

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.303/2003 /leb

Urteil vom 1. Juli 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Wyssmann.

Parteien
Politische Gemeinde A. _____,
Politische Gemeinde B. _____,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Engler,

gegen

Y. _____,
Beschwerdegegnerin,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 49 Abs. 1 BV (Grundsteuern 2001),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Urteile
des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 21. Oktober 2003.

Sachverhalt:

A.

Die Y. _____ mit Sitz in Z. _____ ist eine vom Bund anerkannte Krankenkasse gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Sie betreibt das Krankenversicherungsgeschäft im Sinne dieses Gesetzes. Sie besitzt im Kanton St. Gallen verschiedene Grundstücke. Das Grundstück Nr. 2936 in der Gemeinde A. _____ ist mit einem Kurhaus, Hotel und Restaurant sowie einer Seilbahn-Bergstation überbaut. Auf dem Grundstück Nr. 2896 in der gleichen Gemeinde befindet sich die Talstation. Die Grundstücke Nr. 1496 und Nr. 1607 in der Gemeinde B. _____ sind mit Mehrfamilienhäusern überbaut, deren Wohnungen vermietet werden.

Am 12. April 2001 veranlagte die Gemeinde B. _____ die Y. _____ für die beiden Grundstücke Nr. 1496 und Nr. 1607 mit einer Grundsteuer von insgesamt Fr. ---. Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erhob die Gemeinde A. _____ für die beiden Grundstücke Nr. 2936 und Nr. 2896 eine Grundsteuer von Fr. ---. Mit Einsprachen gegen die beiden Verfügungen bestritt die Versicherung ihre Steuerpflicht. Sie berief sich auf Art. 17 Abs. 1 KVG (nunmehr Art. 80 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG, SR 830.1), wonach die Versicherer von direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden befreit sind, soweit ihre Leistungen und Vermögenswerte "ausschliesslich der Durchführung der sozialen Krankenkassenversicherung und der Erbringung und der Sicherstellung ihrer Leistungen dienen".

Die Gemeinden wiesen die Einsprachen am 23. bzw. 24. Oktober 2001 ab. Die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen bestätigte die Grundsteuerveranlagungen mit zwei Entscheiden vom 3. September 2002.

B.

Die von der Y. _____ gegen die Gemeinden A. _____ und B. _____ erhobenen Beschwerden hiess das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen je mit Entscheid vom 21. Oktober 2003 gut und hob die Besteuerungen auf. Das Gericht stützte sich bei der Auslegung von Art. 17 KVG massgeblich auf das Prinzip der Solidarität. Im Lichte dieses Grundsatzes seien die Versicherer von allfälligen

Steuern, welche das Grundversicherungsgeschäft und damit die Versicherten belasten, zu befreien. Art. 17 KVG sei als umfassende Steuerbefreiung zu interpretieren und erfasse auch Kapitalanlagelienschaften.

C.

Mit gemeinsamer staatsrechtlicher Beschwerde beantragen die Gemeinden A._____ und B._____, die beiden Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 21. Oktober 2003 seien aufzuheben. Sie berufen sich auf ihre Gemeindeautonomie und rügen eine Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV).

Die Y._____ beantragt, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schliesst auf Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, gegen den im Bund kein anderes Rechtsmittel zulässig ist als die staatsrechtliche Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Insbesondere steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 73 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) nicht offen: Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine spezielle Vermögenssteuer, die bezweckt, den Gemeinden aus dem Grundeigentum ein minimales Steueraufkommen zu sichern, das nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig ist. Sie wird nur von rund der Hälfte der Kantone erhoben und ist somit nicht harmonisiert (vgl. Mäusli-Allenspach/Oertli, Das schweizerische Steuerrecht, Muri/Bern 2001, S. 373 f.; Anatol Schmid, Sprachliche und rechtliche Hinweise zur kommunalen Liegenschaftssteuer, StR 45/1990 S. 372). Das schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 73 StHG zum Vornherein aus.

Auch der Umstand, dass der angefochtene Entscheid, was die Tragweite der beanspruchten Steuerbefreiung betrifft, öffentliches Bundesrecht zur Anwendung bringt, vermag den Weg der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zu öffnen, da die Abgabe als solche sich auf (nicht harmonisiertes) kantonales Recht stützt. Nach der Rechtsprechung kann die Rüge, eine kantonale Abgabe sei mit Bundesrecht nicht vereinbar, nur mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts vorgebracht werden (BGE 127 II 1 E. 2b/aa S. 4, mit Hinweisen). Wegen der kantonalrechtlichen Grundlage der hier streitigen Abgabe steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch nicht offen, wenn (wie hier) geltend gemacht wird, es sei zu Unrecht eine Unvereinbarkeit mit Bundesrecht angenommen worden.

1.2 Eine Gemeinde ist befugt, staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie zu führen (Art. 189 Abs. 1 lit. b BV), wenn sie durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellrechtlichen Beurteilung der Beschwerde (BGE 128 I 3 E. 1c, mit Hinweisen; ferner 129 I 410 E. 1.1).

Gemäss Art. 237 des sanktgallischen Steuergesetzes vom 9. April 1989 (StG) wird die Grundsteuer von den Gemeinden veranlagt und bezogen. Der angefochtene Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts, der den Beschwerdeführerinnen verbietet, auf den fraglichen Grundstücken der Beschwerdegegnerin die Grundsteuer zu erheben, trifft die Beschwerdeführerinnen in ihrer Eigenschaft als Trägerinnen hoheitlicher Gewalt. Diese sind daher zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1 Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Auch unter dem Geltungsbereich der neuen Verfassung ist es daher Sache der Kantone zu bestimmen, ob und in welchem Ausmass den Gemeinden Autonomie eingeräumt wird (BGE 128 I 3 E. 2a, mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gemeinde 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. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabenbereich, sondern nur im streitigen Bereich voraus (BGE 129 I 410 E. 2.1; 128 I 3 E. 2a, je mit Hinweisen).

2.2 Art. 4 des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen vom 23. August 1979 bestimmt:

"Die Gemeinde ist autonom, soweit die Gesetzgebung ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn die Gesetzgebung keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt."

Umstritten ist vorliegend, ob die Beschwerdeführerinnen von der Beschwerdegegnerin die Grundsteuer erheben dürfen. Gemäss Art. 2 lit. b des sanktgallischen Steuergesetzes 9. April 1998 (StG) erheben die politischen Gemeinden die Grundsteuer von den natürlichen und juristischen Personen. Die Steuerhoheit hierfür liegt bei der Gemeinde. Die Steuer ist jedoch nach einheitlichen kantonalen Vorschriften festzusetzen und einzuziehen. In diesem Sinne sind Steuerobjekt, Steuersubjekt und Bemessungsgrundlage kantonal einheitlich festgelegt (vgl. Art. 237 - 239 StG). Es steht den Gemeinden bei der Frage, ob die Grundsteuer von bestimmten (natürlichen oder juristischen) Personen zu erheben sei, kein Entscheidungsspielraum im Sinne von Art. 4 des Gemeindegesetzes zu. Vielmehr ist die Steuerautonomie der sanktgallischen Gemeinden durch den kantonalen Gesetzgeber mit Rücksicht auf die Vereinheitlichung des Steuerwesens stark eingeschränkt worden (vgl. Pius Glaus, Konzeption der Gemeindeautonomie mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinden, Diss. Zürich 1984, S. 131 f.; Weidmann/Grossmann/Zigerlig (Hrsg.), Wegweiser durch das st. gallische Steuerrecht, 6. Aufl. 1999, S. 10 f.). Die Gemeinde kann lediglich - in engen

Grenzen - jährlich den Steuersatz festsetzen (Art. 240 Abs. 1 und 2 StG). Darin erschöpft sich auch bereits ihre Entscheidungsfreiheit. Die Beschwerdeführerinnen sind daher aufgrund des kantonalen Rechts im hier fraglichen Bereich, d.h. beim Entscheid über die subjektive Grundsteuerpflicht, nicht autonom.

2.3 Der hier noch anwendbare Art. 17 KVG, dessen Auslegung zwischen den Parteien umstritten ist, befreit die Versicherer u.a. von den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, soweit ihrer Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der Durchführung der sozialen Krankenversicherung und der Erbringung und der Sicherstellung ihrer Leistungen dienen.

Das Bundesrecht schliesst nicht aus, dass bei der Anwendung von Bundesgesetzen den Gemeinden eine gewisse Autonomie zukommen kann, sofern der Kanton die Aufgabe, die das Bundesgesetz ihm überträgt, an die Gemeinden delegiert hat oder die Gemeinden direkt gestützt auf Bundesrecht zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ermächtigt sind. In diesem Sinne kann nicht nur kantonales, sondern auch höherrangiges Recht den Gemeindeorganen Aufgaben übertragen und ihnen hierfür Ermessen oder für die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe einen Beurteilungsspielraum einräumen (vgl. BGE 115 Ib 302 E. 4 und 5; 100 Ia 272 E. 6 S. 275; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 79 f.). Nicht jede Entscheidungsfreiheit zugunsten der Gemeinde eröffnet allerdings einen geschützten Autonomiebereich. Ob die der Gemeinde gewährte Freiheit "relativ erheblich" ist, ergibt sich vielmehr aus ihrer Bedeutung für die kommunale Selbständigkeit und Selbstverwaltung (vgl. BGE 118 Ia 218 E. 3d S. 221 f., mit Hinweisen). Enthält ein kantonales oder eidgenössisches Gesetz, das erstinstanzlich durch die Gemeinde anzuwenden ist, einen unbestimmten Rechtsbegriff, so genügt dies deshalb noch nicht für die Annahme, dass

die Gemeinde bei der Anwendung dieses Begriffs autonom sei (BGE 118 Ia 218 E. 3d und e S. 222; 114 Ia 168 E. 3d S. 172). Das gilt erst recht, wenn eine kantonale oder eidgenössische Norm bloss auslegungsbedürftig ist.

Was Art. 17 KVG betrifft, so ist diese Vorschrift zwingender Natur und lässt dem steuererhebenden Gemeinwesen keinen Raum für eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, wie sie für die Gemeindeautonomie kennzeichnend ist. Daran ändert nichts, dass die bundesrechtliche Norm, was das Erfordernis der "Durchführung der sozialen Krankenversicherung" betrifft, auslegungsbedürftig ist. Damit von einer Autonomie der Gemeinde gesprochen werden kann, müsste die Bundesgesetzgebung selbst klar erkennen lassen, dass sie bei der Anwendung der fraglichen Norm den Kantonen (bzw. bei Delegation der Steuerhoheit vom Kanton an die Gemeinden) einen Spielraum relativ erheblicher Entscheidungsfreiheit einräumen will. Eine solche Ermächtigung an die Kantone enthält Art. 17 KVG nicht. Die Gemeinde kann daher aus Art. 17 KVG keine Autonomie für sich ableiten (s. auch BGE 100 Ia 275 f.).

3.

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auch auf den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 BV. Dieses Prinzip sehen sie dadurch verletzt, dass die kantonalen Instanzen bei der Auslegung von Art. 17 Abs. 1 KVG den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes auf Kosten des kantonalen Steuergesetzes zu stark ausgedehnt und sich damit über die verfassungsmässigen Kompetenzen im Steuerwesen hinweggesetzt hätten.

Ist eine Gemeinde autonom, kann sie sich dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Vorschriften falsch anwendet. Die Gemeinde kann dann auch geltend machen die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechtes verkannt. Ebenso kann sie eine Verletzung des Willkürverbots rügen, sofern die Rüge mit der behaupteten Verletzung der Autonomie in engem Zusammenhang steht. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörde mit freier Kognition, sonst nur auf Willkür hin (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9, mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall besteht jedoch kein Autonomiebereich, der es den Beschwerdeführerinnen erlauben würde, im Zusammenhang mit der behaupteten Autonomieverletzung die willkürliche Anwendung von Art. 17 KVG geltend zu machen. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerinnen kann daher nicht eingetreten werden.

4.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die bundesgerichtlichen Kosten sind den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen; sie haften hierfür solidarisch (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Der Beschwerdegegnerin, die sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht vertreten liess, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Juli 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: