten der Baugesuchsteller gehen.

Diese Rügen sind neu: Im Verfahren vor Verwaltungsgericht hatten die Rekurrenten lediglich die Aufhebung der Verfügung vom 31. Oktober 2006 aus materiellen Gründen beantragt und festgehalten, dass diesfalls auch über die kommunale Kostenfolge neu zu entscheiden sei (Rekursschrift S. 6 Ziff. 3). Dagegen wurde nicht geltend gemacht, der Kostenentscheid der Gemeinde verstosse per se gegen Gesetzes- oder Verfassungsrecht. Dementsprechend hatte auch das Verwaltungsgericht keinen Anlass, sich zur Rechtmässigkeit des Kostenentscheids der Gemeinde zu äussern.

Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, erstinstanzlich die Anwendung von kantonalem bzw. kommunalem Recht zu überprüfen, auch nicht unter grundrechtlichen Aspekten (Art. 106 Abs. 2 BGG). Diesbezüglich entspricht der Anwendungsbereich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten demjenigen der früheren staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Wie in diesem Verfahren sind neue tatsächliche und rechtliche Vorbringen grundsätzlich unzulässig (BGE 133 III 638 E. 2 S. 639 f.).

Auf die neuen rechtlichen Vorbringen zum erstinstanzlichen Kostenentscheid ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.

8.2 Soweit der Beschwerdeführer die vom Verwaltungsgericht auferlegten Gerichtskosten und Parteientschädigungen als überzogen rügt, ohne darzulegen, inwiefern der Kostenentscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft, genügt die Beschwerdebegründung den Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 i.V.m Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. Auch auf diese Rüge kann daher nicht eingetreten werden.

9.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 65 f. BGG). Die Gemeinde Silvaplana obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG). An der bisherigen Praxis, kleinen Gemeinden ohne eigenen Rechtsdienst im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ausnahmsweise eine Parteientschädigung zuzusprechen, wenn diese auf den Beistand eines Anwalts angewiesen sind, ist unter der Geltung des BGG nicht festzuhalten (Entscheid 1C.122/2007 vom 24. Juli 2007 E. 6; bestätigt im Entscheid 1C.260/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 5).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Silvaplana und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 1. Februar 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber