

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 604/2020

Urteil vom 9. November 2020

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,

Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Andreas Güngerich und Anita Miescher,

gegen

Kanton Bern, handelnd durch den Regierungsrat, Staatskanzlei, Postgasse 68, 3000 Bern 8,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Genehmigungsbeschluss des Grossen Rats des Kantons Bern vom 3. Juni 2020 über die Genehmigung von Art. 12 der Verordnung des Regierungsrats über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV) vom 20. März 2020,

Beschwerde gegen die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV) des Regierungsrats des Kantons Bern vom 3. Juni 2020.

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 20. März 2020 hat der Regierungsrat des Kantons Bern gestützt auf Art. 91 der Verfassung des Kantons Bern (KV BE; SR 131.212; BSG 101.1) die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (nachfolgend: Notverordnung, CKV BE; BSG 101.2) erlassen. Die Notverordnung wurde am selben Tag vorerst mittels einer im Internet publizierten Medienmitteilung ausserordentlich veröffentlicht und trat am 21. März 2020 in Kraft. Alsdann wurde die Notverordnung am 22. April 2020 in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung ordentlich publiziert (BAG 20-022).

Gemäss Art. 1 CKV BE legt die Notverordnung die Rechtsgrundlagen fest, damit der Kanton Gesundheitsversorgungseinrichtungen sowie Unternehmen, Betriebe, Selbstständigerwerbende und Privatpersonen mit Soforthilfen und anderen Massnahmen finanziell unterstützen kann. Sodann bestimmt Art. 12 CKV BE unter anderem, dass Ausgaben des Kantons als Folge der Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise bei der Anwendung der Schuldenbremsen im Sinne von Art. 101a KV BE (Schuldenbremse für die laufende Rechnung) und Art. 101b KV BE (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) für das Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden.

B.

Der Grosse Rat des Kantons Bern erteilte mit Beschluss vom 3. Juni 2020 vollumfänglich die nach Art. 91 KV BE erforderliche Genehmigung der Notverordnung. Der Genehmigungsbeschluss vom 3. Juni 2020 wurde am 17. Juni 2020 in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht (BAG 20-059). Die genehmigte Fassung der Notverordnung sah eine Geltungsdauer bis zum 31. Juli 2020 vor. Mit den Änderungen vom 3. Juni 2020 und 19. August 2020 hat der Regierungsrat die Geltungsdauer der Notverordnung teilweise verlängert, wobei Art. 12 CKV BE bis zum 20. März 2021 gelten sollte. In der Herbstsession 2020 genehmigte der Grosse Rat die Notverordnung und deren Verlängerung grösstenteils ein weiteres Mal. Für Art. 12 CKV BE erteilte er mit Beschluss vom 7. September 2020 die Genehmigung hingegen nicht mehr.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 16. Juli 2020 gelangen A._____, B._____, C._____, D._____, E._____ und F._____ gemeinsam an das Bundesgericht. Sie beantragen, es seien der Beschluss des Grossen Rats des Kantons Bern vom 3. Juni 2020 über die Genehmigung von Art. 12 CKV BE vom 20. März 2020 sowie damit einhergehend Art. 12 CKV BE aufzuheben. Eventualiter sei festzustellen, dass der Beschluss des Grossen Rats des Kantons Bern vom 3. Juni 2020 über die Genehmigung von Art. 12 CKV BE vom 20. März 2020 sowie Art. 12 CKV BE verfassungswidrig seien.

Mit Verfügung vom 4. September 2020 hat das präsidierende Mitglied den Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Der Kanton Bern - vertreten durch den Regierungsrat und dessen Staatskanzlei - lässt sich vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. In formeller Hinsicht beanstandet er die Fristenwahrung und die Legitimation der Beschwerdeführer. In materieller Hinsicht vertritt er im Wesentlichen die Auffassung, die Ausserkraftsetzung der Schuldenbremsen sei verfassungskonform, da damit keine Normen mit Grundrechtsgehalt oder Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns betroffen seien. Die Beschwerdeführer replizieren mit gemeinsamer Eingabe vom 14. Oktober 2020.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 146 II 176 E. 1 S. 179; 141 II 113 E. 1 S. 116).

1.1. Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse (Art. 82 lit. b BGG; sogenannte hauptfrageweise oder abstrakte Normenkontrolle; vgl. BGE 143 I 1 E. 1.1 S. 4). Vorliegend richtet sich die Beschwerde unter anderem gegen einen einzelnen Artikel einer kantonalen Verordnung (Art. 12 CKV BE). Dies ist zulässig, da es sich um eine Bestimmung eines kantonalen Erlasses im Sinne von Art. 82 lit. b BGG handelt. Indessen handelt es sich beim Genehmigungsbeschluss des Grossen Rats vom 3. Juni 2020 weder um ein Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 82 lit. b BGG noch um den einschlägigen Streitgegenstand (vgl. BGE 138 I 171 E. 3.3.1 S. 178; Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.1, nicht publ. in: BGE 143 I 272). Insoweit sich die Beschwerde gegen den Genehmigungsbeschluss vom 3. Juni 2020 richtet, ist auf sie daher nicht einzutreten.

1.2. Die Kantone sind weder durch die Bundesverfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur hauptfrageweisen (abstrakten) Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse einzusetzen. Verzichtet ein Kanton auf die Möglichkeit der innerkantonalen abstrakten Normenkontrolle, entfällt dadurch die Pflicht, den innerkantonalen Instanzenzug zu durchlaufen. Diesfalls ist vor Bundesgericht unmittelbar der kantonale Erlass Anfechtungsobjekt (Art. 87 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 143 I 1 E. 1.2 S. 4; 142 V 395 E. 1.1 S. 396 f.). Der Kanton Bern kennt - im Unterschied zu kommunalen Erlassen - keine abstrakte Normenkontrolle gegen kantonale Erlasse (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG BE; BSG 155.21] i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b VRPG BE; vgl. auch BGE 136 I 17 E. 1.1 S. 20; Urteil 1C 181/2019 vom 29. April 2020 E. 1.1, zur Publikation vorgesehen). Soweit sich die Eingabe gegen Art. 12 CKV BE richtet und die Beschwerdeführer dessen Aufhebung verlangen, steht daher unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen.

1.3. 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. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (vgl. BGE 142 V 395 E. 2 und E. 4 S. 397 ff.; 138 I 435 E. 1.6 S. 445; 136 I 17 E. 2.1 S. 21).

1.3.1. Die Beschwerdeführer bringen vor, vorliegend sei eine Bestimmung zu beurteilen, die die aus den Sofortmassnahmen der Notverordnung resultierenden Kosten den Schuldenbremsen im Sinne von Art. 101a KV BE und Art. 101b KV BE entzögen. Ein durch diese Kosten verursachtes Defizit müsse in der Folge nicht ausgeglichen werden. Die Ausserkraftsetzung der Schuldenbremsen stünde einem geordneten Abbau des aus den Sofortmassnahmen entstandenen Defizits entgegen und könne zu einer Verschlechterung des kantonalen Staatshaushalts führen. Der angefochtene Art. 12 CKV BE habe einen allgemeinen finanzpolitischen Regelungsgehalt. Von ihm betroffen seien sämtliche Personen, die dem Staatshaushalt des Kantons Bern unterworfen seien. Bei den Beschwerdeführern handle es sich um Steuerzahlerinnen und Steuerzahler im Kanton Bern, die von einer aufgrund der Verschlechterung des Staatshaushalts erforderlichen Steuererhöhung unmittelbar tangiert wären. Sie seien von Art. 12 CKV BE demnach unmittelbar betroffen und verfügten über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Bestimmung.

1.3.2. Nach Auffassung des Kantons Bern stellen die Schuldenbremsen nach Art. 101a KV BE und Art. 101b KV BE Instrumente der kantonalen Finanzplanung und Rechnungslegung dar, die sich an den Regierungsrat und an den Grossen Rat richteten. Die Beschwerdeführer seien als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht Adressaten dieser Norm und von der Bestimmung weder unmittelbar noch mittelbar betroffen. Lediglich ein Beschwerdeführer sei als Mitglied des Grossen Rats möglicherweise Adressat, indes ebenso nicht unmittelbar in seinen individuellen rechtlichen und tatsächlichen Interessen betroffen. Ausserdem hätten die kantonale Finanzplanung und Rechnungslegung keine direkten Auswirkungen auf die Steuerbelastung. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer verhindere Art. 12 CKV BE vielmehr, dass infolge der im Jahr 2020 anfallenden Kosten zur Bewältigung der Coronavirus-Krise eine Steuererhöhung ins Auge gefasst werden müsste, nur damit die Vorgaben der Schuldenbremsen eingehalten werden könnten.

1.3.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer fehlt ihnen die unmittelbare Betroffenheit durch die angefochtene Bestimmung. Was sie vorbringen, ist lediglich geeignet, eine minimale Wahrscheinlichkeit einer mittelbaren Betroffenheit aufzuzeigen. Sie machen geltend, dass eine Verschlechterung des kantonalen Staatshaushalts künftig zu einer potenziellen Steuererhöhung führen könnte. Dabei beachten sie nicht, dass dies - wenn überhaupt - bloss eine mittelbare Folge von Art. 12 CKV BE sein könnte. Vielmehr lässt sich - wie die Beschwerdeführer selbst dartun - nicht abschätzen, ob die Schuldenbremsen infolge eines Defizits denn auch zur Anwendung gelangen würden und ob künftige Steuererhöhungen unabhängig von der Anwendbarkeit oder Ausserkraftsetzung der Schuldenbremsen verhindert werden könnten oder ohnehin drohten.

1.3.4. Ausserdem ist die vorliegende Angelegenheit von Konstellationen abzugrenzen, in denen eine steuerpflichtige Person eine abstrakte Überprüfung des kantonalen steuerrechtlichen Erlasses verlangt, obwohl sie die strittige Steuer nicht zu entrichten hat. Zur Anfechtung eines kantonalen Steuererlasses sind grundsätzlich die im betroffenen Kanton steuerpflichtigen Personen legitimiert, selbst wenn sich ein an andere steuerpflichtige Personen gewährter Vorteil nicht direkt zu ihrem Nachteil auswirkt (vgl. BGE 141 I 78 E. 3.1 S. 81; 136 I 49 E. 2.1 S. 53 f.). Deshalb kann ein neuer oder revidierter steuerrechtlicher Erlass, der zu geringeren Steuereinkünften führen könnte, mit dem Argument (hauptfrageweise) angefochten werden, dieser bedinge potenziell anderweitige Steuererhöhungen (vgl. Urteile 2C 463/2017 und 2C 466/2017 vom 9. August 2019 E. 1.3). Vorliegend ist indes kein kantonaler Steuererlass Anfechtungsobjekt (vgl. E. 1.1 f. hiervor). Würde die Legitimation ausserhalb der hauptfrageweisen Anfechtung von kantonalen Steuererlassen in jedem Fall bereits mit dem Argument bejaht, es könnten Steuererhöhungen drohen, wären sämtliche kantonalen Erlasse, die staatliche Leistungen vorsehen oder Ausgaben verursachen, von jeder steuerpflichtigen Person mit Wohnsitz im jeweiligen Kanton hauptfrageweise anfechtbar, auch wenn sie künftig von der angefochtenen Norm in keiner Weise betroffen wären (vgl. auch Urteil 2C 681/2019 vom 30. April 2020 E. 3). Das Erfordernis der virtuellen Betroffenheit wäre in der Folge hinfällig. In diesem Sinne sind Beschwerden nicht zulässig, die im Interesse der Allgemeinheit oder der richtigen Gesetzesanwendung geführt werden (vgl. BGE 136 I 49 E. 2.1 S. 54).

1.3.5. Es mag möglicherweise zutreffen, dass - wie die Beschwerdeführer dartun - eine stärkere Betroffenheit als jene einer Steuerzahlerin und eines Steuerzahlers vorliegend nicht denkbar sei. Sie

machen deshalb geltend, werde ihre Legitimation verneint, wäre eine abstrakte Normenkontrolle des angefochtenen Artikels gänzlich ausgeschlossen. Für die Beschwerdelegitimation ist dieses Vorbringen jedoch nicht ausschlaggebend. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV gibt keinen Anspruch darauf, dass jedermann jedes staatliche Handeln ungeachtet prozessualer Vorschriften auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen lassen kann (vgl. BGE 139 II 185 E. 12.4 S. 218; Urteile 2C 651/2019 und 2C 700/2019 vom 21. Januar 2020 E. 5.1.1; vgl. auch BGE 141 I 172 E. 4.4.1 S. 180). Vorliegend prüfte der Grosse Rat die Notverordnung und genehmigte sie zunächst am 17. Juni 2020. Nachdem dessen Finanzkommission unter anderem ein Gutachten zur Frage der Rechtmässigkeit von Art. 12 CKV BE eingeholt hatte, erteilte der Grosse Rat mit Beschluss vom 7. September 2020 die Genehmigung für die entsprechende Bestimmung nicht mehr. Damit erfolgte eine anderweitige, kantonal-verfassungsrechtlich vorgesehene (demokratische) Normenkontrolle ausserhalb eines (bundes-

) gerichtlichen Verfahrens, die auch den Bedenken der Beschwerdeführer Rechnung trägt. Insoweit ist auch fraglich, ob die Beschwerdeführer noch ein aktuelles, schützenswertes Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG an der Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit haben.

1.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführer von Art. 12 CKV BE, der die Schuldenbremsen im Sinne von Art. 101a KV BE (Schuldenbremse für die laufende Rechnung) und Art. 101b KV BE (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) für die Ausgaben des Kantons als Folge der Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise ausser Kraft setzt, weder aktuell noch virtuell besonders berührt sind. Es besteht keine (minimale) Wahrscheinlichkeit, dass die Beschwerdeführer von der angefochtenen Bestimmung früher oder später einmal unmittelbar betroffen sind. Damit ist das Erfordernis im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG nicht erfüllt.

2.

Nach dem Dargelegten ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mangels Beschwerdelegitimation nicht einzutreten. Diesem Verfahrensausgang entsprechend haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird nicht eingetreten.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. November 2020

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger