[AZA 0]
2P.105/2000/bol

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

20. September 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hungerbühler, Müller
und Gerichtsschreiber Klopfenstein.

_____

In Sachen
Stadt Chur, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Patrick Benz, Talstrasse 42 D, Postfach 18, Davos Platz,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger, Gauaweg 1, Trimmis, Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer,

betreffend
Art. 4 aBV, Art. 50 BV,
(Gastwirtschaftsbewilligung/Gemeindeautonomie), hat sich ergeben:

A.- Gemäss Art. 2 ff. des Gastwirtschaftsgesetzes der Stadt Chur vom 7. März 1982 erteilt der Stadtrat denjenigen Personen, die auf dem Gebiet der Stadt Chur einen Gastwirtschaftsbetrieb führen wollen, eine Betriebsbewilligung, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen hierzu erfüllt sind.
Die Bewilligung wird am Ende des Kalenderjahres ohne besonderes Gesuch für ein weiteres Jahr erneuert, sofern der Inhaber nicht ausdrücklich auf sie verzichtet bzw. kein Entzugsgrund vorliegt (Art. 5 Abs. 1). Die Erneuerung erfolgt mit der Erhebung einer Bewilligungsgebühr (Art. 5 Abs. 2).

Diese Regelung steht im Einklang mit dem bisherigen Gastwirtschaftsgesetz vom 20. Mai 1979 für den Kanton Graubünden (aGWG), wonach die Bewilligung zur Führung eines Gastgewerbebetriebes grundsätzlich "auf die Dauer eines Kalenderjahres" lautet und von der zuständigen Gemeindebehörde jeweils erneuert wird (vgl. Art. 4 aGWG). Dabei erhebt die Gemeinde jedes Jahr je nach Betriebsart und Dauer der Bewilligung eine Gebühr, die der Grösse und Öffnungszeit des Betriebes und den Aufwendungen für die Kontrolle entsprechen soll (Art. 8 aGWG).

B.- Am 1. Januar 1999 trat das neue Gastwirtschaftsgesetz vom 7. Juni 1998 für den Kanton Graubünden (GWG) in Kraft, unter gleichzeitiger Aufhebung des bisherigen Gesetzes (Art. 27 GWG). Für die Erteilung und den Entzug der Gastwirtschaftsbewilligungen sind auch nach der neuen kantonalen Regelung die Gemeinden zuständig (Art. 4 GWG), welche für die Erteilung der Bewilligungen (sowie für sonstige im Zusammenhang mit dem Vollzug der Gastwirtschaftsgesetzgebung stehende Handlungen) weiterhin Gebühren erheben können (Art. 10 GWG). Hingegen sind - gemäss Art. 6 GWG - die Bewilligungen für Betriebe nunmehr grundsätz-

lich unbefristet gültig. Als Übergangsbestimmung sieht Art. 28 GWG vor, dass bei Inkrafttreten des Gesetzes hängige Verfahren nach neuem Recht zu behandeln sind, sofern das alte Recht nicht milder ist. Art. 29 GWG verpflichtet sodann die Gemeinden, ihre gastwirtschaftlichen Erlasse innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes - also bis zum 31. Dezember 1999 - dem neuen Recht anzupassen.

C.- In einem Prozess zwischen der Stadt Chur und u.a.
den im Rubrum erwähnten Gewerbetreibenden betreffend die Bewilligungsgebühren für das Jahr 1999 stellte das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 17. August 1999 fest, die Anpassung der Gesetzgebung durch die Stadt Chur stehe noch aus. Mit Bezug auf das Übergangsrecht erwog es, das altrechtliche Konzept der periodischen Erneuerung von erteilten Bewilligungen behalte "zumindest bis zu jenem Zeitpunkt Geltung (...), bis die gemeindeeigene Nachführungsgesetzgebung zum GWG in Kraft tritt". Im Übrigen hiess das Verwaltungsgericht die Rekurse der Gewerbetreibenden gut und wies die Angelegenheit an den Stadtrat von Chur zurück.

D.- Am 22. November 1999 verfügte der Stadtrat von Chur betreffend die Gebühren für das Jahr 1999 neu; und am 20. Dezember 1999 erteilte er die Gastwirtschaftsbewilligungen für das Jahr 2000, wiederum befristet (bis zum 31. Dezember 2000). Er stützte sich dabei - wie in den Jahren zuvor - auf das kommunale Gastwirtschaftsgesetz von 1982. Für die Erteilung der Gastwirtschaftsbewilligungen des Jahres 2000 erhob der Stadtrat pro Betrieb eine Gebühr von Fr. 900.– (in einem Fall von Fr. 720.–); bei einzelnen Betrieben stellte er darüber hinaus "für Unterhaltungen" bzw. für "Unterhaltungen und Verlängerungen" eine weitere Gebühr ("jährlich") von Fr. 3'000.– in Rechnung.
E.- Gegen die erwähnten Verfügungen - betreffend das Jahr 1999 und betreffend das Jahr 2000 - wehrten sich A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ erneut beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies ihre Rekurse betreffend die Gebühren für das Jahr 1999 mit Urteil vom 23. März 2000 ab (Ziff. 1 des Urteilsdispositivs). Die Rekurse gegen die Verfügungen vom 20. Dezember 1999 (betreffend die Bewilligungen für das Jahr 2000) hiess es dagegen gut und hob die betreffenden Verfügungen auf (Ziff. 2 des Urteilsdispositivs). Des Weiteren verpflichtete das Verwaltungsgericht die Stadt Chur zur Übernahme der hälftigen Verfahrenskosten und zur Zahlung einer aussergerichtlichen Entschädigung von Fr. 1'500.– an die Rekurrenten (Ziff. 3 und 4 des Urteilsdispositivs).

F.- Mit Eingabe vom 11. Mai 2000 führt die Stadt Chur staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, Ziffer 2 des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 23. März 2000 aufzuheben. Sodann seien die Entscheide des Stadtrates von Chur vom 20. Dezember 1999 unter Abweisung der betreffenden Rekurse zu bestätigen. Eventuell sei Ziffer 4 des angefochtenen Urteils aufzuheben und die aussergerichtlichen Kosten (des kantonalen Verfahrens) seien unter den Parteien wettzuschlagen.

Die Beschwerdegegner stellen Antrag auf Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, gegen den auch im Bund kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit an sich zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG).

b) Der angefochtene Entscheid berührt die Stadt Chur als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Sie ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung ihrer Autonomie zu rügen. Ob sie im betreffenden Bereich den Schutz der Autonomie geniesst, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 124 I 223 E. 1b S. 226; 120 Ia 203 E. 2a S. 204, je mit Hinweisen).
Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist daher - unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen 1c und 1d - einzutreten.

c) Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassa-

torischer Natur (BGE 122 I 351 E. 1f S. 355). Soweit die Beschwerdeführerin mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

d) Auf die Beschwerde ist im Übrigen nur soweit einzutreten, als sie den Begründungsanforderungen gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügt. Danach muss die Beschwerdeschrift die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungswidrig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3/4; 119 Ia 197 E. 1d S. 201; 121 IV 345 E. 1h S. 352). Der Beschwerdeführer hat sich mit der Begründung im angefochtenen Entscheid im Einzelnen zu befassen und zu erklären, welches geschriebene oder ungeschriebene verfassungsmässige Individualrecht verletzt worden sein soll. Auf bloss allgemein gehaltene, rein appellatorische Kritik tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 107 Ia 186 E. b; 125 I 492 E. 1b S. 495).

e) Unbeachtlich sind im vorliegenden Verfahren die Einwendungen der Beschwerdegegner, soweit sie sich gegen die Bemessung der Gebühren richten. Die Beschwerdegegner stellen zu Recht auch kein selbständiges Begehren, sondern begnügen sich mit dem Antrag auf Abweisung der Autonomiebeschwerde.

2.- Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 126 I 133 E. 2 S.136; 124 I 223 E. 2b S. 226 f.). Dies trifft für die Bündner Gemeinden im Bereich des gastwirtschaftlichen Bewilligungswesens zu, indem sie im Rahmen der kantonalrechtlichen Vorgaben eigene Bestimmungen über das Gastwirtschaftsgewerbe und die von ihnen zu erhebenden Gebühren erlassen können (vgl. u.a.
Art. 8 und 55 f. aGWG; Art. 10 und 26 GWG). Vorliegend geht es um Bewilligungs- und Gebührenverfügungen, welche die Stadt Chur gestützt auf autonomes Gemeinderecht (Gastwirtschaftsgesetz der Stadt Chur vom 7. März 1982) erlassen hat.
Die Stadt Chur geniesst bei der Anwendung ihres eigenen kommunalen Rechts den Schutz der Gemeindeautonomie (BGE 95 I 33 E. 3a S. 37/38; 97 I 519 E. 2 S. 522, 524 E. 3 S. 526).

Ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde insbesondere dagegen wehren, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden mit freier Kognition, ansonsten nur auf Willkür hin (BGE 126 I 133 E. 2 S. 136; 122 I 279 E. 8c S. 291, je mit Hinweisen).

3.- a) Streitig ist im vorliegenden Fall, ob das Verwaltungsgericht zulässigerweise annehmen durfte, der Stadtrat von Chur habe mit den von ihm am 20. Dezember 1999 erlassenen Bewilligungsverfügungen die durch das neue kantonale Gastwirtschaftsgesetz gesetzten Schranken missachtet. Die Auslegung dieses Gesetzes durch das Verwaltungsgericht prüft das Bundesgericht nach dem Gesagten nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür.

b) Fest steht zunächst, dass die Stadt Chur mit der Anpassung ihrer Gesetzgebung in Verzug ist, da sie innerhalb der von Art. 29 GWG vorgeschriebenen einjährigen Anpassungsfrist die erforderliche Revision des kommunalen Gastwirtschaftsgesetzes noch nicht durchgeführt hat. Die Beschwerdeführerin sieht darin allerdings kein Hindernis, die Bewilligungen auch noch für das Jahr 2000 zu befristen (bis zum 31. Dezember 2000) und dafür (Pauschal)Gebühren zu erheben.
Sie begründet dies im Wesentlichen damit, die in Art. 29 GWG festgelegte Frist sei bloss als Ordnungsfrist zu verstehen.

Die der Argumentation des Verwaltungsgerichts zu Grunde liegende Auffassung, dass die gewährte kantonalrechtliche Frist für die Anpassung der kommunalen Erlasse rechtlich verbindlich sei, erscheint nach dem Wortlaut der Vorschrift von Art. 29 GWG nicht als willkürlich. Die Vorgaben des neuen kantonalen Gesetzes

waren bereits seit dem 7. Juni 1998 (Datum der Volksabstimmung) bekannt, und die den kommunalen Behörden dadurch eingeräumte (gesamte) Anpassungszeit von eineinhalb Jahren war nicht derart kurz, dass sie zum Vornherein von vielen Gemeinden nicht eingehalten und schon unter diesem Gesichtswinkel bloss als Ordnungsfrist (ohne rechtliche Sanktionen im Falle des Verzuges) eingestuft werden konnte. Die Beschwerdeführerin tut im Übrigen auch nicht dar (vgl. E. 1d), dass derartige Fristen für die Anpassung kommunaler Erlasse in der bündnerischen Praxis generell bloss als Ordnungsfristen betrachtet werden.

c) Nach dem Gesagten durfte das Verwaltungsgericht die Frist von Art. 29 GWG ohne Willkür als zwingende Vorgabe betrachten. Damit bleiben verschiedene übergangsrechtliche Lösungen denkbar: Die kantonale Regelung kann zunächst dahin ausgelegt werden, dass der neue Rechtszustand mit den unbefristeten Bewilligungen von den Gemeinden innerhalb der Anpassungsfrist herzustellen ist. Das kantonale Gesetz lässt sich (u.a.) aber auch dahin auslegen, dass bis zum 31. Dezember 1999 zumindest die Anpassung des kommunalen Rechts stattfinden muss, welches seinerseits zu bestimmen hat, wann und mit Wirkung ab welchem Zeitpunkt die unbefristeten Bewilligungen auszustellen sind. Das Verwaltungsgericht hat sich (zulässigerweise) für diese zweite Variante entschieden, welche den Gemeinden einen grösseren zeitlichen Spielraum belässt.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Stadt Chur ihren gesetzgeberischen Verpflichtungen bisher nicht nachgekommen ist, erkannte das Verwaltungsgericht, dass die altrechtlichen periodischen Bewilligungen (gestützt auf das kommunale Gesetz von 1982) während der einjährigen Anpassungsfrist noch einmal gegen Gebühr erlassen bzw. erneuert werden durften. Das Gericht nahm hingegen an, es liege am kommunalen Gesetzgeber zu entscheiden, wie und ab wann das neue System der unbefristeten Bewilligung eingeführt werden solle. Es erwog hierzu im Wesentlichen, seine Ausführungen zum Konzept der altrechtlichen periodischen Bewilligungserneuerung im ersten Urteil vom 17. August 1999 hätten auf der Annahme beruht, dass die verlangte kommunale Anpassung innert der kantonalrechtlich vorgegebenen Frist, also bis zum 31. Dezember 1999, vorgenommen werde. Es sei nicht Absicht des kantonalen Gesetzgebers gewesen, dass alle im Kanton Graubünden bestehenden Gastwirtschaftsbewilligungen per 1. Januar 1999 automatisch in unbefristete Bewilligungen umgewandelt würden, ohne dass die Gemeinden selber diese übergangsrechtliche Frage regeln könnten. Es stehe in der Kompetenz des kommunalen Gesetzgebers, zu entscheiden, ob die altrechtlichen
Bewilligungen ohne spezielle Anordnung als neurechtliche zu behandeln seien oder ob ein neues Verfahren zur Erteilung der unbefristeten Bewilligung einzuleiten sei. Demzufolge sprach das Verwaltungsgericht dem Stadtrat von Chur die Kompetenz ab, für die Zeit nach dem Ablauf der Anpassungsfrist, also mit Wirkung ab dem 1. Januar 2000, selber über diese Fragen zu befinden.

Diese Auffassung des Verwaltungsgerichts lässt sich ohne Willkür vertreten. Sie wird durch den blossen Hinweis auf Art. 3 und Art. 4 GWG, wonach Gastwirtschaftsbetriebe einer Bewilligung bedürfen und die "Gemeinden" für die Erteilung der Bewilligungen zuständig sind, nicht widerlegt.
Dasselbe gilt für den Hinweis auf Art. 28 GWG, wonach bei Inkrafttreten des Gesetzes hängige Verfahren nach dem milderen (alten oder neuen) Recht zu behandeln sind. Diese Bestimmung bezieht sich auf die materielle Beurteilung eines Geschäftes und sagt nichts darüber aus, inwieweit und durch welches Gemeindeorgan überholtes kommunales Recht angepasst werden muss.

d) Richtig ist, dass der Stadtrat als verantwortliche Exekutivbehörde auch bei Verzug des kommunalen Gesetzgebers die einstweilige Weitergeltung der bisherigen befristeten (bzw. abgelaufenen) Bewilligungen sicherstellen durfte und musste. Es wäre in der Tat unvernünftig, anzunehmen, dass mangels rechtzeitiger Revision des Erlasses von 1982 die bei Ende der Anpassungsfrist (31. Dezember 1999) ablaufenden befristeten Bewilligungen untergehen und einstweilen nicht neu ausgestellt werden dürften mit der Folge, dass die betreffenden Betriebe vorübergehend zu schliessen hätten (vgl. S. 8/9 der Beschwerdeschrift). Hingegen überschritt der Stadtrat - wie das Verwaltungsgericht zumindest ohne Willkür annehmen durfte - seine Befugnisse, wenn er sich für die Zeit ab dem 1. Januar 2000 nicht bloss auf die minimal notwendigen provisorischen Anordnungen beschränkte, sondern die Geltung der erneut ausgestellten Bewilligungen in Widerspruch zum neuen kantonalen Recht und ohne jeglichen Vorbehalt bezüglich anderslautender Anordnungen des zuständigen kommunalen Gesetzgebers wiederum auf die Dauer eines Jahres befristete und hierfür nochmals die periodische Gebühr in Rechnung stellte.

Wieweit der Stadtrat auf Grund eines in Kraft getretenen neuen kommunalen Gastwirtschaftsgesetzes dannzumal neue, unbefristete Bewilligungsverfügungen für die Zeit ab dem 1. Januar 2000 nachträglich erlassen könnte (vgl. die Übergangsbestimmung in Art. 25 des städtischen Gesetzesentwurfes), braucht hier nicht geprüft zu werden.

e) Aus diesen Überlegungen folgt, dass das Verwaltungsgericht ohne Willkür annehmen durfte, der Stadtrat von Chur sei zum Erlass der angefochtenen Verfügungen (vom
20. Dezember 1999) auf Grund der Vorgaben des neuen kantonalen Gastwirtschaftsgesetzes nicht mehr befugt gewesen. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nicht vor.

4.- Die Beschwerdeführerin wendet sich eventualiter gegen den Kostenspruch des Verwaltungsgerichts und trägt vor, es sei willkürlich, die Gerichtskosten je hälftig zu teilen, um in der Folge die Stadt Chur dennoch zur Zahlung einer ausseramtlichen Entschädigung an die Gegenseite zu verpflichten. Diese Rüge ist unbegründet. Bei der den Gewerbetreibenden zugesprochenen Summe von Fr. 1'500.– kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um eine (dem Ausmass des teilweisen Obsiegens entsprechende) reduzierte Parteientschädigung handelt.

5.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, um deren Vermögensinteressen es vorliegend geht (Art. 156 Abs. 1, 2 und 7, Art. 153 und 153a OG). Die Beschwerdeführerin hat die durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren ausserdem angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.- Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 5'000.– zu entschädigen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (1. Kammer) schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 20. September 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: