

BGer 2C 726/2022 vom 11. Dezember 2023

Bundesgericht, 2023-12-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_726_2022

FR: TF 2C 726/2022 du 11 décembre 2023

IT: TF 2C 726/2022 del 11 dicembre 2023

Regeste

Finanzausgleich 2021 | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen das kantonal letztinstanzliche (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich für die Begründung ihrer Legitimation auf das allgemeine Beschwerderecht im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG .

E. 1.2.1

Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. 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, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (vgl. BGE 147 II 227 E. 2.3.2; 141 II 161 E. 2.1).

E. 1.2.2

Eine erhebliche Betroffenheit des Gemeinwesens im Sinne der Rechtsprechung wird namentlich im Bereich der Sozialhilfe (vgl. BGE 140 V 328 E. 6) sowie beim interkommunalen Finanzausgleich und ähnlichen Regelungen anerkannt (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.3; 135 II 156 E. 3.3). In der vorliegenden Angelegenheit macht die Beschwerdeführerin in vertretbarer Weise geltend, dass sie vom angefochtenen Urteil in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt ist, zumal - der Auffassung der Beschwerdeführerin nach - ihrem kommunalen Finanzhaushalt ein Härteausgleichsbeitrag in der Höhe von Fr. 15.9 Mio. pro Jahr entgeht (vgl. auch Urteile 2C_14/2022 vom 6. April 2023 E. 1.2.2; 2C_553/2021 vom 21. Februar 2022 E. 1; 2C_455/2020 vom 2. Dezember 2020 E. 1, nicht publ. in: BGE 147 I 173 ; 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E. 1.2 i.f.). Folglich ist die Beschwerdeführerin in der vorliegenden Angelegenheit gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG beschwerdeberechtigt.

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin stellt einen kassatorischen Antrag um Aufhebung des angefochtenen Urteils und Rückweisung der Angelegenheit an das Finanzdepartement oder eventualiter an die Vorinstanz. Soweit das Bundesgericht reformatorisch entscheiden kann, darf sich die beschwerdeführende Partei wegen der reformatorischen Natur der Rechtsmittel grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung der Angelegenheit zu beantragen. Sie muss vielmehr einen Antrag in der Sache stellen (Art. 107 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 133 III 489 E. 3.1). Allerdings stellt sich vorliegend die Frage, ob das Bundesgericht befugt ist, selbst in der Sache zu entscheiden, da es um eine Entscheidung geht, die ausschliesslich auf kantonalem Recht beruht (vgl. BGE 134 III 379 E. 1.3; Art. 189 BV). Unabhängig davon geht aus der Beschwerdebegründung nach Treu und Glauben zweifelsfrei hervor (vgl. BGE 137 II 313 E. 1.3; 133 II 409 E. 1.4.1), dass die Beschwerdeführerin eine Erhöhung des Härteausgleichsbeitrags für das Jahr 2021 zu ihren Gunsten um Fr. 15.9 Mio. verlangt (vgl. auch E. 4.4.3.2 hiernach). Bei dieser Ausgangslage liegt ein zulässiges Rechtsbegehren vor.

E. 1.4

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4; 133 II 249 E. 1.4.2). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird sodann vom Bundesgericht nur daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot oder das Rechtsgleichheitsgebot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1

; 138 I 143 E. 2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz erwäge, dass die Globalbilanz 3 durch Verweisung in § 20c FAG/LU zum Gesetzesinhalt geworden sei. Die Vorinstanz habe aber weder die vorinstanzlich vorgetragenen Rügen gegen die Globalbilanz 3 behandelt noch die Berechnungsgrundlagen der Globalbilanz 3 vollständig ediert. Die Vorinstanz, so die Beschwerdeführerin weiter, hätte prüfen müssen, ob die Globalbilanz 3 zu rechtsungleichen oder willkürlichen Resultaten führe. Zwar verweise § 20c FAG/LU als Verweisungsnorm auf die Globalbilanz 3 als Verweisungsobjekt. Eine Verweisung entbinde das Gericht indes nicht davon, das Verweisungsobjekt auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen. Der Inhalt des Verweisungsobjekts - vorliegend die Berechnungen in der Globalbilanz 3 - müsse in allen Teilen übergeordnetem Recht entsprechen. Indem die Vorinstanz die Rechtskonformität nicht geprüft habe, verletze sie Art. 29 Abs. 2 BV .

E. 3.2

Die Vorinstanz erwägt, mit der Verweisung auf die Globalbilanz 3 habe sich der kantonale Gesetzgeber nicht auf eine Norm bezogen, sondern auf die tabellarische Zusammenstellung der gemeindeweisen Auswirkungen, die der Gesetzgeber mit dem Mantelerlass AFR18 prognostiziert habe. Gestützt auf eine Auslegung der Verweisung in § 20c FAG/LU gelangt die Vorinstanz im Weiteren zum Schluss, dass es sich bei § 20c Abs. 1 und Abs. 2 FAG/LU um eine statische Verweisung auf die frankenmässig in der Globalbilanz 3 genannten Beträge des Härteausgleichs handle (vgl. E. 3.5 f. des angefochtenen Urteils; vgl. auch E. 4.3 hiernach). Die Beträge des Härteausgleichs stünden zwar nicht frankenmässig beziffert in § 20c FAG/LU, seien aber durch die statische Verweisung Teil von § 20c FAG/LU. Dementsprechend, so die Vorinstanz folgernd, spiele die Berechnungsweise der Globalbilanz 3 keine Rolle. Eine Nachberechnung oder Überprüfung der Berechnung im Zuge des vorinstanzlichen Verfahrens würde an den vom Gesetzgeber im Gesetz festgelegten Beträgen nichts mehr ändern. Die Berechnung und Festlegung der einzelnen der Globalbilanz 3 zugrunde liegenden Positionen sei nicht entscheidrelevant und daher nicht zu prüfen (vgl. E. 5.4.4 des angefochtenen Urteils).

E. 3.3

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Anspruch auf rechtliches Gehör räumt der betroffenen Person unter anderem einen Begründungsanspruch ein. Es ist allerdings nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss derart abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn in voller Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 ; 136 I 229 E. 5.2 ; 134 I 83 E. 4.1).

E. 3.4

Die Vorinstanz begründet nachvollziehbar, weshalb sie die Rügen der Beschwerdeführerin zur Berechnung der einzelnen Positionen der Globalbilanz 3 nicht geprüft hat. Nach Auffassung der Vorinstanz sind die in der Globalbilanz 3 ausgewiesenen Berechnungsergebnisse vom kantonalen Gesetzgeber betragsmässig in das kantonale Gesetz aufgenommen worden. Es sei deshalb lediglich zu prüfen, ob die Anwendung dieser Beträge zu einem (bundes-) rechtswidrigen Ergebnis führe, nicht aber, ob die Berechnung als solche rechtswidrig erfolgt sei. Entsprechend hält die Vorinstanz die Überprüfung der einzelnen Positionen der Globalbilanz 3 für nicht entscheidrelevant und eine Einsicht in die Berechnungsgrundlagen für nicht notwendig. Unter dem Gesichtspunkt des Gehörsanspruchs ist dieses Vorgehen nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat nur die für den Entscheid wesentlichen Punkte zu prüfen. Die formelle Rüge der Beschwerdeführerin zielt im Kern denn auch auf die materielle Würdigung der Vorinstanz, zumal die Beschwerdeführerin geltend macht, die Beträge des Härteausgleichs seien für die sechs Jahre nicht betragsmässig fixiert, sondern jedes Jahr neu zu berechnen. Ob diese Auffassung der Beschwerdeführerin in der Sache zutrifft, ist nicht im Rahmen der Gehörsrüge zu prüfen (vgl. dazu E. 4 hiernach). Nicht hinreichend begründet sind im Übrigen die Beanstandungen, die von der Vorinstanz und vom Regierungsrat edierten Berechnungsgrundlagen der Globalbilanz 3 seien unzureichend und die Beschwerdeführerin hätte vor dem Erlass der Globalbilanz 3 angehört werden müssen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 3.5

Nach dem Dargelegten liegt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV vor. Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang ebenso eine Verletzung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV. Inwiefern eine solche Verletzung vorliegt, ist allerdings weder offenkundig noch hinreichend begründet (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt in der Sache eine Verletzung des Willkürverbots, des Rechtsgleichheitsgebots sowie des Legalitäts- und Gewaltenteilungsprinzips.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin führt aus, entgegen der vorinstanzlichen Auffassung komme dem Härteausgleich eine "Schlüsselrolle" im Mantelerlass AFR18 zu. Der Härteausgleichsbeitrag werde durch eine Verweisung auf die von einer Projektgruppe erarbeitete Globalbilanz 3 festgelegt und sei nicht von einem demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgan erlassen worden. Die Verweisung verletze daher das Legalitäts- und Gewaltenteilungsprinzip. Im Weiteren stütze sich die Globalbilanz 3 auf unsachliche Kriterien ab, die Berechnungsweise sei nicht geeignet, die finanziellen Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzreform 18 zu modellieren und die Globalbilanz 3 enthalte Elemente, die keine Auswirkungen auf die Vorlage zeitigten. Die Berechnung der Globalbilanz 3 basiere im Übrigen auf Zahlen aus dem Jahr 2016. Die Differenz, so die Beschwerdeführerin weiter, zwischen der von ihr aufgezeigten effektiven Nettobelastung von Fr. 21.6 Mio. im Vergleich zu der in der Globalbilanz 3 angenommenen Belastung von Fr. 5.69 Mio. sei entgegen der vorinstanzlichen Würdigung erheblich. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin halte die Globalbilanz 3 und die Verweisung darauf in § 20c FAG/LU dem Willkürverbot nicht stand. Die Beschwerdeführerin bemängelt sodann, dass sich der

Mantelerlass AFR18 auf die Gemeinden unterschiedlich auswirke. Gemeinden, in denen - vereinfacht ausgedrückt - eine unterdurchschnittliche Anzahl Schülerinnen und Schüler leben würden, die kaum Wasserbauprojekte zu realisieren hätten und die überdurchschnittlich viele Einnahmen durch Sondersteuern verzeichneten, würden durch den Mantelerlass AFR18 pro Kopf stark belastet. Dies treffe beispielsweise auf die Beschwerdeführerin zu. Aus diesem Grund werde die Finanzierung der Reform mit einem Härteausgleich begleitet, der die grössten Spitzen der ungleichen Belastung und Entlastung vorübergehend brechen sollte. Die der Globalbilanz 3 innewohnenden Fehler würden eine Rechtsungleichheit zwischen den Gemeinden bewirken.

E. 4.2

Der § 20c FAG/LU, wie er seit dem 1. Januar 2020 in Kraft steht und dessen Anwendung in der vorliegenden Angelegenheit umstritten ist, lautet wie folgt: " 1 Die Gemeinden gleichen die finanziellen Auswirkungen gemäss der Globalbilanz 3 der Aufgaben- und Finanzreform 18 untereinander während sechs Jahren wie folgt aus: a. Gemeinden, die eine Belastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, wird der darüber hinausgehende Betrag jährlich vergütet (Härteausgleich), b. Gemeinden, die eine Entlastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, bezahlen jährliche Beiträge an die Finanzierung des Härteausgleichs. 2 Das Total der Beiträge der Gemeinden an die Finanzierung des Härteausgleichs errechnet sich aus der Summe der Belastungen von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin gemäss der Globalbilanz 3. Der Anteil der einzelnen Gemeinde bestimmt sich nach ihrer der Globalbilanz 3 zugrundeliegenden Einwohnerzahl. Die Beiträge bleiben während sechs Jahren unverändert. 3 Das Inkasso und die Vergütung der Beiträge erfolgen mit der jährlichen Finanzausgleichsleistung, erstmals für das Bezugsjahr 2020."

E. 4.3

Die Vorinstanz weist zunächst darauf hin, der Härteausgleich sei nur auf sechs Jahre ausgelegt, um für diesen Zeitraum die Auswirkungen der Reform abzufedern. In der Systematik befinde sich § 20c FAG/LU daher nicht in dem Gesetzesteil, der den eigentlichen, neu geregelten Finanzausgleich betreffe, sondern bei den Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die Vorinstanz erwägt alsdann, der Gesetzeswortlaut enthalte keine Angaben über eine jährliche Anpassung. Gemäss dem letzten Satz von § 20c Abs. 2 FAG/LU blieben die Beträge während sechs Jahren unverändert. Dies ergebe sich auch aus der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 16. Oktober 2018, der zufolge die Beiträge einmal berechnet würden und während der sechs Jahre unverändert blieben. Auch aus dem Gesetzgebungsprozess im Kantonsrat zeige sich, dass der kantonale Gesetzgeber bewusst eine starre Ausgestaltung des übergangsrechtlichen Härteausgleichs gewählt habe. Mit der gesetzgeberischen Verweisung auf die Globalbilanz 3 sei daher ein im Voraus bekannter Zusatzbeitrag für einen Übergang von sechs Jahren in Aussicht gestellt worden. Die Verweisung von § 20c FAG/LU auf die Globalbilanz 3 sei daher statisch auf die frankenmässig in der Globalbilanz 3 genannten Beiträge zu verstehen. Im Fall der betroffenen Beschwerdeführerin belaufe sich der Härteausgleichsbeitrag auf Fr. 791'787.-- (vgl. E. 3.5 f. des angefochtenen Urteils). Die statische Verweisung auf die Globalbilanz 3 sei mit dem Legalitätsprinzip vereinbar (vgl. E. 4 des angefochtenen Urteils). Der Härteausgleich als Übergangsrecht führe weder zu rechtlich unhaltbaren Ergebnissen noch bewirke er grobe Ungerechtigkeiten zwischen den einzelnen Gemeinden. Trotz des Auseinanderfallens von Prognose und den effektiven Auswirkungen erweise sich der

Härteausgleich nicht als willkürlich oder als rechtsungleich (vgl. E. 5.4 des angefochtenen Urteils).

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin hält § 20c FAG/LU und namentlich die Verweisung auf die Globalbilanz 3 für willkürlich und macht geltend, das Legalitätsprinzip sei verletzt.

E. 4.4.1

Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (vgl. BGE 144 I 113 E. 7.1; 142 II 369 E. 4.3). Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 BV vorbringt, handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern um einen Verfassungsgrundsatz. Das Legalitätsprinzip kann zwar im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden. Bei der Anwendung des kantonalen Rechts und ausserhalb der Einschränkung von Grundrechten prüft das Bundesgericht die Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit indes nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (vgl. BGE 140 I 381 E. 4.4 ; 135 I 43 E. 1.3; Urteile 2C_910/2020 vom 28. Juli 2021 E. 4.3.3; 2C_578/2018 vom 4. Februar 2019 E. 4.1).

E. 4.4.2

Die Beschwerdeführerin hält zunächst die vorinstanzliche Auffassung für willkürlich, wonach die Verweisung auf die Globalbilanz 3 in § 20c Abs. 1 und Abs. 2 FAG/LU statisch zu verstehen sei.

E. 4.4.2.1

Der Beschwerdeführerin ist nicht zu folgen: Die Vorinstanz führt willkürfrei aus, bereits aus dem Wortlaut von § 20c FAG/LU ergebe sich, dass die Gemeinden die finanziellen Auswirkungen gemäss der Globalbilanz 3 ausgleichen würden (Abs. 1) und diese Beiträge während sechs Jahren unverändert blieben (Abs. 2). Sodann weist die Vorinstanz darauf hin, aus der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 16. Oktober 2018 zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (Entwurf Mantelerlass AFR18; nachfolgend: Botschaft AFR18) gehe ebenso hervor, dass die Beiträge einmal berechnet und während sechs Jahren unverändert blieben (vgl. E. 3.5.3 des angefochtenen Urteils mit Hinweis auf die Botschaft AFR18, S. 71 f.). Dass die vorinstanzliche Auffassung dem Willkürverbot standhält, ergibt sich auch aus dem Umstand, dass für das Jahr 2024 ein Wirkungsbericht zur Reform vorgesehen ist. Sollte sich zeigen, dass die ressourcenstarken Gemeinden die Belastung nicht tragen könnten, könne der Kantonsrat Massnahmen beschliessen (vgl. E. 3.5.4 i.f. des angefochtenen Urteils mit Hinweis auf die Botschaft AFR18, S. 72). Die Vorinstanz kommt daher in haltbarer Weise zum Schluss, dass es sich bei § 20c Abs. 1 und Abs. 2 FAG/LU um eine statische Verweisung auf den frankenmässig in der Globalbilanz 3 genannten Beitrag des Härteausgleichs handelt. Dieses Ergebnis steht auch nicht im Widerspruch zu den Erwägungen des Bundesgerichts im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle von § 20c FAG/LU (vgl. Urteil 2C_610/2019 vom 18. Mai 2020 E. 3.2.2, nicht publ. in: BGE 147 I

136).

E. 4.4.2.2

Im Weiteren stellt der Umstand, dass die frankenmässig in der Globalbilanz 3 ausgewiesenen Beiträge pro Gemeinde nicht tabellarisch in das kantonale Gesetz über den Finanzausgleich eingefügt wurden, keine willkürliche Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit dar. Zwar bringt die Beschwerdeführerin zutreffend vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Allerdings ist der Härteausgleich in einem formellen Gesetz geregelt und die frankenmässig in der Globalbilanz 3 festgelegten Beiträge des Härteausgleichs sind den Gemeinden bekannt gewesen. Die Beschwerdeführerin hält selbst fest, dass der in der Beitragsverfügung vom 15. Juni 2020 enthaltene Betrag für den Härteausgleich von Fr. 791'787.-- aus der Globalbilanz 3 hervorgehe und darin unter der Gemeindenummer 1061 in der Spalte 'Härteausgleich Auszahlung' ersichtlich sei. Insofern ist der übergangsrechtlich relevante Beitrag für die Beschwerdeführerin klar bestimmt und vorhersehbar gewesen. Die Vorinstanz kommt daher willkürfrei zum Schluss, dass § 20c FAG/LU und die darin enthaltene Verweisung auf die Globalbilanz 3 dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit standhält (vgl. E. 4.4 des angefochtenen Urteils).

E. 4.4.3

Die Beschwerdeführerin vertritt im Weiteren den Standpunkt, die Anwendung des in der Globalbilanz 3 festgelegten Beitrags von Fr. 791'787.-- sei mit den tatsächlichen Verhältnissen unvereinbar und im Ergebnis willkürlich.

E. 4.4.3.1

Auch in diesem Punkt ist der Beschwerdeführerin nicht zu folgen: Die Vorinstanz erwägt zunächst willkürfrei, mit den drei Globalbilanzen sollten die Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzreform 18 abgeschätzt werden (vgl. auch Bst. A.a hiervor). Es habe aber nicht die Absicht bestanden, die genauen tatsächlichen finanziellen Folgen abzubilden. Die Datenbasis für die in den Globalbilanzen wiedergegebenen Modellrechnungen seien mit der Botschaft AFR18 offengelegt worden. Es sei den Modellrechnungen immanent, dass sie die spätere Realität im Zeitpunkt der Erstellung nicht präzise abzubilden vermöchten. Die Ungenauigkeit der Vorhersagen und das mögliche Auseinanderfallen der Annahmen von der nun eingetretenen Wirklichkeit und damit die Rahmenbedingungen, unter denen der bezifferte Härteausgleich von Anfang an gestanden habe, seien dem Gesetzgeber und den Stimmberechtigten von vornherein bekannt gewesen. Der Zweck von § 20c FAG/LU liege denn auch nicht in der vollständigen Beseitigung der Wirkungen der Reform während sechs Jahren, sondern in der (teilweisen) Abfederung der Auswirkungen (vgl. E. 5.4.2 f. des angefochtenen Urteils).

E. 4.4.3.2

Sowohl im vorinstanzlichen Verfahren als auch vor Bundesgericht macht die Beschwerdeführerin lediglich geltend, ihren Berechnungen zufolge betrage ihre effektive Nettobelastung Fr. 21.6 Mio. anstelle des in der Globalbilanz 3 angenommenen Betrags von Fr. 5.69 Mio. Der Härteausgleich müsste, so die Beschwerdeführerin, um die Differenz von Fr. 15.9 Mio. höher ausfallen. Die Beschwerdeführerin zeigt damit allerdings nicht auf, dass der Zweck des kantonalrechtlichen Härteausgleichs in willkürlicher Weise vereitelt würde. Unter dem Blickwinkel des Willkürverbots ist zu beachten, dass - wie die Vorinstanz zutreffend anführt - der Normzweck die Abfederung der mit der Reform eintretenden

Änderungen in finanzieller Hinsicht sei. § 20c FAG/LU soll den Gemeinden lediglich ermöglichen, sich auf die sonst schlagartig eintretende Mittelreduktion einzustellen (vgl. E. 5.4.3 des angefochtenen Urteils). Dass der Härteausgleich diesen Zweck in willkürlicher Weise nicht nachkommen sollte, vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen, zumal aus dem Härteausgleich nach wie vor ein substantieller Beitrag zu ihren Gunsten resultiert. Die Vorinstanz kommt daher willkürfrei zum Schluss, dass die Übergangsbestimmung von § 20c FAG/LU nicht die Wirkung des gesamten Finanzausgleichs vollständig zu glätten bezwecke, sondern der darin geregelte Härteausgleich lediglich die prognostizierten finanziellen Wirkungen der Aufgaben- und Finanzreform 18 für besonders betroffene Gemeinden abschwäche. Indem die Beschwerdeführerin demgegenüber anhand der einzelnen Positionen der Globalbilanz 3 eine eigene Berechnung anstellt, versucht sie die Auswirkungen der Reform für die Übergangsfrist von sechs Jahren vollständig zu beseitigen. Damit vermag die Beschwerdeführerin indes keine willkürliche Anwendung von § 20c FAG/LU aufzuzeigen.

E. 4.4.4

Nach dem Dargelegten hält die Regelung in § 20c FAG/LU und namentlich die Verweisung auf die Globalbilanz 3 dem Willkürverbot stand.

E. 4.5

Die Beschwerdeführerin macht im Weiteren eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend.

E. 4.5.1

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (vgl. BGE 144 I 113 E. 5.1.1. ; 143 I 361 E. 5.1).

E. 4.5.2

Wie bereits dargelegt (vgl. E. 4.4.3.2 hiervor), bezweckt der Härteausgleich von § 20c FAG/LU nicht, die Wirkungen des gesamten Finanzausgleichs vollständig zu glätten. Der Härteausgleich soll der Beschwerdeführerin lediglich die Möglichkeit geben, sich auf die sonst schlagartig eintretende Mittelreduktion einzustellen. Soweit die Beschwerdeführerin das Rechtsgleichheitsgebot erfolgreich anrufen will, muss sie daher aufzeigen, dass eine andere Gemeinde in einer vergleichbaren Situation wie die Beschwerdeführerin einen substantiell höheren Beitrag aus dem Härteausgleich erhält. Dies unterlässt die Beschwerdeführerin. Dass der Härteausgleich als solcher aber die Gemeinden des Kantons Luzern unterschiedlich begünstigt, liegt in der Funktionsweise des "Ausgleichs" begründet, da die Gemeinden unterschiedlich von der Reform betroffen sind. Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach der Härteausgleich mit der Verweisung auf die in der Globalbilanz 3 festgelegten Beträge eine Rechtungleichheit bewirke, ist nicht zu folgen.

E. 4.5.3

Es ist demnach keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV ersichtlich.

E. 4.6

Die Beschwerdeführerin beruft sich ferner auf das Gewaltenteilungsprinzip. Der durch sämtliche Kantonsverfassungen garantierte Grundsatz der Gewaltenteilung stellt ein kantonales verfassungsmässiges Individualrecht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG dar. Der Inhalt der Gewaltenteilung ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht. Für den Bereich der Rechtsetzung bedeutet der Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind. Das Bundesgericht prüft die Auslegung der einschlägigen kantonalen Verfassungsbestimmungen frei, jene des kantonalen Gesetzesrechts im Grundsatz lediglich mit eingeschränkter Kognition (vgl. BGE 142 I 26 E. 3.3 ; 138 I 196 E. 4.1; Urteil 2C_910/2020 vom 28. Juli 2021 E. 4.3.3). Die Beschwerdeführerin macht zwar geltend, die Regelung in § 20c FAG/LU mit der Verweisung auf die Globalbilanz 3 verletze das Gewaltenteilungsprinzip. Sie zeigt indes nicht auf, welche kantonalrechtlichen (Verfassungs-) Normen verletzt sein sollen. Ebenfalls begründet die Beschwerdeführerin nicht, weshalb der kantonale Gesetzgeber nicht für den Erlass von § 20c FAG/LU zuständig gewesen sein sollte und er die entsprechende Verweisung auf die Globalbilanz 3 nicht hätte vornehmen dürfen. Jedenfalls ändert der blosse Umstand, dass eine Projektgruppe (der Exekutive) die Gesetzesentwürfe samt den Globalbilanzen vorbereitet hat, letztlich nichts am (formellen) Erlass des Gesetzes durch den kantonalen Gesetzgeber. Soweit die Beschwerdeführerin die Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG entsprechend begründet (vgl. E. 2 hiervor), stösst ihre Rüge ins Leere.

E. 4.7

Im Ergebnis ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz § 20c FAG/LU samt der darin enthaltenen Verweisung auf die frankenmässig in der Globalbilanz 3 festgelegten Beiträge des Härteausgleichs als verfassungskonform beurteilt und den Härteausgleichsbeitrag von Fr. 791'787.-- für das Jahr 2021 zugunsten der Beschwerdeführerin bestätigt hat. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist abzuweisen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin, die in ihrem Vermögensinteresse handelt, die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG ; vgl. Urteil 2C_14/2022 vom 6. April 2023 E. 6; vgl. auch Urteil 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 8.2). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.