

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
2C\_12/2011

Urteil vom 6. Juli 2011  
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Zünd, Präsident,  
Bundesrichter Karlen, Bundesrichter Seiler,  
Gerichtsschreiber Küng.

1. Verfahrensbeteiligte

Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, vertreten durch den Geschäftsführer E.\_\_\_\_\_

2. Politische Gemeinde Lichtensteig,

3. A.\_\_\_\_\_,

4. B.\_\_\_\_\_,

5. C.\_\_\_\_\_,

6. D.\_\_\_\_\_,

7. E.\_\_\_\_\_,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch die Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, diese vertreten durch den Geschäftsführer E.\_\_\_\_\_

gegen

Kanton St. Gallen,  
handelnd durch den Regierungsrat, Staatskanzlei,  
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Nachtrag zur Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter vom 23. November 2010,

Beschwerde gegen den Erlass des Kantons St. Gallen vom 23. November 2010.

Sachverhalt:

A.

Die Verordnung vom 30. März 1976 des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter regelt u.a. die Zulassung zur Prüfung (Art. 5), die Prüfung (Art. 6) sowie die Erneuerungsprüfung (Art. 13). Mit Nachtrag vom 23. November 2010 beschloss die Regierung des Kantons St. Gallen eine Änderung der erwähnten Bestimmungen. Die Änderung wurde am 6. Dezember 2010 im Amtsblatt des Kantons St. Gallen publiziert; die Anwendung der geänderten Bestimmungen soll ab dem 1. Januar 2011 erfolgen.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die politische Gemeinde Lichtensteig sowie fünf Personen (als Privatpersonen, Parlamentarier, Gemeindepräsident und Grundbuch-Stellvertreter), den Nachtrag vom 23. November 2010 aufzuheben.

Das kantonale Departement des Innern stellt für die Regierung des Kantons St. Gallen den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In einem weiteren Schriftenwechsel haben die Verfahrensbeteiligten an ihnen Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1 Angefochten ist ein kantonaler Erlass, gegen den direkt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 82 lit. b BGG), da der Kanton St. Gallen keine abstrakte Normenkontrolle kennt (Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 [KV/SG]). Die Beschwerdefrist von 30 Tagen - welche ab der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 6. Dezember 2010 zu laufen begann (vgl. Art. 101 BGG) - ist eingehalten.

1.2 Soweit sich die beschwerdeführende Gemeinde auf die Gemeindeautonomie (Art. 89 KV/SG) beruft, ist 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 der vom Gemeinderat zu wählenden Grundbuchverwalter offensichtlich der Fall ist - durch den angefochtenen Erlass in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt ist. Ob ihr 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). Sie kann ferner eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 BV) und des Willkürverbotes (Art. 9 BV) sowie des Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 BV) rügen, sofern diese mit der behaupteten Autonomieverletzung in engem Zusammenhang stehen, wobei letzteren beiden neben dem Willkürverbot keine selbständige Tragweite zukommt (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 46).

1.3 Die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) ist ein Verein. Sie wird in der Beschwerde als Gemeindeverband und Interessenvertreterin der St. Galler Gemeinden bezeichnet. Da in der Beschwerde indessen nicht dargelegt wird, inwiefern der Verein - dem zwar die Stadt- und Gemeindepräsidenten, nicht aber die Gemeinden selber angehören - aufgrund einer Verbandsvereinbarung im Bereich des Grundbuches eine Aufgabe der Gemeinden erfüllt, die diese dem Verband übertragen haben (vgl. Art. 150 ff. des kantonalen Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 [GG/SG]), erscheint fraglich, ob sie legitimiert sind, eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu rügen (vgl. Urteil 2P\_175/2001 vom 12. Oktober 2001 E. 1c, publ. in: ZBI 103/2002 S. 481). Die Frage kann indessen offen gelassen werden.

1.4 Von den beschwerdeführenden Privatpersonen ist jedenfalls C. \_\_\_\_\_ als Grundbuchverwalter-Stellvertreter durch die angefochtene Änderung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde offensichtlich berechtigt ist (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Legitimation der weiteren Privatpersonen kann damit ebenfalls offen gelassen werden.

1.5 Gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG muss ein Rechtsmittel unter anderem die Begehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel enthalten, wobei nach Art. 42 Abs. 2 BGG in gedrängter Form darzulegen ist, inwiefern der angefochtene Erlass Recht verletzt. Die Vorbringen müssen sachbezogen sein, damit aus der Beschwerdeschrift ersichtlich ist, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Erlass beanstandet wird (vgl. BGE 131 II 449 E. 1.3 S. 452). Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeschrift muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Erlass tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand des angefochtenen Erlasses im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern dieser an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

2.

2.1 Die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs setzt 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 (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.).

2.2 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden 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 kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1 S. 269, 395 E. 3.2.1 S. 398; 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.; je mit Hinweisen). Die Anwendung von eidgenössischem und kantonalem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von kantonalem Gesetzes- und Ordnungsrecht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 136 I 265 E. 2.3 S. 270; 135 I 302 E. 1 S. 305).

2.3 Die Einrichtung der Grundbuchämter, die Umschreibung der Kreise, die Ernennung und Besoldung der Beamten sowie die Ordnung der Aufsicht erfolgt durch die Kantone. Die kantonalen Vorschriften bedürfen, mit Ausnahme derjenigen über die Ernennung und Besoldung der Beamten, der Genehmigung des Bundes (Art. 953 ZGB). Die Kantone sind für allen Schaden verantwortlich, der aus der Führung des Grundbuches entsteht (Art. 955 ZGB). Die Amtsführung des Grundbuchverwalters unterliegt einer regelmässigen Aufsicht (Art. 956 Abs. 1 ZGB).

2.4 Gemäss Art. 177 des kantonalen Einführungsgesetzes vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB/ SG) bildet grundsätzlich jede politische Gemeinde einen Grundbuchkreis. Der Grundbuchverwalter wird vom Gemeinderat gewählt (Art. 178 Abs. 1 EGZGB/SG). Wählbar sind nur Personen, die im Besitze eines von der Aufsichtsbehörde ausgestellten Fähigkeitsausweises sind (Art. 179 EGZGB/SG). Die Aufsicht über die Grundbuchführung übt das zuständige Departement (des Innern: Art. 139 der kantonalen Einführungsverordnung vom 14. Dezember 1945 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EVZGB/SG]) aus (Art. 182 EGZGB/ SG). Die weiter erforderlichen Bestimmungen über das Grundbuchwesen, insbesondere über den zweckmässigen, sicheren und einheitlichen Einsatz der technischen Hilfsmittel für die Grundbuchführung und über die Stellvertretung des Grundbuchverwalters, werden auf dem Verordnungsweg erlassen (Art. 185 EGZGB/SG). Von dieser Befugnis hat die Regierung des Kantons St. Gallen mit dem Erlass der Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter Gebrauch gemacht, deren Änderung angefochten ist.

2.5 Aus dieser kantonalen Regelung ist klar ersichtlich, dass den Gemeinden im Kanton St. Gallen in Bezug auf die Regelung der Erneuerungsprüfung für die Inhaber des Fähigkeitsausweises keine Autonomie zukommt. Die Beschwerde erweist sich daher hinsichtlich der gerügten Verletzung der Gemeindeautonomie als von vornherein unbegründet.

2.6 Eine umfassendere Autonomie der Gemeinden ergibt sich auch nicht aus der von den Beschwerdeführern in ihrer Stellungnahme angerufenen Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102; nachfolgend: Charta). Diese beschränkt die Gemeindeautonomie ebenfalls auf die der Gemeinde "im Rahmen des Gesetzes" überlassenen Befugnisse (vgl. Art. 3).

3.

Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 85 KV/SG rügen, ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwiefern der dort geregelte Finanzausgleich durch die Neuerung betroffen sein könnte. Die Rüge ist offensichtlich unbegründet.

4.

4.1 Die Beschwerdeführer beanstanden nur die neue Regelung der Stellvertretung der Grundbuchverwalter; sie legen hingegen nicht dar, inwiefern die mit dem angefochtenen Nachtrag geänderten Art. 5 und 6 der Verordnung Bundesrecht oder kantonale verfassungsmässige Rechte verletzen sollen. Soweit sie rügen, die Zulassungsbedingungen würden gewisse Personen diskriminieren, betrifft dies den unveränderten Wortlaut von Art. 5 der Verordnung, der nur hinsichtlich der Anrechnung der Lehrzeit geändert hat; es ist darauf von vornherein nicht einzutreten (vgl. BGE 122 I 222 E. 1b/aa S. 224 f.).

4.2 Die Beschwerde vermag auch im Übrigen den Begründungsanforderungen in keiner Weise zu genügen. Denn die Beschwerdeführer versäumen es grundsätzlich, anhand einer Gegenüberstellung der bisherigen Regelung und der angefochtenen Änderung im Einzelnen aufzuzeigen, inwieweit der neue Wortlaut die von den Beschwerdeführern angerufenen Rechte verletzen soll.

4.3 Die Beschwerdeführer rügen, dass vor der angefochtenen Änderung der Verordnung weder Gemeinden noch Verbände angehört worden seien. Soweit sie sich dabei auf Art. 50 BV stützen, so enthält diese Bestimmung (Abs. 2 und 3) lediglich Vorgaben für das Handeln von Bundesbehörden. Art. 89 Abs. 3 KV/SG hält indessen fest, dass der Kanton bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet. Ähnlich, aber weniger verbindlich hält Art. 4 Ziff. 6 der Charta fest, dass die Gemeinden "so weit wie möglich" angehört werden.

Diese Bestimmungen könnten allenfalls verletzt werden, wenn der Kanton die Gemeinden in Bereichen, die zu einer Beschränkung der Gemeindeautonomie führen können, vor einer Ordnungsänderung nicht anhört (vgl. BGE 136 I 265 E. 3 S. 271 ff.). Die St. Galler Gemeinden verfügen nach dem Ausgeführten indessen über keine Autonomie. Art. 89 Abs. 3 KV/SG verlangt zwar in genereller Weise, dass die Auswirkungen auf die Gemeinden berücksichtigt werden, also auch in Bereichen, in denen sie über keine Autonomie verfügen. Doch räumt diese Bestimmung kein Anhörungsrecht ein. Unter diesen Umständen kann von einer Verletzung von Art. 89 Abs. 3 KV/SG bzw. Art. 4 Ziff. 6 der Charta keine Rede sein.

4.4 Dies gilt auch für Art. 6 Ziff. 1 der Charta, der lediglich die internen Verwaltungsstrukturen der Gemeinden erfasst; die Einrichtung der Grundbuchämter ist hingegen nach dem Ausgeführten eine über die interne Organisation hinausreichende kantonale Aufgabe.

4.5 Inwieweit Art. 8 Ziff. 3 der Charta verletzt sein soll, ist nicht ersichtlich, da keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen in Frage stehen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführer beanstanden die Neuregelung der Stellvertretung der Grundbuchverwalter als willkürlich, da unsachliche und unnötige Vorgaben gemacht würden.

5.2 Das Departement des Innern führt in seiner Vernehmlassung (Ziff. 1.4 und 2.3) aus, auf welchen sachlichen Überlegungen die Neuregelung beruht. Es gehe darum, das notwendige Fachwissen der Grundbuchverwalter-Stellvertreter sicherzustellen und dadurch zu gewährleisten, dass die Grundbuchämter auch bei Abwesenheit des Verwalters einwandfrei funktionierten. Der nur gelegentliche Einsatz der Stellvertreter stelle ein finanzielles Risiko für den primär haftenden Kanton dar; bei den Inspektionen würden zudem immer wieder Mängel festgestellt. Nach über sechs Jahren ohne regelmässige Grundbuchtätigkeit sei das notwendige Wissen in der Regel nicht mehr leicht abrufbar. Zudem seien viele Gesetzes- und Ordnungsänderungen bei vielen Stellvertretern viel zu wenig bekannt.

Diese Argumente, auf deren nähere Darstellung in der Vernehmlassung verwiesen werden kann, lassen die angefochtene Neuerung keineswegs als willkürlich erscheinen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführer rügen, mit der Neuregelung würden Juristen in der Verwaltung und patentierte Grundbuchverwalter, welche nicht vollumfänglich im Grundbuch tätig seien, massiv diskriminiert (Rechtsgleichheit).

6.2 Die Beschwerdeführer legen nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Änderung der Verordnung, soweit sie anfechtbar und auch angefochten ist, eine Diskriminierung der erwähnten Personen bewirken sollte.

7.

7.1 Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Damit ist das Begehren, die Regierung anzuweisen, bei der Ausarbeitung der Verordnung die Gemeinden und Betroffenen anzuhören sowie die Verfassungsgrundsätze einzuhalten, gegenstandslos geworden.

7.2 Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt, unter solidarischer Haftung.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Kanton St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Juli 2011

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Küng