Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.232/2001 /zga

Urteil vom 14. Februar 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Fux.

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr.iur. Isabelle Häner, Bratschi Emch & Partner, Bahnhofstrasse 106, Postfach 7689, 8023 Zürich,

gegen

Gemeinde Samnaun, 7562 Samnaun-Compatsch, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel, Vazerolgasse 2, Postfach 731, 7002 Chur, und Rechtsanwalt Dr. iur. Andrea von Rechenberg, Grabenstrasse 15, 7000 Chur,
Regierung des Kantons Graubünden, 7000 Chur.

Art. 8, 9, 27, 29 und 127 BV (Sondergewerbesteuergesetze)
(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 3. Juli 2001)

Sachverhalt:

A.
Das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG; SR 641.20) ist seit dem 1. Januar 2001 in Kraft. Das Gesetz gilt in Samnaun und Sampuoir, solange diese beiden Talschaften aus dem schweizerischen Zollgebiet ausgeschlossen sind, nur für Dienstleistungen sowie für Leistungen des Hotel- und Gastgewerbes. Die dem Bund auf Grund dieser Bestimmung entstehenden Steuerausfälle sind durch die Gemeinden Samnaun und Tschlin zu kompensieren; Einsparungen, die sich auf Grund des geringeren Erhebungsaufwands ergeben, sind angemessen zu berücksichtigen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten im Einvernehmen mit den Gemeinden Samnaun und Tschlin (Art. 3 Abs. 3 MWSTG).

Vertreter der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie der Gemeinden Samnaun und Tschlin einigten sich an der Sitzung vom 26. September 2000 auf Kompensationszahlungen von jährlich Fr. 5'100'000.–.
B.
Die Stimmberechtigten der Gemeinde Samnaun nahmen am 17. Dezember 2000 das neu geschaffene "Sondergewerbesteuergesetz für den Handel und Bauinvestitionen der Gemeinde Samnaun" an (im Folgenden: SGSG Handel). Mit dem Ertrag dieser Steuer sollen insbesondere die erwähnten Kompensationszahlungen an den

Bund finanziert werden; ausserdem werden die Mittel zur Förderung der Wirtschaft und insbesondere der Landwirtschaft sowie für Beiträge an das Marketing verwendet; der restliche Ertrag fällt in den Gemeindehaushalt (Art. 18). Der Sondergewerbesteuer für Betriebe des Handels unterliegen in der Gemeinde Samnaun ansässige juristische und selbständig erwerbende natürliche Personen, die Handel mit Waren betreiben und/oder Waren aus eigener Produktion verkaufen (Art. 3). Steuerbar sind sämtliche gewerbsmässigen Brutto-Entgelte aus dem Verkauf von Waren (Art. 4). Die Steuer beträgt 0,5 Prozent des Steuerobjekts für Betriebe des Gross- und Zwischenhandels, 3 Prozent für Betriebe des Detailhandels und 0,5 Prozent für Produktionsbetriebe, die Waren aus eigener Produktion verkaufen (Art. 6). Der Sondergewerbesteuer auf Investitionen in Bauten unterliegen sämtliche Investitionen in Bauten auf Gemeindegebiet, für die das Baugesetz eine
Baubewilligung vorschreibt (Art. 8). Der Steuersatz beträgt 0,5 Prozent (Art. 9).

Mit dem Erlass des SGSG Handel wurde gleichzeitig das "Gesetz der Gemeinde Samnaun über die Besteuerung des Handels mit gebranntem Wasser, mit Benzin und mit Dieselöl" vom 28. Oktober 1973 (neu: "Gesetz über die Besteuerung des Handels mit Benzin und mit Dieselöl"; im Folgenden: SGSG Benzin und Dieselöl) abgeändert. Nach diesem Gesetz wird beim gewerbsmässigen Handel mit Benzin und Dieselöl eine Abgabe von Fr. -.20 pro Liter Benzin und von Fr. -.17 pro Liter Dieselöl erhoben (rev. Art. 6). Der Ertrag der Steuer dient den gleichen Zwecken wie jener des SGSG Handel (vgl. rev. Art. 18).

Gleichzeitig wurde auch das revidierte "Gesetz der Gemeinde Samnaun über die Besteuerung des Handels mit Tabakwaren" (nachfolgend: SGSG Tabak) von den Stimmberechtigten angenommen. Diese Steuer beträgt Fr. 12.– pro 200 zollfreie Zigaretten sowie 3 Prozent vom Einkaufspreis aller übrigen Tabakwaren (Art. 12). Die zollfreien Zigaretten werden den Bezugsberechtigten vom Gemeindevorstand auf Grund des von den zuständigen Bundesbehörden bewilligten Kontingents für zollfreie Tabakwaren zugeteilt; er berücksichtigt dabei die Anzahl der Detailhändler sowie die "Samnaun Tourismus" gemeldeten Logiernächte (Art. 3). Zur Überwachung und Kontrolle des Handels mit Tabakwaren in der Zollfreizone Samnaun betreibt die Gemeinde Samnaun zusammen mit der Gemeinde Tschlin eine Clearingstelle (Art. 17). Der Einkauf und die Einfuhr sämtlicher Tabakwaren hat ausschliesslich über jene Händler, Lieferanten und Transporteure von Tabakwaren zu erfolgen, die durch die Clearingstelle vorgängig anerkannt wurden (Art. 4). Die Bezugsberechtigten haben der Clearingstelle ihre Bezüge von Tabakwaren zu melden (Art. 6). Diese orientiert ihrerseits die Zollbehörden, wenn ein Bezugsberechtigter seinen Kontingentsanteil an zollfreien Tabakwaren bezogen hat (Art. 5).

C.

A._____ und die weitern Mitbeteiligten erhoben am 14. Februar 2001 bei der Regierung des Kantons Graubünden eine verfassungsrechtliche Beschwerde. Sie beantragten, die am 17. Dezember 2000 an der Urne angenommenen Sondergewerbesteuergesetze seien aufzuheben.

Die Regierung des Kantons Graubünden wies die Beschwerde mit Entscheid vom 3. Juli 2001 ab.

D.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 6. September 2001 haben A._____ und die weitern Mitbeteiligten die Aufhebung des Regierungsratsentscheids beantragt.

Die Gemeinde Samnaun beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Die Regierung des Kantons Graubünden schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

E.

Ein Teil der heutigen Beschwerdeführer hatte gegen die auf den 17. Dezember 2000 angesetzte Urnenabstimmung über die Sondergewerbesteuergesetze Abstimmungsbeschwerde erhoben. Diese war vom Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 20. Dezember 2000 abgewiesen worden. Das Urteil wurde jedoch vom Bundesgericht am 1. Juni 2001 wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs aufgehoben (Verfahren 1P.117/2001). Das Verfahren der Stimmrechtsbeschwerde wurde vom Verwaltungsgericht offenbar sistiert; über das weitere Schicksal der Beschwerde lässt sich den Akten nichts entnehmen.

F.

Am 3. Juli 2001 hat die Regierung des Kantons Graubünden die angefochtenen Sondergewerbesteuergesetze rückwirkend auf den 1. Januar 2001 genehmigt, unter dem Vorbehalt, "dass die Stimmrechtsbeschwerde materiellrechtlich abgewiesen wird".

