Urteilskopf

135 I 43

6. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Politische Gemeinde Amden und Mitb. gegen Kanton St. Gallen (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_609/2007 vom 27. November 2008

Regeste (de):
Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c BGG; Art. 85 der Verfassung des Kantons St. Gallen; Finanzausgleichsgesetz des Kantons St. Gallen vom 24. April 2007; interkommunaler Finanzausgleich; Beschwerdelegitimation.

Die vom interkommunalen Finanzausgleich erfassten Gemeinden können sich auf die Gemeindeautonomie berufen; es fehlt jedoch an einem geschützten Autonomiebereich (E. 1.2). Frage offengelassen, ob in der Bestimmung der Kantonsverfassung, welche den Zweck des interkommunalen Finanzausgleichs umschreibt, eine Verfassungsgarantie zugunsten der Gemeinden im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zu erblicken ist; die Beschwerdelegitimation der Gemeinden ergibt sich aus der allgemeinen Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG (E. 1.3).

Fehlende Legitimation der beschwerdeführenden Privatpersonen mangels unmittelbarer Betroffenheit durch das angefochtene Finanzausgleichsgesetz; die bloss indirekten Auswirkungen auf die Steuerlast vermögen keine Beschwerdebefugnis zu begründen (E. 1.4).

Regeste (fr):
Art. 89 al. 1 et al. 2 let. c LTF; art. 85 de la Constitution du canton de Saint-Gall; loi sur la péréquation financière du canton de Saint-Gall du 24 avril 2007; péréquation financière intercommunale; qualité pour recourir.

Les communes touchées par la péréquation financière intercommunale peuvent se prévaloir de leur autonomie; absence toutefois d'autonomie protégée dans le cas d'espèce (consid. 1.2). La disposition constitutionnelle cantonale définissant le but de la péréquation financière intercommunale peut-elle être considérée comme une garantie constitutionnelle en faveur des communes au sens de l'art. 89 al. 2 let. c LTF? Question laissée ouverte, car la qualité pour recourir peut de toute façon être déduite de la clause générale prévue à l'art. 89 al. 1 LTF (consid. 1.3).

N'étant pas directement touchés par la loi de péréquation financière cantonale attaquée, les particuliers n'ont pas la qualité pour recourir; des effets seulement indirects sur leur charge fiscale ne leur confèrent pas une telle qualité (consid. 1.4).

Regesto (it):
Art. 89 cpv. 1 e cpv. 2 lett. c LTF; art. 85 della Costituzione del Cantone di San Gallo; legge sulla perequazione finanziaria del Cantone di San Gallo del 24 aprile 2007; compensazione finanziaria intercomunale; legittimazione a ricorrere.

I comuni interessati dalla perequazione finanziaria intercomunale possono richiamarsi all'autonomia comunale; nella materia essi non dispongono tuttavia di autonomia tutelata (consid. 1.2). Può rimanere aperta la questione di sapere se nella disposizione della costituzione cantonale che definisce lo scopo della perequazione finanziaria intercomunale è ravvisabile una garanzia costituzionale in favore dei comuni ai sensi dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF; la legittimazione a ricorrere dei comuni deriva in ogni caso dalla clausola generale di legittimazione dell'art. 89 cpv. 1 LTF (consid. 1.3).

Mancanza di legittimazione dei privati che ricorrono, in quanto non direttamente toccati dalla legge sulla

perequazione finanziaria impugnata; gli effetti soltanto indiretti sul loro onere fiscale non bastano per conferire la legittimazione (consid. 1.4).

Sachverhalt ab Seite 44

BGE 135 I 43 S. 44

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

BGE 135 I 43 S. 45

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. 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 Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den 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; SR 131.225]) 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, BGE 129 I 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

BGE 135 I 43 S. 46

Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, 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 Fehlens eines geschützten Autonomiespielraums als von 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

BGE 135 I 43 S. 47

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