Urteilskopf

114 Ia 168

26. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Januar 1988 i.S. Gemeinde Gaiserwald gegen Genossenschaft Migros St. Gallen und Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie.

1. Voraussetzungen, unter denen sich eine Gemeinde im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde auf ihre Autonomie berufen kann (E. 2).

2. Die sanktgallischen Gemeinden besitzen im Sachbereich der Vergnügungssteuer, soweit es um die Festlegung des Gegenstandes der Vergnügungssteuer geht, keine Autonomie (E. 3).

3. Voraussetzungen, unter denen eine Gemeinde sonst staatsrechtliche Beschwerde führen kann (E. 4).

Regeste (fr):
Autonomie communale.

1. Conditions dans lesquelles une commune peut se prévaloir de son autonomie dans un recours de droit public (consid. 2).

2. En matière d'impôt sur les spectacles, les communes saint-galloises ne possèdent aucune autonomie en ce qui concerne la détermination de l'objet de cet impôt (consid. 3).

3. Conditions auxquelles une commune peut former un recours de droit public dans d'autres domaines (consid. 4).

Regesto (it):
Autonomia comunale.

1. Condizioni alle quali un comune può prevalersi della sua autonomia in un ricorso di diritto pubblico (consid. 2).

2. In materia d'imposta sugli spettacoli, i comuni del cantone di San Gallo non godono di alcuna autonomia per quanto concerne la determinazione dell'oggetto di tale imposta (consid. 3).

3. Condizioni alle quali un comune può proporre ricorso di diritto pubblico in altri casi (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 168

Die Genossenschaft Migros St. Gallen betreibt in Abtwil in der politischen Gemeinde Gaiserwald auf einem

Gelände von über 60 000 m2 das Freizeit- und Einkaufszentrum Säntispark. Das Zentrum umfasst Bäder und Freiluftanlagen, eine Spiel- und Sporthalle, Verkaufsläden, Restaurants sowie ein Hotel. Am 20. August 1985 ersuchte die Genossenschaft Migros den Gemeinderat Gaiserwald um eine rekursfähige Verfügung über die

BGE 114 Ia 168 S. 169

Vergnügungssteuerpflicht der Anlagen des Säntispark. In seinem Beschluss vom 22. Mai 1986 beurteilte der Gemeinderat Gaiserwald als vergnügungssteuerpflichtig den gesamten Bäderteil, in der Spiel- und Sporthalle die Bowlingpisten, die Kegelbahnen, die Bocciabahnen, die Minigolf-Anlage sowie die Variothek und auf dem Spielplatz die gegen Entgelt benützbaren Einrichtungen. Einen dagegen eingereichten Rekurs hiess die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 27. Oktober 1986 teilweise gut. Die Rekurskommission verneinte die Steuerpflicht für die Bowlingpisten, die Kegel- und Bocciabahnen sowie für das Blockhaus auf dem Spielplatz. Sowohl die Gemeinde Gaiserwald als auch die Genossenschaft Migros erhoben gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Mit Entscheid vom 26. März 1987 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde der Genossenschaft Migros gut und hob den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission auf. Die Beschwerde der Gemeinde Gaiserwald ist, nach den Akten zu schliessen, beim Verwaltungsgericht noch hängig. Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 26. März 1987 führt die Gemeinde Gaiserwald fristgerecht staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt: "Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 26. März sei aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolge."
In der Begründung beruft sie sich auf ihre Gemeindeautonomie und macht eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung geltend. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragt in seiner Vernehmlassung die Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde. Die Genossenschaft Migros stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet,

BGE 114 Ia 168 S. 170

sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 110 Ia 199 E. 2 mit Hinweis; BGE 111 Ia 331 E. 2; BGE 112 Ia 63 E. 3a, 342 E. 2). Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann sich die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Vorschriften, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt oder anwendet (BGE 112 Ia 63 E. 3a, 270 E. 2a, 282 E. 3a, 342 E. 2 mit Hinweisen).

Eine Gemeinde kann sich somit im Rahmen der Autonomiebeschwerde zwar nicht auf die Verletzung in verfassungsmässigen Rechten der Bürger berufen. Sie kann jedoch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten zugunsten der Gegenpartei ein Grundrecht allzu weit ausgelegt oder zu ihrem Nachteil einen Verfassungsgrundsatz verletzt und damit ihre Autonomie in unzulässiger Weise eingeschränkt (BGE 112 Ia 63 E. 3a; BGE 110 Ia 200 E. 3b mit Hinweisen). In diesem Fall steht ihr auch die Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV zu, aber nur dann, wenn sie sich im Zusammenhang damit auf eine Verletzung in ihrer Autonomie berufen kann (BGE 112 Ia 269 E. 1a; BGE 110 Ia 51 E. 4a). b) Ob und inwieweit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, richtet sich nach kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht; teilweise werden auch ungeschriebene und historisch gewachsene Autonomiebereiche anerkannt (GIACOMETTI, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 76). Das Bundesgericht prüft auf staatsrechtliche Beschwerde hin die Anwendung dieses kantonalen Rechts frei, soweit es sich um Normen auf Verfassungsebene handelt; bei gesetzlichen Vorschriften erfolgt die Überprüfung hingegen nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür (BGE 112 Ia 342 E. 2 mit Hinweisen).

3. a) Die Beschwerdeführerin macht - unter Berufung auf Art. 4 des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen vom 23. August 1979 - geltend, bei der Anwendung der Vorschriften über die Vergnügungssteuer, insbesondere bei der Anwendung von Art. 189 des Steuergesetzes des Kantons St. Gallen vom 23. Juni 1970 (StG), bestehe für die Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit. Die Vergnügungssteuer sei eine Gemeindesteuer und falle in die kommunale Abgabehoheit (Art. 165 lit. e StG). Ihr

Vollzug könne von der Gemeinde durch kommunale Vorschriften näher geregelt werden (Art. 193 Abs. 3 StG). Der Gemeinderat entscheide Streitigkeiten über die Steuerpflicht, die Pflichten des Veranstalters sowie die Steuerberechnung und regle den Steuerbezug (Art. 193 Abs. 2 bzw. Abs. 1 StG). Ins Gewicht falle sodann, dass Art. 189 dem Gemeinderat im Rahmen der Feststellung der Steuerpflicht einen Beurteilungsspielraum einräume, weil die entscheidenden Tatbestandselemente ((Vergnügen" und "Unterhaltung" unbestimmte Rechtsbegriffe seien. b) Die Beschwerdeführerin stützt die von ihr beanspruchte Autonomie im Sachbereich der Vergnügungssteuer nicht auf Verfassungsbestimmungen. Die Kantonsverfassung (KV) garantiert ihr in diesem Bereich auch keine Autonomie; vielmehr liegt das Steuerwesen in der Gesetzgebungskompetenz des Grossen Rates (Art. 55 Ziff. 7 KV). c) Nach Art. 4 des Gemeindegesetzes sind die sanktgallischen Gemeinden autonom, soweit die Gesetzgebung ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Abs. 1). In der Rechtssetzung haben die Gemeinden Entscheidungsfreiheit, wenn die Gesetzgebung keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtssetzung ermächtigt (Art. 4 Abs. 2 Gemeindegesetz). Das kantonale Steuergesetz regelt u.a. auch die Gemeindesteuern (Art. 1 lit. d StG). Es bestimmt in Art. 165 StG, welche Steuern von den politischen Gemeinden erhoben werden. Darunter fällt auch die Vergnügungssteuer (Art. 165 lit. d StG). Die in Art. 165 StG enthaltene Aufzählung muss als abschliessende Regelung angesehen werden. Die Gemeinden dürfen weder auf die Erhebung der in Art. 165 StG aufgezählten Steuern verzichten, noch von sich aus andere Gemeindesteuern einführen. Die Gemeinden des Kantons St. Gallen haben folglich keine eigene, sondern nur eine abgeleitete Steuerhoheit; sie steht ihnen nicht kraft ihrer Autonomie, sondern kraft gesetzlicher Ermächtigung zu (vgl. WEIDMANN/GROSSMANN/ZIGERLIG, Wegweiser durch das st. gallische Steuerrecht, S. 15). d) Es bleibt zu prüfen, ob den Gemeinden im Sachbereich der Vergnügungssteuer aufgrund der im Steuergesetz enthaltenen Regelung ein Autonomiebereich zusteht. Materieller Streitgegenstand ist die Frage, welche Einrichtungen des Freizeitzentrums Säntispark als Gegenstand der Vergnügungssteuer in Betracht zu ziehen sind. In Art. 189 StG werden die vergnügungssteuerpflichtigen Veranstaltungen umschrieben; in

Art. 190 StG sind die steuerbefreiten Veranstaltungen aufgeführt. Diese Regelung lässt den Gemeinden hinsichtlich des Gegenstandes der Vergnügungssteuer keine Entscheidungsfreiheit. Zwar handelt es sich bei der in Art. 189 Abs. 1 StG verwendeten Formulierung "Veranstaltungen, die dem Vergnügen und der Unterhaltung dienen" um einen auslegungsbedürftigen, mithin unbestimmten Rechtsbegriff; eine Autonomie im Sinne eines selbständigen Beurteilungsspielraums wird dadurch allerdings nicht geschaffen. Die erwähnten unbestimmten Begriffe gehören dem kantonalen Recht an; sie werden auch durch das kantonale Recht aufgrund einer Reihe von in Art. 189 Abs. 2 lit. a-e und Art. 190 lit. a-d aufgeführten Veranstaltungen konkretisiert. Aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung der Steuerpflichtigen hat der Kanton zudem ein Interesse daran, dass die kantonalrechtlich geregelte Vergnügungssteuer im ganzen Kanton einheitlich gehandhabt wird. Besondere örtliche Verhältnisse, die einen Entscheidungsfreiraum der Gemeinde rechtfertigen könnten, sind im Falle der Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe im Bereiche der Vergnügungssteuer nicht zu berücksichtigen. Unter diesen Umständen bleibt kein Raum für einen Autonomiebereich der Gemeinden - zumindest nicht, soweit es darum geht, den Gegenstand der Vergnügungssteuer festzulegen. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass gemäss Art. 193 Abs. 3 StG der Gemeinderat ermächtigt wird, Vollzugsvorschriften zu erlassen. Ob sich diese Ermächtigung auf den Erlass von Verfahrensvorschriften beschränkt, wie aus der Marginalie und dem übrigen Inhalt des Art. 193 StG geschlossen werden könnte, braucht nicht weiter geprüft zu werden. Es erscheint ausgeschlossen, dass der Gemeinderat aufgrund der Ermächtigung zum Erlass von Vollzugsvorschriften das im kantonalen Steuergesetz umschriebene Steuerobjekt oder den Kreis der Steuerpflichtigen erweitern oder beschränken darf. e) Die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie ist daher abzuweisen, weil die Beschwerdeführerin im streitigen Bereich keine Autonomie geniesst. In ihrer Begründung weist die Beschwerdeführerin schliesslich darauf hin, dass für sie der Entscheid über die Steuerpflicht der Beschwerdegegnerin von grosser finanzieller Tragweite sei. Sie beruft sich indessen nicht auf die Bestandesgarantie (vgl. BGE 110 Ia 50 f.). Damit entfällt eine Prüfung der staatsrechtlichen Beschwerde unter diesem Gesichtspunkt.

4. Die Beschwerdeführerin erhebt die Rügen der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung und der willkürlichen Rechtsanwendung einzig im Zusammenhang mit der - zu Unrecht - behaupteten Verletzung in ihrer Autonomie. Sie erhebt sie mit Recht nicht als selbständige Rügen, weil sie dazu nach ständiger Rechtsprechung nicht berechtigt wäre. Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten steht grundsätzlich nur den Privaten gegenüber dem Staate zu. Öffentlichrechtliche Korporationen wie die Gemeinden können - von der Verletzung in ihrer Autonomie abgesehen - nur ausnahmsweise wegen Verletzung in verfassungsmässigen Rechten Beschwerde führen - nämlich in den Fällen, wo sie nicht hoheitlich handeln, sondern sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen und vom angefochtenen Entscheid in gleicher Weise wie ein Privater betroffen sind (BGE 112 Ia 62 E. 1b, 363 E. 5a mit Hinweisen). Wo sie gegenüber den Steuerpflichtigen ihre Gemeindesteuerhoheit geltend machen, sind sie nicht in dieser Lage. Sie müssen sich mit einem für sie ungünstigen Entscheid abfinden.