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die staatsrechtliche Beschwerde gegen einen Erlass ist binnen 30 Tagen seit der nach kantonalem Recht massgebenden Eröffnung oder Mitteilung zu erheben (Art. 89 OG). Kennt das kantonale Recht ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist zunächst dieses zu durchlaufen (Art. 86 Abs. 1 OG; BGE 124 I 11 E. 1a S. 13 mit Hinweisen), und die Frist zur staatsrechtlichen Beschwerde beginnt alsdann mit der Eröffnung des letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheids. Nach der Praxis des Bundesgerichts kann jedoch mit einer an einen solchen Entscheid anknüpfenden staatsrechtlichen Beschwerde die verfassungsrechtliche Überprüfung und allfällige Aufhebung des angefochtenen Erlasses nur dann verlangt werden, wenn das kantonale Normenkontrollverfahren unmittelbar im Anschluss an den Erlass der angefochtenen Bestimmung, d.h. innert der hiefür vorgeschriebenen oder, mangels einer solchen, innert der üblichen Rechtsmittelfrist eingeleitet worden ist. Wird indessen, wo das kantonale Recht die Einleitung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens jederzeit bzw. ohne fristliche Bindung an den Erlass der angefochtenen Bestimmung zulässt, wie dies im Kanton Graubünden der Fall ist, ein entsprechender Normenkontrollentscheid erst später
erwirkt, so kann mit einer daran anschliessenden staatsrechtlichen Beschwerde weder eine verfassungsrechtliche Überprüfung noch die Aufhebung der beanstandeten Rechtssätze verlangt werden; zulässig sind in diesem Fall einzig noch Verfassungsrügen, die sich gegen den Entscheid bzw. das Verfahren vor der kantonalen Normenkontrollinstanz richten (BGE 111 Ia 270 E. 2mit Hineweis).

Im vorliegenden Fall datieren die angefochtenen Erlasse vom 17. Dezember 2000; die verfassungsrechtliche Beschwerde an die Regierung wurde am 14. Februar 2001 erhoben. Es stellt sich daher die Frage, ob die Beschwerde innert der "üblichen" Rechtsmittelfrist eingereicht worden ist. Wie es sich damit verhält, kann jedoch dahingestellt bleiben, da die staatsrechtliche Beschwerde ohnehin rechtzeitig ist: Nach Art. 42 des bündnerischen Gemeindegesetzes vom 28. April 1974 bedürfen kommunale Steuererlasse nämlich zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Regierung. Diese wurde im vorliegenden Fall am 3. Juli 2001 erteilt, am gleichen Tag, an dem der angefochtene Entscheid gefällt wurde. Bedarf aber ein Erlass der (konstitutiven) Genehmigung durch eine andere Behörde, so beginnt die Beschwerdefrist erst mit der Genehmigung bzw. der Bekanntmachung des Genehmigungsentscheids zu laufen (BGE 121 I 187 E. 1b und c S. 189/190; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 349). Da die Beschwerdeführer ihre kantonale verfassungsrechtliche Beschwerde noch vor der Ausfällung des Genehmigungsentscheids erhoben haben, kann ihnen nicht vorgeworfen werden, sie hätten damit zu lange zugewartet. Die im
Anschluss an den Beschwerdeentscheid der Regierung erhobene staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher - unter Berücksichtigung der Sommergerichtsferien (Art. 34 Abs. 1 lit. b OG) - als rechtzeitig.
1.2 Die Beschwerdeschrift muss nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze und inwiefern sie durch den angefochtenen Erlass verletzt worden sind. Die vorliegende Beschwerdeschrift genügt diesen Anforderungen nur zum Teil. Soweit die Beschwerdeführer darin in appellatorischer Weise allgemeine Kritik an den angefochtenen Erlassen, namentlich an deren Zustandekommen, üben, kann darauf nicht eingetreten werden.
1.3 Die Beschwerdeführer haben nach Ablauf der Beschwerdefrist unaufgefordert wiederholt Eingaben an das Bundesgericht gerichtet und zusätzliche Beweismittel eingereicht. Diese können nicht berücksichtigt werden, da kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet wurde und hiezu auch kein Anlass bestand (vgl. Art. 93 Abs. 3 OG).
2.
Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 127 Abs. 2 BV. Sie machen geltend, die streitigen Sondergewerbesteuern verstiessen gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, indem sie ohne sachlichen Grund nur von einer bestimmten Gruppe von Steuerpflichtigen erhoben würden. Überdies werde der Ertrag - ebenfalls ohne sachlichen Grund - nicht nur zur Finanzierung der Kompensationszahlungen an den Bund, sondern auch für die Förderung der Landwirtschaft und das Tourismus-Marketing verwendet.
2.1 Nach Art. 127 Abs. 2 BV sind bei der Ausgestaltung der Steuern, soweit es deren Art zulässt, insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Nach diesen Grundsätzen, die unter

der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem Gebot der Rechtsgleichheit abgeleitet wurden, müssen die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gleichmässig belastet werden (BGE 126 I 76 E. 2a mit Hinweisen). Dabei ist zu beachten, dass die erwähnten Grundsätze auf die direkten Steuern zugeschnitten sind. Dieser Überlegung hat das Parlament durch Beifügung des Passus "soweit es die Art der Steuer zulässt" Rechnung getragen (zur Entstehungsgeschichte von Art. 127 Abs. 2 BV vgl. Silvia Maria Senn, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen, Diss. Zürich 1999, S. 285/286).

2.2 Soweit mit den streitigen Abgaben bezweckt wird, die Kompensationszahlungen zu finanzieren, die die Gemeinde dem Bund wegen des Wegfalls der Mehrwertsteuer bezahlen muss, lassen sie sich am ehesten als Kostenanlastungssteuern qualifizieren. Unter diesen Begriff fallen Sondersteuern, die einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen auferlegt werden, weil sie zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Von den Vorzugslasten (Beiträgen) unterscheiden sich solche Abgaben dadurch, dass kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sondervorteil vorliegen muss, der die Erhebung der Abgabe rechtfertigt. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere oder weil sie - abstrakt - als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Die Kostenanlastungsabgabe stellt, da sie voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen erhoben wird, eine Steuer dar. Sie steht nach dem Gesagten aber
in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung. Eine derartige Sondersteuer setzt voraus, dass sachlich haltbare Gründe bestehen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Zudem muss die allfällige Abgrenzung nach vertretbaren Kriterien erfolgen; andernfalls verletzt die Abgabe das in Art. 8 BV enthaltene Gleichheitsgebot (vgl. BGE 124 I 289 E. 3b S. 291/292 mit Hinweisen).

2.3 Gemäss Art. 3 Abs. 3 MWSTG haben die Gemeinden Samnaun und Tschlin dem Bund die Steuerausfälle zu kompensieren, die ihm daraus entstehen, dass in diesen Gemeinden die Mehrwertsteuer nur für Dienstleistungen sowie für die Leistungen des Hotel- und Gastgewerbes erhoben wird. Auch wenn die Gemeinde die Zahlungen aus den allgemeinen, von sämtlichen Steuerpflichtigen zu tragenden Finanzmitteln leisten könnte, liegt es doch nahe, diese Kosten in erster Linie jenen Leistungspflichtigen anzulasten, die von der Befreiung von der Mehrwertsteuer profitieren und deren Privilegierung den Bund veranlasst hat, von der Gemeinde eine Kompensation zu verlangen. Wenn die Gemeinde in Art. 3 und 7 SGSG Handel namentlich die Umsätze der Handelsbetriebe und die Bauleistungen einer Sondersteuer unterwirft, so ist dies sachlich vertretbar, denn es sind hauptsächlich diese Umsätze, die der Mehrwertsteuer entgehen und die zu den Kompensationszahlungen Anlass geben. Demgegenüber sind die Dienstleistungen und die Leistungen des Hotel- und Gastgewerbes der Mehrwertsteuer unterworfen, und die Landwirte sind für die Lieferungen der im eigenen Betrieb gewonnenen Erzeugnisse ohnehin von der Steuerpflicht ausgenommen (Art. 25 Abs. 1 lit. b MWSTG), so dass
hiefür keine Steuerausfälle zu kompensieren sind.

2.4 Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, dringt nicht durch. Dass die Gewerbetreibenden die Sondersteuer zu entrichten haben, obwohl auch die im Zollfreigebiet ansässigen Endkonsumenten von der Befreiung durch die Mehrwertsteuer profitieren, verletzt den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung nicht und ist systemkonform: Einerseits wäre auch die Mehrwertsteuer nicht vom Endkonsumenten erhoben worden, anderseits kann damit gerechnet werden, dass die Sondergewerbesteuer Handel so gut wie die Mehrwertsteuer auf den Endkonsumenten überwälzt werden kann. Von der Einholung eines Gutachtens über die behauptete "Umverteilungswirkung" der Steuer durfte die Regierung ohne Verletzung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführer absehen. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass die Berechnungen des Bundes betreffend die Höhe des von der Gemeinde zu kompensierenden Steuerausfalls nicht korrekt seien, genügt die Begründung den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht, indem sich die Beschwerdeführer nicht substantiiert mit den entsprechenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid auseinandersetzen. Im Übrigen bildet die Höhe der in Art. 3 Abs. 3 MWSTG vorgesehenen Kompensationszahlungen nur ein Element der
Berechnungsgrundlagen für die Erhebung der Sondersteuer; die Gemeinde kann deren Ertrag daneben auch für die Wirtschaft, insbesondere die Landwirtschaft sowie für das Marketing verwenden; der restliche Ertrag fällt in den Gemeindehaushalt (Art. 18 SGSG Handel).

2.5 Soweit der Ertrag aus den Sondergewerbesteuern auch zu den soeben genannten Zwecken verwendet wird

oder in den Gemeindehaushalt fällt, können die Steuern nicht mit der Anlastung der Kosten aus den Kompensationszahlungen gerechtfertigt werden. Sie stellen insoweit auch keine echte Vorzugslast im Sinn einer dem Kostendeckungs- und Aequivalenzprinzip unterliegenden Kausalabgabe dar, da sie nicht als Gegenleistung für eine bestimmte Aufwendung des Gemeinwesens erscheinen. Eine gewisse Ähnlichkeit besteht dagegen mit der Mehrwertabgabe, mit der die Abschöpfung von durch planerische Massnahmen geschaffenen Vorteilen bezweckt wird (vgl. dazu BGE 121 II 138; 105 Ia 134; Blumenstein/Locher, System des Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, S. 4). Es kann bei der Beurteilung der Sondergewerbesteuern nämlich nicht über die ganz besondere Situation der Gemeinde Samnaun hinweggesehen werden. Diese bildet, wie allgemein bekannt ist, ein Zollausschlussgebiet im Sinn von Art. 2 Abs. 2 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 (ZG; SR 631.0). Das heisst, dass Waren sämtlicher Art zollfrei in das Gemeindegebiet eingeführt und dort ohne Zollbelastung verkauft werden können. Von Bedeutung ist dies namentlich bei Produkten, die mit besonders hohen
Grenzabgaben belastet sind, wie dies namentlich bei Treibstoffen (vgl. das Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996; SR 641.61) und Tabakwaren (vgl. das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969; SR 641.31) der Fall ist. Es ist gerichtsnotorisch, dass dieses auf besondere historische Umstände zurückzuführende und seit mehr als 100 Jahren bestehende Privileg zur Folge gehabt hat, dass sich auf dem Gebiet der Gemeinde Samnaun ein ganzer Wirtschaftszweig gebildet hat, der auf dem mit dem Zollprivileg zusammenhängenden Einkaufstourismus beruht. Der Sinn der Sondergewerbesteuern liegt nun nach Darstellung der Gemeinde darin, die Vorteile, die einzelne Gewerbetreibende aus dem Zollprivileg ziehen, sämtlichen Einwohnern zukommen zu lassen und Wirtschaftszweige, die davon nicht oder jedenfalls nicht direkt profitieren, wie die Landwirtschaft und der Tourismus, zu fördern. Es geht somit um eine Art Ausgleichung des Sondervorteils, der einzelnen Gewerbetreibenden aus dem Zollprivileg erwächst. Das ist unter dem Gesichtspunkt der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Gemeinde Samnaun erhebt denn auch schon seit längerer Zeit und unabhängig von der Einführung der
Mehrwertsteuer ähnlich ausgestaltete Sondergewerbesteuern. Das Bundesgericht hat sich bereits mit Urteil vom 7. Mai 1975 mit dem damaligen "Gesetz der Gemeinde Samnaun über die Besteuerung des Handels mit gebranntem Wasser und mit Benzin" befasst, wobei es die dagegen erhobenen Rügen als unbegründet erachtet hat. Es besteht kein Anlass, heute anders zu entscheiden. Die Beschwerdeführer verkennen den Sinn der Sondersteuern, wenn sie geltend machen, die damit belasteten Detaillisten würden von der Wirtschaftsförderung bzw. dem Tourismus-Marketing nicht mehr als andere Bevölkerungsgruppen profitieren. Nicht darum geht es, sondern um den Ausgleich der Vorteile aus dem Zollprivileg, die ihnen im besonderen Masse zukommen. Ein solcher Vorteilsausgleich ist verfassungsmässig zulässig.

3.

Die weiteren Rügen erweisen sich zum Vornherein als unbegründet:

3.1 Bezüglich der SGSG Handel beanstanden die Beschwerdeführer, dass der Steuersatz für Betriebe des Detailhandels 3 Prozent, für solche des Grosshandels hingegen nur 0,5 Prozent des Entgelts betrage. Nach den einleuchtenden Ausführungen der Regierung lässt sich der unterschiedliche Steuersatz dadurch rechtfertigen, dass der Grosshandel, der zoll- und mehrwertsteuerfrei aus der Schweiz oder aus Oesterreich nach Samnaun liefern kann, bei einem höheren Steuersatz abwandern würde. Auch ist zu beachten, dass eine höhere Besteuerung des Grosshandels zu einer entsprechenden unerwünschten Schattensteuer führen würde, da die Gemeinde Samnaun das Institut des Vorsteuerabzugs nicht kennt. Dieser Aspekt rechtfertigt übrigens auch den niedrigen Steuersatz auf den Bauleistungen. Soweit die Beschwerdeführer rügen, dass die Steuersätze für die Abgaben auf Tabakwaren und Treibstoff um ein Vielfaches höher sind, übersehen sie, dass in diesen Gewerbezweigen die durch die Sondergewerbesteuer auszugleichenden Vorteile aus dem Zollprivileg ebenfalls viel höher sind als beim gewöhnlichen Detailhandel.

3.2 Die Beschwerdeführer kritisieren die Höhe der mit dem SGSG Benzin und Dieselöl erhobenen Abgaben. Sie legen jedoch nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Art dar, inwiefern diese Abgaben ihre verfassungsmässigen Rechte verletzen sollen. Im Übrigen wäre fraglich, ob sie zu einer entsprechenden Rüge überhaupt legitimiert wären, zumal sie nicht behaupten, Tankstellen zu betreiben oder inskünftig solche eröffnen zu wollen.

3.3 Die Beschwerdeführer machen geltend, Art. 3 Abs. 1 und 2 SGSG Tabak, wonach der Gemeindevorstand auf Grund des von den zuständigen Bundesbehörden bewilligten Kontingents für zollfreie Tabakwaren alljährlich einen Verteilschlüssel festlege, wobei er die Anzahl der Detailhändler sowie die Samnaun Tourismus gemeldeten Logiernächte berücksichtige, entspreche den Anforderungen an eine genügende gesetzliche Grund-

lage nicht. Indessen steht das abgaberechtliche Legalitätsprinzip hier nicht im Spiel, lässt sich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlagen doch durchaus dem Gesetz entnehmen (vgl. BGE 125 I 182 E. 4a S. 193 mit Hinweisen). Zwar knüpft die Abgabepflicht insofern an das Kontingentssystem an, als die Abgabe nur auf den im Rahmen des Kontingents eingeführten Zigaretten erhoben wird (Fr. 12.– pro 200 zollfreie Zigaretten; Art. 12 lit. a SGSG Tabak). Sollten die Beschwerdeführer aber ein zu geringes Kontingent erhalten, wie sie offenbar befürchten, hätten sie demgemäss eine entsprechend geringere Steuer auf den Zigaretten zu bezahlen, wären also abgaberechtlich gar nicht benachteiligt. Inwiefern die Delegation der Kontingentszuteilung an den Gemeindevorstand sonstwie ihre verfassungsmässigen Rechte verletzen soll, legen die Beschwerdeführer nicht hinreichend dar.

Die inzwischen offenbar für das Jahr 2001 vorgenommene Kontingentszuteilung kann im Übrigen nicht Gegenstand des vorliegenden abstrakten Normenkontrollverfahrens bilden. Dass die streitigen Bestimmungen überhaupt nicht verfassungskonform angewendet werden können, lässt sich im Voraus jedenfalls nicht sagen.

3.4 Die Beschwerdeführer beanstanden die Tabaksteuer auch der Höhe nach. Soweit sie geltend machen, sie übersteige die entgangene Mehrwertsteuer bei weitem und belaste die Tabakhändler übermässig, übersehen sie, dass mit der Besteuerung des Tabakhandels primär nicht die entgangene Mehrwertsteuer abgegolten, sondern der den Tabakhändlern aus dem Zollprivileg erwachsende Sondervorteil ausgeglichen werden soll (vgl. E. 2.5 hievor), weshalb der Vergleich mit dem übrigen Detailhandel zum Vornherein fehlgeht. Die Behauptung, der Zigarettenhandel werde infolge der Steuer defizitär, ist sodann nicht hinreichend belegt, indem sich die Beschwerdeführer darauf beschränken, den Berechnungen der Regierung ihre eigenen Zahlen entgegenzuhalten; sie ist im Übrigen auch nicht glaubwürdig.

3.5 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Kontrolle des Tabakhandels durch die Gemeinde, namentlich die Einrichtung der Clearingstelle und die Meldepflicht an das Zollamt Martina, halte vor der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) nicht stand.

Im angefochtenen Entscheid wird in diesem Zusammenhang unter Hinweis auf ein Schreiben der Oberzolldirektion dargelegt, die Kontingentierung des Zigarettenhandels solle verhindern, dass mehr tabaksteuerfreie Zigaretten nach Samnaun verbracht werden, als in der Zollfreizone im Detailverkauf abgesetzt werden könnten. Ansonsten bestehe Schmuggelgefahr zum Nachteil der Europäischen Union und der Schweiz. Der Schmuggel zum Nachteil der Europäischen Union schade dem Ansehen der Schweiz, wenn er in irgendeiner Weise mit ihr und insbesondere mit dem Zollausschlussgebiet in Verbindung gebracht werden könne. Über Kontingentserhöhungen könne erst diskutiert werden, wenn verlässliche Detailverkaufszahlen vorlägen. Die Regierung führt dazu weiter aus, zusätzliche Kontingente würden aus naheliegenden Gründen nur zugesprochen, wenn der Nachweis erbracht werde, dass das bestehende, aus nicht versteuerten Zigaretten bestehende Kontingent nicht ausreiche und deshalb auch versteuerte Zigaretten nach Samnaun eingeführt werden müssten, um die Nachfrage nach Zigaretten zu befriedigen. Dieser Nachweis lasse sich aber nur mit einer restriktiven Kontrolle, verbunden mit einer zentralen Abwicklung, bewerkstelligen. Genau diesem Zweck diene die Clearingstelle.

Die Vorbringen der Beschwerdeführer lassen diese Überlegungen nicht als verfassungswidrig erscheinen. Es darf als allgemein bekannt vorausgesetzt werden, dass der Schmuggel mit Zigaretten in Europa wegen der stärkeren fiskalischen Belastung der Tabakwaren in den umliegenden Ländern ein enormes Ausmass angenommen hat. Das Zollausschlussgebiet Samnaun ist der Gefahr, als Drehscheibe für den Zigarettenschmuggel missbraucht zu werden, in besonderem Masse ausgesetzt. Dass Schmuggelfälle in Samnaun bis anhin, wenn überhaupt, höchstens vereinzelt vorgekommen sein sollen, wie die Beschwerdeführer geltend machen, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern. Sollten Missbräuche nicht verhindert werden können, ist sogar zu befürchten, dass die Gemeinde Samnaun ihren Sonderstatus überhaupt verlieren könnte. Unter diesen Umständen lässt sich nicht bestreiten, dass ein eminentes öffentliches Interesse an den vorgesehenen Kontrollmassnahmen besteht, die überdies auch dem wirksamen Vollzug des Gesetzes über die Besteuerung des Handels mit Tabakwaren dienen. Diese Massnahmen sind auch nicht unverhältnismässig; sie erschweren den Beschwerdeführern die Ausübung ihres Gewerbes nicht übermässig und lassen sich nicht ohne weiteres durch weniger einschneidende, aber ebenso wirksame Kontrollen ersetzen. Dass sie wirtschaftspolitischen Charakter hätten, vermögen die Beschwerdeführer nicht darzutun.

3.6 Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Sondergewerbesteuern führten zu unzulässigen Mehrfachbelastungen, rügen sie keine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten. Dass in der Schweiz wohnhafte Personen, die in Samnaun mit Sondersteuern belastete Waren einkaufen, beim Import der Waren in die Schweiz unter Umständen zusätzlich Mehrwertsteuer zu bezahlen haben, belastet die Beschwerdeführer im Übrigen nicht.
3.7 Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, dass in den drei angefochtenen Gesetzen unterschiedliche Strafandrohungen vorgesehen seien. In der Tat ist kein überzeugender Grund für die unterschiedliche Bussenrahmen erkennbar. Das rechtfertigt die Aufhebung der betreffenden Bestimmungen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle indessen noch nicht, da sie trotz dieses Mangels einer rechtsgleichen und damit verfassungskonformen Anwendung zugänglich sind und die Beschwerdeführer überdies die Möglichkeit haben, allfällige Bussenverfügungen anzufechten (vgl. BGE 125 I 369 E. 2 S. 374 mit Hinweisen).
4.
4.1 Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Regierung des Kantons Graubünden hat die angefochtenen Sondergewerbesteuergesetze unter dem Vorbehalt genehmigt, "dass die Stimmrechtsbeschwerde materiellrechtlich abgewiesen wird". Auch das vorliegende Urteil präjudiziert jenes kantonale Beschwerdeverfahren, das anscheinend vom Verwaltungsgericht sistiert wurde und in dem es um abstimmungsrechtliche Fragen geht, nicht.
4.2
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 153, 153a und 156 Abs. 1 OG). Die Gemeinde Samnaun, die als kleineres Gemeinwesen nicht über einen eigenen Rechtsdienst verfügt und in dieser Sache deshalb auf den Beistand eines Anwalts angewiesen war, hat praxisgemäss Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG; Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1942, Bern 1992, N 3 zu Art. 159).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 20'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die Gemeinde Samnaun für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 10'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Gemeinde Samnaun sowie der Regierung des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Februar 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: