[AZA 0/4]
2P.199/2000/bol

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

14. Mai 2001

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Betschart, Hungerbühler,
Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiber Arnold.

———

In Sachen
Hotel X. AG, und 36 Mitbeteiligte, Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel, Vazerolgasse 2, Postfach 731, Chur,

gegen
1. Kur- und Verkehrsverein St. Moritz, Via Maistra 12,
St. Moritz, 2. Gemeinde St. Moritz, 3. Kreis Oberengadin, Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Nievergelt, Plazzet 11, Samedan, Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Kammer 3,

betreffend
Art. 8 BV
(Kurtaxe/Teil öffentlicher Verkehr),
Mit Volksabstimmung vom 23. November 1997 wurden die Art. 2 und 14 der Verfassung des Kreises Oberengadin (bestehend aus den Gemeinden Bever, Celerina/Schlarigna, Madulain, Pontresina, La Punt-Chamues-ch, Samedan, St. Moritz, S-chanf, Sils i.E./Segl, Silvaplana und Zuoz) revidiert. Dadurch erhielt der Kreis die Kompetenz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Mit Beschluss vom 23. Dezember 1997 hat die Regierung des Kantons Graubünden die Teilrevision genehmigt. In der Folge wurde ein Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs des Kreises Oberengadin (GöVOE) erarbeitet, dem die Bevölkerung am 13. Juni 1999 zustimmte. Am 20. Juli 1999 erliess der Kreisrat die Ausführungsbestimmungen hiezu (ABzGöVOE). Dagegen wurde kein Referendum ergriffen.

Gemäss Art. 5 GöVOE werden die Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs finanziert aus:
- Beiträgen von Bund und Kanton;- Beiträgen der Gemeinden;- einer Verkehrstaxe, die von den Beherbergern für jeden im
Oberengadin übernachtenden Gast erhoben wird;- einer Verkehrsabgabe, welche die Eigentümer von Ferienhäusern
und Ferienwohnungen zu entrichten haben;- Beiträgen der Bergbahnen;- weiteren Erträgen sowie aus den - Einnahmen aus den Fahrausweisen.

In Art. 9 ABzGöVOE wurde die Verkehrstaxe für die Wintersaison auf Fr. 0.40 und für die Sommersaison auf Fr. 0.25 pro Logiernacht festgelegt. Ferner wurde in Art. 20 ABzGöVOE die Verkehrsabgabe für Ferienhäuser und -wohnungen auf Fr. 80.– pro Jahr veranschlagt.

Gestützt auf die genannten Erlasse hat der Kur- und Verkehrsverein St. Moritz, die durch die Gemeinde St. Moritz für den Vollzug des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr beauftragte Stelle, aufgrund der monatlichen Kurtaxenabrechnungen vom 21./25. Januar, vom 3. bzw. 7./8. Februar sowie vom 3./6. März 2000 allen Hotelbetrieben Rechnungen für die Verkehrstaxen der Monate Dezember 1999 sowie Januar und Februar 2000 zugestellt. Dagegen erhoben die Hotel X. AG und 36 Mitbeteiligte Rekurse beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies die Rekurse mit Urteil vom 20. Juni 2000 kostenpflichtig ab.

Gegen diesen Entscheid haben die Hotel X. AG und 34 bzw.
36 Mitbeteiligte mit Eingabe vom 18. September 2000 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie stellen den Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben.

Aus den Erwägungen:

2.- a) Nach Art. 14 der am 23. November 1997 revidierten Verfassung des Kreises Oberengadin ist der Kreisrat das oberste Organ der Förderung des öffentlichen Verkehrs. Die Verkehrstaxe der Beherberger ist nach Art. 5 lit. c GöVOE für jeden übernachtenden Gast zu entrichten. Ausserdem ist vorgesehen, dass der Kreisrat in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz die Höhe dieser Verkehrstaxe so festsetzt, dass mit den jährlichen Gesamterträgen maximal 30 % der ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs finanziert werden. Nach lit. d von Art. 5 GöVOE legt der Kreisrat die Höhe der Verkehrsabgabe der Eigentümer von Ferienwohnungen und Ferienhäusern ebenfalls in den Ausführungsbestimmungen so fest, dass mit den jährlichen Gesamterträgen maximal 15 % der ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs finanziert werden. Für die Bergbahnen bestimmt lit. e von Art. 5 GöVOE, dass der Kreis "mit den Bergbahnen einen, deren direkten Nutzen entsprechenden Beitrag an den Öffentlichen Verkehr" "vereinbart".

Art. 9 lit. a ABzGöVOE sieht bei der Verkehrstaxe der Beherberger für die Wintersaison pro Logiernacht einen Beitrag von Fr. 0.40 und für die Sommersaison einen solchen von Fr. 0.25 vor. Art. 10 Abs. 1 ABzGöVOE setzt die Verkehrsabgabe für Ferienhäuser und Ferienwohnungen, die nicht von Personen mit festem Wohnsitz im Kreis Oberengadin als ständiger Wohnsitz genutzt werden, auf jährlich (pauschal) Fr. 80.– fest. Für die Bergbahnen bestätigt Art. 11 ABzGöVOE, dass die Kommission öffentlicher Verkehr mit den Bergbahnen einen, deren direkten Nutzen entsprechenden Beitrag an den öffentlichen Verkehr "vereinbart".

b) Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts belaufen sich die Gesamtkosten des öffentlichen Verkehrs im Oberengadin auf Fr. 22 Mio. , wobei der Aufwand durch einen geplanten Ausbau auf Fr. 35 Mio. steigen würde. Die ungedeckten Kosten belaufen sich auf Fr. 4.3 Mio. und werden wie folgt aufgeteilt:
Kanton Graubünden 10 % Fr. 412'000.–Kreis (Fr. 51.– bis Fr. 91.–pro Einwohner) 30 % Fr. 1'309'000.–Kreis (Reserve) 7% Fr. 300'000.–Verkehrsabgabe (max. 15 %) 12 % Fr. 508'000.–Verkehrstaxe (max. 30 %) 24 % Fr. 1'063'000.–Bergbahnen (gem. Vereinbarung) 17 % Fr. 750'000.– TOTAL Fr. 4'342'000.–
==========

c) Die hier zu beurteilende Abgabe zur Deckung des Defizits des öffentlichen Verkehrs ist, soweit es um die Verkehrstaxe der Hoteliers und die Verkehrsabgabe der Ferienhauseigentümer geht, eine Kostenanlastungssteuer, mit der besondere Aufwendungen des Gemeinwesens ganz oder teilweise auf diejenigen Pflichtigen überwälzt werden, die zu diesen Aufwendungen eine nähere Beziehung als die übrigen Steuerpflichtigen haben bzw. denen diese Aufwendungen in besonderem Masse anzulasten sind. Zu dieser Kategorie von Sondersteuern gehören etwa Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben, Motorfahrzeugsteuern, Schiffssteuern, Hundesteuern, Treibstoffzuschläge, Feuerschutzabgaben oder Strassenreinigungsabgaben.
Solche Steuern haben eine gewisse Verwandtschaft mit den Vorzugslasten (Beiträgen), doch unterscheiden sie sich von diesen 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 enthaltende Gleichheitsgebot (vgl. BGE 122 I 305 E. 4b S. 309/310; 124 I 289 E. 3; Peter Böckli, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel und Stuttgart 1975, S. 52 f.; Kathrin Klett, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, in:

ZSR 111/1992 S. 80; Adriano Marantelli, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Bern 1991, S. 20 ff.
und S. 425 ff.; vgl. auch Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des Steuerrechts, 5. Auflage, Zürich 1995, S. 9 f., mit weiteren Hinweisen).

d) Wie das Verwaltungsgericht unwidersprochen festhält, sind die fraglichen Rechnungsschreiben des Kur- und Verkehrsvereins St. Moritz, die sich auf Art. 9 lit. a in Verbindung mit lit. h ABzGöVOE und den dortigen Verweis auf die Bestimmungen über die Erhebung der Kurtaxen stützen, als Entscheide (Verfügungen) zu qualifizieren.

3.- a) Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor, das Interesse der Gäste am Angebot des öffentlichen Verkehrs werde undifferenziert auf die Beherberger, insbesondere auf die Hoteliers umgelegt. Ebenfalls problematisch sei die Verkehrsabgabe der auswärtigen Ferienhausbesitzer. Die Beschwerdeführer stellen sich damit grundsätzlich gegen die Erhebung einer Sondersteuer, mit der die Kosten des öffentlichen Verkehrs auf die Verursacher oder auf die Nutzniesser überwälzt werden. Sie legen jedoch nicht in einer den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise dar, dass und inwiefern die soeben (E. 2c) dargestellten besonderen Voraussetzungen für die Erhebung der fraglichen Verkehrstaxe von den Beherbergern im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind. Es ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass die Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr den Hotelbetreibern in besonderem Masse zugute kommen, weshalb diese Abgabe nicht von vornherein gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit bzw. der Allgemeinheit der Steuer verstösst.

b) Die Beschwerdeführer rügen sodann, die fragliche Kostenanlastungssteuer verletze das Prinzip der Gewaltentrennung.
Für die im Gesetz über den öffentlichen Verkehr vorgesehenen Steuern gebe es keine Grundlage in der Kreisverfassung.

Diese Rüge ist unbegründet. Nach Art. 38 Abs. 1 der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 (SR 131. 226) erfüllen die Kreise "in gerichtlicher, politischer und administrativer Beziehung" diejenigen Obliegenheiten und Befugnisse, die ihnen durch das "Gesetz" zugewiesen werden. Nach Abs. 2 dieses Artikels sind die Kreise berechtigt, zur Deckung ihrer Verwaltungsausgaben Kreissteuern zu erheben. Art. 35 der Verfassung des Kreises Oberengadin zählt die "gesetzlich festgelegten Einnahmen des Kreises" auf (Bussen, Gerichts-, Amts- und Kanzleigebühren, Einnahmen nach Jagdrecht, aus Unterhaltungslotterien, Hundemarken, Kantons- und Bundesbeiträgen sowie Erträgen des Kreisvermögens), schliesst jedoch nicht aus, dass noch weitere gesetzliche Einnahmequellen dazu kommen können, zumal die aufgezählten Einnahmen zum Teil auf Erlassen übergeordneter Gemeinwesen beruhen. Die Erhebung von Steuern zur Deckung der Kosten des öffentlichen Verkehrs verstösst somit nicht gegen die Kreisverfassung, auch wenn diese Steuern in Art. 35 dieser Verfassung nicht genannt sind.

4.- a) Weiter rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Legalitätsprinzips. Nach dem im Abgaberecht geltenden Gesetzmässigkeitsgrundsatz muss die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuern und deren Bemessung, in den Grundzügen im Gesetz selber geregelt werden (Art. 127 Abs. 1 BV).

b) In diesem Zusammenhang machen die Beschwerdeführer zunächst geltend, bei den Beiträgen der Bergbahnen fehle sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe jegliche Angabe über die Höhe der Abgabe. Eine individuell-konkrete Vereinbarung über die Höhe der Abgabe vermöge den Anforderungen des Legalitätsprinzips nicht zu genügen. Die Beschwerdeführer sind zur staatsrechtlichen Beschwerde in diesem Zusammenhang nur legitimiert, soweit sie geltend machen, dass die Bergbahngesellschaften in rechtsungleicher Weise mit zu tiefen Steuern belastet werden. Dieses Vorbringen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Rechtsgleichheit zu prüfen (unten E. 5).

c) Weiter bringen die Beschwerdeführer vor, im Gesetz fehle eine genügende Bemessungsgrundlage für die Verkehrstaxe.

Darin werde lediglich der Beherberger als Abgabepflichtiger und der "übernachtende Gast" als Bemessungsgrundlage genannt. Es verstehe sich von selbst, dass der maximale Anteil der Erträge der Verkehrstaxe an den ungedeckten Kosten keine Bemessungsgrundlage sein könne, zumal diese Angabe durch die fehlende Höhe des Beitrags der Bergbahnen noch weiter verwässert werde.

Die Beschwerdeführer übersehen, dass nicht nur das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs selber, sondern gestützt auf Art. 6 lit. b und Art. 7 Abs. 6 GöVOE auch die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz vom Kreisrat erlassen worden sind und diese letzteren nach Art. 10 Abs. 1 der Kreisverfassung sowie nach Art. 2 GöVOE dem fakultativen Referendum unterstanden. Damit können auch die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs einem Gesetz im formellen Sinne gleichgestellt werden (vgl. BGE 120 Ia 265 E. 2a S. 266 f.). Da die Ausführungsbestimmungen über eine demokratische Grundlage verfügen, darf die - an sich zu weit gehende - Offenheit der Vorgaben im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs in Kauf genommen werden. Die Höhe der Verkehrstaxe ist in Art. 9 lit. a ABzGöVOE (mit einem Tarif von Fr. 0.40 bzw.
Fr. 0.25 pro Logiernacht) klar geregelt.

Die Rüge der Verletzung des Legalitätsprinzips erweist sich damit als unbegründet.

5.- a) Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die Ausgestaltung des Beitrags der Bergbahnen verletze den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Nach der früheren Regelung hätten die Bergbahnen einen Drittel an die Gesamtkosten beigetragen.
Im neuen Gesetz sei deren Beitrag nicht einmal in den Grundzügen definiert. Der Beitrag werde zwischen dem Kreis und den Bergbahnen nach dem direkten Nutzen vereinbart.
Wie dieser direkte Nutzen ermittelt werde, ergebe sich auch nicht aus den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr. In der Botschaft zu diesem Erlass werde der Anteil der Bergbahnen mit 17 % angegeben. Es sei weder konsequent noch systemgerecht, der Verkehrstaxe einzig und allein die Hoteliers zu unterstellen. Mit den Bergbahnen, die den Ausschlag für die Neuorganisation gegeben hätten und auch am meisten davon profitierten, werde ein Betrag "vereinbart", dessen Höhe weder im Gesetz noch in der Verordnung festgelegt sei und dessen rechtliche Durchsetzbarkeit problematisch sei.

b) Das Verwaltungsgericht hat eingeräumt, dass die Offenhaltung des Maximalbetrages der Bergbahnen für die Beherberger und Ferienhausbesitzer einen gewissen Unsicherheitsfaktor darstelle. Es führte dazu aus, es sei nach der Bekanntgabe des mit dem Kreis Oberengadin vereinbarten 17%-igen Anteils der Bergbahnen zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr geschritten worden, gegen den das Referendum hätte ergriffen werden können. Da dies unterblieben sei, könne stillschweigend davon ausgegangen werden, dass sich die Beschwerdeführer mit dieser Aufteilung zufrieden gegeben hätten.

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.
Dass das Referendum nicht ergriffen worden ist, schliesst nicht aus, dass die gesetzliche Regelung später im Rahmen einer Normenkontrolle auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft wird. Die Ausschöpfung der Volksrechte ist hiefür keine Voraussetzung. Das bedeutet allerdings noch nicht, dass die fraglichen Beitragsverfügungen als im Ergebnis verfassungswidrig aufzuheben sind.

c) Während die Verkehrstaxen der Beherberger und die Verkehrsabgaben der Ferienhaus- und Ferienwohnungseigentümer durch Verfügung festgesetzt werden (oben E. 2d), werden die Beiträge der Bergbahngesellschaften nach den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen entsprechend deren direkten Vorteilen "vereinbart". Diese unterschiedliche Behandlung der Bergbahngesellschaften wirft unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips und der Rechtsgleichheit Fragen auf. Ob die Beschwerdeführer zur Rüge der rechtsungleichen Behandlung in Bezug auf die Bergbahngesellschaften überhaupt legitimiert sind, ist allerdings ungewiss (vgl. BGE 124 I 145 E. 1c S. 148 f.). Während die Verkehrstaxen der Beherberger und die Verkehrsabgaben der Ferienhaus- und Ferienwohnungseigentümer als Kostenanlastungssteuern ausgestaltet sind, die unabhängig von einem konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen erhoben werden (oben E. 2c), werden von den Bergbahngesellschaften nach Art. 5 lit. e GöVOE Beiträge nur entsprechend deren direktem Nutzen erhoben.

Die Beiträge der Bergbahngesellschaften sind somit nicht als Kostenanlastungssteuern, sondern als Vorzugslast ausgestaltet.

Es bestehen haltbare Gründe, die Beherberger einerseits und die Bergbahngesellschaften anderseits in Bezug auf die Leistungen an die Kosten des öffentlichen Verkehrs unterschiedlich zu behandeln. Die Bergbahngesellschaften sind in einer wesentlich anderen Situation als die Hotelbetreiber; das für die Hotelbetreiber gewählte Abgabesystem (Verkehrstaxe pro Logiernacht) kann für die Bergbahngesellschaften naturgemäss nicht gelten. Diese stehen zu den Hotelbetreibern auch in keinem Konkurrenzverhältnis. Gleichwohl kann es unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit grundsätzlich nicht angehen, dass einzelne Pflichtige oder Kategorien von Pflichtigen die Höhe der Beiträge an die Kosten des öffentlichen Verkehrs mit dem Gemeinwesen aushandeln, währenddem die Kostenanlastungssteuer für andere Kategorien von Abgabepflichtigen rechtssatzmässig festgelegt ist. So bleibt fraglich, wie sich die in Art. 5 lit. e GöVOE vorausgesetzte Abgabepflicht der Bergbahngesellschaften allein gestützt auf die dortige Rechtsgrundlage durchsetzen lässt und wie weit eine rechtsgleiche Behandlung der einzelnen Bergbahngesellschaften untereinander ohne nähere rechtssatzmässige Vorgaben erreicht werden kann. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer
rechtsgleichen Abgabebemessung hätte sich das Gemeinwesen zumindest die Befugnis vorbehalten müssen, im Streitfall über die Beitragspflicht der Bergbahnen durch Verfügung zu entscheiden, und es wären auch verbindliche nähere Regeln für die Bemessung der Vorzugslast im Einzelfall nötig. Der blosse Verweis auf eine vertragliche Regelung birgt die Gefahr einer unzulässigen Begünstigung der Bergbahngesellschaften in sich.

d) Diese Mängel in der Regelung der für die Bergbahngesellschaften gültigen Kriterien der Beitragsbemessung stellen jedoch die Verfassungsmässigkeit der hier umstrittenen, gegenüber den beschwerdeführenden Hotelbetreibern ergangenen Steuerverfügungen nicht in Frage. Soweit die Beschwerdeführer zur Rüge der rechtsungleichen Behandlung gegenüber den Bergbahngesellschaften überhaupt legitimiert sind (vgl. BGE 124 I 145 E. 1c S. 148 f.), tun sie eine tatsächlich unzulässige Privilegierung der Bergbahngesellschaften nicht dar. Sie bringen im Wesentlichen einzig vor, dass die Bergbahngesellschaften nach dem früheren Konzept "Sportbus" noch einen Drittel der Gesamtkosten getragen hätten, nach der strittigen Regelung aber nur noch 17 % finanzieren müssten. Damit ist aber noch nicht aufgezeigt, dass die Bergbahngesellschaften nicht nach dem ihnen durch den Busbetrieb verschafften direkten Nutzen Beiträge leisten. Bezüglich der Frage, wie und in welchem Mass einzelne Unternehmenszweige des Tourismus zur Mitfinanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs herangezogen werden, besteht jedenfalls ein weiter Gestaltungsspielraum. Im vorliegenden Verfahren werden keine auf eine Rechtsungleichheit hinweisenden Elemente vorgebracht, wie etwa
Angaben bzw. Vergleiche über die Inanspruchnahme der Kurse zu den verschiedenen Bahnstationen oder für den Zubringerverkehr zu den Hotels.
Dazu kommt, dass die Beiträge der Bergbahngesellschaften von 17 % an den ungedeckten Gesamtkosten vor der Kreisabstimmung ausgehandelt worden sind und in den Abstimmungsunterlagen zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (S. 17) auf diesen Anteil ausdrücklich hingewiesen worden ist. An diese Vereinbarung bzw. an die Angaben in den Abstimmungsunterlagen haben sich die Beteiligten gehalten, und es wird auch nicht geltend gemacht, dass die Bergbahngesellschaften diesen Beitrag nicht effektiv aufbringen. Somit ist im vorliegenden Verfahren nicht substantiiert dargetan, dass die Bergbahngesellschaften mit dem vertraglich vereinbarten Anteil von 17 % im Ergebnis gegenüber den Beherbergern rechtsungleich bevorteilt werden. Die Rüge ist in diesem Punkt somit abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

6.- a) Schliesslich ist - soweit eine den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügende Begründung vorliegt - auf die Rüge einzugehen, die Beschränkung des Kreises der Abgabepflichtigen auf die Beherberger sei sachlich nicht gerechtfertigt, was eine Rechtsungleichheit darstelle. Die Beschwerdeführer bringen vor, daran ändere die Argumentation des Verwaltungsgerichts nichts, dass im öffentlichen Verkehr im Oberengadin 80 - 90 % der Leistungen von Touristen in Anspruch genommen würden, die in Ferienwohnungen oder bei Beherbergern übernachteten. Dieselben Touristen benützten ebenso die Bergbahnen, die durch die Verkehrstaxe nicht belastet würden. Es würden zu Unrecht nicht die profitierenden Gäste, sondern die Beherberger herangezogen. Sachgerecht wäre es, nebst den Beherbergern auch andere Unternehmen, die vom öffentlichen Verkehr und dem Tourismus profitierten, der Verkehrstaxe zu unterstellen und ihnen damit den Nutzen anzurechnen, namentlich den Bergbahnunternehmen, aber auch anderen Handels- und Gewerbebetrieben, Banken,

Versicherungen, Restaurants, Handwerkern, Angestellten staatlicher Einrichtungen und privater Betriebe. Die Projektverfasser hätten die Einführung einer umfassenden Wirtschaftsabgabe, mit der die Kosten
auf alle vom Tourismus lebenden Betriebe bzw. Nutzniesser überbunden worden wäre, geprüft, sie hätten aber vorwiegend aus praktischen Überlegungen und wegen der angeblich fehlenden Akzeptanz die heutige Lösung favorisiert, welche von der Mehrheit akzeptiert worden sei, weil sie zulasten einer kleinen Minderheit kostenmässig nicht belastet werde. Die Verkehrstaxe belaste nicht den Gast, der das Verkehrsangebot nutze, sondern die Logiernacht. Nicht der Beherberger sei aber Nutzniesser des öffentlichen Verkehrs, sondern der Busbenützer. Ein indirekter Nutzen sei für den Beherberger nicht grösser oder kleiner als für die anderen Unternehmen im Oberengadin. Das gesamte Finanzierungssystem erweise sich als unzulässig, würden die Busse doch auch von Tagestouristen und Einheimischen benutzt und die Bergbahnstationen alle einzeln angefahren, während zahlreiche Hotels überhaupt nicht an der Buslinie lägen und die Inhaber von Skiabonnements im Übrigen gratis führen.

b) Eine Kostenanlastungssteuer (wie die strittige Verkehrsabgabe) setzt als Sondersteuer 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. dazu BGE 122 I 305 E. 4b; 124 I 289 E. 3b). In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesgericht erkannt, dass es mit der Rechtsgleichheit vereinbar ist, eine Tourismusförderungsabgabe von Arbeitnehmern in einem touristischen Betrieb, der seinerseits abgabepflichtig ist, nicht zu verlangen (Urteil vom 17. Mai 1999, Verfahren 2P.9/1999, E. 2). In BGE 124 I 289 ff. hat das Bundesgericht entschieden, dass es mit der Rechtsgleichheit unvereinbar ist, die Kosten der Strassenreinigung durch eine besondere Strassenreinigungsabgabe zur Hälfte auf die Grundeigentümer zu überwälzen, da das öffentliche Strassennetz von den Grundeigentümern nicht stärker in Anspruch genommen werde als von der übrigen Bevölkerung; jedermann benütze die öffentlichen Verkehrswege, unabhängig davon, ob er Eigentümer eines Grundstückes sei oder in gemieteten Räumen wohne und arbeite. Zudem
würden die Grundeigentümer als Personenkreis aus der Strassenreinigung nicht einen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung (E. 3d). In BGE 122 I 305 E. 6 hat das Bundesgericht eine Feuerschutzabgabe auf Gebäuden für verfassungswidrig erklärt, weil diese einzig von Grundeigentümern (und nicht auch von Eigentümern von beweglichen Sachen) erhoben wurde, bestimmte Grundeigentümer ohne objektiven Grund von der Steuer befreit und die mit der Steuer zu finanzierenden Aufgaben und Auslagen nicht genau bestimmt waren.

In seiner früheren Rechtsprechung hat es das Bundesgericht als zulässig erachtet, eine besondere Patenttaxe zur Tourismusförderung einzig von Hoteliers, Restaurateuren und Café-Besitzern (nicht aber von weiteren Nutzniessern des Tourismus, wie Detailhändlern, Transportunternehmern, Garagisten oder Bijoutiers usw.) zu verlangen (vgl. Marantelli, a.a.O., S. 425 f., mit Hinweis). Aus Gründen der Praktikabilität und Veranlagungsökonomie ist es - zumal wenn die Abgaben wie im vorliegenden Fall für den einzelnen Pflichtigen insgesamt eher bescheiden sind und in der Regel auf die eigentlichen Nutzniesser überwälzt werden können - unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit zulässig, wenn die Abgabe nicht von allen profitierenden Unternehmen, sondern einzig von den Hauptnutzniessern erhoben wird (vgl. auch Marantelli, a.a.O., S. 422 f. und 426 f.).

Nachdem im vorliegenden Fall nicht bestritten wird, dass 80 - 90 % der Leistungen des öffentlichen Verkehrs von Touristen in Anspruch genommen werden, namentlich von Personen, die im Oberengadin übernachten, ist es sachlich vertretbar, diese Kosten, soweit sie nicht durch Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf, allgemeine Mittel und Beiträge der Bergbahngesellschaften aufgebracht werden, durch eine Abgabe bei den Beherbergern und Eigentümern von Ferienhäusern und Ferienwohnungen zu decken und hiefür nicht noch weitere Gewerbetreibende zu belasten, zumal die Tagestouristen aufgrund der isolierten Lage des Oberengadins und der langen Anfahrtswege über Bahn- oder Busverbindungen nur einen sehr kleinen Teil der Busbenützer im Oberengadin ausmachen dürften.

c) Ist somit anzunehmen, dass der Grossteil der Kosten des öffentlichen Verkehrs, die durch den Fahrkartenverkauf, allgemeine Mittel und die Beiträge der Bergbahngesellschaften nicht gedeckt sind, durch die bei den Beherbergern und Ferienwohnungseigentümern erhobenen Abgaben vorteilsgerecht auf die den öffentlichen Verkehr zur Hauptsache benützenden übernachtenden Gäste abgewälzt werden, so müssen mit der Abgabe

nicht zwingend auch die übrigen Gewerbetreibenden oder weitere Kreise belastet werden, welche die Steuer kaum abwälzen können, und erweist sich der Vorwurf der Rechtsungleichheit daher als nicht stichhaltig.

7.- a) Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, durch die Auferlegung einer Staatsgebühr von Fr. 11'100.– (Fr. 300.– pro Rekurrent) werde das Äquivalenzprinzip verletzt.
Art. 74 Abs. 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 9. April 1967 (VGG) lege den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand sowie die Bemessung der Abgabe nicht in den Grundzügen fest. Die Gebühr müsse nach dem Äquivalenzprinzip im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Gebühr für den Abgabepflichtigen habe. Die Gebühren seien im vorliegenden Fall willkürlich festgelegt worden. Die Verfahrenskosten hätten sich nicht erhöht, nur weil mehrere Rekurrenten gleichzeitig Rekurs erhoben hätten. Es sei willkürlich und widerspreche dem Äquivalenzprinzip, die Staatsgebühr mit der Anzahl Rekurrenten zu multiplizieren.

b) Diese Rüge dringt, soweit sie überhaupt genügend begründet ist, nicht durch. Die Beschwerdeführer zeigen nicht auf, dass die Gebühr im Ergebnis willkürlich festgesetzt worden ist. Weder rufen sie die anwendbaren Bestimmungen des kantonalen Verfahrensrechts an, noch zeigen sie auf, dass diese willkürlich angewendet worden wären. Sie sagen auch nicht, wie hoch der Streitwert im vorliegenden Fall insgesamt gewesen ist. Nach Art. 1 lit. a der Gebührenverordnung vom 25. August 1980 für das Verwaltungsgericht beträgt die Staatsgebühr grundsätzlich 100 - 15'000 Franken, wobei die Möglichkeit besteht, die Gebühr bei besonders hohem Interessenwert oder Aufwand bis auf Fr. 50'000.– zu erhöhen. Bei einer Staatsgebühr von insgesamt Fr. 11'100.– (Fr. 300.– pro Beschwerdeführer) lässt sich nicht sagen, dass das Willkürverbot oder das Äquivalenzprinzip verletzt sind, auch wenn insgesamt 37 Personen Beschwerde geführt haben.

Lausanne, 14. Mai 2001