Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.586/2004
1P.588/2004 /ggs

Urteil vom 28. Juni 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Eusebio,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
1P.586/2004
X._____, Beschwerdeführerin 1, vertreten durch Rechtsanwalt Fabrizio Visinoni,

und

1P.588/2004
Baugesellschaft ..., bestehend aus:
- Y._____,
- Z._____,
Beschwerdeführerin 2, vertreten durch Rechtsanwalt Stefan Metzger,

gegen

Gemeinde Silvaplana, 7513 Silvaplana, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur,

Verfahrensbeteiligte:
1P.586/2004
Baugesellschaft ..., bestehend aus:
- Y._____,
- Z._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Stefan Metzger,

1P.588/2004
X._____, vertreten durch Rechtsanwalt Fabrizio Visinoni.

Gegenstand
1P.586/2004
Art. 5, 9 und 26 BV (Erstwohnungspflichtersatzabgabe),

1P.588/2004
Art. 5, 8, 9, 26, 29 und 36 BV (Erstwohnungspflichtersatzabgabe),

Staatsrechtliche Beschwerden (1P.586/2004 und 1P.588/2004) gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 3. Kammer, vom 6. Juli 2004.

Sachverhalt:
A.
Der Gemeindevorstand Silvaplana erteilte der Baugesellschaft ... (Baugesellschaft) am 11. Juni 1997 die Bewilligung für die Überbauung der benachbarten Parzellen Nr. 19 / 102 in Silvaplana, Quartierplan-Gebiet Clavanövs Süd. Das Vorhaben sah die Erstellung von je zwei Ein- und Zweifamilienhäusern vor (Villetten A1/A2 und B1/B2 sowie Villen C und D). Das Baugesuch wies für die Überbauung eine Bruttowohnfläche (BWF) von 1073,4 m2 aus; der kommunal vorgeschriebene Erstwohnungsanteil von 35 Prozent betrug 375,69 m2 (Sollwert). Entsprechend dem Baugesuch wurde in der Baubewilligung als Auflage festgehalten, dass die Villetta A1 (BWF 154,06 m2) und die Villa C (BWF 237,01 m2), zusammen 391,07 m2, zur Erfüllung des Sollwerts dienen sollten.

In der Folge wurden die Liegenschaften für die einzelnen Baueinheiten neu parzelliert. Die Baugesellschaft veräusserte die Villetta A1 am 13. November 2001, wie bereits zuvor der Gemeinde signalisiert, an einen Auswärtigen als Zweitwohnung. Nach Angaben der Baugesellschaft sollte die Villa C hingegen als Erstwohnsitz genutzt werden. Deshalb veranlasste der Gemeindevorstand am 18. Januar 2002, dass auf der Parzelle der Villa C eine Anmerkung im Grundbuch betreffend Erstwohnungspflicht eingetragen wurde. Diese Massnahme war in der Baubewilligung bezüglich beider Objekte angeordnet worden.
B.
Wird der Erstwohnungsanteil nicht eingehalten, so ist nach der kommunalen Regelung eine Ersatzabgabe zu leisten. Sie beträgt 10 Prozent des Neubauwerts (exklusive Parkplatzanlagen). Die Baugesellschaft unterbreitete der Gemeinde am 28. November 2002 einen Vorschlag zur Höhe der auf die Villetta A1 entfallenden Abgabe. Dabei ging sie nicht mehr von den Flächenmassen gemäss Baubewilligung aus, sondern von denjenigen gemäss Bauabnahme. Dies führte zu Abweichungen, weil sie neu auch die Wohnflächen unter Terrain einbezog. Weiter beantragte sie, bei der Bemessung der Abgabe die gesamte Fläche der damals noch nicht veräusserten Villa C auszuscheiden und die Abgeltung für die Villetta A1 auf die Restfläche zum Sollwert zu beschränken. Die Baugesellschaft verhandelte mit der Gemeinde über diese Anträge, ohne eine Einigung zu erzielen.

Am 26. Mai 2003 verkaufte die Baugesellschaft die Villa C an X._____. Der Gemeindevorstand forderte letztere am 18. September 2003 auf, sich in der Gemeinde anzumelden oder die Ersatzabgabe zu leisten. X._____ entschied sich am 30. Januar 2004 für die Abgabe.
C.
Am 4. Februar 2004 setzte der Gemeindevorstand unter anderem die Ersatzabgabe für die Villetta A1 fest, nicht aber für die Villa C. Deren Veranlagung erfolgte am 1. Oktober 2004.

In der Verfügung vom 4. Februar 2004 übernahm der Gemeindevorstand die nachträgliche BWF-Berechnung der Baugesellschaft. Entgegen ihrem Antrag bezog er aber die gesamte Bruttowohnfläche der Villetta A1 ein, um deren Anteilskoeffizienten an der Abgeltung der Erstwohnungspflicht für die Überbauung zu bestimmen. Der Neubauwert der Überbauung belief sich gemäss kantonaler Schätzungsverfügung auf Fr. 12'943'000.–; davon wurde ein Viertel für Garagen und Technikräume abgezogen. Den Restbetrag von Fr. 9'707'250.– vervielfachte der Gemeindevorstand mit dem Abgabesatz und dem Anteilskoeffizienten der Villetta A1. Dies ergab den Betrag von Fr. 414'816.90.

Gegen diesen Teil der Verfügung vom 4. Februar 2004 rekurrierte die Baugesellschaft an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und forderte eine Herabsetzung auf höchstens Fr. 50'685.– Sie wehrte sich hauptsächlich dagegen, dass die Abgabe auf dem Neubauwert der Überbauung erhoben wurde; nach ihrem Verständnis des kommunalen Erlasses hätte die Abgabe vom Neuwert der Villetta A1 (Fr. 1'384'000.–) her berechnet werden müssen. Zudem beanspruchte sie, im Verhältnis zur Villa C nur für die Restfläche zum Sollwert der Überbauung veranlagt zu werden. Nach dem ersten Schriftenwechsel wurde X._____ dem Verfahren beigeladen; sie ersuchte um Gutheissung des Rekurses.

Das Verwaltungsgericht hiess das Rechtsmittel mit Urteil vom 6. Juli 2004 teilweise gut und setzte die Abgabe auf Fr. 398'067.25 fest. Der Unterschied zur erstinstanzlichen Verfügung rührt daher, dass das Gericht auf die BWF-Zahlen der Baubewilligung vom 11. Juni 1997 zurückgriff; die Rekursbegehren erachtete es als

unbegründet.
D.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 8. Oktober 2004 (Verfahren 1P.588/2004) beantragt die Baugesellschaft die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts. Sie rügt eine willkürliche Anwendung des kommunalen Baugesetzes und des kantonalen Verfahrensgesetzes (Art. 9 BV); zudem seien die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 [recte: Abs. 1]und Art. 36 Abs. 1 BV), das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV verletzt.

X._____ verlangt in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde vom selben Datum (Verfahren 1P.586/2004) ebenfalls die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Sie macht eine willkürliche Anwendung des kommunalen Baugesetzes (Art. 9 BV) sowie die Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV i.V.m. Art. 36 Abs. 1 BV) und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) geltend.

Die Gemeinde Silvaplana stellt den Antrag, die Beschwerde der Baugesellschaft abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Auf die Beschwerde von X._____ sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Das Verwaltungsgericht ersucht um Abweisung der beiden Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne. In der Replik haben die beiden Beschwerdeführerinnen an ihren Standpunkten festgehalten; weiter haben sie als Mitbeteiligte im jeweils anderen Verfahren vor Bundesgericht um vollumfängliche Gutheissung der Beschwerde ersucht.
E.
Mit Verfügung vom 11. November 2004 hat der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der Beschwerde der Baugesellschaft (Verfahren 1P.588/2004) aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die beiden Beschwerden richten sich gegen dasselbe Urteil und stehen sachlich in einem engen Zusammenhang. Sie sind deshalb zu vereinigen und mit einem einzigen Urteil zu erledigen (BGE 124 III 382 E. 1a S. 385; 113 Ia 390 E. 1 S. 394, je mit Hinweisen).
2.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob auf eine staatsrechtliche Beschwerde einzutreten ist (BGE 130 I 312 E. 1 S. 317 mit Hinweisen).
2.1 Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich; dagegen steht im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 OG).
2.2 Die Beschwerdeführerin 2 ist als Adressatin der umstrittenen Abgabeverfügung in rechtlich geschützten Interessen berührt (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 88 OG). Fraglich ist hingegen, ob auch die Beschwerdeführerin 1 zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert ist. Ihr gegenüber hat die Beschwerdegegnerin am 1. Oktober 2004 eine eigene Abgabeverfügung erlassen; jenes Verfahren ist aufgrund eines Rekurses der Beschwerdeführerin 1 beim Verwaltungsgericht hängig.
2.2.1 Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde bestimmt sich ausschliesslich nach Art. 88 OG; sie ist unabhängig davon, ob dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zugekommen ist. Verlangt wird eine Beeinträchtigung in den eigenen rechtlich geschützten Interessen (BGE 126 I 43 E. 1a S. 44; 123 I 279 E 3b S. 280). Einer Nebenpartei des kantonalen Verfahrens steht die Verfassungsbeschwerde offen, wenn der gegen die unterstützte Hauptpartei ergangene Entscheid auch ihre Rechtsstellung unmittelbar beeinträchtigt, etwa weil ihr das Urteil in einem nachfolgenden Prozess um eigene Rechtsansprüche oder Rechtsverbindlichkeiten bindend entgegengehalten werden kann (BGE 114 Ia 93 E. 1b S. 95; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 229).
2.2.2 Das kantonale Verfahrensrecht sieht eine solche Bindungswirkung für den vorliegenden Fall vor: Aufgrund der Beiladung durch das Verwaltungsgericht ist der angefochtene Entscheid gemäss Art. 35 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes vom 9. April 1967 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (VGG/GR; BR 370.100) für die Beschwerdeführerin 1 ebenfalls verbindlich. Mit diesem Entscheid wurde bestätigt, dass die im Streit liegende Abgabe vom Neuwert der ganzen Überbauung und nicht nur der Villetta A1 zu berechnen ist. Bei dieser Auslegung des anwendbaren materiellen Rechts erweisen sich die den Beschwerdeführerinnen

auferlegten Abgaben als komplementär. Die Beschwerdeführerin 1 muss zur Anfechtung des sie nicht direkt treffenden Anteils zugelassen werden, weil das Urteil hinsichtlich dieser Abgabehöhe auch für sie bindend ist.
2.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die beiden Beschwerden ist daher einzutreten.
3.
3.1 Das Baugesetz der Gemeinde Silvaplana vom 25. April 1991 regelte in Art. 47 die Erstwohnungspflicht und die entsprechende Ersatzabgabe. Vorliegend gelangt unbestrittenermassen die im Folgenden auszugsweise wiedergegebene, jüngere Fassung zur Anwendung. Sie wurde an den Gemeindeversammlungen vom 28. Juni 1995, 1. Mai 1996 und 20. November 1996 beschlossen; der Regierungsrat des Kantons Graubünden genehmigte die Änderungen und Ergänzungen am 17. Februar 1998.
-:-
Art. 47 Förderung Erstwohnungsbau und Einschränkung Zweit- wohnungsbau
A. Allgemeines
Art. 47a Grundsatz
Die Gemeinde fördert die Erstellung und die Erhaltung von Erstwohnungen sowie die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus durch die Festlegung von Erstwohnungsanteilen.
Art. 47b Begriffe
1 Als Erstwohnungen gelten Wohneinheiten, die von Ortsansässigen mit festem Wohnsitz und Erststeuersitz in der Gemeinde ständig bewohnt werden oder die von Personen mit steuerlichem Aufenthalt in der Gemeinde bewohnt werden. Der Ortsansässige kann Eigentümer oder Mieter sein.
2 Wie Erstwohnungen werden sodann behandelt:
- -:-
- -:-
- -:-
- -:-
- gewerblich und dienstleistungsmässig genutzte Raumeinheiten;
- hotelmässig genutzte Raumeinheiten [...].
3 Zweitwohnungen sind alle nicht zu den Erstwohnungen zählenden Raumeinheiten.
B. Erstwohnungsanteilsregelung
Art. 47c Erstwohnungsanteil
1 Bei der Schaffung von neuem Wohnraum in den Dorfkernzonen und in den Wohnzonen ist pro Parzelle und pro Überbauung mindestens 35 Prozent der Bruttowohnfläche (BWF) als sogenannter Erstwohnungsanteil zur Verfügung zu stellen; der Rest darf als Zweitwohnungsanteil beansprucht werden.
2 Die Bruttowohnfläche umfasst die Fläche der ganzen Wohnung zuzüglich die Hälfte der die Wohnung umgebenden Mauern. [...]
3 Bei Bauten, welche nur eine Wohnung aufweisen, ist diese als Erstwohnung im Sinne von Art. 47b Abs. 1 und Abs. 2 auszugestalten.
Art. 47d Nutzungsverpflichtung / Mietzins
[...]
Art. 47e Durchsetzung der Erstwohnungsanteilsverpflichtung
[...]
Art. 47f Mehrere Bauten auf einer Parzelle
[...]
Art. 47g Bauten auf mehreren Parzellen
4 Unmittelbar aneinander angrenzende Parzellen können bei Neubauten zur Errechnung des Erstwohnungsanteils zusammengefasst und die vorgeschriebene Minimalanteile, bezogen auf alle betroffenen Grundstücke, auch nur auf einer Parzelle realisiert werden, soweit dies vor- oder gleichzeitig mit der Verwirklichung der Zweitwohnungsanteile geschieht.
5 Vorbehalten bleibt die Verlegung oder Zusammenfassung von Erstwohnungsanteilen im Rahmen von Quartierplanungen.
Art. 47h Abweichungen
[...]
C. Ersatzabgabenregelung

Art. 47i Grundsatz
Die Pflicht zur Schaffung von Erstwohnungsanteilen kann auch durch eine Ersatzabgabe abgegolten werden.
Art. 47k Bemessung und Bemessungsgrundlage der Ersatz- abgabe
6 Die Ersatzabgabe beträgt 10 Prozent des Neuwertes des gesamten neugeschaffenen Gebäudes bzw. neugeschaffenen Gebäudeteils exklusive der vorgeschriebenen Parkplatzanlagen.
7 Bei Stockwerkeigentum erfolgt die Aufteilung auf die einzelnen Stockwerkeigentumsanteile im Verhältnis der Bruttowohnfläche der betroffenen Stockwerkeigentumsanteile.
Art. 47l Verwendung der Ersatzabgabe
[...]
D. Verfahren
Art. 47m Verfahren allgemein
8 Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens hat der Gesuchsteller die Erst- sowie allfällige Zweitwohnungen in den Baugesuchsplänen zu bezeichnen. Nachträgliche Änderungen in der Zuteilung der Erst- bzw. Zweitwohnungen sind zulässig, jedoch bewilligungspflichtig.
9 Die Zweckbestimmung von Erstwohnungen wird gestützt auf eine entsprechende Verfügung des Gemeindevorstandes mittels Anmerkung im Grundbuch gesichert. [...]
Art. 47n Verfahren bei der Ersatzabgabe
10 Zusammen mit dem Baugesuch hat der Bauherr die Wahlerklärung bezüglich Einhaltung der Erstwohnungsverpflichtung oder der Ersatzabgabe abzugeben. Hat sich der Bauherr für die Ersatzabgabe entschieden, kann er darauf nicht mehr zurückkommen. Umgekehrt ist es indessen zulässig, in einem späteren Zeitpunkt die Ersatzabgabe anstelle der Erstwohnungsanteilsverpflichtung zu leisten. Berechnungsbasis bleibt die Erstschätzung des Kantons für das neugeschaffene Gebäude bzw. den neugeschaffenen Gebäudeteil.
11 Die Ersatzabgabe ist im Rahmen der Baubewilligung aufgrund der im Baugesuch angegebenen approximativen Baukosten als mutmasslicher Neuwert zu veranlagen und vom Baugesuchsteller innert 30 Tagen zu bezahlen. Statt dessen kann er auch eine Bankgarantie leisten. [...]
.. [...]
Art. 47o Kontrolle
[...]
Inzwischen hat die Gemeindeversammlung am 25. Februar 2004 eine Totalrevision des Baugesetzes beschlossen, die der Regierungsrat am 23. Dezember 2004 genehmigt hat. Die vorstehend angeführten Bestimmungen wurden dabei neu nummeriert, jedoch inhaltlich nicht verändert.
3.2 Die Beschwerdeführerinnen zweifeln die Verfassungsmässigkeit von Art. 47k Abs. 1 Baugesetz nicht an. Sie rügen indessen zur Hauptsache eine Verletzung dieser Bestimmung im Einzelfall. Das Verwaltungsgericht habe sie zu Unrecht entgegen dem Wortlaut angewendet. Statt dass die Ersatzabgabe vom Wert des betroffenen Gebäudeteils (Villetta A1) her berechnet worden sei, habe das Gericht den Neubauwert der ganzen Überbauung zugrunde gelegt. Dadurch habe es die Bestimmung in willkürlicher bzw. in einer gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), das Legalitätsprinzip und das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 BV) verstossenden Weise ausgelegt. Die Beschwerdeführerin 2 nennt in diesem Zusammenhang auch das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

Ausserdem bestreitet die Beschwerdeführerin 2 ihre subjektive Abgabepflicht für die Villetta A1. Sie beanstandet ferner, das Verwaltungsgericht habe den Untersuchungsgrundsatz gemäss dem kantonalen Recht und die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV verletzt sowie den Sachverhalt willkürlich festgestellt.
Schliesslich behauptet die Beschwerdeführerin 2 in einem weiteren Nebenpunkt eine rechtsungleiche und willkürliche Aufteilung der Ersatzabgabe auf die Villetta A1 und die Villa C im angefochtenen Entscheid.
4.
4.1 Das Verwaltungsgericht hat die streitige Abgabe als Ersatzabgabe eingestuft. Eine solche zeichnet sich dadurch aus, dass sie die - unter bestimmten Voraussetzungen gewährte - Befreiung von der Erfüllung einer anderen, primären Pflicht abgelten soll. Ersatzabgaben werden den Kausalabgaben zugeordnet, weil sie zur Ausgleichung eines individuellen Vorteils erhoben werden (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 55 Rz. 28; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 505 ff., 511; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2624, 2657 ff.).

Aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip, das im Abgabenrecht den Charakter eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts hat, folgt, dass eine Kausalabgabe zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein muss, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Betroffenen voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 128 II 112 E. 5a S. 117; 126 I 180 E. 2a/aa S. 182). Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage können namentlich dann herabgesetzt werden, wenn das Äquivalenzprinzip eine verfassungsmässige Überprüfung der Abgabe erlaubt (BGE 129 I 346 E. 5.1 S. 354 f.; 128 II 247 E. 3.1 S. 251). Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot im Bereich der Kausalabgaben (BGE 128 I 46 E. 4a S. 52). Es gebietet, dass eine Ersatzabgabe grundsätzlich nach dem Vorteil zu bemessen ist, den der Pflichtige aus der Befreiung von der Erfüllung der Primärpflicht zieht (BGE 102 Ia 7 E. 6a S. 15; Urteil 2P.128/1999 vom 18. August 1999 E. 5a, in: ZBl 104/2003 S. 553). Dabei dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden. So müssen z.B. bei Parkplatzersatzabgaben
nicht die im konkreten Fall eingesparten Kosten berücksichtigt werden, sondern es darf auf durchschnittliche Verhältnisse abgestellt werden (erwähntes Urteil 2P.128/1999 E. 5a, a.a.O.).

Die hier zu beurteilende Abgabe kann sich unbestrittenermassen auf eine formell genügende Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV stützen. Das kommunale Baugesetz und namentlich sein hier im Vordergrund stehender Art. 47k wurden von den Stimmberechtigten angenommen; diese Rechtsgrundlage ist einem Gesetz im formellen Sinne gleichgestellt (BGE 127 I 60 E. 2e S. 66; vgl. auch BGE 97 I 792 E. 7 S. 804 f.). Umstritten ist jedoch dessen Auslegung.
4.2 Eine Ersatzabgabe ist weiter nur zulässig, wenn auch die primäre Leistungspflicht verfassungsmässig Bestand hat (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 7).
4.2.1 Das Bundesgericht hat die Einschränkung des Zweitwohnungsbaus bereits anlässlich von Beschwerden aus zwei anderen Gemeinden des Oberengadins auf die Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie geprüft (BGE 117 Ia 141 E. 2e S. 146; BGE 112 Ia 65 E. 5c S. 72 f.). Hier bezieht sich die Regelung auf Neubauten; der vorgeschriebene Erstwohnungsanteil beträgt 35 Prozent (Art. 47c Abs. 1 Baugesetz). Falls auf einer Parzelle nur eine Wohnung errichtet wird, ist diese - unabhängig von Flächenmassen - als Erstwohnung auszugestalten (Art. 47c Abs. 3 Baugesetz). Diese Ausgestaltung der Regelung erfordert im Vergleich zu den genannten beiden Entscheiden keine grundsätzliche Neuüberprüfung, zumal die Beschwerdeführerinnen dies nicht beanspruchen.
4.2.2 Art. 47n Abs. 1 Baugesetz eröffnet dem Betroffenen ohne zeitliche Beschränkung eine freie Wahlmöglichkeit zwischen der Einhaltung der Erstwohnungspflicht und der Leistung der Ersatzabgabe. Die Schaffung von Erstwohnungen kann unter diesen Umständen nicht mehr ohne weiteres als primäre Rechtspflicht eingestuft werden. Aufgrund der Wahlmöglichkeit nähert sich die Ersatzabgabe im Ergebnis einer Lenkungsabgabe an (zu den Lenkungsabgaben vgl. Tschannen/ Zimmerli, a.a.O., § 55 Rz. 11; Hungerbühler, a.a.O., S. 514, 519; Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des Schweizerischen Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, S. 6 f.; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 2. Aufl., Genf 2002, § 1 Rz. 12 ff.). Die Beschwerdeführerinnen bestreiten aber weder die Charakterisierung der streitigen Geldleistung als Ersatzabgabe noch die Kompetenz der Gemeinde zur Erhebung einer solchen. Deren abgaberechtliche Zuordnung muss daher für den vorliegenden Fall nicht weiter vertieft werden.
4.3 Die Angemessenheit des in Art. 47k Abs. 1 Baugesetz verankerten Abgabesatzes von 10 Prozent wird ebenfalls nicht angefochten. Hingegen richten sich die Beschwerden gegen die Auslegung dieser Bestimmung durch das Verwaltungsgericht im konkreten Fall und die daraus folgende Abgabehöhe. Die Beschwerdeführerinnen rufen dabei die Eigentumsgarantie an; die Beschwerdeführerin 2 erwähnt das Verbot konfiskatorischer Besteuerung.
4.3.1 Eine konfiskatorische Besteuerung liegt vor, wenn die Abgabe das Institut des Eigentums in Frage stellt; dem Pflichtigen darf das Vermögen nicht durch übermässige Besteuerung nach und nach entzogen werden und das Gemeinwesen ist verpflichtet, privates Vermögen in seiner Substanz zu wahren sowie die Möglichkeit der Neubildung von Vermögen zu erhalten (BGE 128 II 112 E. 10b/bb S. 126 mit Hinweisen). Ob dies zutreffe, beurteilt sich nach der Gesamtheit aller konkreten Umstände wie Steuersatz, Bemessungsgrundlage, Dauer des fiskalischen Eingriffs und dessen Kumulation mit anderen Abgaben (BGE 106 Ia 342 E. 6a S. 349; Urteil 2P.139/2004 vom 30. November 2004 E. 4.1).
4.3.2 Der Einwand unzulässiger konfiskatorischer Besteuerung kann auch gegenüber einer Kausalabgabe er-

hoben werden (BGE 127 I 60 E. 3b S. 68; Urteil vom 17. Oktober 1979 E. 5a in: ZBl 81/1980 S. 180). Die Verhältnismässigkeit dieser Abgabe beurteilt sich dann in erster Linie nach dem Äquivalenzprinzip (vgl. Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2 Bände, Basel 1992/1993, Rz. 2828 ff.). Wenn wie hier neben der fraglichen Geldleistung keine zusätzlichen Abgaben ins Feld geführt werden, ist damit das Verbot konfiskatorischer Besteuerung bereits erfasst.

4.3.3 Die streitige Abgabe macht gemäss dem angefochtenen Entscheid annähernd Fr. 400'000.– aus. In BGE 97 I 792 E. 3a S. 796 wurde eine Ersatzabgabe von Fr. 40'000.– zur Abgeltung der Parkplatzerstellungspflicht in der Stadt Zug als schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie betrachtet. Massgebend war dabei, dass der abgabepflichtige Grundeigentümer vom Gemeinwesen keine eigentliche Gegenleistung erhielt. Diese Überlegungen sind an sich auf den vorliegenden Fall übertragbar. Ob ein schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie vorliegt, kann indessen offen bleiben, weil die Auslegung von Art. 47k Abs. 1 Baugesetz im angefochtenen Entscheid einer freien Prüfung stand hält, wie im Folgenden aufzuzeigen ist.

4.3.4 Den in diesem Zusammenhang erhobenen Verfassungsrügen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots kommt deshalb keine darüber hinausgehende Bedeutung zu.

4.4 Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut, doch kann dieser allein nicht massgebend sein. Ein Abweichen vom Wortlaut der Bestimmung ist nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, wenn sich zweifelsfrei ergibt, dass dieser nicht deren wahren Sinn wiedergibt. Gründe hierfür können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Zweck der Vorschrift und aus ihrem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatikalische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergab (BGE 131 II 13 E. 7.1 S. 31; 125 II 177 E. 3 S. 179; 124 II 241 E. 3 S. 245 f.; Urteil 2P.130/2003 vom 28. Mai 2004 E. 4.3).

4.5 Im Zusammenhang mit der Anrufung eines verfassungsmässigen Rechts - wie hier der Eigentumsgarantie - können auch die in Art. 5 BV verankerten Verfassungsgrundsätze geltend gemacht werden (Botschaft des Bundesrates zur Bundesverfassung vom 18. April 1999, BBl 1997 I S. 133). Die Beschwerdeführerinnen verlangen gestützt auf das Legalitätsprinzip bzw. den darin enthaltenen Grundsatz der Rechtssicherheit (Art. 5 Abs. 1 BV) und das Gebot von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV, dass Art. 47k Abs. 1 Baugesetz nach seinem Wortlaut ausgelegt werde. Dies sei geboten, weil die Norm bestimmt und klar sei.

4.5.1 Die genannten Verfassungsgrundsätze schützen in allgemeiner Weise das Vertrauen in die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Rechts (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 22 Rz. 5; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 628). Der Vertrauensschutz ist in seiner spezifisch grundrechtlichen Ausprägung in Art. 9 BV verankert. Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der dort geregelte Grundsatz von Treu und Glauben Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; 129 I 161 E. 4.1 S. 170). Eine derartige Vertrauensgrundlage wird hier auch von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet.

4.5.2 Dessen ungeachtet meinen die Beschwerdeführerinnen, die auszulegende Abgabenorm (Art. 47k Abs. 1 Baugesetz) bilde aufgrund ihrer Bestimmtheit - im Lichte der Eigentumsgarantie - eine Vertrauensgrundlage für die Abgabehöhe. Mit anderen Worten müsse der nach Treu und Glauben massgebende Wortlaut für die obere Begrenzung der Abgabehöhe verbindlich sein.

4.5.2.1 Nach Lehre und Rechtsprechung sind generell-abstrakte Rechtsnormen in der Regel keine Vertrauensgrundlage (Tschannen/ Zimmerli, a.a.O., § 22 Rz. 9; Häfelin/ Müller, a.a.O., Rz. 641; BGE 122 II 113 E. 3b/cc S. 123; 129 I 161 E. 4.2 S. 170). Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann sich nach der Rechtsprechung immerhin auch ausnahmsweise an den Gesetzgeber richten, namentlich wenn er in wohlerworbene Rechte eingreift oder sich ohne zureichenden Grund über frühere Zusicherungen hinwegsetzt (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; 128 II 112 E. 10b/aa S. 125 f.; 123 II 385 E. 10 S. 400). Eine derartige Konstellation liegt hier nicht vor.

4.5.2.2 Die herrschende Lehre steht einer generellen Anerkennung von Rechtssätzen als Vertrauensgrundlage ablehnend gegenüber (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 820 ff.; Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zürich 2003, Art. 5 Rz. 7 und Art. 9 Rz. 11 f.; Christoph Rohner, in: St. Galler Kommentar zur BV, Art. 9 Rz. 51; Claude Rouiller, Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 42 Rz. 24 ff.; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, Bern 2000, Rz. 1124; Pierre Moor,

Droit administratif, Bd. I, 2. Aufl., Bern 1994, S. 428 f.). Dennoch wird vereinzelt eine teleologische Auslegung entgegen dem klaren Wortlaut einer Norm nur dann als zulässig erachtet, wenn der Zweck eindeutig feststehe und diesem Zweck innerhalb der rechtlichen Regelung eine grosse Bedeutung zukomme (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 126).
4.5.2.3 Ein beachtlicher Teil der Lehre billigt demgegenüber einer Norm den Charakter einer Vertrauensgrundlage zu, wenn sie genügend bestimmt ist (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 631; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 489 f.; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 74 V a S. 228 f.; Elisabeth Chiariello, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Bern 2004, S. 125 f.).

Teilweise wird dahingehend weiter differenziert, dass es nicht nur auf den Grad der Bestimmtheit einer Norm ankommen soll, sondern auch auf deren Funktion und Adressatenkreis (Giovanni Biaggini, Verfassung und Richterrecht, Diss. Basel 1991, S. 352 ff.).

Eine andere Lehrmeinung ortet dort Anwendungsbereiche für den Vertrauensschutz gegenüber einer Rechtsnorm, wo der Bürger sich tatsächlich um das Gesetz kümmert und sein Verhalten dem vermeintlichen Gesetzessinn anpasst. Insbesondere sei im Steuerrecht und bei verfahrensrechtlichen Fristbestimmungen dem Gesetzeswortlaut bei der Auslegung ein grösseres Gewicht beizumessen (Beatrice WeberDürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 269 f.).

Diese Lehrmeinung sieht sich in einem neueren Aufsatz bestätigt in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Auslegung von gesetzlichen Regelungen über Rechtsmittelvorschriften (Beatrice WeberDürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103/2002, S. 281 ff., 306). Danach darf dem Rechtsuchenden kein Rechtsnachteil erwachsen, wenn er eine prozessuale Bestimmung so ausgelegt hat, wie er sie vernünftigerweise verstehen durfte (BGE 112 Ia 116 E. c S. 119; 117 Ia 119 E. 3a S. 125; 123 II 231 E. 8b S. 238; bestätigt in BGE 128 IV 137 E. 3b S. 144).

Weiter weist diese Lehrmeinung (Weber-Dürler, a.a.O., S. 306) auf das Urteil 1A.104/2000 vom 20. Oktober 2000, in: ZBl 102/2001 S. 550 hin. Dort ging es um eine Entschädigung aus materieller Enteignung, bei der sich die anwendbare kantonale Norm im konkreten Fall als bundesrechtswidrig erwies. Das Bundesgericht erwog, es könne vom Bürger nicht verlangt werden, dass er die Rechtslage besser erkenne als die Behörden. Die privaten Beschwerdeführer seien durch die kantonale Gesetzgebung und Praxis davon abgehalten worden, ihr Entschädigungsbegehren früher zu stellen. Deswegen bejahte das Bundesgericht die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die rechtswidrige Bestimmung und legte den Beginn des Zinsenlaufs entsprechend der Norm fest (genanntes Urteil 1A.104/2000 E. 6c, a.a.O, S. 556.).
4.5.2.4 Im Bereich des Steuerrechts gelten die allgemeinen Auslegungsregeln (BGE 125 II 113 E. 3a S. 117). In Verallgemeinerung der dort anerkannten Methode der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (BGE 115 Ib 238 E. 3b S. 241; Urteil 2A.53/2000 vom 15. August 2000 E. 2b, in: Pra 89/2000 Nr. 182 S. 1118, mit Hinweisen), geht die herrschende Steuerrechtslehre vom Grundsatz aus, dass der zutreffende Normsinn zu ermitteln ist, wenn feststeht, dass der Wortlaut diesen nicht wiedergibt (Ernst Blumenstein/Peter Locher, a.a.O., S. 34 bei Fn. 16; Xavier Oberson, a.a.O., § 4 Rz. 15). In diesem Rahmen hat das Bundesgericht auch gefordert, dass der vorsichtige Steuerpflichtige bei seinen Überlegungen gestützt auf die Gesetzeslektüre die für ihn ungünstigste Variante in Rechnung stellt (BGE 115 Ib 238 E. 5c S. 245).

Bereits zuvor hat es in einem älteren steuerrechtlichen Entscheid ausgeführt, ein Bürger, der sich lediglich am Wortlaut generell-abstrakter Normen orientiere, trage im Allgemeinen das Risiko, dass er den wahren Sinn nicht erfasse (BGE 101 Ia 116 E. 2a S. 120). Dennoch hat es dort bestätigt, dass sich in besonderen Fällen eine Durchbrechung dieses Grundsatzes rechtfertigen kann, so wenn die zuständigen Behörden es jahrzehntelang zugelassen haben, dass die Bürger durch eine gesetzeswidrige Ausführungsnorm irregeführt und zu steuerlich nachteiligen Dispositionen veranlasst worden sind (BGE 101 Ia 116 E. 2b/bb S. 123).
4.5.2.5 Da das Legalitätsprinzip im Steuerrecht an sich strengere Beachtung erheischt als bei Kausalabgaben (Hungerbühler, a.a.O., S. 516), folgt ohne weiteres, dass die für das Steuerrecht anerkannte Geltung der allgemeinen Auslegungsregeln auch hier Platz greift.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung und Lehre ist ferner zu bestätigen, dass sich generell-abstrakte Rechtsnormen in der Regel nicht als Vertrauensgrundlage eignen. Auf den vorliegend nicht betroffenen Schutz wohlerworbener Rechte oder anderer gesetzlicher Zusicherungen muss nicht weiter eingegangen werden.

Die Praxis, in deren Rahmen die Zulässigkeit von Rechtsmitteln gestützt auf den Gesetzeswortlaut bejaht wird, steht in Zusammenhang mit der behördlichen Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung (BGE 123 II 231 E. 8b S. 238) und lässt sich nicht verallgemeinern. Wenn das Bundesgericht darüber hinaus dennoch in einzelnen Fällen das Vertrauen in den Wortlaut einer Rechtsnorm geschützt hat, so war jeweils zusätzlich zum irreführenden Wortlaut dieser Norm eine entsprechende Behördenpraxis massgebend, damit letztlich der Bürger darauf bauen durfte. Insofern stimmt die Konstellation beim erwähnten Urteil 1A.104/2000 (E. 4.5.2.3) und bei BGE 101 Ia 116 (E. 4.5.2.4) überein. Hingegen kann es nicht allein auf die Bestimmtheit eines Erlasses ankommen. Auch zusammen mit der Funktion und dem Adressatenkreis einer Norm bestehen keine hinreichend aussagekräftigen Abgrenzungskriterien zur Umschreibung "vertrauensbildender" Gesetzesbestimmungen; die gegenteiligen Lehrmeinungen überzeugen nicht.
Insgesamt wird dem Legalitätsprinzip und dem Gebot der Rechtssicherheit (Art. 5 Abs. 1 BV) sowie dem Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) grundsätzlich genügend Rechnung getragen, wenn bei der Auslegung eines Erlasses das grammatikalische Element zum Ausgangspunkt genommen wird.
4.5.3 Aus der hier angerufenen Eigentumsgarantie lässt sich folglich kein Anspruch ableiten, dass der Gehalt einer abgaberechtlichen Bestimmung bzw. die daraus folgende Abgabehöhe in jedem Fall - in einer "Auslegung nach Treu und Glauben" - streng auf den Gesetzeswortlaut beschränkt wäre. Vielmehr geht es auch hier darum, den wahren Sinngehalt der Norm zu ermitteln.
4.6
4.6.1 Gemäss Art. 47k Abs. 1 Baugesetz wird als Ausgangsgrösse zur Bestimmung des Abgabebetrags der "Neuwert des gesamten neugeschaffenen Gebäudes bzw. ... Gebäudeteils" vorgegeben. Im vorliegenden Fall betrifft die Abgabe ein Zweifamilienhaus, das nach allgemeinem Sprachgebrauch unter den Begriff "Gebäudeteil" einzuordnen ist. Deshalb ist es nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen geboten, die Abgabe vom Wert der Villetta A1 zu berechnen.

Der Begriff "Neuwert" verweist auf die kantonale Gebäudeschätzung (vgl. Art. 47n Abs. 1 Satz 4 Baugesetz). Auf den dort festgelegten Betrag stützt sich die Gemeinde bei der Abgabeverfügung ab. In Verbindung mit den Begriffen "Gebäude" bzw. "Gebäudeteil" erweist sich die Bezugsgrösse in Art. 47k Abs. 1 Baugesetz für die Berechnungsbasis damit als klar und bestimmt. Die Beschwerdeführerinnen machen darauf aufmerksam, dass die Begriffe "Gebäude" bzw. "Gebäudeteil" in gleichem Sinne in Art. 47n Abs. 1 Satz 4 Baugesetz verwendet werden.

In der Baubewilligung vom 11. Juni 1997 war allerdings eine Konzentration der Erstwohnanteilspflicht für die damals bewilligte Überbauung auf zwei Bauobjekte (Villetta A1 und Villa C) vorgenommen worden. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht als Berechnungsbasis der Abgabe den Neuwert der Überbauung angenommen. Es erwog, dass die frühere Fassung des Baugesetzes den Bezugsrahmen der Abgabe mit der Wendung "gesamter neu geschaffener Wohnraum" umschrieben hatte. Aufgrund einer systematischen und teleologischen Auslegung kam es zum Schluss, dass der Gehalt dieser älteren Fassung für den Sinngehalt von Art. 47k Abs. 1 Baugesetz in der vorliegenden, besonderen Konstellation weiterhin massgebend sei.
4.6.2 Die Beschwerdeführerinnen weisen auf den Unterschied zwischen dem engeren Sinngehalt des Begriffs "Gebäude" und der offeneren Wendung "neu geschaffener Wohnraum" in der früheren Gesetzesfassung hin. Nach der Beschwerdeführerin 2 sei mit der präzisen, neuen Begrifflichkeit bewusst die Bemessungsart von der Überbauung auf das einzelne Gebäude verlagert und dadurch die Rechtssicherheit in diesem politisch brisanten Sachgebiet verbessert worden. Diese Änderung könne nicht auf dem Weg der Auslegung rückgängig gemacht werden. Die Beschwerdegegnerin stellt eine solche Regelungsabsicht in Abrede. Nach ihr habe mit der Änderung der Terminologie lediglich klargestellt werden sollen, dass der Wert der kantonalen Gebäudeschätzung verbindlich sei.

Den Vergleich zum früheren Gesetzeswortlaut benutzen die Beschwerdeführerinnen im genau gegenteiligen Sinne wie das Verwaltungsgericht (E. 4.6.1). Materialien zur fraglichen Gesetzesrevision sind nicht aktenkundig. Der richtige Sinngehalt der auszulegenden Norm lässt sich aber ohne Rückgriff auf die Materialien ergründen, so dass sich verfahrensrechtliche Weiterungen erübrigen.
4.6.3 Es ist den Beschwerdeführerinnen zuzugeben, dass die jüngere, auf den vorliegenden Fall anwendbare Fassung eine höhere Präzision aufweist. Sie ist jedoch stärker als die ältere Version auf den Regelfall von Zweitwohnungsbau in der Form von Stockwerkeigentum zugeschnitten; dies lässt sich aus Art. 47k Abs. 2 Baugesetz wie auch aus der Formulierung von Art. 47n Abs. 1 Satz 4 Baugesetz ableiten.

Die Berechnungsbasis der Abgabe wird nicht allein durch den Neuwert des Gebäudes bzw. Gebäudeteils bestimmt. Die beiden letzteren Begriffe dürfen daher nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind in Beziehung zu den übrigen gesetzlichen Parametern der Berechnungsbasis zu setzen. Bei der fraglichen Teilrevision des Baugesetzes ist nicht nur der unscharfe Begriff "Wohnraum" durch das präzisere Wort "Gebäude" abgelöst worden. Einerseits werden in Art. 47k Abs. 1 neu und abgabemindernd die Parkplatzanlagen erwähnt. Anderseits bestimmt auch die Definition der Bruttowohnfläche gemäss Art. 47c Abs. 2 Baugesetz die Abgabehöhe mit. Im Ergebnis geht es auch in der hier anwendbaren Fassung des kommunalen Erlasses, wie das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt hat, um die wertmässige Erfassung des gesamten neu geschaffenen Wohnraums. Die letztere Bezugsgrösse ergibt sich aus der Baubewilligung.
4.6.4 Das Verwaltungsgericht hat deshalb im konkreten Fall richtigerweise auf die Baubewilligung vom 11. Juni 1997 zurückgegriffen. Dort wurde der Erstwohnungsanteil für die Überbauung konkretisiert. Die damalige Belastung der Objekte Villetta A1 und Villa C mit der Erstwohnungspflicht änderte nichts daran, dass diese beiden Einheiten die Pflicht für die ganze Überbauung abgelten sollen; dies ergibt sich aus der Baubewilligung. Die gebäudeübergreifende Zusammenfassung des Erstwohnungsanteils stützte sich auf Art. 47g Abs. 1 Baugesetz. Sie bedeutete im Hinblick auf die Villen C und D ein behördliches Entgegenkommen gegenüber dem verfassungsrechtlich als zulässig erkannten Normalfall von Art. 47c Abs. 3 Baugesetz. Nach dieser letzteren Bestimmung muss eine Baute, die nur eine Wohnung aufweist, vollumfänglich als Erstwohnsitz genutzt werden (vgl. E. 4.2.1). Aufgrund dieser Ausgangslage ist die gebäudeübergreifende Sichtweise hier für die Bestimmung der Berechnungsbasis der streitigen Abgabe geboten.
4.6.5 Aus einer systematischen und teleologischen Auslegung folgt, dass die Begriffe "Gebäude" bzw. "Gebäudeteil" in Art. 47k Abs. 1 Baugesetz nicht den richtigen Ausgangspunkt für die Berechnungsbasis der hier betroffenen Abgabe wiedergeben, wenn wie hier eine Überbauung mit mehreren Gebäuden zur Diskussion steht. Die insofern versehentlich zu enge Bestimmung steht zwar bereits seit einigen Jahren in Kraft. Da die Beschwerdeführerinnen aber keine entsprechende Behördenpraxis geltend machen (E. 4.5.2), konnten sie von vornherein keinen Anlass dazu haben, dass der Gesetzesartikel verbindlich in ihrem Sinne ausgelegt werden müsste.

Die Beschwerdeführerin 2 war Bauherrin und Adressatin der Baubewilligung vom 11. Juni 1997. Ihre Bestrebungen, nachträglich den Umfang der Abgabe von den Festlegungen in dieser Bewilligung abzulösen, verdienen keinen Rechtsschutz. Gegenüber dem Dritterwerber einer Liegenschaft ist für die Umschreibung und Sicherung der Erstwohnanteilspflicht gemäss Art. 47m Abs. 2 Baugesetz eine konkretisierende Verfügung des Gemeindevorstands massgeblich. Aufgrund dieses gesetzlichen Hinweises darf sich eine solche Drittperson für den Berechnungsmodus der Abgabe nicht allein auf den Wortlaut von Art. 47k Abs. 1 Baugesetz verlassen, sondern hat diese Verfügung in Erfahrung zu bringen. In dieser Hinsicht kann es somit auch nicht auf die genaue Formulierung der grundbuchrechtlichen Anmerkung ankommen. Ohnehin würde die entsprechende Eigentumsbeschränkung selbst ohne Eintragung im Grundbuch gelten (BGE 111 Ia 182 E. 4 S. 183; nichts anderes ergibt sich aus dem von der Beschwerdegegnerin angeführten, unveröffentlichten Urteil vom 8. April 1986 i.S. AG H.C.B.).
Bei dieser Sachlage war das Verwaltungsgericht nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, hier Art. 47k Abs. 1 Baugesetz nicht nach seinem Wortlaut, sondern nach seinem wahren Sinne anzuwenden. Dies bedeutet, dass der Neubauwert der Überbauung Clavanövs Süd den richtigen Ausgangspunkt für die Berechnung der Abgabe bei der Villetta A1 bildet.
4.7 Die Beschwerdeführerin 2 bezweifelt ferner, dass sie für die streitige Abgabe noch veranlagt werden dürfe, nachdem sie das Abgabeobjekt (Villetta A1) veräussert habe. Diesen Einwand hat sie vor der kantonalen In-

stanz noch nicht erhoben. Es mag dahin gestellt bleiben, ob die Bestreitung der subjektiven Abgabepflicht ein unzulässiges Novum im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde darstellt (zum Novenverbot BGE 129 I 49 E. 3 S. 57), weil der Einwand ohnehin sachlich unbegründet ist. Die Abgabepflicht bezüglich der Villetta A1 wurde unbestrittenermassen ausgelöst, als die Beschwerdeführerin 2 noch deren Eigentümerin war. Deshalb muss sie diese Pflicht auch nach der Veräusserung weiterhin erfüllen (BGE 103 Ia 26 E. 2 S. 29).
4.8
4.8.1 Das Verwaltungsgericht hat sein Auslegungsergebnis im Hinblick auf die Berechnungsbasis der streitigen Abgabe am Äquivalenzprinzip gemessen. Nach seiner Auffassung liegt es auf der Hand, dass sich mit dem Verkauf von Zweitwohnungen weit höhere Gewinne erzielen lassen als bei Erstwohnungen. Diese Differenz betrage erheblich mehr als 10 Prozent des Neubauwerts der ganzen Überbauung. Wenn die Abgabe von dieser Bezugsgrösse berechnet werde, ergebe sich ein wertadäquater Ausgleich für die Befreiung von der Erstwohnanteilspflicht.
4.8.2 Wenn der kommunale Gesetzgeber den - wie erwähnt (E. 4.3) - an sich unbestrittenen Abgabesatz von 10 Prozent festlegt, stellt er in zulässiger Weise auf durchschnittliche Verhältnisse ab (E. 4.1). Die Abgabe ist vom Pflichtigen in dieser Höhe grundsätzlich auch dann zu entrichten, wenn seine Zusatzgewinne aus der Veräusserung der Liegenschaften als Zweitwohnungen gegenüber einem Verkauf als Erstwohnungen weniger als 10 Prozent betragen sollten. Von daher sind die rechtsanwendenden Behörden nicht zu Abklärungen über die Preisunterschiede auf dem Erst- und Zweitwohnungsmarkt im Einzelfall gezwungen.
4.8.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 2 hat bereits die Beschwerdegegnerin in der erstinstanzlichen Verfügung erwogen, die Abgabepflicht werde durch höhere Verkaufspreise für Zweitwohnungen mehr als kompensiert. Die Richtigkeit dieser Einschätzung hat die Beschwerdeführerin 2 im Rekursverfahren vor Verwaltungsgericht nicht bestritten; sie hat lediglich in allgemeiner Weise eine finanzielle Einbusse beklagt, wenn die von ihr abgelehnte Berechnungsbasis verwendet werde. Ebenso wenig hat sie Beweiserhebungen zur Frage der Zusatzgewinne für die von ihr verkauften Objekte der Überbauung auf dem Zweitwohnungsmarkt gegenüber einer Veräusserung als Erstwohnungen verlangt.

Die Bestätigung der erstinstanzlichen Sichtweise durch das Verwaltungsgericht beanstandet die Beschwerdeführerin 2 dagegen als willkürliche Sachverhaltsfeststellung und Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes gemäss Art. 37 VGG/GR. Dass diese Vorwürfe erstmals vor Bundesgericht erhoben werden, zeigt einerseits, dass die Beschwerdeführerin 2 ihrer Mitwirkungspflicht im kantonalen Verfahren nicht nachgekommen ist; diese Pflicht ist ebenfalls in Art. 37 VGG/GR geregelt. Folglich scheidet ihre Rüge einer willkürlichen Verletzung dieser Verfahrensbestimmung durch das Verwaltungsgericht von vornherein aus. Anderseits sind diese Vorwürfe - einschliesslich der Anrufung von Art. 29 BV bzw. des rechtlichen Gehörs - neu; die Beschwerdeführerin 2 kann sie nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg vorbringen (vgl. E. 4.7).
4.8.4 Im Übrigen würde das Bundesgericht, soweit reine Sachverhaltsfragen zu beurteilen sind, ohnehin nur eingreifen, wenn die tatsächlichen Feststellungen der kantonalen Instanzen willkürlich wären (BGE 123 I 268 E. 2d S. 271; 122 I 168 E. 2c S. 173; 119 Ia 362 E. 3a S. 366). In dieser Hinsicht weist die Beschwerdeführerin 2 konkret einzig auf den - bereits in der erstinstanzlichen Verfügung genannten - Verkaufspreis der Villa C hin. Die Beschwerdeführerin 1 hat diese als Erstwohnung zu einem Preis erworben, der weit über dem amtlich geschätzten Verkehrswert lag. Damit vermag die Beschwerdeführerin ihre Behauptung, wonach gewisse Objekte als Erst- oder Zweitwohnungen vergleichbare Preise erzielen würden, nicht zu stützen. Immerhin hat die Beschwerdeführerin 1 das Objekt als Auswärtige gekauft; in der Folge entschied sie sich für die Abgabe, statt ihren Erstwohnsitz dorthin zu verlegen. Aufgrund dieser besonderen Umstände wird die Beurteilung des Verwaltungsgerichts dadurch nicht ernsthaft in Frage gestellt.
4.8.5 Wenn der Neubauwert der Überbauung hier als Berechnungsbasis der umstrittenen Abgabe verwendet wird, sind demnach keine Anhaltspunkte auszumachen, dass die letztere einen konfiskatorischen Charakter aufweisen würde.
4.9 Zusammengefasst dringen die verfassungsrechtlichen Vorwürfe der Beschwerdeführerinnen gegen die Berechnungsbasis der zur Diskussion stehenden Abgabe nicht durch. Auch die Bestreitung der subjektiven Abgabepflicht durch die Beschwerdeführerin 2 für die Abgabe auf der Villetta A1 ist - soweit überhaupt noch zulässig - unbehelflich. Die verfahrensrechtlichen Einwände der Beschwerdeführerin 2 und ihr Vorwurf der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung sind ebenfalls unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.
5.

Die Beschwerdeführerin 2 wehrt sich weiter gegen die Aufteilung des Abgabetotals für die Überbauung auf die beiden Baueinheiten gemäss dem angefochtenen Entscheid. Sie rügt ein rechtsungleiches und willkürliches Vorgehen in ihrem Fall im Vergleich zur Abgabe für die Villa C. Obwohl dieser Punkt den Interessen der Beschwerdeführerin 1 offensichtlich zuwiderläuft, unterstützt diese die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 vollumfänglich.
5.1 Der Anspruch auf Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn gleiche Sachverhalte ohne sachliche Gründe ungleich behandelt werden (vgl. BGE 131 I 91 E. 3.4 S. 103; 129 I 346 E. 6 S. 357, je mit Hinweisen). Insbesondere dürfen nach dem Gleichbehandlungsgebot innerhalb des Kreises der erfassten Abgabepflichtigen keine ungerechtfertigten Differenzierungen für das Mass der Belastung vorgenommen werden (BGE 131 I 1 E. 4.5 S. 10). Im vorliegenden Zusammenhang kommt der Willkürbeschwerde wiederum keine eigenständige Bedeutung zu.
5.2
5.2.1 Aus dem angefochtenen Entscheid folgt eine Aufteilung des Abgabetotals auf die beiden Objekte im Grossen und Ganzen entsprechend den BWF-Zahlen gemäss der Baubewilligung für die Überbauung. Freilich übersteigen die Flächen dieser Baueinheiten zusammen (391,07 m2) den Sollwert der Überbauung (375,69 m2) um 15,38 m2. Dessen ungeachtet wurde der Anteil für die Villetta A1 im angefochtenen Entscheid derart bestimmt, dass deren ganze Fläche (154,06 m2) ins Verhältnis zum Sollwert (375,69 m2) gesetzt wurde. Für die komplementäre Abgabe, die bezüglich der Villa C zu entrichten und hier an sich nicht zu beurteilen ist, hat die Gemeinde gegenüber der Beschwerdeführerin 1 nur noch die Differenz zum Abgabetotal veranlagt.

Das Verwaltungsgericht begründet sein Vorgehen, unter Verweis auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin in seinem Verfahren, vor allem damit, dass die Abgabe für die Villetta A1 früher als diejenige für die Villa C ausgelöst worden sei. Die Beschwerdegegnerin hatte dabei eingeräumt, dass es fraglich sei, ob die Reihenfolge der Veranlagung über die Abgabehöhe entscheiden könne, und überliess den Entscheid in diesem Punkt dem Gericht.
5.2.2 Die Beschwerdeführerin 2 erachtet das Kriterium der zeitlichen Reihenfolge zu ihren Lasten als unsachlich. Die ihrer Auffassung nach demgemäss richtige Abgabehöhe beziffert sie nicht, weil sie ja zu Unrecht von einer ganz anderen Berechnungsbasis ausgeht (vgl. E. 4). Dieser Mangel schadet ihr indessen nicht. Ihre Ausführungen lassen sich so verstehen, dass sie eine anteilsmässig gleiche Aufteilung auf die beiden betroffenen Baueinheiten verlangt; die Abgabe solle einheitlich auf den einzelnen Quadratmeter BWF umgerechnet werden können. Damit ist sie in zulässiger Weise hinter die weitergehende Forderung im kantonalen Verfahren zurückgegangen; dort hatte sie noch verlangt, dass die Villetta A1 nur für die Restfläche im Verhältnis zur ganzen Fläche der Villa C veranlagt werden dürfe.
5.3 Der kommunale Gesetzgeber hat bloss bei Stockwerkeigentum für die Aufteilung des Abgabetotals auf einzelne Einheiten eine Regelung erlassen (Art. 47k Abs. 2 Baugesetz). Danach ist die Verteilung im Verhältnis der betroffenen BWF durchzuführen. Diese Regel wurde hier für die Grobaufteilung der Abgabe unter den beiden Baueinheiten analog angewendet. Hingegen soll die Beschwerdeführerin 2 finanziell nicht davon profitieren, dass die beiden Objekte zusammen rund 15 m2 grösser sind als der Sollwert.

Das Verwaltungsgericht begründet nicht näher, weshalb es auf das zeitliche Moment abstellt, um die Aufteilung der Abgabe zu Lasten der Beschwerdeführerin 2 ausfallen zu lassen. Grundsätzlich ist es nicht gerechtfertigt, dass die Abgabe auf einer einzelnen Baueinheit höher ausfällt als der entsprechende Anteil am BWF-Sollwert. Auch die Überlegung, dass derjenige Wohnraum, der zeitlich am längsten als Erstwohnsitz zur Verfügung gestanden ist, am wenigsten stark finanziell belastet werden soll, verfängt hier nicht. Einerseits schliesst das Baugesetz mit Art. 47n Abs. 1 Satz 4 jegliche Berücksichtigung zeitlicher Aspekte aus, indem es den Neubauwert in jedem Fall als verbindlich bezeichnet. Anderseits deutet nichts darauf hin, dass die Verteilungsregel von Art. 47k Abs. 2 Baugesetz nur für eine zeitgleiche Abgabeerhebung bei mehreren Objekten anwendbar sein soll. Die Baubewilligung legt, wie in E. 4.6.4 erörtert, nicht nur die Erstwohnanteilspflicht für die Überbauung auf die einzelnen Einheiten um. Sie ist auch für die Berechnungsbasis der entsprechenden Abgaben massgebend. Eine rechtsgleiche Behandlung ist gewährleistet, wenn das Abgabetotal auf dieser Basis zwischen mehreren betroffenen Objekten einer Überbauung aufgeteilt wird.
Das bedeutet, dass die Verteilungsregel von Art. 47k Abs. 2 Baugesetz vollständig, und zwar auch für über-

zählige Flächen, anzuwenden ist.
5.4 Demzufolge hat die Beschwerdeführerin 2 im vorliegenden Fall einen Rechtsanspruch auf die anteilsmässige Herabsetzung der Abgabe zur Berücksichtigung der überzähligen Fläche gegenüber dem BWF-Sollwert der Überbauung. Richtigerweise muss der Ablösebetrag pro Quadratmeter BWF bei beiden Abgabeobjekten einheitlich ausfallen. Da das Verwaltungsgericht diesem Umstand bei der Festlegung der Abgabehöhe für die Beschwerdeführerin 2 nicht Rechnung trug, hat es das Gleichbehandlungsgebot verletzt.
6.
6.1 Nach den angestellten Erwägungen erweisen sich die Beschwerden der beiden Beschwerdeführerinnen zur Hauptsache als unbegründet. Es ist zu bestätigen, dass im angefochtenen Urteil der Neubauwert der Überbauung Clavanövs Süd als Ausgangspunkt für die Berechnung der umstrittenen Abgabe festgelegt wurde. Die in diesem Zusammenhang erhobenen weiteren Verfassungsrügen der Beschwerdeführerin 2 sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (E. 4.9).

Hingegen hat das Verwaltungsgericht den auf der Villetta A1 lastenden Abgabeanteil für die Überbauung im Vergleich zur Villa C zu hoch bemessen und dadurch das Gleichbehandlungsgebot verletzt (E. 5.4). In diesem Sinne ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.
6.2 Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die bundesgerichtlichen Kosten überwiegend den grösstenteils unterliegenden Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Dabei ist es sachgerecht, dass der Kostenanteil der Beschwerdeführerin 2 grundsätzlich doppelt so hoch ausfällt wie derjenige der Beschwerdeführerin 1. Die Beschwerdeführerin 2 obsiegt indessen in einem Nebenpunkt und die insofern unterliegende Beschwerdegegnerin ist in Vermögensinteressen betroffen (Art. 156 Abs. 2 OG). Deshalb hat die Beschwerdeführerin 1 drei Teile, die Beschwerdeführerin 2 fünf Teile und die Beschwerdegegnerin einen Teil der Gerichtskosten zu tragen.

Die Beschwerdegegnerin hat für das bundesgerichtliche Verfahren Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG; BGE 125 I 182 E. 7 S. 202). Diese ist entsprechend der Kostenverlegung auf die beiden Beschwerdeführerinnen zu verteilen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verfahren 1P.586/2004 und 1P.588/2004 werden vereinigt.
2.
Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird abgewiesen.
3.
Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 6. Juli 2004 wird aufgehoben.
4.
Die Gerichtskosten von Fr. 9'000.– werden zu einem Drittel der Beschwerdeführerin 1, zu fünf Neunteln der Beschwerdeführerin 2 und zu einem Neuntel der Beschwerdegegnerin auferlegt.
5.
Die Beschwerdeführerin 1 hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 600.– zu bezahlen.
6.
Die Beschwerdeführerin 2 hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.– zu bezahlen.
7.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. Juni 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: