



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 16. Januar 2018 (810 17 303)

Gemeinderecht

Finanzausgleich / Beschwerdelegitimation

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan
Suter

Beteiligte **Einwohnergemeinde A._____**, Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Nach- und Rückzahlung Ressourcenausgleich 2016 und 2017
(RRB Nr. 1507 vom 31. Oktober 2017)

A. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) regelte mit Beschluss Nr. 1507 vom 31. Oktober 2017 Nach- und Rückzahlungen der Ressourcenausgleiche 2016 und 2017. Mit diesem Entscheid setzte er eine Änderung der Finanzausgleichsverordnung um, die er am 24. Oktober 2017 beschlossen und rückwirkend per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt hatte (GS 2017.054). Im Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2017 wurde zusammengefasst ausgeführt, im Finanzausgleich werde das Ausgleichsniveau jeweils für drei Jahre auf Verordnungsstufe festgelegt. Die Gebergemeinden bezahlten aus diesem Grund nicht jedes

Jahr genau denjenigen Betrag, welchen die Empfängergemeinden erhielten. Die Differenzen würden über den Ausgleichsfonds abgewickelt. Ziel sei es, das Ausgleichsniveau so festzulegen, dass sich die Einlagen und Entnahmen über die drei Jahre ausglich. Die der Festsetzung des Ausgleichsniveaus im Jahr 2016 zu Grunde gelegten pessimistischen Wirtschaftsprognosen hätten sich nicht bewahrheitet. Die tatsächlichen Steuererträge der Gemeinden seien in den Jahren 2016 und 2017 vielmehr stark angestiegen, weshalb es zu grossen Einlagen in den Ausgleichsfonds gekommen sei. Die Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich habe den Fondsbestand als zu hoch erachtet und dem Regierungsrat einstimmig vorgeschlagen, das Ausgleichsniveau mittels einer Anpassung der Finanzausgleichsverordnung rückwirkend für die Jahre 2016 bis 2018 anzuheben. Damit könne der Bestand des Ausgleichsfonds um Fr. 46.4 Mio. gesenkt werden. Der Regierungsrat war den Empfehlungen gefolgt und hatte die Verordnung in diesem Sinne angepasst. In seinem Beschluss vom 31. Oktober 2017 nahm er eine Differenzberechnung zwischen dem neu festgelegten und dem alten Ausgleichsniveau vor und hielt die sich für die einzelnen Gemeinden ergebenden Änderungen in tabellarischer Form fest. Für sieben Gebergemeinden, die den Ressourcenausgleich mit der maximalen Abschöpfungsquote von 15 % ihrer Steuerkraft alimentiert hatten, ergab sich keine Änderung. Für die restlichen Gebergemeinden resultierten Teilrückzahlungen in der Höhe von Fr. 87.-- und für die Empfängergemeinden Nachzahlungen von Fr. 145.-- pro Einwohner und Jahr.

B. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2017 hat die Einwohnergemeinde A.____ mit Eingabe vom 7. November 2017 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben mit dem Antrag, der Beschluss sei unter o/e-Kostenfolge vollumfänglich aufzuheben. In der am 10. Januar 2018 eingereichten Beschwerdebeurteilung rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Legalitätsprinzips, des Gewaltenteilungsprinzips sowie des Rückwirkungsverbots. Sie führt im Wesentlichen aus, bei der Beurteilung der Beschwerde sei vorfrageweise die Verordnungsänderung vom 24. Oktober 2017 auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Das Finanzausgleichsgesetz enthalte die klare Bestimmung, dass das Ausgleichsniveau für jeweils drei Jahre gelte. Im Jahre 2016 sei dieses Niveau verbindlich festgelegt worden. Die Verordnungsänderung, welches das Ausgleichsniveau rückwirkend anpasse, widerspreche dem übergeordneten Recht und sei deshalb unzulässig gewesen. Für Rück- und Nachzahlungen aus dem Ausgleichsfonds fehle zudem eine Kompetenzzuweisung an den Regierungsrat. Dieser habe sich Kompetenzen angemasst, welche dem Gesetzgeber vorbehalten seien, wodurch er zusätzlich das Gewaltenteilungsprinzip verletzt habe.

C. Das Kantonsgericht hat auf die Einholung einer Vernehmlassung verzichtet.

Die Präsidentin zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Das Gericht wen-

det das Recht von Amtes wegen an. Es prüft insbesondere, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 VPO).

2.1 Zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist nach der allgemeinen Legitimationsklausel befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird. Einwohnergemeinden sind im Rahmen des Finanzausgleichs als Verfügungsadressaten formell beschwert und qualifiziert in der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit berührt, weshalb sie grundsätzlich zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde befugt sind (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 13. September 2017 [810 16 386] E. 1; KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 2; KGE VV vom 30. Juni 2010 [810 09 440] E. 1.2; Urteil des BGer 2C_296/2016 vom 26. April 2016 E. 1.1).

2.2 Die Voraussetzungen von § 47 Abs. 1 lit. a VPO müssen kumulativ erfüllt sein. Erforderlich ist somit neben der formellen Beschwer und der materiellen Beschwer in der Form eines besonderen Berührtseins auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Letzteres besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn die beschwerdeführende Person mit ihrem Anliegen obsiegt und dadurch ihre tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Die Beschwerde dient nicht dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns zu überprüfen, sondern der beschwerdeführenden Partei einen praktischen Vorteil zu verschaffen. Mit anderen Worten muss das erfolgreiche Rechtsmittel einen Nachteil wirtschaftlicher, ideeller, materieller oder anderweitiger Natur vermeiden, welchen der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Das blosses Anliegen, Dritten einen (behaupteterweise) rechtswidrigen Vorteil zu verwehren, kann nicht zur Legitimation ausreichen, wenn es nicht mit einem eigenen schutzwürdigen Vorteil korreliert (KGE VV vom 13. September 2017 [810 16 365] E. 2.2; KGE VV vom 21. Januar 2015 [810 14 314] E. 2.1; vgl. auch BGE 141 II 307 E. 6.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 940 ff.).

3. Im angefochtenen Entscheid wird ausgeführt, dass die Änderung des Ausgleichsniveaus für Gemeinden, die den Ressourcenausgleich in den Jahren 2016 und 2017 mit 15 % ihrer Steuerkraft alimentiert hatten, ohne Auswirkungen bleibe. Die Beschwerdeführerin ist eine solche Gemeinde. Die Zahlungstabelle weist in ihrem Fall denn auch eine Differenz von Fr. 0.-- aus. Die Beschwerdeführerin bestreitet in ihrer Beschwerdebegründung nicht, dass der angefochtene Entscheid in ihrem Fall keine unmittelbaren Auswirkungen zeitigt und dessen Aufhebung ihre rechtliche oder tatsächliche Lage dementsprechend nicht direkt beeinflussen würde.

4.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich vielmehr auf ein eigenes schutzwürdiges Interesse daran, dass der Ausgleichsfonds ausreichend dotiert bleibe. Sie befürchtet, dass sie bei ungenügenden Reserven in schlechten Steuerjahren zusätzliche Pro-Kopf-Beiträge an den Ausgleichsfonds gemäss § 2a Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 25. Juni 2009 werde entrichten müssen, da daraus auch die Härtebeiträge (§ 8 FAG) und die Übergangsbeiträge (§ 21 FAG) finanziert werden müssten. Nähere Ausführungen hierzu enthält die Beschwerdebegründung nicht.

4.2 Unter Umständen kann der praktische Nutzen der Beschwerdeführung auch in der Abwendung eines Risikos liegen. Dazu muss dem drohenden Nachteil aber eine nicht unbedeutende Schwere zukommen und der Schadenseintritt relativ wahrscheinlich sein - bloss geringfügige, unwahrscheinliche Beeinträchtigungen reichen nicht aus (BGE 123 II 376 E. 4b; BGE 121 II 176 E. 3a; BVGE 2007/20 E. 2.4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 942; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, Rz. 1434). Im vorliegenden Fall wird der Regierungsrat das Ausgleichsniveau im Rahmen der vom Gesetz vorgesehenen regelmässigen Überprüfung im kommenden Jahr für die Periode 2019 bis 2021 neu festzulegen haben (vgl. § 5 Abs. 3 FAG). Bei diesem Schritt könnte (und müsste) er eine Fehlentwicklung des Fondsbestands korrigieren. Eine allfällige Unterdotierung des Ausgleichsfonds kann somit realistischerweise nur das Jahr 2018 und allenfalls noch das Jahr 2019 betreffen. Bezüglich der Abflüsse aus dem Fonds ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für die Übergangsbeiträge gesetzlich fixiert und damit betragsmässig heute schon genau bekannt sind (vgl. § 21 FAG i.V.m. § 16 der Finanzausgleichsverordnung [FAV] vom 15. März 2016). Was die von der Beschwerdeführerin angesprochenen Härtebeiträge betrifft, so können seit dem Jahr 2010 nur noch Einwohnergemeinden in den Genuss von Härtebeiträgen kommen (vgl. § 8 Abs. 1 FAG). In den Jahren 2010 bis 2016 wurden Einwohnergemeinden Härtebeiträge von im Durchschnitt jährlich rund Fr. 380'000.-- zugesprochen. Der höchste einzelne Beitrag belief sich dabei auf Fr. 700'000.-- (vgl. den im Internet abrufbaren Kurzbericht des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Landschaft zu den Härtebeiträgen 2003 bis 2016). Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass in naher Zukunft mehrere aussergewöhnlich hohe Härtebeiträge bewilligt würden, so bewegte sich deren Gesamtsumme - verglichen mit den durch den Ressourcenausgleich im Ausgleichsfonds ausgelösten Geldflüssen - immer noch in einer untergeordneten Grössenordnung. Die Ausgabenentwicklung des Ausgleichsfonds ist damit für die nächsten Jahre relativ genau abschätzbar. Damit das von der Beschwerdeführerin befürchtete Szenario eintritt, müssten die Steuereinnahmen in naher Zukunft unvermittelt schwer einbrechen. Dafür bestehen keinerlei Hinweise. Auch die Beschwerdeführerin selbst rechnet nicht mit einer solchen Entwicklung (vgl. den Finanzplan 2016 bis 2020 der Gemeinde A.____, der für die kommenden Jahre von steigenden Steuereinnahmen ausgeht). Die nach heutigem Kenntnisstand als rein theoretisch und weit entfernt zu bezeichnende Möglichkeit eines kurz bevorstehenden Einbruchs der Steuereinnahmen in historischem Ausmass, der zu einer bedeutsamen Unterdeckung des Ausgleichsfonds führt und damit wiederum eine Erhöhung der Pro-Kopf-Beiträge an den Ausgleichsfonds nach sich zieht, kann nicht als ernsthaft drohender Nachteil anerkannt werden. Eine derartig unwahrscheinliche Beeinträchtigung verschafft der Beschwerdeführerin kein ausreichend schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung, zumal Gemeinwesen nach der Rechtsprechung nur restriktiv zur auf die allgemeine Legitimi-

onsklausel gestützten Beschwerdeführung zuzulassen sind (vgl. KGE VV vom 12. April 2017 [810 17 95] S. 2; KGE VV vom 3. Juni 2009, in: BLKGE 2009 S. 306 E. 3.5; BGE 141 II 161 E. 2.1).

4.3 Der Beschwerdeführerin geht es denn auch offensichtlich nicht um die Abwendung einer drohenden Erhöhung der Pro-Kopf-Beiträge an den Ausgleichsfonds. Sie erachtet vielmehr das Vorgehen des Regierungsrates, das Ausgleichsniveau per Verordnungsänderung rückwirkend anzupassen, für unzulässig. Gegen die beanstandete Teilrevision der Finanzausgleichsverordnung selber hat sie allerdings keine Erlassbeschwerde (§ 27 ff. VPO) erhoben. Für die Legitimation zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde genügt das von ihr vorgebrachte allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung generell nicht (KGE VV vom 23. August 2017 [810 17 55] E. 1; BGE 140 V 321 E. 2.1.1; BGE 135 II 145 E. 6; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 1464). Diese Regel gilt auch bei Verfügungen des Kantons, die den Finanzausgleich betreffen. Auch dort kann sich eine Gemeinde nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts nur auf die allgemeine Legitimationsklausel berufen, wenn sie in spezifischer Weise betroffen ist und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht (KGE VV vom 13. September 2017 [810 16 386] E. 1). Ebenso wenig berechtigt die Wahrnehmung sonstiger ausschliesslich öffentlicher Interessen zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde (vgl. BGE 135 II 172 E. 2.1; BGE 131 II 587 E. 3). Soweit die Beschwerdeführerin den Abbau des Fondsbestands aus praktischen und politischen Gründen für inopportun erachtet, vermag sie damit ebenfalls kein schutzwürdiges Interesse darzutun.

5. Nach dem Gesagten vermag die Beschwerdeführerin keinen (anerkanntswerten) praktischen Nutzen ihrer Beschwerdeführung aufzuzeigen. Ihr fehlt im vorliegenden Fall das schutzwürdige Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Sie ist dementsprechend nicht nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde befugt. Auch hat der kantonale Gesetzgeber keine spezialgesetzliche Sondernorm geschaffen, welche der Gemeinde im vorliegenden Fall eine abstrakte Beschwerdebefugnis nach § 47 Abs. 1 lit. b VPO einräumen würde. Die Beschwerdelegitimation nach § 47 Abs. 1 lit. c VPO fällt schliesslich ausser Betracht, da sie der Gemeinde nur gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen des Kantons offensteht (KGE VV vom 1. November 2017 [810 17 125] E. 3.1; KGE VV vom 5. September 2007, in: BLKGE 2007 S. 153 E. 2.3). Auf die verwaltungsgerichtliche Beschwerde kann somit mangels Beschwerdelegitimation nicht eingetreten werden.

6. Sinngemäss erhebt die Beschwerdeführerin zugleich Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. Nach § 41 VPO können die Einwohner- und Bürgergemeinden Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons wegen Verletzung der Gemeindeautonomie beim Verfassungsgericht anfechten. In diesen Fällen haben die Körperschaften kein zusätzliches schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung darzutun; vielmehr ergibt sich die materielle Beschwer aus der gerügten Autonomieverletzung. Allerdings muss die Gemeinde als Legitimationsvoraussetzung ausreichend begründen, worin die behauptete Verletzung der Autonomie liegen soll. Sie hat in ihrer Beschwerdeschrift aufzuzeigen, dass sie durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist bzw. inwiefern sie im betreffenden Sachbereich einen relativ erheb-

lichen Entscheidungsspielraum haben soll (BGE 140 I 90 E. 1.1; Urteil des BGer 2C_214/2015 vom 6. August 2015 E. 1.2.2; RENÉ WIEDERKEHR, Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens nach Art. 89 Abs. 1 BGG, recht 2016, S. 83; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., Rz. 1493 ff.). Die Beschwerdebegründung enthält diesbezüglich keinerlei Ausführungen. Die Beschwerdeführerin behauptet damit nicht, dass ihr das kantonale Recht auf dem Gebiet des Finanzausgleichs überhaupt einen Entscheidungsspielraum einräumt (zu Recht: Beim Finanzausgleich kommt den Gemeinden kein Selbstbestimmungsrecht zu, vgl. KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 7.2; BGE 135 I 43 E. 1.2). Wenn die Beschwerdeführerin im Weiteren diverse Verfassungsparagraphen anruft und diesen den Gehalt einer verfassungsmässigen Garantie beimisst, so ist dies von vornherein unbehelflich. Im Rahmen einer Autonomiebeschwerde kann die Gemeinde nur eine Verletzung anderer Verfassungsgrundsätze rügen, soweit deren Verletzung mit dem streitigen Eingriff in die Autonomie in engem Zusammenhang steht (BGE 131 I 91 E. 1; BGE 129 I 313 E. 4.1). Im Übrigen ist sie zur Anrufung allgemeiner verfassungsrechtlicher Garantien nicht legitimiert (vgl. Urteil des BGer 8C_650/2009 vom 21. Januar 2010 E. 7.1; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler et al. [Hrsg.], Stämpfli-Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Bern 2015, Rz. 86 zu Art. 89 BGG). Aus den genannten Gründen sind vorliegend die Eintretensvoraussetzungen für die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie nicht erfüllt.

7. Zusammenfassend sind vorliegend offenkundig weder die Eintretensvoraussetzungen zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde nach § 43 ff. VPO noch diejenigen zur Autonomiebeschwerde nach § 41 VPO erfüllt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin existiert auch kein verfassungsunmittelbares Rechtsmittel, mit dem Gemeinden auf dem Gebiet des Finanzausgleichs gegen den Kanton vorgehen könnten. Auf die Beschwerde ist demnach im einzelrichterlichen Verfahren nicht einzutreten (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

8. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 300.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen. Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'100.-- ist ihr zurückzuerstatten. Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 21 Abs. 1 VPO). Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen.

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 300.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. Der zu viel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'100.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.
 4. Eine Kopie der Beschwerdebegründung vom 10. Januar 2018 wird dem Beschwerdegegner zur Kenntnisnahme zugestellt.

Präsidentin

Gerichtsschreiber