Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 1076/2012

2C 1088/2012

Urteil vom 27. März 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Kneubühler,
Gerichtsschreiber Zähndler.

Verfahrensbeteiligte
2C 1076/2012
1. X._____,
2. Y._____,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Fulvio Biancardi und Rechtsanwalt Gardo Petrini,

und

2C 1088/2012
Z._____ und 117 Mitbeteiligte
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Dominik Infanger,

gegen

Gemeinde Silvaplana,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,

Regierung des Kantons Graubünden,
vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden.

Gegenstand
Zweitwohnungssteuer,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 3. Juli / 28. September 2012.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung Silvaplana beschloss am 17. Februar 2010 die Einführung einer jährlichen Steuer auf Zweitwohnungen. Zu diesem Zweck nahm sie eine Änderung des kommunalen Baugesetzes vor und fügte die Art. 62a-62c ein. Der Steuersatz beträgt 2 o/oo des Steuerwertes der Zweitwohnung. Touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen fallen nicht unter die Steuerpflicht. Die private Bewirtschaftung kann eine Reduktion der Zweitwohnungssteuer bewirken. Im Einzelnen lauten diese Bestimmungen wie folgt:

"D. Zweitwohnungssteuer

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 betreffenden Wohnungen 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 Grundstücks sind.

3 Der Steuersatz beträgt 2 o/oo 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 Rechnungsstellung fällig und ist innert 30 Tagen an die Gemeinde zu bezahlen.

3 Näheres bezüglich Veranlagungsverfahren wird in einer Ausführungsverordnung geregelt.

E. Verwendung der Ersatzabgabe und der Zweitwohnungssteuer

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."

B.

Gegen diesen Beschluss der Gemeindeversammlung beschwerten sich mehr als hundert Eigentümerinnen und Eigentümer von Zweitwohnungen bei der Regierung des Kantons Graubünden. Sie beantragten, es sei den neuen Bestimmungen über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer die Genehmigung zu verweigern. Mit separaten Entscheiden vom 8. März 2011 wies die Regierung die Beschwerden ab und genehmigte gleichentags die Bestimmungen über die Zweitwohnungssteuer.

Hiergegen erhoben verschiedene Gruppen von Zweitwohnungseigentümern insgesamt fünf Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses hiess die Beschwerden mit Urteil vom 25. Oktober 2011 wegen begründeten Ausstandsbegehren gut und wies die Angelegenheit an die Regierung zurück.

C.

Mit neuen, separaten Entscheiden vom 29. November 2011 wies die Regierung des Kantons Graubünden in teilweise veränderter Komposition (Ausstand von Regierungsrat A._____) die Beschwerden ein weiteres Mal ab und genehmigte die kommunalen Bestimmungen über die Zweitwohnungssteuer erneut.

Daraufhin beschwerten sich (a) W._____, (b) V._____ und fünf Mitbeteiligte, (c) X._____ und Y._____ sowie (d) Z._____ und 111 weitere Zweitwohnungseigentümer mit vier separaten Beschwerden abermals beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Mit Urteil vom 3. Juli / 28. September 2012 vereinigte das Verwaltungsgericht die vier Verfahren und wies die Beschwerden ab.

D.

Mit Eingabe vom 27. Oktober 2012 führen X._____ und Y._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, worauf dieses das Verfahren 2C 1076/2012 eröffnete. Die Beschwerdeführerinnen beantragen im Wesentlichen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 3. Juli / 28. September 2012 und die Nichtgenehmigung des Beschlusses der Gemeindeversammlung Silvaplana vom 17. Februar 2010 bezüglich der neu erlassenen Art. 62a-62c des kommunalen Baugesetzes. Eventualiter ersuchen sie um eine substantielle Reduktion der vorinstanzlichen Gerichtskosten.

Die Gemeinde Silvaplana, das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Raumentwicklung verzichtet auf eine Stellungnahme.

E.

Mit Eingabe vom 31. Oktober 2012 führen Z._____ und 117 weitere Beteiligte ebenfalls Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, worauf das Bundesgericht das Verfahren 2C 1088/2012 eröffnete. Auch die Beschwerdeführer in diesem Verfahren beantragen im Wesentlichen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 3. Juli / 28. September 2012 und des Beschlusses der Gemeindeversammlung Silvaplana vom 17. Februar 2010 bezüglich der neu erlassenen Art. 62a-62c des kommunalen Baugesetzes. Eventualiter sei die Zweitwohnungssteuer nur für neue Zweitwohnungen einzuführen. Sodann ersuchen die Beschwerdeführer um Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

Die Gemeinde Silvaplana, das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Raumentwicklung verzichtet auf eine Stellungnahme.

Mit Verfügung vom 14. November 2012 stellte der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts fest, dass das Gesuch der Beschwerdeführer um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos geworden ist, nachdem die Gemeinde Silvaplana erklärt hatte, bis zum Abschluss des bundesgerichtlichen Verfahrens auf alle Massnahmen zur Einforderung der Zweitwohnungssteuern bei Eigentümern von unbewirtschafteten Zweitwohnungen zu verzichten.

Mit Verfügung vom 10. Dezember 2012 lehnte der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ein weitergehendes Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab, mit welchem die Beschwerdeführer nicht nur den vorläufigen Verzicht auf Inkassomassnahmen, sondern im Wesentlichen den definitiven Aufschub der Anwendbarkeit der Zweitwohnungssteuer erreichen wollten.

Erwägungen:

1.

Die beiden Beschwerden 2C 1076/2012 und 2C 1088/2012 richten sich gegen die gleichen Bestimmungen

im Baugesetz der Gemeinde Silvaplana und gegen das selbe Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden. Sie werfen sodann im Wesentlichen die gleichen Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Entscheid zu beurteilen (vgl. Art. 24 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP; SR 273]; BGE 113 Ia 390 E. 1 S. 394; 111 II 270 E. 1 S. 271 f.; Urteil 2E 3/2009 / 2E 4/2009 vom 11. Juli 2011 E. 1).

2.

2.1. Die Beschwerdeführer fechten die Bestimmungen eines kommunalen Erlasses an. Nach Art. 82 lit. b BGG ist gegen kantonale und damit auch gegen kommunale Erlasse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig. Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (BGE 138 I 435 E. 1.2 S. 440). Die Beschwerde gegen einen Erlass ist gemäss Art. 101 BGG innert 30 Tagen nach der gemäss kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Kennt das kantonale Recht - wie hier - ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist zunächst dieses zu durchlaufen (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG; BGE 138 I 435 E. 1.3.1 S. 440). Das ist vorliegend geschehen. Die 30-tägige Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) zur Beschwerde an das Bundesgericht beginnt alsdann erst mit der Eröffnung des letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheids (BGE 128 I 158 E. 1.1 S. 158). Die Beschwerdeführer haben diese Frist mit ihrer Eingabe vom 27. Oktober 2012 (2C 1076/2012) resp. vom 31. Oktober 2012 (2C 1088/2012) eingehalten, da ihnen der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts jeweils am 1. Oktober 2012 zugestellt
wurde.

2.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch diesen aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 138 I 435 E. 1.6 S. 445; 136 I 17 E. 2.1 S. 21 mit Hinweisen). Alle Beschwerdeführer sind Eigentümer von Zweitwohnungen in der Gemeinde Silvaplana und durch die angefochtenen Bestimmungen des Baugesetzes unmittelbar betroffen, zumal sie nun entweder eine Abgabe leisten oder ihre Zweitwohnungen bewirtschaften (lassen) müssen. Die Beschwerdeführer sind daher zur Ergreifung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die angefochtenen Bestimmungen des Baugesetzes legitimiert. Auf das von ihnen eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten.

2.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Verletzung von kantonalem (oder kommunalem) Recht ist dagegen ausser in den Fällen von Art. 95 lit. c-e BGG kein zulässiger Beschwerdegrund. Überprüft werden kann diesbezüglich nur, ob der angefochtene Entscheid auf willkürlicher Gesetzesanwendung beruht oder sonst wie gegen übergeordnetes Recht verstösst (BGE 136 I 241 E. 2.4 und 2.5.2 S. 249 f.; 133 II 249 E. 1.2.1 S. 151 f.). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht: Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 IV 286 E. 1.4 S. 287). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

2.4. Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen (oder kommunalen) Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder bundesrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 137 I 77 E. 2 S. 82; 134 I 293 E. 2 S. 295; 133 I 77 E. 2 S. 79; 133 I 286 E. 4.3 S. 295; je mit Hinweisen). Für die Beurteilung dieser Frage sind die Tragweite des Rechtseingriffs sowie die Möglichkeit von Bedeutung, im Rahmen der Anwendung im Einzelfall einen hinreichenden Rechtsschutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen

wird. Der Verfassungsrichter hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber
voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen. Die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift dürfen dabei mitberücksichtigt werden (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295; 130 I 82 E. 2.1 S. 86; 129 I 12 E. 3.2 S. 15; 125 I 369 E. 2 S. 374).

2.5. Das Bundesgericht stellt grundsätzlich auf den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt ab (Art. 105 Abs. 1 BGG). Diese Sachverhaltsfeststellungen können vor Bundesgericht nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Die Rüge, der Sachverhalt sei offensichtlich unrichtig festgestellt worden, ist gleichbedeutend mit der Willkürrüge und muss daher gemäss den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG in der Beschwerdeschrift begründet werden (vgl. E. 2.3 hiervor; BGE 134 II 349 E. 3 S. 351 f.; 133 II 249 E. 1.2.2 und 1.4.3 S. 252 ff.). Vorausgesetzt ist zudem, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

3.

3.1. In formeller Hinsicht machen die Beschwerdeführerinnen im Verfahren 2C 1076/2012 vorab geltend, das Verwaltungsgericht sei nicht auf die von ihnen vorgebrachten Ausführungen zur separaten Erledigung der einzelnen Beschwerden eingegangen. Dies habe dazu geführt, dass sie keine Kenntnis von den jeweiligen Argumenten und Erwägungen erhalten hätten, was eine materielle Rechtsverweigerung darstelle. Diese Rüge überzeugt indessen nicht, da das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet war, den Beschwerdeführerinnen die Eingaben von Parteien aus anderen, parallelen Verfahren zur Kenntnis zu bringen. Daran ändert auch die schliesslich erfolgte Verfahrensvereinigung nichts; eine solche kann zulässigerweise auch erst mit dem Endurteil erfolgen, da gegebenenfalls erst zu diesem Zeitpunkt Gewissheit darüber besteht, ob die Voraussetzungen einer Vereinigung erfüllt sind.

3.2. Sodann beanstanden die Beschwerdeführerinnen, dass das Verwaltungsgericht seine Kognition auf Rechtsverletzungen (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens) beschränkt und somit keine Prüfung der Zweckmässigkeit oder Angemessenheit vorgenommen habe. Dabei verkennen sie jedoch, dass die von der Vorinstanz ausgeübte Kognition dem gesetzlich vorgesehenen Mass entspricht (Art. 51 Abs. 1 lit. a des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG/GR]). Dass diese Norm willkürlich angewendet worden sei, wird von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet und es ist dies auch nicht ersichtlich. Ebenso wenig tun sie die Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte dar. Auf eine vertiefte Prüfung dieses Punktes ist daher zu verzichten (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

4.

Die Beschwerdeführerinnen im Verfahren 2C 1076/2012 rügen ein generelles Fehlen von hinreichenden Daten und Statistiken; die einzigen verlässlichen Daten hätten sie, die Beschwerdeführerinnen, geliefert, doch seien diese von der Regierung und vom Verwaltungsgericht nicht berücksichtigt worden. Aus diesem Grund erachten sie den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt als offensichtlich unrichtig. Indessen zeigen die Beschwerdeführerinnen nicht im Einzelnen auf, weshalb die von ihnen vermissten Daten (Einwohnerzahl, Finanzlage der Gemeinde, Anzahl der Zweitwohnungen, etc.) zu einer geradezu willkürlichen Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts geführt hätten bzw. inwiefern eine Erhebung dieser Daten zu einer Heilung des behaupteten Mangels führen würde. Mit ihrem Vorgehen erfüllen die Beschwerdeführerinnen die ihnen auferlegten Rügeobliegenheiten grundsätzlich nicht (vgl. E. 2.5 hiervor).

Eine gewisse Substantiierung ihrer Vorbringen erfolgt einzig in Bezug auf die von ihnen beigebrachten Auslastungsziffern der Zweitwohnung der Beschwerdeführerin Y._____: Diese würden ihrer Meinung nach

nahe legen, dass der gegenwärtig starke Kurs des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro nur einen minimen Rückgang der Mietgesuche für Ferienwohnungen verursacht habe; aus diesem Grund lasse sich die These des Verwaltungsgerichts nicht aufrechterhalten, wonach mittel- bis langfristig wieder mit einem stark steigenden Bedürfnis nach mietbaren Ferienwohnungen zu rechnen sei. Jedoch sind auch die Vorbringen bezüglich dieses Punktes nicht geeignet, eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz darzutun: Zum einen beziehen sich die ins Feld geführten Auslastungsziffern ausschliesslich auf eine einzige Zweitwohnung und stellen daher kein repräsentatives Abbild des Gesamtmarktes dar. Zum andern kann die von der Gemeinde angestrebte Erweiterung des Mietangebotes zu einer Erhöhung der Gesamtnachfrage führen (vgl. E. 6.2 in fine hiernach), so dass der gegenwärtigen Situation auf dem Mietmarkt bzw. den konkreten Auswirkungen des aktuellen Wechselkurses des Frankens gegenüber dem Euro ohnehin keine für den Ausgang des Verfahrens entscheidende Bedeutung zuzumessen ist (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG).

5.

5.1. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden qualifizierte die im Streit liegende Zweitwohnungssteuer als Lenkungssteuer. Die Beschwerdeführer im Verfahren 2C 1088/2012 äussern sich in diesem Zusammenhang ausführlich zur Einteilung und Unterscheidung der verschiedenen Abgabearten. Namentlich stellen sie die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Qualifikation in Frage und erachten es als unklar, ob es sich bei der Zweitwohnungssteuer um eine Steuer im technischen Sinn oder um eine Kausalabgabe handelt; im letzteren Fall, so die Beschwerdeführer, wäre der Sachverhalt hinsichtlich des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzipes ungeklärt geblieben, obschon entsprechende Beweisanträge gestellt worden seien, weshalb diesfalls eine Rückweisung an die Vorinstanz erfolgen müsse.

5.2. Steuern unterscheiden sich dadurch von den Kausalabgaben, dass Erstere voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person geschuldet sind (BGE 131 II 271 E. 5.1 S. 276 mit Hinweisen). Kausalabgaben beruhen dagegen stets auf einem persönlichen Verpflichtungsgrund und stellen meist das Gegenbild einer staatlichen Leistung zugunsten des pflichtigen Individuums oder das Entgelt für einen besonderen Vorteil dar (BGE 138 II 70 E. 5 S. 73 f. mit weiteren Hinweisen; vgl. Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Aufl. 2002, S. 2, 5 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 2625).

Die Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben ist namentlich im Hinblick auf die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Bedeutung (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 115 f.) : Im Bereich des Abgaberechts ist das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (vgl. E. 7.1 hiernach). Öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten bedürfen grundsätzlich einer formell-gesetzlichen Grundlage. Indes hat die Rechtsprechung diese Anforderungen bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Namentlich dürfen sie dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe bereits durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (insb. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (vgl. BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140).

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 BV); es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 135 I 130 E. 2 S. 133; vgl. auch BGE 126 I 180 E. 3a/aa S. 188 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2625b).

5.3. Im vorliegenden Fall ist festzuhalten, dass die Zweitwohnungssteuer von den Pflichtigen grundsätzlich voraussetzungslos erhoben wird. Die Ausnahme von der Steuerpflicht bei Bewirtschaftung des Objekts ändert daran nichts. In Ermangelung eines persönlichen Verpflichtungsgrunds und einer staatlichen Gegenleistung für den geschuldeten Betrag handelt es sich bei der Zweitwohnungssteuer jedenfalls nicht um eine Kausalabgabe. Im vorliegenden Fall verhält es sich somit anders als in BGE 135 I 233, wo durch die Gemeinde primär eine Ver-

pflichtung zur Benutzung bzw. zur Vermietung statuiert und nur subsidiär eine Ersatzabgabe vorgesehen wurde.

In Ermangelung eines kausalen Elements scheidet hier auch eine Qualifikation als Gemengsteuer ("impôt mixte") von vornherein aus: Letztere kennzeichnet sich durch die Verbindung einer Kausalabgabe mit einer Fiskalsteuer in einer einheitlichen Abgabe (vgl. BGE 131 I 386 E. 3.5 S. 392 f.; 128 I 102 E. 4b S. 107).

