Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.59/2003 /bie

Urteil vom 5. Dezember 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Ersatzrichter Cavelti,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
Gemeinde Samnaun, 7562 Samnaun-Compatsch,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Benno Burtscher.

gegen

1. P._____,
2. Z._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Isabelle Häner.
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Gemeindeautonomie, Art. 29 Abs. 2 BV (Zigarettenkontingent),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden
vom 12. Dezember 2002.

Sachverhalt:
A.
Seit 1892 bilden die Talschaften Samnaun und Sampuoir ein Zollausschlussgebiet im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG; SR 631.0). Nach dieser Bestimmung können schweizerische Grenzgebiete oder Grenzliegenschaften mit Rücksicht auf ihre Lage, unbeschadet der Überwachung durch die Zollverwaltung, vom schweizerischen Zollgebiet ausgeschlossen werden (Zollausschlussgebiete). Der Ausschluss vom Zollgebiet wurde mit der Tatsache begründet, dass Samnaun wegen seiner geographischen Lage fast ausschliesslich auf wirtschaftliche Beziehungen zu Oesterreich angewiesen (gewesen) sei und der Warenbezug aus der Schweiz zufolge schlechter Kommunikation sowie hoher Transportspesen zu kostspielig gekommen wäre. Eine Eingliederung in das österreichische Zollgebiet fand aber nicht statt. Das Zollausschlussgebiet wurde auch nach dem Bau einer Strasse von Martina nach Samnaun in den Jahren 1907 bis 1912 und trotz der damit verbundenen Veränderung der Verhältnisse beibehalten.

Solange die Talschaften Samnaun und Sampuoir aus dem schweizerischen Zollgebiet ausgeschlossen sind, gilt das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWStG; SR 641.20) in diesen beiden Talschaften nur für Dienstleistungen sowie für Leistungen des Hotel- und Gastgewerbes. Die dem Bund aufgrund dieser Bestimmung entstehenden Steuerausfälle sind durch die Gemeinden Samnaun und Tschlin zu kompensieren; Einsparungen, die sich aufgrund des geringeren Erhebungsaufwandes ergeben, sind angemessen zu berücksichtigen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten im Einvernehmen mit den

Gemeinden Samnaun und Tschlin (Art. 3 Abs. 3 MWStG).

Mit Vertrag zwischen dem Bund und den bündnerischen Gemeinden Samnaun und Tschlin vom 26. Juni 2002 über die Kompensation der Mehrwertsteuerausfälle (SR 641.202) wurde die von den Gemeinden dem Bund zu bezahlende jährliche Kompensationsleistung für das Jahr 2001 auf den Betrag von Fr. 3'360'000.– festgesetzt (Art. 6 Abs. 1 des Vertrags bzw. Anlage II zum Vertrag). Für das Jahr 2002 sollte die Kompensationsleistung berechnet werden nach dem Prozentsatz, der dem Verhältnis zwischen dem Betrag von Fr. 5'100'000.– und dem Ertrag auf der Sondergewerbesteuer (s. nachfolgend lit. B.) für das Jahr 2001 entspricht (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage I zum Vertrag).

B.

Am 17. Dezember 2000 hatten die Stimmberechtigten der Gemeinde Samnaun verschiedene Sondergewerbesteuergesetze angenommen, mit deren Ertrag insbesondere die erwähnten Kompensationszahlungen an den Bund finanziert werden sollen. Eine gegen diese Sondergewerbesteuern erhobene staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung wies das Bundesgericht mit Urteil 2P.232/2001 vom 14. Februar 2002 ab (BGE 128 I 155).

Zu den von den Stimmberechtigten von Samnaun am 17. Dezember 2000 angenommenen Gesetzen gehört auch das Gesetz über die Besteuerung des Handels mit Tabakwaren (nachfolgend: SGSG Tabak). Nach Art. 2 dieses Gesetzes steht der Handel mit Tabakwaren auf dem Gebiet der Gemeinde Samnaun unter der Aufsicht des Gemeindevorstands, welcher die erforderlichen Massnahmen trifft, um Missbräuche im Handel mit Tabakwaren und insbesondere um den Schmuggel mit Tabakwaren zu verhindern. Gemäss Art. 3 Abs. 1 SGSG Tabak legt der Gemeindevorstand aufgrund des von den Bundesbehörden bewilligten Kontingentes für zollfreie Tabakwaren alljährlich den Verteilschlüssel fest. Als berechtigt zum Bezug von Kontingentsanteilen (Bezugsberechtigte) gelten Detailhändler sowie Beherbergungsbetriebe (Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 lit. d SGSG Tabak). Bei der Festlegung der Kontingente berücksichtigt der Gemeinderat die Anzahl der Detailhändler sowie die Samnaun Tourismus gemeldeten Logiernächte (Art. 3 Abs. 2 SGSG Tabak). Hat ein Bezugsberechtigter seinen Kontingentsanteil an zollfreien Tabakwaren bezogen, so darf er keine weiteren zollfreien Tabakwaren mehr bestellen (Art. 5 Abs. 1 SGSG Tabak). Nach Art. 9 SGSG Tabak erhebt die Gemeinde die Sondergewerbesteuer auf dem Handel mit Tabakwaren; steuerpflichtig ist jedermann, der gewerbsmässig mit Tabakwaren handelt. Steuerobjekt ist nach Art. 10 Abs. 1 der gewerbsmässige Handel mit Tabakwaren, wobei als gewerbsmässiger Handel auch die Abgabe von Tabakwaren zu Reklame-, Muster- und Geschenkzwecken, die Abgabe an Angestellte und Arbeiter des Betriebsinhabers sowie der Eigenverbrauch gilt (Art. 10 Abs. 2 SGSG Tabak). Als Bemessungsgrundlage für die Sondergewerbesteuer auf dem Handel mit Tabakwaren gelten die von den einzelnen Bezugsberechtigten bezogenen Tabakwarenmengen (Art. 11 Abs. 1 SGSG Tabak). Die Sondergewerbesteuer auf dem Handel mit Tabakwaren beträgt Fr. 12.– pro 200 zollfreie, d.h. fiskalisch nicht belastete Zigaretten bzw. 3 % vom Einkaufspreis aller übrigen Tabakwaren (Art. 12 SGSG Tabak). Der Ertrag der Sondergewerbesteuer dient nach Art. 15 Abs. 1 SGSG Tabak zur Leistung der Kompensationszahlungen für die Mehrwertsteuer an den Bund, wobei auch Mittel zur Förderung der Wirtschaft und insbesondere der Landwirtschaft sowie für Beiträge an das Marketing verwendet werden; der restliche Ertrag fällt in den Gemeindehaushalt. Gestützt auf Art. 16 SGSG Tabak hat der Gemeinderat Samnaun am 1. März 2001 Ausführungsbestimmungen erlassen.

Gemäss Vereinbarung zwischen der Gemeinde Samnaun und der Gemeinde Tschlin betreffend Kontingentsaufteilung vom 10. März 2001 betrug der Anteil der Gemeinde Samnaun am Zigarettenkontingent des Jahres 2001 von 45 Mio. Stück 87,75 % und der Anteil der Gemeinde Tschlin 12,25 %. Auf die Gemeinde Samnaun entfielen demzufolge 39'487'500 Stück zollfreie Zigaretten (17'550'000 Stück am Inlandkontingent und 21'937'500 Stück am Auslandkontingent). Mit Verfügung vom 26. Januar 2001, welche im Übrigen Grundlage für die erwähnten Ausführungsbestimmungen vom 1. März 2001 bildete, nahm der Gemeindevorstand von Samnaun die Kontingentsaufteilung vor und gab das ganze Kontingent nach folgenden Grundsätzen frei: 35 % sollten auf die Beherbergungsbetriebe gemäss den Logiernächten 2000 (wobei nur die Logiernächte der Erwachsenen berücksichtigt wurden), 65 % auf die Verkaufsgeschäfte entfallen. Der auf die Geschäfte entfallende Anteil wird aufgeteilt in 70 % nach Anzahl der Kontingente und in 30 % gemäss Verkaufsfläche. Als Verkaufsgeschäfte gelten dabei Geschäfte, die während mindestens 100 Tagen pro Kalenderjahr täglich mindestens fünf Stunden

für das Publikum geöffnet sind oder einen Jahresumsatz von mindestens Fr. 75'000.– erzielen;
Verkaufsgeschäfte, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, erhalten keine Kontingentsanteile (vgl. Art. 2 der Ausführungsbestimmungen). Pro Verkaufsgeschäft auf einer Liegenschaft erhält der Betriebsinhaber ein Kontingent; betreibt derselbe Inhaber auf einer Liegenschaft mehr als ein Verkaufsgeschäft, erhält er fürs erste Geschäft ein ganzes Kontingent und für jedes weitere Geschäft noch ein Drittel-Kontingent; wird ein Verkaufsgeschäft betrieben, das sich auf mehreren Liegenschaften befindet, erhält der Betriebsinhaber ein Kontingent; befinden sich auf einer Liegenschaft mehrere Geschäfte, die jeweils auf verschiedene Inhaber lauten, so erhält jeder Inhaber für jedes Geschäft ein volles Kontingent (vgl. Art. 4 der Ausführungsbestimmungen).
C.
Gegen die Zuteilungsverfügungen vom 26. Januar 2001 betreffend das Zigarettenkontingent 2001 erhoben unter anderem P._____ und Z._____ Rekurs beim Gemeinderat, welcher diesen mit Entscheid vom 10. Dezember 2001 abwies.
Dagegen erhoben P._____ und Z._____ am 22. Januar 2002 Rekurs an das Verwaltungsgericht. Dieses hiess den Rekurs mit Urteil vom 12. Dezember 2002 im Sinne der Erwägungen teilweise gut. Das Gericht erwog, dass die von der Gemeinde erlassene Ordnung den Anforderungen an eine verfassungsmässige Kontingentsordnung nur teilweise zu genügen vermöge. Dies zeige sich im Wesentlichen darin, dass vom ganzen Zigarettenkontingent nur ca. zwei Drittel direkt an die Konsumenten verkauft würden. Mit einem Drittel des Kontingents, also mit mehr als 13 Mio. Stück Zigaretten fände ein schwunghafter Kontingentshandel statt, was in hohem Masse den Grundsätzen einer verfassungsmässigen Kontingentsordnung widerspreche.
D.
Mit Eingabe vom 6. März 2003 erhob die Gemeinde Samnaun staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 12. Dezember 2002 sei vollumfänglich aufzuheben. Eventuell sei die Beschwerde mit Bezug auf die Erwägung 2c des angefochtenen Entscheides als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenzunehmen und der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als er diese Erwägungen betrifft.

P._____ und Z._____ beantragen die Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden beantragt unter Verweisung auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, gegen den im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 86 Abs. 1 bzw. 84 Abs. 2 OG). Ausgangspunkt und Gegenstand der vorliegenden Streitsache bildet die Verfügung der Gemeinde Samnaun vom 26. Januar 2001 betreffend die Verteilung des Zigarettenkontingents 2001. Diese Verfügung stützt sich auf das Gesetz der Gemeinde Samnaun über die Besteuerung des Handels mit Tabakwaren. Die Verfügung fand sodann, wie erwähnt, Eingang in die Ausführungsbestimmungen zum SGSG Tabak, welche der Gemeinderat Samnaun am 1. März 2001 erlassen hat. Die hier streitigen Anordnungen stützen sich somit auf selbständiges kantonales (bzw. kommunales) Recht, und es besteht kein Raum für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
1.2 Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, eventuell sei die vorliegende Beschwerde mit Bezug auf die Erwägung 2c des angefochtenen Urteils als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenzunehmen. Im Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden wird unter Erwägung 2c der "Zollfreistatus der Gemeinde im heutigen wirtschaftlichen und rechtlichen Umfeld" beleuchtet. Diese Ausführungen enthalten indessen keinerlei rechtliche Würdigungen der umstrittenen Kontingentszuteilungen. Es kann keine Rede davon sein, dass das Verwaltungsgericht "die den Sachbereich Zollgrenze ordnenden bundesrechtlichen Vorschriften ..... angewendet" hat bzw. zur Beurteilung der Kontingentsfrage hätte anwenden müssen oder "die korrekte Anwendung des Bundesrechts durch den Bundesrat in Frage gestellt" hätte. Es geht offensichtlich von der Wirksamkeit des Status als Zollausschlussgebiet bzw. der Abgabebefreiung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 MWSTG und der sich daraus ergebenden (grundsätzlichen) Zulässigkeit einer Kontingentsregelung aus. In keiner Weise bildet öffentliches Recht des Bundes die oder eine Grundlage des angefochtenen Urteils (vgl. BGE 128 II 259 E. 1.2 S. 262 f.; 127 II 1 E. 2b/aa S. 3 f.). Dessen Grundlage bleibt ausschliesslich kantonales bzw.

kommunales Recht. Damit aber stellt sich auch die Frage der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) im Zusammenhang mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum politischen und wirtschaftlichen Umfeld des Sonderstatus der Beschwerdeführerin zum Vornherein nicht.

Soweit die Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben worden ist, ist darauf nicht einzutreten.
1.3 Nach konstanter Rechtsprechung zu Art. 88 OG verlangt das Bundesgericht, dass eine Partei durch einen Hoheitsakt nicht nur in ihren Rechten oder in rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt sein muss, sondern zudem ein aktuelles und praktisches. Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids hat (BGE 125 I 394 E. 4a S. 397; 118 Ia 46 E. 3c S. 53, 488 E. 1a S. 490). Ausnahmsweise verzichtet das Bundesgericht auf das Erfordernis eines aktuellen praktischen Interesses, wenn die aufgeworfene Frage sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen kann, an ihrer Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht und im Einzelfall die Frage kaum je rechtzeitig verfassungsgerichtlich überprüft werden kann (BGE 125 I 394 E. 4b S. 397 f., mit Hinweisen).

Vorliegend sind die Kontingente für das Jahr 2001 streitig. Diese sind längst verteilt, und auch die (teilweise) Gutheissung der gegen die Zuteilungen erhobenen Beschwerde durch das Verwaltungsgericht vermag, bliebe es dabei, nicht zu einer Neuzuteilung der Kontingente für das fragliche Jahr zu führen. Die Gemeinde Samnaun hat indessen unabhängig davon ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Urteils. Durch dieses wird sie nämlich dazu verpflichtet, bei der Kontingentsverteilung künftig anders als bisher vorzugehen und ihre diesbezügliche Regelung den Vorgaben des Verwaltungsgerichts anzupassen, obwohl sie mit der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Kontingentszuteilung durch das Verwaltungsgericht nicht einverstanden ist (in dem Sinn BGE 128 I 3 E. 1b S. 7). Die staatsrechtliche Beschwerde ist schon deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt zulässig.
1.4 Die staatsrechtliche Beschwerde ist ein Rechtsmittel zum Schutze der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt. Solche Rechte stehen vorab Privaten zu, nicht dagegen dem Gemeinwesen als Inhaber hoheitlicher Gewalt. Eine Gemeinde ist indessen zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, wenn sie die Verletzung ihrer Autonomie rügt (Art. 50 bzw. Art. 189 Abs. 1 lit. b BV). Voraussetzung ist, dass sie durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie bei Erlass und Ausgestaltung der Sondergewerbesteuer Autonomie geniesse; das Urteil des Verwaltungsgerichts, welches sie zu einer Anpassung der entsprechenden Regeln bzw. zu einer Änderung der diesbezüglichen Praxis verpflichte, treffe sie in ihrer durch die Gemeindeautonomie geschützten hoheitlichen Stellung. Mit dieser Rüge ist sie zur staatsrechtlichen Beschwerde zugelassen. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich hoheitliche Stellung und entsprechend Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7, mit Hinweisen).
1.5 Auf die frist- und formgerecht erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist mithin einzutreten.
2.
2.1 Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht (oder das Bundesrecht) diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 129 I 290 E. 2.1 S. 294; 128 I 3 E. 2a S. 8).
2.2 Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet, so wenn der von ihr getroffenen Regelung die Anwendung versagt bzw. ein gestützt darauf ergangener Entscheid aufgehoben und im Ergebnis von ihr verlangt wird, die von ihr geschaffenen Normen nicht anzuwenden bzw. eine andere Regelung zu treffen (vgl. BGE 129 I 290 E. 2.3 S. 295). Dabei kann eine Gemeinde eine Verletzung des Willkürverbots oder eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, sofern diese Vorbringen mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang stehen. Ebenso

kann sie geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt betrachtet. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 129 Ia 290 E. 2.3 S. 295; 128 I 3 E. 2b S. 9).
2.3 Wohl hängt das von der Beschwerdeführerin erlassene Gesetz über die Besteuerung des Handels mit Tabakwaren mit dem ihr vom Bundesrecht eingeräumten Sonderstatus als Zollausschlussgebiet und mit Art. 3 Abs. 3 MWSTG zusammen. Indessen schreiben weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht der Beschwerdeführerin vor, auf welche Weise sie vorgehen soll, um die mit der Privilegierung verbundenen Kompensationszahlungen zu erbringen und die entsprechenden Mittel zu beschaffen. Insbesondere liegt es allein in ihrer Kompetenz, wie sie das Zigarettenkontingent auf die einzelnen Händler verteilen will. In diesem Bereich wird sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt tätig, und es steht ihr dabei umfassende Autonomie zu.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt, das angefochtene Urteil erfülle die vom Bundesgericht gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV entwickelten Anforderungen an die Begründung eines Entscheides in mehreren Punkten nicht. Je komplexer die Sach- und Rechtslage und je weiter der den Behörden durch die anwendbaren Normen eröffnete Entscheidspielraum sei, desto höhere Anforderungen müssten an die Begründungspflicht gestellt werden. Das Verwaltungsgericht setze sich mit den Einwendungen der Gemeinde in keiner Art und Weise argumentativ auseinander. Es bleibe vielmehr auf die gestellten Fragen sachlich nachvollziehbare Antworten schuldig, und aufgrund der für die Beschwerdeführerin auf dem Spiele stehenden Interessen sei die Begründung unscharf und oberflächlich. In welchen Punkten der Rekurs in Bezug auf die gerügte Kontingentsverteilung gutgeheissen worden sei, sei aus den Erwägungen nur andeutungsweise ersichtlich. Welche Anforderungen das Verwaltungsgericht an eine gerechte Kontingentsverteilung stelle, sei aus der Urteilsbegründung nicht ersichtlich und könne nur vermutet werden.
3.2 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung des Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanzen sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Behörde hat demnach in der Begründung ihres Entscheids diejenigen Argumente aufzuführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen (BGE 126 I 97 E. 2b, S. 102 f.; 112 Ia 107 E.
2b S. 109 f., je mit Hinweisen).
3.3 Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Entscheid im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die Lehrmeinung von Fritz Gygi (Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 183 ff.) sowie allgemein auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Kontingenten begründet (vgl. E. 2b sowie E. 3b und c). Diese Begründung hält, wenn sie auch teilweise sehr summarisch und allgemein ausgefallen ist, den Anforderungen an die Begründungsdichte stand. Insbesondere kann ihr entnommen werden, dass das Verwaltungsgericht in erster Linie den durch die angefochtene Verfügung ermöglichten Kontingentshandel als missbräuchlich und demzufolge verfassungswidrig beurteilt hat. Damit war die Beschwerdeführerin in der Lage, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und in voller Kenntnis des Hauptgrundes ein Rechtsmittel zu ergreifen. Bei der Begründungsdichte ist einzig erforderlich, dass sich aus der Gesamtheit der Begründung ergibt, weshalb die Behörde dem Standpunkt der Partei nicht folgen konnte (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 404, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt somit nicht vor.
4.
4.1 Kontingente sind quantitativ (zahlen-, mengen-, flächen- oder wertmässig) begrenzte Zuteilungen und Berechtigungen mit wirtschaftlichem Inhalt (Fritz Gygi, a.a.O., S. 181). Im Rahmen eines Kontingentssystems werden bestimmte wirtschaftliche Vorgänge wie die Produktion von Gütern oder deren Import bzw. deren Import zu Vorzugsbedingungen durch staatliche Vorgabe mengenmässig begrenzt. Die Zuteilung einzelner Tran-

chen aus dem verfügbaren Gesamtkontingent erfolgt durch behördlichen Akt. Dabei bestehen verschiedene Typen von Zuteilungsverfahren, die der zuständigen Behörde unterschiedlich weite Ermessensspielräume eröffnen. Die Zuteilungsverfahren berücksichtigen je nach Ausgestaltung und in unterschiedlichen Kombinationen leistungsbezogene Kriterien wie z.B. die Übernahme bestimmter Mindestmengen von entsprechenden Inlandprodukten oder auch leistungsunabhängige Kriterien wie z.B. bestehende Marktanteile, die Kontingentsnutzung in einer Referenzperiode, die Reihenfolge der Bewerbung. Denkbar ist auch das Verfahren der Versteigerung, die zeitlich gestaffelte Berücksichtigung in Form eines Rotationssystems oder die Zuteilung durch das Los. Ein Anspruch auf Zuteilung besteht nicht. Je nach Sachgebiet besteht zudem die Möglichkeit,
Kotingente von bisherigen Kontingentsinhabern frei zu erwerben (René Rhinow/ Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, § 16, Rz 38).

Nach dem Gesagten besitzt die zuständige Behörde bei der Regelung des Kontingentssystems einen weiten Spielraum. Es ist so auszugestalten, dass es mit dem zu erreichenden Zweck möglichst in Übereinstimmung zu bringen ist und insbesondere Missbräuche zum Vornherein mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können (BGE 104 Ib 205 E. 4b S. 213). Dies setzt unter anderem voraus, dass das System, nach welchem die Kontingente aufgeteilt werden, übersichtlich bleibt. Im Übrigen sind die gesetzlichen Vorschriften so auszulegen, dass die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit nicht weiter eingeschränkt wird, als die Erreichung der Ziele, die sich der Gesetzgeber gesetzt hat, es erforderlich macht (vgl. BGE 97 I 293 E. 2b S. 299 mit Hinweis).

Regelmässig stellt sich das Problem des Kontingentshandels, der zwar nicht grundsätzlich verboten zu sein braucht, indessen nicht ohne weiteres mit Sinn und Zweck einer Kontingentsregelung zu vereinbaren ist. In diesem Zusammenhang ist auch von "Sofakontingentsrentnertum" die Rede (vgl. Fritz Gygi, a.a.O., S. 186). Jedenfalls ist das System der Kontingentszuteilung soweit möglich so auszugestalten, dass im Wesentlichen diejenigen Bewerber ein Kontingent erhalten, welche gewillt und geeignet sind, davon selber Gebrauch zu machen. Den Kreis der Kontingentsberechtigten so weit zu ziehen, dass ein Kontingentshandel systematisch und in grossem Ausmass stattfindet, ohne dass hiefür eine in der Kontingentierungssituation selber begründete Notwendigkeit besteht, lässt sich nicht rechtfertigen.
4.2 Bei der Aufteilung des Kontingents in Einzelkontingente und bei deren Verteilung auf die einzelnen Berechtigten ist der aus dem Gleichheitssatz, (Art. 8 BV) wie aus der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 bzw. Art. 94 BV) abgeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen zu beachten. Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzen ein Erlass oder eine darauf gestützte Verfügung das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV, wenn Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger, sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen nicht gemacht werden, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen würden (BGE 129 I 265 E. 3.2. S. 268; 129 V 327 E. 4.1. S. 330; 127 I 185 E. 5 S. 192, je mit Hinweisen). Für eine zulässige Unterscheidung genügen ernsthafte sachliche Gründe, wobei aber staatliche Massnahmen untersagt sind, die dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit zuwiderlaufen. Der aus diesem Grundrecht abgeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen verbietet Massnahmen, welche den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. die nicht wettbewerbsneutral sind. Der Grundsatz gewährt gemäss der bundesgerichtlichen
Rechtsprechung einen Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die zwar auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen mögen, gleichzeitig aber einzelne Konkurrenten, namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang bzw. Ausschluss, begünstigen oder benachteiligen (BGE 125 I 431 E. 4b S. 436; 125 II 129 E. 10b S. 149; 121 I 129 E. 3d S. 134 f.). Auch das wirtschaftsverfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot gilt jedoch nicht absolut. Eine Bevorzugung bestimmter Konkurrenten oder Konkurrentengruppen ist zulässig, wenn sie durch gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt ist (BGE 125 II 129 E. 10b S. 150; 121 I 279 E. 6c/bb S. 288). Vermögen in diesem Rahmen haltbare öffentliche Interessen und Anliegen eine Abweichung vom Gebot der Gleichbehandlung in Grenzen zu rechtfertigen, muss eine entsprechend begründete Ungleichbehandlung jedoch verhältnismässig sein; zudem darf sie das Gleichbehandlungsgebot nicht geradezu seiner Substanz entleeren (BGE 125 I 429 E. 4b/ aa S. 436; 121 I 279 E. 6c/bb S. 288; Giovanni Biaggini, Wirtschaftsfreiheit, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 49, Rz 13).

Im Bereich von Kontingentszuteilungen erscheint das Gleichbehandlungsgebot, soweit es Wettbewerbsverzerrungen untersagt, relativiert: Wo Anlass für die Aufstellung eines Kontingentierungssystems besteht, spielt der freie Wettbewerb naturgemäss gerade nicht. Dies entbindet aber die zuständigen Behörden nicht von der Pflicht, den übrigen vorstehend genannten Aspekten des Gleichbehandlungsgebots Rechnung zu tragen. Bei der Beurteilung der Frage, ob dabei für die Kontingentszuteilung, d.h. für die Umschreibung des Kreises der Begünstigten, nach sachgerechten Kriterien vorgegangen worden ist, muss insbesondere dem Zweck sowie dem Kontext der zur Anwendung kommenden Kontingentsregelung sowie der Missbrauchsgefahr Beachtung geschenkt werden.
5.
5.1 Nach Art. 3 Abs. 2 SGSG Tabak bemisst sich der Verteilschlüssel aufgrund der Anzahl der Detailhändler sowie der gemeldeten Logiernächte. Als Bezugsberechtigte gelten Detailhändler sowie Beherbergungsbetriebe. Es erscheint naheliegend, dass unter dem Begriff des "Detailhändlers" derjenige Gewerbebetreibende verstanden wird, der mit Tabakwaren Handel betreibt. Dies ergibt sich einerseits schon aus Art. 9 Abs. 2 SGSG Tabak, wonach Steuerpflichtiger nur derjenige ist, der gewerbsmässig mit Tabakwaren handelt. Dafür spricht andererseits vor allem der gesamte Kontext des Gesetzes, welches, wie der Gesetzestitel zeigt, nur den Handel mit Tabakwaren regeln will und keinerlei andere dem täglichen Konsum dienende Güter erfasst: Gemäss der Informationsschrift der Gemeinde Samnaun und Tschlin über den Handel mit Zollfreiprodukten und die Mehrwertsteuersonderregelung vom November 2000 war denn auch beabsichtigt, die Finanzierung der dem Bund zur Abgeltung der entgangenen Mehrwertsteuer zu leistenden Kompensation durch drei neue Sondergewerbesteuergesetze sicherzustellen. Vorgesehen sind separate Sondersteuern auf Treibstoffen einerseits, auf Tabak andererseits sowie schliesslich eine Besteuerung der Einkaufsgeschäfte mit 3 % des
Verkaufsumsatzes auf allen andern Produktesparten abzüglich Ertrag aus Zigaretten- und Tabakverkauf. Wenn nun die angefochtene Verfügung bzw. die Ausführungsbestimmungen zum SGSG Tabak für die Zuteilung der Kontingente nicht mehr auf die Zahl der Tabakhändler abstellt, sondern allgemein auf alle Verkaufsgeschäfte und deren Verkaufsflächen, so ist dies nicht nur kaum mit dem Gesetzestext vereinbar, sondern widerspricht ebenso sehr der Stossrichtung des Gesetzes, wonach der Tabakhandel von den übrigen Handelswaren getrennt und speziell behandelt werden soll.
5.2 Die Beschwerdeführerin begründet die von ihr gewählte Gesetzeshandhabung damit, dass ausgehend vom Zweck des Zollfreistatutes und der damit verbundenen Sondergewerbesteuergesetzgebung die Vorteile des Zollprivilegs der Allgemeinheit zukommen sollen, weshalb auch ein grosser Teil von Gewerbetreibenden in den Genuss des Privilegs gelangen sollten; es wäre ihrer Ansicht nach deshalb nicht zu rechtfertigen, nur jene vom lukrativen Privileg profitieren zu lassen, die auch effektiv Zigaretten an die Konsumenten verkaufen, und andere auszuschliessen, die gleichermassen mit ihrer Geschäftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag an die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde und zur Sicherung der Zollfreigrenze leisten würden. Diese Argumentation, welche dem dargelegten Sinn und Zweck des SGSG Tabak nicht Rechnung trägt, vermag die von der Beschwerdeführerin getroffene Regelung nicht zu rechtfertigen:

Erhalten Detailhändler einen Kontingentsanteil, ohne dass sie diesen beanspruchen wollen, so können sie ihn gegen Entgelt abtreten (Art. 5 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen SGSG Tabak). Es ist denn auch unwidersprochen geblieben, dass mit einem Drittel des der Beschwerdeführerin zufallenden Gesamtkontingents, mit mehr als 13 Mio. Stück Zigaretten, ein Kontingentshandel stattfindet. Es werden mit anderen Worten in grossem Ausmass Kontingentsanteile an Personen vergeben, die keine Zigaretten verkaufen wollen. Die zuständige Behörde hat aber, will sie die Kontingentierung sachgerecht durchführen, dafür zu sorgen, dass diejenigen Personen Kontingente erhalten, die grundsätzlich das (künstlich verknappte) Warenangebot möglichst unmittelbar auf den Markt bringen; nur so kann sie auch sicherstellen, dass die mit der Kontingentierung verbundenen Rechte und Pflichten bzw. Belastungen kongruent zugewiesen werden. In dieser Hinsicht ist vorliegend zu beachten, dass ein Betrag von Fr. 12.- pro 200 Zigaretten als Sondergewerbesteuer erhoben wird, während die Sondergewerbesteuer für alle übrigen Verkaufserträge 3 % beträgt. Der Detailhändler, der nicht gewerbsmässig Zigaretten verkauft, zählt gemäss Art. 9 Abs. 2 SGSG Tabak nicht zu den
Steuerpflichtigen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 SGSG Tabak gelten als Bemessungsgrundlage die von den einzelnen Bezugsberechtigten bezogenen Tabakmengen. Die tatsächlich bezogenen Mengen werden durch die Clearingstelle errechnet (Art. 11 Abs. 2 SGSG Tabak), welche die Sondergewerbesteuer gestützt darauf laufend veranlagt und erhebt (Art. 13 Abs. 1 SGSG Tabak). Da Kontingentsabtretungen der Clearingstelle mitzuteilen sind

(Art. 5 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen SGSG Tabak), wird die Abgabe nicht beim ursprünglich Bezugsberechtigten, sondern bei demjenigen erhoben, der das Kontingent von diesem erworben hat, nach Massgabe der jeweilen konkret bezogenen Zigarettenmengen. Der nicht mit Zigaretten handelnde Detailhändler, dem ein Kontingentsanteil zugewiesen worden ist, profitiert vom Kontingentshandel, ohne der besonders hohen Sondergewerbesteuer für Tabakwaren unterstellt zu sein. Mit den Erträgen aus dem Kontingentshandel kann er gegebenenfalls einen Teil seiner für seine Verkaufserträge geschuldeten üblichen Sondergewerbesteuer kompensieren.

Es ist kein einleuchtender Grund ersichtlich, um die Detailhändler, die nicht mit Zigaretten handeln, auf diese Art und in diesem Ausmass systematisch von dem für Zigaretten geltenden Kontingentierungssystem profitieren zu lassen. Die Gleichbehandlung von Detailhändlern ohne Tabakwarenverkauf mit Händlern, die gewerbsmässig solche Waren abgeben, ist im Ergebnis sachlich nicht gerechtfertigt. Die Beschwerdeführerin hat den Kreis der zum Bezug von Kontingenten Berechtigten zu weit und nicht nach nachvollziehbaren Kriterien gezogen. Die von ihr gewählte Lösung widerspricht letztlich nicht nur ihrem eigenen Gemeindegesetz, sondern auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen. Dabei erscheint die von ihr gewählte Art der Kontingentszuteilung, womit sie die Kontrolle über die endgültige Zuteilung der Kontingente weitgehend aus der Hand gibt, auch nicht vereinbar mit den Prinzipien, die bei der Ausgestaltung eines Kontingentierungssystems zu beachten sind (vgl. vorne E. 4.1.).
5.3 Indem das Verwaltungsgericht die von der Beschwerdeführerin getroffene Lösung als nicht sachgerecht bemängelt und festgestellt hat, dass sie den Anforderungen an eine verfassungsmässige Kontingentsordnung nur teilweise zu genügen vermöge, hat es nicht in unzulässiger Weise in deren Gemeindeautonomie eingegriffen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn es die Beschwerdeführerin dazu anhält, für die Kontingentsverteilung auf die Anzahl der Geschäfte, die Zigaretten verkaufen, und die dazu zur Verfügung stehende Verkaufsfläche abzustellen sowie nur solche Beherberger zu berücksichtigen, welche tatsächlich Tabakwaren an Gäste abgeben.
6.
Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, das Verwaltungsgericht habe die Begründungspflicht dadurch verletzt, dass es die Festsetzung der Gerichtskosten nicht im Einzelnen begründet hat. Indessen ergibt sich der Entscheid über die Kosten aus dem Verfahrensausgang und muss in der Regel nicht besonders begründet werden (BGE 111 Ia 1). Dass die absolute Höhe der auferlegten Kosten den Gebührenrahmen des Gerichts überschreiten würde oder dem Äquivalenz- bzw. Kostendeckungsprinzip widerspreche, wird weder behauptet noch ist dies dargetan. Es ist deshalb auf diese Rüge nicht näher einzutreten.
7.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorbringen der Beschwerdeführerin den angefochtenen Entscheid in keinerlei Hinsicht als verfassungswidrig erscheinen lassen. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Die bundesgerichtlichen Kosten sind dem Verfahrensausgang entsprechend der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, um deren Vermögensinteresse es geht (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Sie hat zudem den Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
4.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.– zu entschädigen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Dezember 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: