Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 609/2007

Urteil vom 27. November 2008
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller, Karlen,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Moser.

1. Parteien
Politische Gemeinde Amden, 8873 Amden,
2. Politische Gemeinde Wildhaus, 9658 Wildhaus,
3. Politische Gemeinde Goldingen, 8638 Goldingen,
4. Politische Gemeinde Gams, 9473 Gams,
5. Politische Gemeinde Flums, 8890 Flums,
6. Politische Gemeinde Eschenbach, 8733 Eschenbach SG,
7. Politische Gemeinde Pfäfers, 7312 Pfäfers,
8. Politische Gemeinde Bronschhofen, 9552 Bronschhofen,
9. Stadt Altstätten, 9450 Altstätten SG,
10. A._____,
11. B._____,
12. C._____,
13. D._____,
14. E._____,
15. F._____,
16. G._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwältin
Prof. Dr. Isabelle Häner,

gegen

Kanton St. Gallen,
handelnd durch die Regierung, diese vertreten
durch das Finanzdepartement, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Interkommunaler Finanzausgleich,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das St. Galler Finanzausgleichsgesetz vom 24. April 2007.

Sachverhalt:

A.

Ende der 90er Jahre nahm der Kanton St. Gallen eine Totalrevision seines Finanzausgleichsgesetzes in Angriff, welche insbesondere der Neugestaltung des eidgenössischen Finanzausgleichs sowie der angepassten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung tragen sollte. Am 24. April 2007 verabschiedete der Kantonsrat ein neues Finanzausgleichsgesetz. Dieses unterstand gemäss kantonalem Recht dem obligatorischen Finanzreferendum und wurde in der Volksabstimmung vom 23. September 2007 mit 75,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

B.
Am 26. Oktober 2007 haben die St. Galler Gemeinden Amden, Wildhaus, Goldingen, Gams, Flums, Eschenbach, Pfäfers, Bronschhofen und Altstätten sowie die Privatpersonen A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht mit dem Antrag, das neue St. Galler Finanzausgleichsgesetz aufzuheben.

Das Finanzdepartement des Kantons St. Gallen beantragt namens der Regierung die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

C.
Mit Verfügung vom 4. Dezember 2007 hat der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das gestellte Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

D.
In einem zweiten Schriftenwechsel haben die Beschwerdeführer und die Regierung des Kantons St. Gallen je an ihren Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.
1.1 Angefochten ist ein kantonaler Erlass, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 82 lit. b BGG). Die Beschwerdefrist von 30 Tagen - welche ab der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung zu laufen beginnt (vgl. Art. 101 BGG) - ist mit der am 26. Oktober 2007 zur Post gegebenen Beschwerdeschrift eingehalten, zumal das gültige Zustandekommen des Finanzausgleichsgesetzes am 23. Oktober 2007 festgestellt und im Amtsblatt vom 29. Oktober 2007 publiziert worden ist (vgl. BGE 130 I 82 E. 1.2 S. 84 f.).

1.2 Soweit sich die beschwerdeführenden Gemeinden auf die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 [KV/SG]) berufen, sind sie gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ohne weiteres zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert. Es genügt hierfür, dass sie - wie dies hinsichtlich des interkommunalen Finanzausgleichs offensichtlich der Fall ist - durch den angefochtenen Erlass in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt sind. Ob ihnen die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt, ist alsdann eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 129 I 313 E. 4.2 S. 319, 410 E. 1.1 S. 412). Wie jedoch seitens des Kantons St. Gallen - unter Hinweis auf BGE 119 Ia 214 (vgl. auch Urteile 2P.170/2006 vom 7. November 2006, E. 3; 2P.293/2004 vom 1. Dezember 2005, E. 5; 2P.70/2003 vom 4. April 2003, E. 5, sowie Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 79) - zu Recht eingewendet wird, setzt die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs voraus, dass zum einen der Vollzug der in Frage stehenden Vorschriften den Gemeinden übertragen ist und zum anderen die Art der zu regelnden Materie überhaupt Raum für ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden lässt. Diese beiden Kriterien sind beim hier in Frage stehenden kantonalen Finanzausgleichsgesetz offensichtlich nicht erfüllt: Es geht in der Sache um einen Interessenkonflikt zwischen einander gleichgeordneten Rechtssubjekten, dessen verbindliche Regelung naturgemäss einem übergeordneten Organ vorbehalten sein muss. Deshalb sind die einschlägigen Vorschriften von den kantonalen Behörden und nicht von den betroffenen Gemeinden zu handhaben. Diesen Letzteren kann in Bezug auf die finanziellen Ausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht zukommen (vgl. BGE 119 Ia 214 E. 3b S. 219). Damit ist die Beschwerde hinsichtlich der gerügten Verletzung der Gemeindeautonomie zwar zulässig, sie erweist sich aber wegen Feh-

lens eines geschützten Autonomiespielraums als zum Vornherein unbegründet.

1.3 Die beschwerdeführenden Gemeinden machen ferner einen Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 BV) geltend, wobei letzteren beiden Prinzipien neben dem hier ebenfalls angerufenen Willkürverbot keine selbständige Tragweite zukommt (BGE 134 I 153 E. 4 S. 156 ff.). Ferner rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 85 KV/SG; gemäss dieser Verfassungsbestimmung bezweckt der Finanzausgleich, einerseits den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen sowie übermässige Belastungen auszugleichen und andererseits die finanziellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden zu verringern. Es fragt sich, ob diese Vorgaben für den interkommunalen Finanzausgleich als selbständige Verfassungsgarantie zugunsten der St. Galler Gemeinden einzustufen sind, so dass Letztere - wiewohl sie nicht als Autonomieträger berührt sind (vgl. oben E. 1.2) - beim Bundesgericht gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG geltend machen könnten, das Finanzausgleichsgesetz verletze die in der Verfassung genannten Grundsätze. Wie es sich damit verhält, braucht hier indessen nicht abschliessend untersucht zu werden:
Selbst wenn Art. 85 KV/SG der Charakter einer Verfassungsgarantie im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG abgehen sollte, können sich die Gemeinden für die Anfechtung des beanstandeten neuen Finanzausgleichsgesetzes jedenfalls auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG (vgl. unten E. 1.4) stützen. Obschon diese Regelung auf die Beschwerdeführung durch Private zugeschnitten ist, kann sich auch das Gemeinwesen darauf berufen, sofern es durch den angefochtenen Hoheitsakt gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder aber in qualifizierter Weise in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47; 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406 f.). Zwar erscheint das Verhältnis der speziellen Regelung von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG über die Beschwerdebefugnis der Gemeinden zur allgemeinen Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 noch nicht völlig geklärt. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel dürfen öffentliche Gemeinwesen jedenfalls nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden. Beim vorliegend angefochtenen Erlass über den interkommunalen Finanzausgleich steht jedoch ausser Frage, dass er, wiewohl er in keine autonomen Befugnisse eingreift, zentrale hoheitliche
Interessen der Gemeinden berührt. Diesen muss daher zur Geltendmachung der behaupteten Verletzung von Art. 85 KV/SG sowie des Willkürverbotes und des Rechtsgleichheitsgebotes die Möglichkeit der Beschwerdeführung gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zustehen, auch wenn das Bundesgericht in einem anders gelagerten Streitfall kürzlich erwogen hat, gegenüber rechtsetzenden Erlassen des Kantons könnten Gemeinden dieses allgemeine Beschwerderecht wohl nicht in Anspruch nehmen (Urteil 1C 384/2007 vom 14. Mai 2008, E. 3.4).

1.4 Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat; das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 133 I 286 E. 2.2 S. 290). Den beschwerdeführenden Privatpersonen fehlt es vorliegend an einem entsprechenden schutzwürdigen Interesse, zumal sie nicht Adressaten des angefochtenen Gesetzes sind. Dieses regelt allein die Beiträge, welche der Kanton unter dem Titel des Finanzausgleichs an die politischen Gemeinden zu leisten hat, ohne dabei irgendwelche Rechte oder Pflichten der einzelnen Bürger zu begründen. Zwar trifft zu, dass die Ausgestaltung des Finanzausgleichs die Steuerfüsse der Gemeinden beeinflussen kann und insoweit Auswirkungen auf die Steuerlast der Privaten hat, doch vermögen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts solche bloss indirekten Auswirkungen keine Beschwerdebefugnis der betroffenen Steuerzahler zu begründen (BGE 119 Ia 214 E. 2b S. 217 f.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer hat sich hieran mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgerichtsgesetzes nichts geändert. Wohl genügt für
die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein schutzwürdiges Interesse tatsächlicher Art, während die Befugnis zur staatsrechtlichen Beschwerde, welche altrechtlich zur Anfechtung kantonaler Erlasse einzig in Frage kam, noch die Betroffenheit in rechtlich geschützten Interessen voraussetzte. Unabhängig von dieser Unterscheidung kann jedoch so oder anders nur der durch den angefochtenen Hoheitsakt unmittelbar Betroffene das Recht zur Beschwerdeführung für sich in Anspruch nehmen. Diese Einschränkung der Beschwerdebefugnis galt bereits unter der Herrschaft des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege und zwar nicht nur für die staatsrechtlichen Beschwerde (vgl. BGE 119 Ia 214 E. 2b S. 217), sondern gleichermassen auch für das (ordentliche) Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wiewohl dieses als Legitimationsvoraussetzung lediglich die Berührtheit in schutzwürdigen (tatsächlichen) Interessen

verlangte (BGE 121 II 176 E. 2a S. 178; 120 Ib 48 E. 2a S. 51; vgl. auch Urteil 2P.42/2001 vom 8. Juni 2001, in ZBl 103/2002 S. 146, E. 2e). Es besteht kein Anlass, diese Voraussetzung bei der Handhabung von Art. 89 Abs. 1 BGG zu lockern (vgl. Bernhard Waldmann, in: Niggli/Uebersax/
Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, N. 13 zu Art. 89; Yves Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Bern 2008, Rz. 3132). Mithin ist auf die vorliegende Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten, soweit sie von Privatpersonen erhoben wird.

2.
Soweit sich die beschwerdeführenden Gemeinden (im Folgenden: die Beschwerdeführerinnen) unmittelbar auf die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot berufen, vermögen ihre (umfangreichen) Rechtsschriften den qualifizierten Anforderungen nicht zu genügen, welche Art. 106 Abs. 2 BGG an die Begründung solcher Verfassungsrügen stellt (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 III 393 E. 6 S. 397; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f.): Ihre betreffenden Ausführungen erschöpfen sich in allgemein gehaltener - und über weite Strecken auch unbelegter - Kritik an der Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs. Weder tun die Beschwerdeführerinnen dar, weshalb die vom kantonalen Gesetzgeber getroffene Regelung offensichtlich unhaltbar und damit geradezu willkürlich sein sollte, noch inwieweit durch unvertretbare Unterscheidungskriterien ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit vorliegen könnte.

3.
Mithin ist einzig zu prüfen, ob und inwieweit die Regelung des Finanzausgleichsgesetzes Art. 85 KV/SG widerspricht, welcher den Kanton verpflichtet, den Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, übermässige Belastungen auszugleichen und die finanziellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden zu verringern. Die Auslegung dieser Bestimmung der Kantonsverfassung prüft das Bundesgericht an sich frei, falls ihr der Stellenwert eines kantonalen verfassungsmässigen Rechts zukommt (zur Abgrenzung des Begriffs des verfassungsmässigen Rechtes vgl. BGE 131 I 366 E. 2.2 S. 368). Wie es sich damit verhält, kann hier offen bleiben: Art. 85 KV/SG belässt dem kantonalen Gesetzgeber für die Gestaltung des Finanzausgleichs so oder anders einen weiten Spielraum, der durch die angefochtene Regelung, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, jedenfalls nicht überschritten wird.

3.1 Der St. Galler Gesetzgeber hat, soweit ersichtlich, eine ausgewogene Regelung getroffen, welche einerseits der Gemeindeautonomie und andererseits der Solidarität zwischen den Gemeinden verpflichtet ist und dabei die Steuerkonkurrenz finanzstarker Gemeinden im interkantonalen Verhältnis nicht aus den Augen verliert. Das neue Finanzausgleichsgesetz sieht zunächst einen sog. Ressourcenausgleich vor, der allein an die technische Steuerkraft der Gemeinden im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt anknüpft (vgl. Art. 6). In einer zweiten Phase werden über das Instrument des allgemeinen Sonderlastenausgleichs Gemeinden unterstützt, die aufgrund einer geringen Bevölkerungsdichte, wegen topographischer Nachteile oder wegen einer hohen Schülerquote eine übermässige Belastung erfahren (vgl. Art. 11 ff.). Schliesslich kommen die Gemeinden mit den höchsten Steuerfüssen noch wahlweise in den Genuss eines individuellen Sonderlastenausgleichs, falls sie unter weiteren "übermässigen Belastungen leiden, die sie selber nicht beeinflussen können (vgl. Art. 41 ff.), oder aber in den Genuss des sog. partiellen Steuerfussausgleichs (vgl. Art. 35 ff.).

3.2 Die Beschwerdeführerinnen rügen, das neue Finanzausgleichsgesetz vermöge die verfassungsmässige Zielsetzung, die finanziellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden zu verringern, nicht zu erreichen; in verschiedenen Punkten sei die gesetzliche Regelung gar zweckwidrig. Insbesondere zeigen sie sich überzeugt, die Spanne der Steuerfüsse werde durch das neue Recht weiter vergrössert, wofür sie vorab den Umstand verantwortlich machen, dass dieses keine Maximal- und Minimalsteuerfüsse mehr vorschreibt. Weiter beanstanden sie, dass lediglich (vertikale) Zahlungen seitens des Kantons an die finanzschwachen Gemeinden und keine horizontalen Ausgleichszahlungen vorgesehen seien, mit denen direkt Mittel von den finanzstarken auf die schwachen Gemeinden übertragen würden. Wie seitens des Kantons zu Recht eingewendet wird, erheben die Beschwerdeführerinnen damit grundsätzlich untaugliche, d.h. rein finanz- und steuerpolitische Einwände. Dass der kantonale Gesetzgeber eine den Vorgaben von Art. 85 KV/SG zuwiderlaufende Lösung gewählt oder sonstwie eine widersinnige, gegen Art. 8 oder Art. 9 BV verstossende Regelung getroffen hätte, vermögen sie nicht darzutun. Immerhin sei Folgendes festgehalten:

3.2.1 Zunächst ist zu bemerken, dass der Finanzausgleich gemäss Art. 85 KV/SG die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden überhaupt zu verringern hat und nicht bloss die Differenzen in deren Steuerbelastung. Die finanzielle Situation der Gemeinden ist aufgrund von verschiedenen Faktoren zu beurteilen, weshalb der Finanzausgleich auch nicht bloss am aktuellen Steuerfuss anknüpft. Demnach kann den Beschwerdeführerinnen nicht gefolgt werden, wenn diese die gemäss Art. 85 KV/SG zu verringernden finanziellen Unterschiede einfach mit einer Verpflichtung des Gesetzgebers gleichsetzen, für eine kantonsweite Annäherung der Steuerfüsse zu sorgen. Weiter verkennen die Beschwerdeführerinnen, dass jede Form einer Umverteilung von Mitteln bereits zu einer (gewissen) Reduktion der finanziellen Disparitäten führt. Sie versäumen es, im Lichte dieser Tatsache darzulegen, wieso sich aus Art. 85 KV/SG ein konkretes Ziel ergeben sollte, das der kantonale Gesetzgeber zu erreichen hat bzw. wieso dieser von Verfassungs wegen zu mehr verpflichtet wäre, als jeweils in einem den politischen Gegebenheiten Rechnung tragenden Umfang Mittel von finanzstärkeren auf finanzschwächere Gemeinden zu übertragen. Jedenfalls ist keine Pflicht des Gesetzgebers
ersichtlich, den interkommunalen Finanzausgleich so auszugestalten, dass zu keinem Zeitpunkt mehr eine Vergrösserung der bestehenden Unterschiede in der Steuerbelastung möglich wäre. Mit ihrer dahingehenden Argumentation blenden die Beschwerdeführerinnen denn auch den Umstand aus, dass im Normalfall sogar finanzschwache Gemeinden die Höhe der Steuerbelastung ihrer Einwohner bzw. die Entwicklung ihres Steuerfusses über die Ausgabenpolitik wesentlich selber mitbestimmen. Hinzu kommt, dass eine weitere Zunahme der Unterschiede, die heute hinsichtlich der Steuerbelastung von Gemeinde zu Gemeinde bestehen, unter der Geltung des neuen Rechts zwar möglich ist. Dass sich - wie von den Beschwerdeführerinnen behauptet - eine entsprechende Entwicklung auch tatsächlich einstellen wird (und dass sie gegebenenfalls eine Folge des neuen Gesetzes wäre), steht aber keineswegs fest; die ersten Erfahrungen mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz deuten vielmehr in eine andere Richtung, nachdem im Kanton St. Gallen zuletzt nicht nur Gemeinden mit bereits niedriger Steuerbelastung ihren Steuerfuss gesenkt haben.
3.2.2 Nach dem Gesagten wäre das neue Gesetz selbst dann nicht ohne weiteres als verfassungswidrig anzusehen, wenn es tatsächlich zu einer Vergrösserung der Steuerunterschiede zwischen den Gemeinden kommen sollte. Ebenso wenig verstösst das neue Finanzausgleichssystem bereits darum gegen die Vorgaben der Kantonsverfassung, weil es vorab sog. exogene Disparitäten ausgleichen und keine falschen Anreize schaffen will. Zwar werden den Gemeinden vom Kanton grundsätzlich nur noch in jenem Umfang zusätzliche Mittel zugeführt, in dem sie Mehraufwendungen oder Mindereinnahmen haben, welche auf Umstände zurückgehen, die sie nicht selber direkt beeinflussen können. Dies stärkt jedoch ihre Eigenverantwortung, zumal sie gezwungen werden, mit ihren Ressourcen haushälterisch umzugehen. Wie das Finanzdepartement überzeugend darlegt, würde die verbindliche Festlegung eines Maximalsteuerfusses gerade bei finanzschwachen Gemeinden in logischer Konsequenz entweder Fehlanreize schaffen oder aber die Finanzautonomie aushöhlen. Wenn der Kanton im Rahmen des Finanzausgleichs den Gemeinden mit Maximalsteuersatz nicht einfach sämtliche Auslagen ersetzen will, welche diese über ihr eigenes Zahlungsvermögen hinausgehend tätigen, müsste er konkrete Vorgaben für den Einsatz der verfügbaren Mittel machen und insoweit die Kompetenz der Gemeinde, selber über Aufwendungen zu beschliessen, faktisch aufheben. Würde er auf eine entsprechende Ausgabenkontrolle verzichten, käme es zu Fehlanreizen, weil die betroffenen Gemeinden keinerlei Interesse mehr hätten, sparsam zu sein; sie kämen vielmehr in Versuchung, sich alle möglichen mehr oder wenig nützlichen, aber nicht zwingend notwendigen Investitionen durch den kantonalen Finanzausgleich bezahlen zu lassen. Die Beschwerdeführerinnen verschweigen sodann, dass das neue Finanzausgleichsgesetz durch den partiellen Steuerfussausgleich gemäss Art. 35 ff. sicherstellt, dass es zu keinen Härtefällen kommen kann. Über dieses Instrument wird finanzschwächeren Gemeinden immerhin die Hälfte jener Ausgaben ersetzt, die sie mit den direkten Steuern zu finanzieren haben und die über der sog. Ausgleichsgrenze liegen, ohne dass es dabei darauf ankäme, ob es sich um unerlässliche Ausgaben handelt oder nicht.
3.2.3 Ferner ist weder ersichtlich noch dargetan, weshalb von Verfassungs wegen zwingend ein horizontaler Finanzausgleich erforderlich wäre: Werden bei den finanzstarken Gemeinden gezielt Mittel abgeschöpft und an finanzschwache Gemeinden umverteilt, so mag dies bei Letzteren zwar zu einer direkteren Entlastung führen als bei einem bloss vertikalen Finanzausgleich vom Kanton an die Gemeinden. Ein System mit horizontalem Ausgleich hat aber den Nachteil, dass es die Motivation der finanzstarken Gemeinden dämpft, mit ihren Ressourcen haushälterisch umzugehen, zumal getätigte Einsparungen unmittelbar zu einer stärkeren Belastung im Rahmen des Finanzausgleichs führen und so zumindest teilweise zunichte gemacht werden. Dieser Zusammenhang kann finanzstarke Gemeinden dazu verleiten, die Steuerbelastung künstlich hoch zu halten, nur um weniger Mittel

zum Finanzausgleich beitragen zu müssen; dergestalt zahlen die Einwohner zwar nominell höhere Steuern, es können aber mehr Mittel für gemeindeeigene statt fremde Aufwendungen eingesetzt werden. Letztlich ist die Frage, wie der Finanzausgleich mit Blick auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen Lösungen konkret ausgestaltet werden soll, politischer Natur und primär vom kantonalen
Gesetzgeber zu beantworten, wie er dies vorliegend in Form des neuen Finanzausgleichsgesetzes getan hat. Im Übrigen weist der Kanton zu Recht darauf hin, dass die umverteilten Mittel auch bei einem rein vertikalen Finanzausgleich aus den finanzstarken Gemeinden stammen, so dass die Einwände der Beschwerdeführerinnen ohnehin an der Sache vorbeigehen: In finanzstarken Gemeinden wird ein wesentlich höheres Steueraufkommen generiert als in den finanzschwachen Gemeinden, weshalb es letztlich eine theoretische Überlegung bleibt, dass bei einer rein vertikalen Alimentierung des Finanzausgleichs über die Kantonssteuern an sich alle Gemeinden Mittel beisteuern.

3.3 Auch die Einwendungen, welche die Beschwerdeführerinnen konkret gegen den allgemeinen Sonderlastenausgleich gemäss Art. 11 ff. des neuen Finanzausgleichsgesetzes vorbringen, gehen an der Sache vorbei. Die Berechnungsformel des Sonderlastenausgleichs Ẅeiteïm Anhang 2 des Gesetzes geht von der ġewichteten Strassenlängeäus und berücksichtigt so (gemäss den unbestrittenen Ausführungen des Kantons) mit der Strassenkategorie und der Höhenlage geographische bzw. topographische Elemente. Allein mit der unsubstantiierten Behauptung, beim Sonderlastenausgleich Ẅeiteẅerde die Besiedlungsdichte der Gemeinde nur ungenügend berücksichtigt, vermögen die Beschwerdeführerinnen keine Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung darzutun. Sie führen nicht näher aus, weshalb die Einwohnerzahl der Gemeinde, welche in Form einer Konstante in die Berechnungsformel einbezogen wird, insoweit unzureichend sein sollte. Gleiches gilt für die Berechnung des Sonderlastenausgleichs S̈chuleġemäss der Formel in Anhang 3 des Gesetzes, in welcher die Einwohnerzahl ebenso berücksichtigt wird.

3.4 Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführerinnen die Regelung des individuellen Sonderlastenausgleichs (Art. 41 ff.) als zu wenig detailliert und deshalb für die Gemeinden nicht berechenbar. Der individuelle Sonderlastenausgleich soll exogenen Disparitäten begegnen, die nicht bereits durch den allgemeinen Sonderlastenausgleich ausgeglichen wurden. Es entspricht Sinn und Zweck dieses Instruments, dass die gesetzliche Regelung offen formuliert ist, um den Anwendungsbereich nicht unnötig einzuschränken. Im Übrigen drohen den Gemeinden - wie der Kanton zu Recht betont - durch die beanstandete wenig dichte Normierung keine Nachteile: Einerseits dürfen sie jährlich zwischen den Instrumenten des individuellen Sonderlastenausgleichs und jenem des partiellen Steuerfussausgleichs wählen. Andererseits können sie Letzteren auch noch nachträglich in Anspruch nehmen, falls ein eingereichtes Gesuch um partiellen Steuerfussausgleich einmal nicht den gewünschten Erfolg zeitigen sollte. Die offene Formulierung der gesetzlichen Regelung mag die rechtsanwendenden Behörden zwar stärker fordern als eine detailliertere Normierung dies täte, doch ist nicht ersichtlich, weshalb eine rechtsgleiche Handhabung des individuellen Sonderlastenausgleichs
nicht möglich sein sollte.

3.5 Soweit die Beschwerdeführerinnen auch die Bestimmungen über den Wirksamkeitsbericht (Art. 44 ff.) und die Übergangsregelung (Art. 49 ff.) als verfassungswidrig beanstanden, bleiben ihre Einwendungen gänzlich im Spekulativen verhaftet und bedürfen keiner näheren Erörterung.

4.
Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.
Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 65 f. BGG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 15'000.– werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Regierungsrat (Finanzdepartement) des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. November 2008

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Moser