Nach dem Obenstehenden überzeugt die von der Vorinstanz vorgenommene Qualifikation, wonach es sich bei der Zweitwohnungssteuer um eine eigentliche Steuer handelt. Die Einwände der Beschwerdeführer hinsichtlich der fehlenden Auseinandersetzung mit dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip gehen somit ins Leere, da diese Prinzipien bei einer Steuer nicht zum Tragen kommen.

5.4. Nicht von unmittelbarer Bedeutung für die Abgrenzung von Steuern und Kausalabgaben ist die (von den Beschwerdeführern bestrittene) Lenkungskomponente (vgl. E. 6 hiernach) : Wie die Beschwerdeführer zutreffend erkannt haben, ist gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Qualifizierung einer Abgabe nicht auf ihren Zweck, sondern auf ihre Natur abzustellen; sowohl Steuern als auch Kausalabgaben können eine Lenkungskomponente haben (BGE 125 I 182 E. 4c S. 194 mit weiteren Hinweisen; Urteile 2C 88/2009 vom 19. März 2010 E. 6.1; 2C 469/2008 vom 10. Juli 2009 E. 4.2.3). Von Relevanz ist das Bestehen einer Lenkungswirkung in erster Linie hinsichtlich der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Abgabe: Für die Erhebung von Steuern muss eine klare Finanzkompetenz vorhanden sein. Eine Lockerung dieses Prinzipes gilt lediglich für die Statuierung von sog. "reinen" Lenkungsabgaben (beispielsweise CO 2- oder VOC-Abgaben), welche keinerlei Fiskalzweck verfolgen und welche von der Lehre teilweise als eigenständige dritte Abgabenkategorie (neben Steuern und Kausalabgaben) betrachtet werden (Blumenstein/Locher, a.a.O., S. 6) : Für solche reinen Lenkungsabgaben ist es in der Regel ausreichend, wenn das betreffende Gemeinwesen über eine Sachkompetenz im entsprechenden Gebiet verfügt (Markus Reich, Steuerrecht, 2. Aufl. 2012, § 2 Rz. 12; Urteil 2C 804/2010 vom 17. Mai 2011 E. 5.3.1, in: ZBl 113 [2012]480; RDAF 2013 I 397). Wie im Nachfolgenden aufgezeigt wird, ist im vorliegenden Fall sowohl eine fiskalische Kompetenz der Gemeinde als auch eine sachliche Kompetenz auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts gegeben (vgl. E. 7.3 und 7.4 hiernach).

6.

6.1. Die Beschwerdeführer behaupten, die Vorinstanz sei in Willkür verfallen, indem sie einen Lenkungseffekt der beanstandeten Abgabe bejaht habe. Sodann habe sie ihren rechtlichen Gehörsanspruch verletzt, indem sie dem Antrag auf Einholung einer weiteren Expertise zum Bestehen einer Lenkungswirkung nicht gefolgt sei. In diesem Zusammenhang machen die Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, eine Lenkungswirkung komme nur der Kontingentierung von Zweitwohnungen und allenfalls noch der bereits existierenden Ersatzabgabe zur Abgeltung der Erstwohnungspflicht zu, wobei Letztere trotz eines Satzes von 20 % auf den Neuwert offenbar keinen hinreichenden Effekt gehabt habe. Die vorliegend streitige Zweitwohnungssteuer von 2 o/oo des Vermögenssteuerwertes pro Jahr könne diese Aufgabe folglich umso weniger erfüllen, insbesondere weil es sich bei den Nachfragern von Zweitwohnungen um ausserordentlich kaufkräftige Personen handle. Selbst das von der Gemeinde Silvaplana beigezogene Gutachten der Universität Bern (Prof. Locher / Dr. Amonn) komme zum Schluss, dass eine Abgabe von weniger als 3 o/oo p.a. kaum mehr mit dem Lenkungsargument zu begründen sei. Das Wirtschaftsforum Graubünden habe sogar die Erhebung einer Lenkungssteuer von 1.5 % p.a. auf den Steuerwert von Zweitwohnung vorgeschlagen, was die Unwirksamkeit einer fast achtmal tieferen Abgabe von 2 o/oo p.a. belege. Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, selbst wenn infolge der Zweitwohnungssteuer tatsächlich mehr Wohnungen zur ferienhalben Vermietung angeboten würden, hätte dies keine Steigerung der Übernachtungszahlen zur Folge: Es bestehe bereits jetzt ein Überangebot auf den entsprechenden Vermietungsplattformen.

6.2. Die Vorinstanz hat für das Bundesgericht verbindlich festgestellt, die Zweitwohnungssteuer der Gemeinde Silvaplana bezwecke (nebst der Senkung der Nachfrage nach neuen Zweitwohnungen) insbesondere auch die Steigerung der Auslastung der bereits bestehenden Objekte. Dieser Zweck erscheint als legitim. Es ist ohne Weiteres nachzuvollziehen, dass eine kleine Kommune ein vitales Interesse daran hat, ein funktionierendes

Dorfleben aufrechtzuerhalten. Dies erweist sich als schwierig, wenn viele Wohnungen während eines Grossteils des Jahres leer stehen, aber gleichwohl genügend Infrastruktur wie Einkaufs- und Unterhaltungsmöglichkeiten geschaffen und erhalten werden muss, um zu den saisonalen Spitzenzeiten die Bedürfnisse der Bewohner von sämtlichen auf dem Gemeindegebiet bestehenden Wohnungen befriedigen zu können.

Zu prüfen bleibt, ob die im Streit liegende Zweitwohnungssteuer grundsätzlich als geeignet erscheint, diesen Schwierigkeiten wirksam zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass sich die Wirkung einer zukünftigen, noch nicht implementierten Massnahme nie genau prognostizieren lässt. Eine gewisse Unsicherheit entspricht diesfalls vielmehr der Natur der Sache. Von einer a priori fehlenden Lenkungswirkung könnte hier höchstens dann gesprochen werden, wenn die vorgesehene Abgabe sowohl bezüglich der absoluten Höhe des geschuldeten Betrags als auch hinsichtlich ihres Verhältnisses zum gesamten Liegenschaftsaufwand als geradezu vernachlässigbar erscheinen würde. Davon kann aber vorliegend keine Rede sein: Bei einem angenommenen Vermögenssteuerwert einer Wohnung von Fr. 500'000.– würde ein jährlicher Abgabebetrag von Fr. 1'000.–, bei einem Vermögenssteuerwert von Fr. 1'000'000.– gar ein solcher von Fr. 2'000.– resultieren, was sowohl bei einer absoluten als auch bei einer relativen Betrachtungsweise jedenfalls nicht als gänzlich vernachlässigbar bezeichnet werden kann. Soweit sich die Beschwerdeführer auf die von ihnen behauptete Wirkungslosigkeit der in Silvaplana ebenfalls vorgesehenen Erstwohnungsersatzabgabe von 20
% des Neuwerts beziehen und daraus a fortiori auch die Unwirksamkeit der Zweitwohnungssteuer herleiten, überzeugen ihre Ausführungen ebenso wenig: Zunächst handelt es sich bei der Zweitwohnungssteuer - anders als bei der Erstwohnungsersatzabgabe - um einen jährlich wiederkehrenden Aufwand. Zudem bleiben die Beschwerdeführer den Beweis für die behauptete Wirkungslosigkeit der Erstwohnungsersatzabgabe schuldig.

Hinsichtlich des von ihnen in diesem Zusammenhang behaupteten Überangebots an mietbaren Ferienwohnungen in der Gemeinde Silvaplana ist sodann anzumerken, dass das Vorhandensein von freien Ferienwohnungen auf den verschiedenen Buchungsplattformen nicht zwingend auf ein Überangebot schliessen lässt; es ist ebenso möglich, dass im betreffenden Zeitraum beispielsweise die mehrheitlich gewünschte Wohnungsgrösse nicht zur Verfügung stand, dass die noch freien Wohnungen nicht den heutigen Komfortansprüchen genügen oder dass die verlangten Preise zu hoch waren. Eine Vergrösserung bzw. Diversifizierung des Angebots könnte diesen Problemen entgegenwirken und insoweit auch zu einer Erhöhung der Gesamtnachfrage führen.

6.3. Somit steht fest, dass die Zweitwohnungssteuer als grundsätzlich taugliches Mittel erscheint, um die von der Gemeinde anvisierten, legitimen Zwecke zu erreichen: Im jetzigen Zeitpunkt und bei der gegenwärtigen Sachlage durfte die Vorinstanz willkürfrei auf das potentielle Vorhandensein eines Lenkungseffektes schliessen und auch auf die Einholung der von den Beschwerdeführern beantragten weiteren Expertise verzichten, ohne hierdurch deren Anspruch auf rechtliches Gehör zu verletzen. Die Rügen der Beschwerdeführer erweisen sich mithin als unbegründet.

7.

Die Beschwerdeführer behaupten weiter, der strittigen Zweitwohnungssteuer fehle es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, zumal die Bündner Gemeinden zum Erlass einer solchen überhaupt nicht kompetent seien. Zudem müsste eine derartige Zweitwohnungssteuer sämtlichen Grundsätzen der Besteuerung genügen, was jedoch nicht der Fall sei.

7.1. Die verfassungsmässigen Grundsätze der Besteuerung sehen vor, dass die Ausgestaltung einer Steuer, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen vom formellen Gesetz selbst zu regeln ist (Art. 127 Abs. 1 BV). Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten (Art. 127 Abs. 2 BV). Die Abgrenzung der Steuererhebungshoheit zwischen Bund und Kantonen folgt der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung: Gemäss Art. 3 BV (i.V.m. Art. 42 BV) gilt der Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Somit besteht eine subsidiäre Generalkompetenz der Kantone; alles, was nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, verbleibt im kantonalen Zuständigkeitsbereich (

REICH, a.a.O., § 4 N. 3).

7.2. Die Beschwerdeführer machen insbesondere geltend, mit der Annahme der Volksinitiative "Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!" am 11. März 2012 sei auf diesem Gebiet eine ausschliessliche Bundeskompetenz geschaffen worden; Raum für kantonale oder kommunale Restkompetenzen bestehe nicht mehr. Ergänzende Vorschriften von Kanton und Gemeinde seien jedoch ohnehin überflüssig, da die mit Annahme der Initiative eingeführte Verfassungsbestimmung die Schaffung von weiteren Zweitwohnungen in Silvaplana absolut ausschliesse und das Problem mithin bereits gelöst sei.

Wie bereits ausgeführt, bezweckt die Zweitwohnungssteuer nebst der Senkung der Nachfrage nach Zweitwohnungseigentum vor allem auch die Steigerung der Auslastung der bereits bestehenden Objekte durch deren Vermietung an Feriengäste. Der mit Annahme der Initiative neu geschaffene Art. 75b BV beinhaltet demgegenüber ausschliesslich eine Beschränkung des Anteils von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 %. Betreffend die Verbesserung der Auslastung bestehender Zweitwohnungen enthält Art. 75b BV jedoch keine Regeln. Gleiches gilt für die Verordnung des Bundesrates vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (SR 702), welche im Wesentlichen Begriffsbestimmungen sowie Übergangsbestimmungen hinsichtlich der Schaffung neuer Zweitwohnungen (Umnutzung / Neubau) enthält. Insofern wirkt Art. 75b BV nicht als umfassender Lösungsansatz für die Problematik rund um die Zweitwohnungen und die "kalten Betten". Aus diesem Grund steht die Bestimmung einer kommunalen Kompetenz für die Einführung der hier im Streit liegenden Zweitwohnungssteuer auch nicht entgegen.

7.3. Gemäss Art. 94 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 / 14. September 2003 (SR 131.226) werden die Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern durch das Gesetz festgelegt. Das Gesetz des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG/GR) regelt die Besteuerungskompetenzen der Gemeinden in seinem Art. 2. Der Wortlaut dieser Bestimmung lautet wie folgt:

"Art. 2

1 Die Gemeinde erhebt nach den Bestimmungen dieses Gesetzes:
a) eine Einkommens- und Vermögenssteuer;
b) eine Grundstückgewinnsteuer;
c) eine Nach- und Strafsteuer sowie Ordnungsbussen.

2 Die Gemeinde kann nach den Bestimmungen dieses Gesetzes folgende Steuern erheben:
a) eine Handänderungssteuer;
b) eine Liegenschaftensteuer.

3 Die Gemeinde kann weitere Steuern erheben, wie insbesondere:
a) eine Erbanfall- und Schenkungssteuer;
b) eine Kurtaxe;
c) eine Tourismusförderungsabgabe.

4 Die Erhebung einer Quellensteuer und die Besteuerung der juristischen Personen für Gewinn und Kapital steht einzig dem Kanton zu."

Wie sich aus der Wortwahl in Art. 2 Abs. 3 GKStG/GR ergibt, ist die Auflistung der kommunalen Besteuerungskompetenz nicht abschliessend. Ausdrücklich ausgenommen werden lediglich die Erhebung einer Quellensteuer sowie die Besteuerung der juristischen Personen für Gewinn und Kapital; diesbezüglich besteht eine ausschliessliche Kompetenz des Kantons (Art. 2 Abs. 4 GKStG/GR). Der Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat betreffend den Erlass des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuer (publ. auf http://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Seiten/Botschaften2006-2007.aspx,

Heft Nr. 3/2006-2007, S. 210; besucht am 27. November 2013) ist zu entnehmen, dass der Kanton mit der gewählten Formulierung in Art. 2 Abs. 3 GKStG/GR die Steuerhoheit in grosszügiger Art delegieren und den Gemeinden einen breiten Gestaltungsspielraum belassen wollte. Namentlich sollten die Gemeinden auch in Zukunft die Möglichkeit haben, nicht im GKStG geregelte Steuern zu erheben.

Bei dieser Sachlage steht fest, dass der Gemeinde Silvaplana aufgrund der innerkantonalen Kompetenzausscheidung eine fiskalische Kompetenz zum Erlass einer Zweitwohnungssteuer zukommt.

7.4. Als einschlägig erweist sich im vorliegenden Fall auch Art. 27 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR). Diese Bestimmung lautet wie folgt:

"Zur Sicherung eines genügenden Angebots an erschwinglichen Wohnungen für die ortsansässige Bevölkerung und eines angemessenen Verhältnisses zwischen dauernd bewohnten Wohnungen und Ferienwohnungen können die Gemeinden Erstwohnungsanteile festlegen oder gleichwertige Regelungen treffen."

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) wurde mit Änderung vom 17. Dezember 2010 (in Kraft seit 1. Juli 2011) im gleichen Sinne ergänzt: Gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG haben Raumpläne jene Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Nach Abs. 3 der selben Bestimmung bezwecken die zu ergreifenden Massnahmen insbesondere (lit. a) eine Beschränkung der Zahl neuer Zweitwohnungen, (lit. b) die Förderung von Hotellerie und preisgünstigen Erstwohnungen und (lit. c) eine bessere Auslastung der Zweitwohnungen. Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010 passen die betroffenen Kantone ihre Richtpläne innerhalb einer Frist von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Änderung an deren Anforderungen an und sorgen dafür, dass die betroffenen Gemeinden innerhalb der gleichen Frist geeignete Massnahmen treffen, insbesondere die Festlegung jährlicher Kontingente, die Festlegung von Erstwohnanteilen, die Ausscheidung spezieller Nutzungszonen oder die Erhebung von Lenkungsabgaben (Abs. 1). Nach Ablauf dieser Frist dürfen so lange keine Zweitwohnungen bewilligt werden, bis die Kantone und Gemeinden die nötigen Vorkehrungen getroffen haben (Abs. 2).

Ebenso wurde der am 12. November 2009 ergänzte kantonale Richtplan entsprechend ausgestaltet: Der als Teil der Richtplanänderung entwickelte "Werkzeugkasten Erst- und Zweitwohnungen sowie touristische Beherbergung" sieht in Teil II Ziff. 4.2 - entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer - nicht nur einmalige Ersatzabgaben, sondern ausdrücklich auch eine periodische Zweitwohnungssteuer vor.

Aus dem Gesagten erhellt, dass auch in sachlicher bzw. planungsrechtlicher Hinsicht eine Kompetenz der Gemeinde zum Erlass einer Zweitwohnungssteuer besteht.

7.5. Im Zusammenhang mit ihren Vorbringen machen die Beschwerdeführer im Weiteren geltend, die Vorinstanz habe sich mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht auseinandergesetzt, weshalb die Beschwerde bereits aus diesem Grund gutgeheissen werden müsse. Dieser Einwand ist jedoch unbehelflich: Die Beschwerdeführer zeigen nicht auf, dass sie dieses Argument bereits beim Verwaltungsgericht vorgebracht haben und dass die Vorinstanz aus diesem Grund zu einer entsprechenden Begründung verpflichtet gewesen wäre. Ebenso wenig legen sie dar, inwieweit der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht eingehalten worden sein soll. Das Vorbringen der Beschwerdeführer ist somit mangels Substantiierung nicht zu hören (Art. 106 Abs. 2 BGG).

7.6. Die Beschwerdeführer erachten sodann den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung als verletzt. In diesem Zusammenhang monieren sie namentlich, dass derjenige, der seine Zweitwohnung touristisch bewirtschaften lasse, selbst dann von der im Streit liegenden Steuer befreit werde, wenn die Wohnung mangels Nachfrage während der Saison leer bleibe, wogegen ein Eigentümer, welcher seine Zweitwohnung langfristig vermiete oder während der ganzen Saison effektiv selbst benutze, in jedem Fall eine Steuer zu entrichten habe. Diese Ungleichbehandlung lasse sich nicht sachlich rechtfertigen und widerspreche dem von der Gemeinde angestrebten Ziel der "warmen Betten".

Richtig ist, dass der Befreiungstatbestand der touristischen Bewirtschaftung gemäss dem Wortlaut von Art. 62a Abs. 1 des kommunalen Baugesetzes keine Mindestvermietung voraussetzt; die Bestimmung kann mithin so verstanden werden, dass das Anbieten zu marktüblichen Konditionen bereits für eine Steuerbefreiung ausreicht. Dennoch erscheint die Ausweitung des entsprechenden Vermietungsangebots mittels Förderung der professionellen touristischen Bewirtschaftung im Grundsatz als geeignet, die Auslastung der bestehenden Zweitwohnungen zu erhöhen: Der vom Bundesamt für Raumentwicklung verfassten Planungshilfe für die kantonale Richtplanung betreffend Zweitwohnungen kann entnommen werden, dass nicht bewirtschaftete Zweitwohnungen, die nur durch den Besitzer und seine Familie genutzt werden, durchschnittlich an 30-40 Tagen pro Jahr belegt sind. Wird die Zweitwohnung zusätzlich auch von den Freunden und Bekannten des Eigentümers genutzt, erhöht sich die Bettenbelegung auf 50-60 Tage pro Jahr. Demgegenüber weisen jene Wohnungen, die von kommerziellen Anbietern angeboten werden, eine Belegungsdauer von 150-200 Tage aus. An der somit empirisch belegten allgemeinen Geeignetheit der professionellen touristischen Bewirtschaftung vermag auch nichts zu ändern, dass sich eine tiefere Auslastung einer touristisch bewirtschafteten Wohnung gegenüber einer anderen, rein privat genutzten oder langfristig vermieteten Wohnung nicht in jedem Einzelfall ausschliessen lässt. Im Übrigen sind der private Eigengebrauch und die touristische Bewirtschaftung keineswegs unvereinbar: Wie die Gemeinde in ihrer Stellungnahme ausdrücklich festhält, ist keine Abgabe geschuldet, wenn der Zweitwohnungseigentümer die Lokalität touristisch bewirtschaften lässt und die Perioden der effektiven Eigennutzung wie jeder andere über das Reservierungssystem der Vermarktungsorganisation bucht. Dieses Vorgehen erscheint als zumutbar, soweit sichergestellt ist, dass dem Eigentümer der Zweitwohnung bei der Nutzung die Priorität gegenüber Dritten zukommt; dies dürfte ohne Weiteres der Fall sein, kann er doch mit seiner Buchung die von ihm zum Eigengebrauch gewünschten Tage bzw. Wochen blockieren.

Nicht durchzudringen vermögen auch die Vorbringen der Beschwerdeführer gegen die Nichtanerkennung der privaten Langzeitvermietung als steuerbefreiendes Element: Wenn die Gemeinde für die Vermietung auf die in der Hotellerie üblichen Perioden (einige Tage bis einige Wochen) abstellen will, so erscheint dies im Grundsatz ebenfalls als sachgerecht, zumal bei einer Langzeitvermietung stets die latente Gefahr der Unternutzung besteht: Wer eine Zweitwohnung für mehrere Monate oder gleich für die ganze Saison mietet, wird öfter ortsabwesend sein als jemand, der das Objekt nur für wenige Tage bucht; somit wird das Ziel der "warmen Betten" bei dieser Art der Bewirtschaftung nicht gleich gut erfüllt wie bei der touristischen Nutzung mit der üblichen Rotation.

7.7. Die Beschwerdeführer erachten den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung auch insofern als verletzt, als die gesetzlichen Bestimmungen zur Zweitwohnungssteuer bezüglich der privaten (nicht touristischen) Bewirtschaftung eine sachlich nicht gerechtfertigte Unterscheidung zwischen ortsansässigen und auswärtigen Zweitwohnungsbesitzern enthielten. So müsse der auswärtige Eigentümer - anders als der ortsansässige - die Garantie erbringen, dass das gesetzgeberische Ziel der maximalen Auslastung der Zweitwohnungen gesichert sei.

Diese Rüge bedarf einer eingehenden Prüfung. Vorab ist festzustellen, dass die angefochtenen Gesetzesbestimmungen eine derartige Differenzierung nicht kennen: Art. 62a Abs. 1 des kommunalen Baugesetzes sieht die Möglichkeit einer Steuerreduktion bei privater Bewirtschaftung unabhängig vom Wohnsitz des Steuerpflichtigen vor. Die von den Beschwerdeführern beanstandete Unterscheidung findet sich einzig im "Anhang Förderung des Erst- und Einschränkung des Zweitwohnungsbaus" zum kommunalen Baugesetz. Ziff. 3 Abs. 7 dieses Anhangs lautet auszugsweise wie folgt:

"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 gehörende Zweitwohnungen anerkannt, wenn garantiert ist, dass das gesetzgeberische Ziel der maximalen Auslastung der Zweitwohnungen (Förderung warmer Betten / Vermeidung kalter Betten) gleichwohl gesichert ist."

Es ist richtig, dass der Wortlaut dieses Anhangs nur im Zusammenhang mit den Nichtortsansässigen ausdrück-

lich eine Garantie für die Sicherung des gesetzgeberischen Ziels verlangt und insoweit unter dem Blickwinkel der rechtsgleichen Behandlung von Einheimischen und Auswärtigen Bedenken erwecken könnte. Allerdings ergibt sich aus dem klaren Gesetzestext in Art. 62a Abs. 1 des kommunalen Baugesetzes, dass auch die ortsansässigen Zweitwohnungsbesitzer die effektive (private) Bewirtschaftung belegen müssen: Diese Bestimmung verlangt die Erbringung eines solchen Nachweises explizit und unterscheidet diesbezüglich nicht zwischen Ortsansässigen und Auswärtigen (vgl. Sachverhalt lit. A hiervor). Dieses Verständnis der Rechtslage entspricht demjenigen der Vorinstanz, und es wird für die Gemeinde bei der Handhabung der Zweitwohnungssteuer verbindlich sein. Eine rechtserhebliche Ungleichbehandlung lässt sich somit nicht ausmachen.

7.8. Ferner erkennen die Beschwerdeführer eine sachwidrige Ungleichbehandlung im Umstand, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht auch eine Verpflichtung der Hotelbetreiber beinhalten, ihre Hotels während der Saison offen zu halten. Dies habe zur Folge, dass der Hotelier, welcher seinen Betrieb während des Sommers schliesst, im Ergebnis Fördergelder von denjenigen erhalte, welche während der Sommersaison ebenfalls kalte Betten in ihren Zweitwohnungen hätten.

Das Vorbringen ist unbehelflich: Die angefochtenen Bestimmungen des kommunalen Baugesetzes regeln ausschliesslich die Belastung der nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen, nicht aber die Ausgestaltung der Hotellerie (vgl. auch Gutachten Prof. Locher / Dr. Amonn S. 25). Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, zu prüfen, ob andere Massnahmen allenfalls auch noch geeignet wären, den von einer Regelung angestrebten Zweck zu erreichen. Ebenso wenig ist es notwendig, dass eine gesetzliche Regelung eine Thematik abschliessend und umfassend behandelt. Sollte die Schliessung von Hotels in Silvaplana während der Sommermonate tatsächlich ein bedeutsames Problem darstellen, obliegt es dem politischen Entscheidungsprozess in der Gemeinde, ob und wie dieses gelöst werden soll. Im Übrigen lassen die Beschwerdeführer jedwede Substantiierung ihrer Behauptung vermissen: Namentlich zeigen sie nicht auf, welche Hotels in der Gemeinde Silvaplana während des Sommers geschlossen seien; beim einzigen von ihnen genannten Beispiel handelt es sich um ein Hotel in der Nachbargemeinde St. Moritz.

7.9. Eine Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung orten die Beschwerdeführer auch in der rechtsungleichen Behandlung von Schweizern und Ausländern: Hätten Letztere keinen Wohnsitz in der Schweiz, seien sie "lenkungsresistent", zumal sie für den Erwerb ihrer Zweitwohnung eine Individualbewilligung gemäss dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Bewilligungsgesetz, BewG; SR 211.412.41) benötigt hätten: In diesen Individualbewilligungen werde jeweils zur Auflage gemacht, dass die Wohnung mindestens drei Wochen im Jahr selbst genutzt und nicht ganzjährig vermietet werde. Diese Plicht zur Selbstbenutzung stehe in einem Spannungsverhältnis zum Lenkungsziel, die gleichen Zweitwohnungen touristisch zu bewirtschaften. Bei einer touristischen Bewirtschaftung verkomme die Zweitwohnung des Ausländers zu einer reinen Kapitalanlage, was gemäss Art. 12 lit. a BewG einen zwingenden Verweigerungsgrund darstelle. Aus diesem Grund verletze die angefochtene Zweitwohnungssteuer der Gemeinde das Bewilligungsgesetz des Bundes und somit höherrangiges Recht.

Das Vorbringen erscheint abwegig, zumal in keiner Art ersichtlich ist, weshalb eine Verpflichtung zur Selbstnutzung im Umfang von drei Wochen pro Jahr einer Vermietung der Wohnung während der übrigen Zeit entgegenstehen soll. Zudem führt wie bereits gesagt auch der Eigengebrauch im Rahmen einer touristischen Bewirtschaftung zur Ausnahme von der Steuerpflicht. Von einem unlösbaren Widerspruch der angefochtenen Bestimmungen des kommunalen Baugesetzes mit dem Bewilligungsgesetz kann daher keine Rede sein.

7.10. Eine ungleiche Behandlung, so die Beschwerdeführer weiter, liege auch betreffend die Wohnrechtsberechtigten vor: Diese seien von Gesetzes wegen lenkungsresistent, denn sowohl das Wohnrecht selbst als auch seine Ausübung seien nicht übertragbar, womit eine Vermietung ausscheide und jede Lenkungswirkung ausgeschlossen sei. Bei den Wohnrechtsberechtigten handle es sich zudem um eine grosse Personengruppe, welche seit der Ankündigung der sog. Erbschaftssteuerinitiative der Sozialdemokratischen Partei noch zugenommen habe.

Auch dieses Vorbringen geht fehl: Einerseits steht nicht fest, ob bei diesen Fällen tatsächlich der Wohnrechtsbe-

rechtigte als Steuersubjekt gilt oder nicht doch primär der Eigentümer der Zweitwohnung (vgl. Art. 62a Abs. 2 des kommunalen Baugesetzes). Andererseits hat die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung zutreffend darauf hingewiesen, dass eine generell-abstrakte Regelung nicht jedem denkbaren Einzelfall Rechnung tragen kann und muss (vgl. diesbezüglich E. 2.4 hiervor). Im Übrigen ist es einem Zweitwohnungseigentümer, welcher zwecks Vermeidung einer allenfalls möglichen zukünftigen Erbschaftssteuer sein Eigentum auf einen Dritten überträgt und sich gleichzeitig ein Wohnrecht am selben Objekt einräumen lässt, zuzumuten, die damit verbundenen Einschränkungen und Konsequenzen zu tragen.

8.

8.1. Die Beschwerdeführer des Verfahrens 2C 1088/2012 machen sodann geltend, die Vorinstanz habe Art. 18 GKStG/GR willkürlich angewendet, indem sie einen Verstoss gegen diese Bestimmung verneint habe. Die genannte Norm regelt die Bemessung der von den Gemeinden fakultativ zu erhebenden Liegenschaftensteuer und hat den folgenden Wortlaut:

"Art. 18

Die Gemeinde legt den Steuersatz in einem formellen Gesetz fest. Dieser beträgt maximal 2 Promille des Vermögenssteuerwerts am Ende des Kalenderjahres."

Die Beschwerdeführer begründen ihre Einwendungen im Wesentlichen erneut damit, dass die angefochtene Zweitwohnungssteuer keine Lenkungswirkung haben könne: Aus diesem Grund sei sie als reine Liegenschaftensteuer zu betrachten. Da die Gemeinde Silvaplana aber bereits eine Liegenschaftensteuer von 1 o/oo erhebe, ergebe dies zusammen mit der Zweitwohnungssteuer von 2 o/oo eine Gesamtbelastung von 3 o/oo, was den gesetzlich vorgesehenen Rahmen für eine Besteuerung durch die Gemeinde sprenge.

8.2. Die Beschwerdeführer zielen darauf ab, dass Zweitwohnungssteuer und Liegenschaftensteuer identisch seien. Das einzige von ihnen in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument - das behauptete Fehlen jeglicher Lenkungswirkung der Zweitwohnungssteuer - wurde indessen bereits widerlegt (E. 6 hiervor). Eine weitere Begründung für ihre Rüge lässt sich der Beschwerde nicht entnehmen. Somit erscheint es grundsätzlich sehr fraglich, ob die Beschwerdeführer ihren Substantiierungspflichten genügend nachgekommen sind (E. 2.3 hiervor). Unabhängig hiervon rechtfertigt es sich, die aufgeworfene Frage der Identität resp. der Gleichartigkeit beider Steuern im Nachfolgenden näher zu prüfen. Hierfür ist es unerlässlich, vorab die bundesgerichtliche Praxis zu Art. 134 BV aufzuzeigen. Gemäss dieser Bestimmung dürfen die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten, was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der Mehrwertsteuer, der besonderen Verbrauchssteuern, der Stempelsteuer und der Verrechnungssteuer bezeichnet oder für steuerfrei erklärt.

8.3. In den Urteilen 2C 467/2008 E. 8.2 und 2C 466/2008 E. 9.2, beide vom 10. Juli 2009, beurteilte das Bundesgericht eine vom Kanton Waadt erhobenen Abgabe auf alkoholische Getränke zum Mitnehmen einerseits und die eidgenössische Mehrwertsteuer sowie die eidgenössische Biersteuer andererseits als nicht gleichartig. Unterschiede wurden darin erkannt, dass die waadtländische Steuer ausschliesslich die alkoholischen Getränke zum Mitnehmenerfasse und somit keine allgemeine Verbrauchssteuer sei. Zudem sei bei der kantonalen Abgabe keine Umlage auf die Endverbraucher vorgeschrieben und es unterscheide sich auch die Berechnungsgrundlage. Ähnlich war die Lage im Urteil 2P.316/2004 vom 31. Oktober 2005 E. 2 ff., wo es um eine vom thurgauischen Gastgewerbegesetz vorgesehene Abgabe auf den Verkauf von gebrannten Wassern ging: Die Gleichartigkeit mit der Mehrwertsteuer wurde wiederum unter Hinweis darauf verneint, dass bei der kantonalen Abgabe keine Umlage vorgesehen werde, sich die Berechnungslage unterscheide (Umsatz in Franken gegenüber Umsatz in Litern) und die kantonale Abgabe nur eine Teilmenge der Mehrwertsteuer betreffe. Von der eidgenössischen Steuer auf gebrannte Wasser unterscheide sich die thurgauische Abgabe durch die Existenz
einer Steuerobergrenze sowie ebenfalls durch die Bemessungsgrundlage (Menge reinen Alkohols gegenüber Umsatz in Litern unabhängig vom Anteil reinen Alkohols). Gegenstand des Urteils 2P.101/2000 vom 27. November 2000 bildete die Abgrenzung der Mehrwertsteuer von einer Staatstaxe des Kantons St. Gallen auf öffentliche Filmvorführungen. In jenem Fall wurde ein relevanter Unterschied vor allem darin erblickt, dass die

Mehrwertsteuer als Allphasensteuer (mit Vorsteuerabzug) konzipiert sei, wogegen die sankt-gallische Staatstaxe lediglich eine einzige Phase der Umsatzkette erfasse, nämlich den Verkauf des Eintritts an den Zuschauer als Endverbraucher. In BGE 125 I 449 E. 2 S. 451 ff. war die Mehrwertsteuer sodann mit einer kantonal bernischen Abfallabgabe zu vergleichen, welche bei den Betreibern von Kehrichtverbrennungsanlagen erhoben wird. Die Gleichartigkeit wurde verneint, zumal sich das Steuerobjekt unterscheide: Steuerobjekt der entrichteten Mehrwertsteuer sei im konkreten Fall nicht wie bei der bernischen Abgabe die Lieferung von Abfall bzw. ein Entgelt für diese Lieferung, sondern vielmehr das Entgelt für die Dienstleistung, welche die Pflichtige erbringe, um den Abfall zu beseitigen. Mit der Abgrenzung der Mehrwertsteuer von
der Genfer Billettsteuer (droit des pauvres; "Armensteuer") beschäftigt sich schliesslich BGE 122 I 213 E. 2 und 3 S. 215 ff. Das Bundesgericht hielt auch dort fest, dass die Armensteuer nicht gleichartig wie die Mehrwertsteuer sei, zumal Erstere nur ganz bestimmte Dienstleistungen belaste.

8.4. Die dargestellten Entscheide zeigen, dass sich das Bundesgericht bei der Bejahung der Gleichartigkeit zweier Abgaben sehr zurückhält und es bereits vergleichsweise geringfügige Unterschiede bei der Ausgestaltung als hinreichendes Abgrenzungsmerkmal betrachtet. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist die Zweitwohnungssteuer nachfolgend der Liegenschaftensteuer gegenüberzustellen. Dabei fällt auf, dass sowohl die Zweitwohnungssteuer als auch die Liegenschaftensteuer am Vermögenssteuerwert der Liegenschaft anknüpfen und die Bemessungsgrundlage mithin die Gleiche ist. Von diesem Umstand abgesehen, unterscheiden sich Zweitwohnungssteuer und Liegenschaftensteuer aber in verschiedener Hinsicht:

Die Liegenschaftensteuer dient primär dem Zweck der Mittelbeschaffung; in zweiter Linie sollen damit den Eigentümern die mit den Grundstücken verbundenen Kosten angelastet werden (Vernehmlassung der Gemeinde im Verfahren 2C 1088/2012 S. 7 Rz. 14). Demgegenüber bezweckt die Zweitwohnungssteuer - wie bereits mehrfach ausgeführt - insbesondere die bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer darf diesbezüglich auch vom Vorhandensein eines Lenkungseffektes ausgegangen werden (vgl. E. 6 hiervor). Somit sind die Stossrichtungen der beiden Abgaben grundlegend verschieden.

Weiter unterscheiden sich die Zweitwohnungssteuer und die Liegenschaftensteuer auch hinsichtlich des Steuerobjekts: Der letztgenannten Steuer unterliegen alle in der Gemeinde gelegenen Grundstücke, worunter grundsätzlich nicht nur Liegenschaften fallen, sondern auch die in das Grundbuch aufgenommenen selbständigen und dauernden Rechte, die Bergwerke sowie die Miteigentumsanteile an Grundstücken (vgl. Art. 655 Abs. 2 ZGB). Das Steuerobjekt der Zweitwohnungssteuer ist demgegenüber ein viel beschränkteres, fallen darunter doch von vornherein bloss Wohnungen und von diesen - noch enger - nur die Zweitwohnungen.

Ebenso sehen die gesetzlichen Bestimmungen der Zweitwohnungssteuer einen Ausnahmetatbestand resp. einen Reduktionsgrund beim Nachweis von touristischer bzw. privater Bewirtschaftung vor. Auch in diesem Punkt weicht die Ausgestaltung der im Streit liegenden Steuer von der Liegenschaftensteuer ab.

Nicht identisch ist sodann die Verwendung der mit den Abgaben geäufneten Mittel: Bezüglich der Zweitwohnungssteuer bestimmt Art. 62c des kommunalen Baugesetzes, dass die Mittelverwendung in einem speziellen, von der Gemeindeversammlung erlassenen Gesetz geregelt wird. Gestützt auf diese Bestimmung verabschiedete die Gemeindeversammlung von Silvaplana am 14. April 2010 das Gesetz über die Förderung der Hotellerie in der Gemeinde Silvaplana, welches gemäss seinem Art. 1 die Förderung marktgerecht ausgerichteter Beherbergungsbetriebe durch finanzielle Leistungen bezweckt, mit dem Ziel, ein optimales touristisches Angebot zu schaffen. Ebenfalls gestützt auf Art. 62c des kommunalen Baugesetzes verabschiedete die Gemeindeversammlung gleichentags das Gesetz über die Förderung des Wohnungs- und Gewerbebaus und die Verbesserung der Wohnverhältnisse auf dem Gebiet der Gemeinde Silvaplana, welches als Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen für die Schaffung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum für die ortsansässige Bevölkerung dienen soll. Somit steht fest, dass die durch die Zweitwohnungssteuer eingenommenen Mittel der Spezialfinanzierung von klar bestimmten Förderungsmassnahmen dienen sollen, wogegen die Einnahmen aus der
Liegenschaftensteuer - soweit ersichtlich - in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen.

8.5. Von der Lehre wurde die bundesgerichtliche Praxis zur Frage der Gleichartigkeit teilweise stark kritisiert: Namentlich wurde bemängelt, dass es das Bundesgericht zur Verneinung der Gleichartigkeit bereits genügen lasse, wenn die eine Steuer nur eine Teilmenge der anderen erfasse. Das Bundesgericht interpretiere den Begriff "gleichartig" mithin so, als hiesse er "identisch". Dies führe zu einer eigentlichen Entleerung der normativen Substanz von Art. 134 BV (Vallender in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, 2. Aufl. 2008, N. 6 ff. zu Art. 134 mit weiteren Hinweisen).

Wie es sich mit dieser Frage im Einzelnen verhält, muss hier jedoch nicht abschliessend geprüft werden. Zum einen geht es in der vorliegenden Angelegenheit - anders als bei den in E. 8.3 genannten Fällen - nicht um die Abgrenzung einer kantonalen / kommunalen Abgabe von einer in einem Bundesgesetz geregelten eidgenössischen Steuer, sondern ausschliesslich um die Gegenüberstellung zweier kommunaler Abgaben, deren Zulässigkeit im Lichte des kantonalen Rechts zu prüfen ist; diesbezüglich greift die Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht und die Kognition des Bundesgerichts ist auf die Prüfung von Willkür reduziert. Zum andern - und dies ist entscheidend - beschränken sich hier die Unterschiede zwischen der Liegenschaftensteuer und der Zweitwohnungssteuer der Gemeinde Silvaplana wie obenstehend dargestellt nicht darauf, dass Letztere im Vergleich zur Ersteren ein limitierteres Steuerobjekt im Sinne einer Teilmenge aufweist. Vielmehr erscheint das von der Gemeinde Silvaplana entwickelte System der Zweitwohnungssteuer als konsistentes, in sich geschlossenes und gegenüber der Liegenschaftensteuer klar abgrenzbares Gefüge, bestehend aus einem legitimen Lenkungszweck, einem zur Zweckerreichung grundsätzlich geeigneten Mittel und einer mit
dem Lenkungszweck in Zusammenhang stehenden Mittelverwendung. Dass die Zweitwohnungssteuer einem anderen Themenkomplex zuzuordnen ist als die Liegenschaftensteuer, ergibt sich sodann daraus, dass die Zweitwohnungssteuer zusammen mit weiteren Massnahmen wie der Erstwohnungsanteilsregelung (Art. 57 ff. des kommunalen Baugesetzes) sowie der Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus (Art. 61a ff. des kommunalen Baugesetzes) Teil eines sachlich zusammenhängenden Gesamtkonzepts zur Vermeidung kalter Betten bildet, was auf die Liegenschaftensteuer nicht im Ansatz zutrifft.

8.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es bei dieser Sachlage jedenfalls nicht als willkürlich erscheint, wenn das Verwaltungsgericht die Gleichartigkeit der Zweitwohnungssteuer und der Liegenschaftensteuer verneint und deshalb keine Zusammenrechnung der Steuersätze vorgenommen hat. Als Folge davon ist auch keine willkürliche Anwendung von Art. 18 GKStG/GR durch die Vorinstanz ersichtlich. Die Rüge der Beschwerdeführer erweist sich somit als unbegründet.

9.

9.1. Die Beschwerdeführer behaupten sodann eine Verletzung der Eigentumsgarantie sowie der Wirtschafts- und der Vertragsfreiheit, zumal durch die angefochtenen Bestimmungen ein Bewirtschaftungs- bzw. ein Vermietungszwang geschaffen und die persönliche Nutzung des Objekts durch den Eigentümer auf diese Weise ausgeschlossen werde. Im Weitern verweisen die Beschwerdeführer auf die Besitzstandsgarantie und machen wohlerworbene Rechte geltend.

9.2. Wie bereits mehrfach ausgeführt, liegt hier eine Lenkungssteuer auf Zweitwohnungen im Streit, wobei eine Ausnahme resp. eine Reduktion für den Fall der Bewirtschaftung vorgesehen ist. Ein Bewirtschaftungszwang wird dagegen von den angefochtenen Bestimmungen des kommunalen Baugesetzes gerade nicht statuiert. Den Wohnungseigentümern bleibt vielmehr die Wahl zwischen der Bewirtschaftung der Zweitwohnung und dem Entrichten der Steuer. Indes lässt sich nicht verneinen, dass die Einführung der Zweitwohnungssteuer auf unbewirtschaftete Objekte eine ähnliche Wirkung hat wie ein Bewirtschaftungszwang, ist es doch gerade die erklärte Absicht der Gemeinde, durch die Einführung dieser Steuer einen Vermietungsdruck auf die Eigentümer von Zweitwohnungen zu erzeugen, um so die Auslastung zu erhöhen. Insofern ist von einer gewissen faktischen Einschränkung der sich aus dem Eigentumsrecht ergebenden Befugnisse zu sprechen, was gemäss der gefestigten bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Schutzbereich der von Art. 26 Abs. 1 BV gewährleisteten Eigentumsgarantie ebenfalls tangieren kann (BGE 131 I 12 E. 1.3.2 S. 15 f.; 126 I 213 E. 1b/bb S. 215 f.).

9.3. Wie die meisten anderen Grundrechte gilt auch die Eigentumsgarantie nicht absolut, sondern sie kann

unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (...). Abs. 2 sieht weiter vor, dass Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein müssen. Sodann müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein (Abs. 3) und der Kerngehalt der Grundrechte bleibt unantastbar (Abs. 4). Dass die Bestimmungen der Zweitwohnungssteuer der Gemeinde Silvaplana auf einer Grundlage in einem formellen Gesetz beruhen, wurde bereits aufgezeigt (E. 7.3 und 7.4 hiervor). Gleiches gilt für das öffentliche Interesse an dieser Regelung (E. 6.2 hiervor). Zu prüfen verbleibt somit, ob sich die angefochtenen Bestimmungen auch mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit vereinbaren lassen. Im Zusammenhang mit Eigentumsbeschränkungen verlangt dieses, dass die Bestimmungen, welche das Eigentum beschränken, geeignet sind, das angestrebte Ergebnis herbeizuführen, und dasselbe nicht durch weniger strenge Massnahmen erreicht werden könnte. Im Weitern verbietet dieser Grundsatz alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, und er erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Ziel und den tangierten öffentlichen und privaten Interessen (Vallender, a.a.O., N. 49 zu Art. 26 mit weiteren Hinweisen).

9.4. Die grundsätzliche Eignung der Zweitwohnungssteuer, eine Ausweitung des Vermietungsangebotes herbeizuführen und auf diese Weise die Auslastung der Zweitwohnungen zu verbessern, war zentraler Gegenstand der vorstehenden Erwägungen (vgl. insbesondere E. 6.2 hiervor) und erscheint jedenfalls aus heutiger Perspektive als erstellt. Nicht ersichtlich ist sodann, dass es ein weniger weitgehendes Instrument gäbe, mit welchem ein ähnlich wirksamer Vermietungsdruck aufgebaut werden könnte. Namentlich wäre dies nicht der Fall, wenn die bereits bestehenden Zweitwohnungen von der Steuer ausgenommen und nur die neu erstellten Bauten erfasst würden, wie dies die Beschwerdeführer im Verfahren 2C 1088/2012 eventualiter fordern; vielmehr würde diesfalls das Problem mit den "kalten Betten" weitestgehend fortbestehen.

Mit Bezug auf die Zweck-Mittel-Relation ist schliesslich daran zu erinnern, dass die Primärverpflichtung der angefochtenen Gesetzesbestimmungen keinen durchsetzbaren Bewirtschaftungszwang beinhaltet; durchsetzbar ist einzig die Bezahlung des geschuldeten Steuerbetrages. Dieser ist zwar wie gezeigt nicht geradezu vernachlässigbar, jedoch vergleichsweise moderat bemessen. Im Übrigen steht dem Eigentümer die effektive Eigenbelegung uneingeschränkt offen; bei einer Reservation der eigenen Wohnung im Buchungssystem ist wie bereits gesagt sicherzustellen, dass ihm die Priorität zukommt. Bei einer solchen Konzeption erscheint der Eingriff in das von Art. 26 BV geschützte Rechtsgut als vergleichsweise geringfügig und durch das schützenswerte öffentliche Interesse an einer gesteigerten Auslastung der Zweitwohnungen gerechtfertigt.

9.5. Rechtmässige Eigentumsbeschränkungen sind in der Regel entschädigungslos hinzunehmen (Vallender, a.a.O., N. 60 zu Art. 26). Gemäss Art. 26 Abs. 2 BV besteht eine Entschädigungspflicht einzig für (formelle) Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (materielle Enteignungen). Die letztgenannte Konstellation ist gemäss ständiger Rechtsprechung dann erfüllt, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentum fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird (erste Tatbestandsvariante der materiellen Enteignung). Geht der Eingriff weniger weit, so kann eine Eigentumsbeschränkung ausnahmsweise einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen sind, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (zweite Tatbestandsvariante der materiellen Enteignung; sog. Sonderopfer; BGE 131 II 728 E. 2 S. 730 mit weiteren Hinweisen; Urteil 1C 349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.2). Die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung sind im vorliegenden Fall aufgrund der nicht besonders schwerwiegenden Eingriffswirkung jedoch klarerweise nicht erfüllt. Die Beschwerdeführer können somit für die (bedingte) Belastung ihres Eigentums mit der Zweitwohnungssteuer keine Entschädigung verlangen.

10.

Nicht im Detail einzugehen ist schliesslich auf die von den Beschwerdeführern im Verfahren 2C 1088/2012

behauptete weitere Verletzung der Wirtschaftsfreiheit: Sie beanstanden im Wesentlichen den Inhalt der gestützt auf Art. 62c des kommunalen Baugesetzes erlassenen Gesetze zur Hotelförderung sowie zur Wohn- und Gewerbebauförderung, welche die Verwendung der durch die Zweitwohnungssteuer eingenommenen Mittel regeln. Das Hotelförderungsgesetz gerate dabei gemäss den Beschwerdeführern mit der liberalen Marktordnung in Konflikt, da es die Hotellerie gegenüber der Parahotellerie (bewirtschaftete Zweitwohnungen) bevorzuge, was zu einer Ungleichbehandlung von Konkurrenten und zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führe. Indes bilden das Hotelförderungsgesetz und das Wohn- und Gewerbebauförderungsgesetz überhaupt nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens; dass und inwiefern sich die hier einzig im Streit liegenden Bestimmungen des kommunalen Baugesetzes nicht mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbaren liessen, zeigen die Beschwerdeführer nicht auf.

11.

Abschliessend wenden sich die Beschwerdeführerinnen im Verfahren 2C 1076/2012 auch gegen die von der Vorinstanz festgelegten Gerichtskosten. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, das Verwaltungsgericht habe keine eigenen Recherchen durchgeführt, sondern sich darauf beschränkt, die von der Gemeinde Silvaplana und von der Regierung des Kantons Graubünden vorgebrachte Argumentation zu übernehmen. Indessen übersehen die Beschwerdeführerinnen, dass die vom Verwaltungsgericht erhobenen Kosten ihre Grundlage im kantonalen Recht haben, dessen Anwendung das Bundesgericht nur insoweit überprüfen kann, als die Verletzung verfassungsmässiger Rechte - namentlich des Willkürverbots - geltend gemacht wird, was hier aber nicht der Fall ist. Ausserdem kann auch nicht gesagt werden, das Verwaltungsgericht habe einfach die Argumente der Beschwerdegegnerinnen übernommen und keine eigenen Recherchen betrieben, wenn es schlussendlich - nach gebührender Prüfung der vorgebrachten Einwände - den Rechtsstandpunkt der Gemeinde als richtig erachtet hat.

12.

Nach dem Ausgeführten sind die Beschwerden unbegründet und somit abzuweisen.

Bei diesem Prozessergebnis tragen die Beschwerdeführer der beiden Verfahren 2C 1076/2012 und 2C 1088/2012 die bundesgerichtlichen Kosten, welche auf das sie betreffende Verfahren entfallen; dies jeweils unter solidarischer Haftbarkeit (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet, da die anwaltlich vertretene Gemeinde Silvaplana in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegte (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 2C 1076/2012 und 2C 1088/2012 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten für das Verfahren 2C 1076/2012, festgesetzt auf Fr. 3'000.–, werden den beiden Beschwerdeführerinnen in diesem Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

4.

Die Gerichtskosten für das Verfahren 2C 1088/2012, festgesetzt auf Fr. 9'000.–, werden den 118 Beschwerdeführern in diesem Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. März 2014

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Zähndler