Urteilskopf

140 I 176

15. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. und Y. sowie Z. und Mitb. gegen Gemeinde Silvaplana und Regierung des Kantons Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_1076/2012 / 2C_1088/2012 vom 27. März 2014

Regeste (de):
Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV; Art. 26 Abs. 1 und 2 BV; Art. 36 BV; Art. 75b BV; Art. 127 Abs. 1 und 2 BV; Art. 134 BV; Art. 8a Abs. 2 und 3 RPG; rechtliche Qualifikation und Zulässigkeit einer Abgabe auf unbewirtschaftete Zweitwohnungen.

Die im Streit liegende Abgabe ist eine Steuer und keine Kausalabgabe (E. 5).

Die Zweitwohnungssteuer bezweckt insbesondere die bessere Auslastung der bereits bestehenden Zweitwohnungen auf dem Gemeindegebiet. Da ein Lenkungseffekt jedenfalls potentiell vorhanden ist, erscheint sie hierzu als grundsätzlich geeignet (E. 6).

Die Gemeinde ist zur Einführung dieser Steuer kompetent: Die in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative bzw. der damit neu geschaffene Art. 75b BV beinhalten keinen umfassenden und somit abschliessenden Lösungsansatz für die Problematik der sog. "kalten Betten" und stehen der hier streitigen kommunalen Zweitwohnungssteuer mithin nicht entgegen (E. 7.2). Auch bietet das kantonale Recht hinreichende Legiferierungsgrundlagen für die Gemeinde (E. 7.3 und 7.4). Eine Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung ist nicht zu erkennen (E. 7.5-7.10).

Es ist nicht willkürlich, die Gleichartigkeit von Zweitwohnungssteuer und der ebenfalls erhobenen Liegenschaftensteuer zu verneinen (E. 8).

Die Zweitwohnungssteuer bewirkt keine unzulässige Einschränkung der Eigentumsgarantie (E. 9).

Regeste (fr):
Art. 3 en relation avec l'art. 42 Cst.; art. 26 al. 1 et 2 Cst.; art. 36 Cst.; art. 75b Cst.; art. 127 al. 1 et 2 Cst.; art. 134 Cst.; art. 8a al. 2 et 3 LAT; qualification juridique et admissibilité d'une contribution sur les résidences secondaires inoccupées.

La contribution en cause est un impôt et pas une taxe causale (consid. 5).

L'impôt sur les résidences secondaires a en particulier pour but une meilleure exploitation des résidences secondaires déjà existantes sur le territoire communal. Compte tenu de son effet incitateur potentiel, il paraît en principe approprié (consid. 6).

La commune est compétente pour l'introduction de cet impôt: l'initiative sur les résidences secondaires, acceptée par la votation fédérale du 11 mars 2012, et le nouvel art. 75b Cst. ne contiennent pas d'approche globale et donc exclusive pour résoudre la problématique des "lits froids"; ils ne s'opposent dès lors pas à l'impôt communal sur les résidences secondaires litigieux (consid. 7.2). En outre, le droit cantonal offre à la commune une base suffisante pour légiférer (consid. 7.3 et 7.4). Le principe de l'universalité de l'impôt n'est pas violé (consid. 7.5-7.10).

Il n'est pas arbitraire de nier la similarité entre l'impôt sur les résidences secondaires et l'impôt foncier également prélevé (consid. 8).

L'impôt sur les résidences secondaires ne restreint pas la garantie de propriété de façon inadmissible (consid. 9).

Regesto (it):
Art. 3 in relazione con l'art. 42 Cost.; art. 26 cpv. 1 e 2 Cost.; art. 36 Cost.; art. 75b Cost.; art. 127 cpv. 1 e 2 Cost.; art. 134 Cost.; art. 8a cpv. 2 e 3 LAT; qualifica giuridica e ammissibilità di un contributo sulle abitazioni secondarie inutilizzate.

Il contributo litigioso è un'imposta, non una tassa di natura causale (consid. 5).

L'imposta sulle abitazioni secondarie ha segnatamente per obiettivo di migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie già esistenti sul territorio comunale. Tenuto conto del suo potenziale effetto incitatore, risulta di principio appropriata (consid. 6).

Il Comune è competente per introdurre quest'imposta: l'iniziativa sulle abitazioni secondarie, accettata con la votazione federale dell'11 marzo 2012, e il nuovo art. 75b Cost. non contengono un approccio globale e, quindi, esclusivo per risolvere la problematica dei cosiddetti "letti freddi"; essi non si oppongono pertanto all'imposta comunale sulle abitazioni secondarie litigiosa (consid. 7.2). Inoltre, il diritto cantonale offre al Comune una base sufficiente per legiferare (consid. 7.3 e 7.4). Il principio dell'universalità dell'imposta non è stato disatteso (consid. 7.5-7.10).

Non è arbitrario negare la similarità tra l'imposta sulle abitazioni secondarie e l'imposta fondiaria ugualmente prelevata (consid. 8).

L'imposta sulle abitazioni secondarie non limita in modo inammissibile la garanzia della proprietà (consid. 9).

Sachverhalt ab Seite 177

BGE 140 I 176 S. 177

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:

BGE 140 I 176 S. 178

"(...) 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. (...)
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. (...)

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. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.
(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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 Verpflichtung 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.; BGE 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 CO2 - 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 S. 480; RDAF 2013 I S. 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) kom-

me 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; BR 720.200) 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 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; BR 801.100). 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. 8a 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.

BGE 140 I 176 S. 188

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

BGE 140 I 176 S. 189

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.

BGE 140 I 176 S. 190

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 ausdrücklich 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). 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 Wohnrechtsberechtigte 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 nicht publ. E. 2.4). 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 (nicht publ. E. 2.3). 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 Mitnehmen erfasse 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). 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: Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], 2. Aufl. 2008, N. 6 ff. zu Art. 134 BV 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.; BGE 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 BV mit weiteren Hinweisen).

9.4 Die grundsätzliche Eignung der Zweitwohnungssteuer, eine Ausweitung des Vermietungsangebotes her-

beizuführen 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 BV). 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.