

BL_GERICHTE 810 19 125 vom 18. Dezember 2019

BL Gerichte, 2019-12-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_19_125

FR: BL_GERICHTE 810 19 125 du 18 décembre 2019

IT: BL_GERICHTE 810 19 125 del 18 dicembre 2019

Regeste

Härtebeitrag an die Sozialhilfe/Zweiter Rechtsgang

Erwägungen

E. 1

Die Eintretensvoraussetzungen sind, wie bereits im aufgehobenen Entscheid festgestellt wurde, gegeben. 2.1 Bei der vorliegenden Angelegenheit handelt es sich um den zweiten Rechtsgang. Das vorgängige Urteil des Kantonsgerichts vom 13. September 2017 wurde durch das Bundesgericht mit Urteil 2C_127/2018 vom 30. April 2019 aufgehoben. Weist das Bundesgericht eine Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurück, ist diese auf diejenige Thematik beschränkt, die sich aus den bundesgerichtlichen Erwägungen als Gegenstand der neuen Beurteilung ergibt. Das Verfahren wird nur insoweit neu in Gang gesetzt, als dies notwendig ist, um den verbindlichen Erwägungen des Bundesgerichts Rechnung zu tragen. Die anderen Teile des Urteils haben Bestand und sind in das neue Urteil zu übernehmen (BGE 143 IV 214 E. 5.2.1; Urteil des BGer 6B_89/2017 vom 24. November 2017 E. 4.1). Die nachfolgenden Erwägungen orientieren sich an diesen Vorgaben. 2.2 Wie das Bundesgericht erwog, hat das Kantonsgericht die unbestimmten Rechtsbegriffe "unzumutbare Belastung" und "angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten" mit voller Kognition auszulegen. Erst wenn sich aus dieser Auslegung ergeben sollte, dass der Gesetzgeber dem Regierungsrat eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis und gewisse Beurteilungsspielräume einräumen wollte, kann es angezeigt sein, dass sich das Kantonsgericht bei seiner Beurteilung Zurückhaltung auferlegt. Auch falls sich durch diese Auslegung ein Beurteilungsspielraum der Behörde ergeben sollte, wäre eine ausschliessliche Willkürprüfung unzulässig.

E. 3

Gemäss § 8 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 25. Juni 2009 [in der hier anwendbaren bis zum 31. Dezember 2014 in Kraft stehenden Fassung] erhält eine Einwohnergemeinde einen Einzelbeitrag, wenn sie sonst alle oder einzelne ihrer Aufgaben nur bei einer unzumutbaren Belastung erfüllen könnte. Voraussetzungen für die Beitragsausrichtung sind eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten sowie ein gemäss der Gemeindefinanzverordnung geführtes Rechnungswesen (§ 8 Abs. 2 FAG). Alimentiert werden die Einzelbeiträge aus dem Ausgleichsfonds, der von den Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl geäufnet wird (§ 9 FAG). Gemäss der Formulierung ("erhält einen Einzelbeitrag") und nach dem klaren Willen des Gesetzgebers (vgl. Vorlage des Regierungsrats an den Landrat vom 24. März 2009 [2009/078], S. 22 f.) besteht ein Anspruch auf Ausrichtung eines Beitrags, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Regierungsrat gewährt Einzelbeiträge auf Gesuch hin (§ 6 Abs. 1 der Finanzausgleichsverordnung [FAV] vom 15. Dezember 2009 [in

der im Jahr 2014 in Kraft stehenden Fassung]). § 7 Abs. 1 FAV zählt die Kriterien auf, anhand deren das Beitragsgesuch geprüft wird. Die Beurteilung orientiert sich demnach an der Notwendigkeit und Angemessenheit des Bedarfs (lit. a), der Einhaltung der Gemeindefinanzverordnung (lit. b), den Ursachen eines allfälligen Haushaltsungleichgewichts (lit. c), der Art und dem Anteil der Eigenfinanzierung (lit. d) sowie einem interkommunalen Belastungsvergleich insbesondere hinsichtlich Steuern und Gebühren (lit. e).

E. 4

Wie sich aus den unwidersprochen gebliebenen Erwägungen des angefochtenen Entscheids ergibt, bezieht sich das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 12. Januar 2016 nicht wie darin ausgeführt auf das Jahr 2015, sondern auf die im Jahr 2014 angefallenen Sozialhilfekosten. Die Beschwerdeführerin macht demnach einen gesetzlichen Anspruch auf Ausrichtung eines Einzelbeitrags für die im Jahr 2014 angefallenen Sozialhilfekosten geltend. Bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen ist zwischen den Parteien konkret streitig, ob die Sozialhilfekosten zu einer unzumutbaren Belastung der Gemeinde führen und ob letztere die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Unbestritten ist hingegen, dass die Beschwerdeführerin über ein gemäss der Gemeindefinanzverordnung geführtes Rechnungswesen verfügt. 5.1 Bei der Auslegung von § 8 FAG ist als erstes festzuhalten, dass Abs. 1 das grundsätzliche Kriterium der "unzumutbaren Belastung" als Mass der Beurteilung bestimmt. In Abs. 2 werden sodann die konkreten Voraussetzungen dafür genannt, unter anderem die "angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten". Es gilt also die Frage zu beantworten, was das Wesen des Härtebeitrags im FAG ist. Nach Auffassung des Beschwerdegegners ergibt sich aus dem Wortlaut in Abs. 1, dass die unzumutbare Belastung sich nicht aufgrund der Ausgaben in einem Aufgabenbereich, sondern aus der gesamthaft daraus resultierenden Steuer- und Gebührenbelastung ergibt. Die Beschwerdeführerin vertritt hingegen die Auffassung, es müsse lediglich ein interkommunaler Quervergleich im spezifischen Aufgabenbereich (in casu Sozialhilfekosten) vorgenommen werden. Es gilt also, das Wesen des Härtebeitrags gemäss § 8 FAG mittels Auslegung zu ermitteln. 5.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung und damit die grammatikalische Auslegung (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr , Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 92). In dieser Beziehung kann als erstes festgehalten werden, dass § 8 Abs. 1 FAG keine "Kann-Bestimmung" ist (wie auch das Bundesgericht in seiner Entscheidung in E. 3.3.2 festhält). Demnach liegt die Ausrichtung eines Härtebeitrags nicht im Entschliessungsermessen des Regierungsrates. Das heisst, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen muss der Beitrag gewährt werden (während bei einer "Kann-Bestimmung" der Eintritt der Rechtsfolgen bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht zwingend ist; vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 10. Juli 2013 [810 12 366] E. 4.4.1). Auf den ersten Blick mag eine unzumutbare Belastung in einem einzelnen Aufgabenbereich einer Gemeinde ausreichen, um einen Anspruch auf einen Härtebeitrag zu begründen. Jedoch nimmt die Formulierung "alle oder einzelne ihrer Aufgaben" nicht zwingend auf die Unzumutbarkeit Bezug. Vielmehr wird damit klargestellt, dass ein Einzelbeitrag für ein bestimmtes Aufgabengebiet (wie z.B. die Sozialhilfe, grössere Anschaffungen, etc.) gesprochen wird und somit nicht dem Gesamthaushalt zur Verfügung stehen soll. 5.3 Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist ("ratio legis"). Diese Auslegung nach Sinn und Zweck der Norm kann sich je

nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr , a.a.O., Rz. 120). 5.3.1 Die Materialien sind hinsichtlich der zu beantwortenden Fragen nur von geringer Aussagekraft: Im Bericht der Spezialkommission an den Landrat betreffend das Gesetz über die Aufgaben- und Lastenverteilung und über die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden 80/136 vom 12. März 1982 wird noch vom "Ausgleichsfonds" gesprochen. Aus diesem Fonds sollen jene Gemeinden, die mit den Steuererträgen, den ungebundenen und gebundenen Mitteln ihre Aufgabe nicht erfüllen können, Beiträge erhalten. Beiträge können auch ausgerichtet werden, wenn sonst für eine Gemeinde (im Vergleich zu den übrigen Gemeinden) unzumutbare Belastungen entstehen würden. Es ist also bereits hier von einer unzumutbaren Belastung die Rede. Diese wird allerdings nicht näher ausgeführt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass auch finanzstarke Gemeinden in den Genuss von Beiträgen aus dem Ausgleichsfonds kommen können (S. 13). Mit der Vorlage 2009/078 an den Landrat für die Totalrevision des FAG vom 24. März 2009 wurde in Anlehnung an den Ausgleichsfonds neu der sog. Einzelbeitrag geschaffen (bevor er später zum Härtebeitrag umbenannt wurde). Gemäss dieser Vorlage steht der neu geschaffene Einzelbeitrag einerseits wie der bisherige Ausgleichsfonds für einzelne Aufgaben zur Verfügung, andererseits wurde aber neu die Beitragsmöglichkeit an die Gesamtheit der Aufgaben geschaffen. Damit sollte erreicht werden, dass eine Gemeinde bspw. nicht einen unangemessen hohen Steuerfuss beschliessen muss, um sich finanzieren zu können. Der Bericht der Finanzkommission wiederholt die Ausgangslage dahingehend, dass einer Gemeinde weiterhin ein individueller Einzelbeitrag aus dem Ausgleichsfonds ausgerichtet werde, wenn sie einzelne oder alle Aufgaben nur bei einer unzumutbaren Belastung, d.h. mit einem unangemessen hohen Steuerfuss, erfüllen könne. Der Bericht enthält ansonsten keine weitergehenden Ausführungen zu § 8 FAG (vgl. Bericht der Finanzkommission vom 28. Mai 2009 zur Vorlage 2009/078). Der Landrat beriet die Vorlage an seinen Sitzungen vom 11. Juni 2009 (1. Lesung) und vom 25. Juni 2009 (2. Lesung), wobei zur Bestimmung über den Einzelbeitrag keine Wortbegehren angemeldet wurden. Schliesslich wurde mit der Vorlage 2015/161 vom 21. April 2015 der Einzelbeitrag in "Härtebeitrag" umbenannt. Diese Vorlage bzw. die darauf folgende Gesetzesänderung erfolgte erst nach dem hier massgeblichen Sachverhalt. Das Bundesgericht hat in seiner Entscheidung aber festgehalten, dass mit dem Begriff des Härtebeitrags dasselbe gemeint ist wie mit dem Einzelbeitrag. Die Vorlage hält indessen fest, dass die Umbenennung bezweckt, was bereits bisher galt: Die Beiträge würden nur in absoluten Härtefällen ausgerichtet. 5.3.2 Es zeigt sich, dass die Materialien den Begriff der "unzumutbaren Belastung" mit der Höhe des Steuerfusses in Verbindung setzen. Weitere Einzelheiten lassen sich ihnen nicht entnehmen. Insbesondere schweigen sie sich darüber aus, was die Voraussetzung der angemessenen Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten betrifft. Vielmehr lassen sich mit dieser Auslegungsmethode einzig Schlüsse aus dem ziehen, was die Materialien nicht sagen. Das Thema Einzelbeiträge in Härtefällen gab zu keinerlei parlamentarischen Diskussionen Anlass. Auch wurde die jahrzehntelange Praxis des Regierungsrats bei der Ausrichtung von Einzelbeiträgen nirgends kritisiert. Daraus lässt sich zumindest schliessen, dass von der Legislative keine Änderung des bisherigen Systems der restriktiven Gewährung von Beiträgen gewollt war. 5.3.3 Einzelbeiträge sollen nur in Härtefällen ausgerichtet werden, was zwar nicht in der anwendbaren Fassung des Gesetzeswortlauts, aber im heute geltenden Wortlaut des Gesetzes und auch in der früheren gesetzlichen Formulierung ("in Ausnahmefällen", vgl. § 174 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern und

den Finanzausgleich vom 7. Februar 1974 [GS 25.427] in der am 23. Juni 1982 beschlossenen Fassung [GS 28.151]) deutlich zum Ausdruck kommt. 5.3.4 Sinn und Zweck des Einzelbeitrags ist die Gewährleistung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. Es ist dem Beschwerdegegner zuzustimmen, dass mit dem Begriff der unzumutbaren Belastung nicht der Aufwand in einem einzelnen Aufgabenbereich gemeint ist, sondern die daraus allfällig resultierende untragbare Steuer- und Gebührenbelastung der Einwohner. Aus dem Ausgleichsfonds sollen nämlich jene Gemeinden unterstützt werden, die mit den Steuererträgen, den ungebundenen und gebundenen Mitteln ihre Aufgaben nicht erfüllen können (vgl. Bericht der Spezialkommission, a.a.O., S. 13). Die für die Ausrichtung von staatlicher Hilfe geforderte Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ist Ausdruck des allgemein für die Garantien der staatlichen Existenzsicherung geltenden Subsidiaritätsprinzips (z.B. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen). Es gilt das allgemeine Rechtsprinzip, wonach kein Anrecht auf staatliche Leistungen zur Existenzsicherung erhält, wer objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die erforderlichen Mittel selber zu verschaffen (illustrativ: § 5 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe vom 21. Juni 2001). Dasselbe Prinzip kann vorliegend auch auf nicht-privater Ebene in der Ausrichtung von Härtebeiträgen an die Gemeinden erblickt werden. Es besteht keine Wahlfreiheit zwischen dem Einzelbeitrag und dem Verbrauch von Eigenmitteln. 5.4 Diese Auffassung bestätigt sich auch bei einer systematischen Interpretation durch den Aufbau der Finanzausgleichsinstrumente im Finanzausgleichsgesetz. Die Basis stellt der Finanzausgleich nach § 4 ff. FAG (heute: Ressourcenausgleich) dar. Anhand der finanziellen Gesamtlage werden die Gemeinden in Geber- und Nehmergemeinden unterteilt. Die finanzschwachen Gemeinden erhalten so einen solidarischen Ausgleich von den finanzstarken Gemeinden. Im konkreten Anwendungsfall der Sozialhilfekosten sieht das FAG noch weitere Instrumente vor. Die Lastenabgeltung gemäss § 10 ff. FAG bezweckt, Gemeinden mit besonderen sozialen oder topografischen Belastungen wie etwa einem überdurchschnittlichen Sozialindex zu entlasten. Die Lastenabgeltung ist somit das primäre Instrument, um unvorteilhafte Rahmenbedingungen der Gemeinden auszugleichen. Hier findet der von der Beschwerdeführerin geforderte interkommunale Quervergleich statt. Der vom Gesetz bezweckte Ausgleich finanzieller Disparitäten wird damit abgedeckt. Es ist gesetzgeberisch gewollt, dass nicht die gesamten effektiv anfallenden Kosten ausgeglichen werden, damit Anreize für eine möglichst effiziente Erfüllung der Aufgaben gegeben sind (vgl. Landratsvorlage vom 24. März 2009, a.a.O., S. 15). Der Einzelbeitrag wurde nicht geschaffen, um damit systematisch oder strukturell unbefriedigende Situationen des Ressourcenausgleichs zu korrigieren. Das Institut des Einzelbeitrags dient vielmehr der Einzelfallgerechtigkeit in Härtefällen und entzieht sich damit wesensgemäss dem schematischen Mechanismus der Sonderlastabgeltung. Die Sonderstellung der Bestimmung zu den Einzelbeiträgen bzw. Härtebeiträgen gemäss § 8 FAG zeigt sich darin, dass es das einzige Instrument des Ausgleichs ist, für welches das Gesetz keinen Automatismus vorsieht und keinen Berechnungsmechanismus definiert. Diese Gesetzssystematik mit dem kaskadenartigen Aufbau der Finanzausgleichsinstrumente sowie der zuvor genannte Subsidiaritätsgedanke stellen klar, dass ein Härtebeitrag erst als letztes Mittel, sprich "Ultima ratio"-Instrument für Spezialfälle in Frage kommt. 5.5 Die Härtebeitragsregelung (bzw. Einzelbeitragsregelung) kann nur in absoluten Härtefällen zur Anwendung gelangen, nämlich dann, wenn alle zuvor ausgeschöpften Instrumente die Härte nicht vermeiden können. Da die Ungleichheiten unter den Gemeinden bei den sozialen Kosten bereits durch

die Lastenabgeltung ordentlich ausgeglichen wurden, muss der Härtebeitrag selbst als eine Art "Sozialhilfe für die Gemeinden" betrachtet werden. Als solche dient der Härtebeitrag nicht dem Zweck, einen einzelnen Aufgabenbereich einer Gemeinde auszugleichen, sondern eine Härte für den Gesamthaushalt einer Gemeinde zu verhindern. Eine im interkommunalen Quervergleich überdurchschnittliche Belastung in einem einzelnen Sachbereich darf schon deswegen nicht alleinentscheidend sein, weil immer die Möglichkeit besteht, dass das betreffende Gemeinwesen zugleich in einem anderen Sektor unterdurchschnittliche Lasten zu tragen hat, wodurch die aussergewöhnliche Beanspruchung mittels Einsparungen in diesem anderen Bereich kompensiert würde. Es muss demnach eine aussergewöhnliche objektive finanzielle Bedrängnis im Gesamthaushalt vorliegen, welche die gehörige Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben mit den zumutbarerweise erhältlich zu machenden Mitteln als gefährdet erscheinen lässt. Dabei spielt die jeweilige Eigenverantwortung der Gemeinde eine massgebliche Rolle. Einer Gemeinde ist es zuzumuten, erst ihre eigenen Mittel anzuzehren bzw. eine Verschuldung in Kauf zu nehmen, bevor ein Einzelbeitrag ausgerichtet wird. Dies verdeutlicht auch die explizit genannte Voraussetzung nach § 8 Abs. 2 FAG, dass eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten gegeben sein muss. 6.1 Es stellt sich also die Frage, aufgrund welcher Kriterien die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten einer Gemeinde beurteilt werden müssen. Gemäss § 8 Abs. 2 FAG setzt die Ausrichtung eines Härtebeitrags ein gemäss der Gemeindefinanzverordnung geführtes Rechnungswesen voraus. Zur Beurteilung der Finanzlage ist an die jeweiligen Rechnungen der Gemeinden anzuknüpfen. Seit 2014 werden die Jahresrechnungen der Gemeinden nach dem harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren geführt (vgl. Verordnung über die Rechnungslegung der Einwohnergemeinden [Gemeinderechnungsverordnung] vom 14. Februar 2012). Das Rechnungsmodell legt einheitliche und gesamtschweizerische Standards fest und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren publiziert regelmässige Fachempfehlungen. Der Jahresrechnung der Gemeinde ist gemäss § 34 Abs. 4 lit. i der Gemeinderechnungsverordnung eine Auflistung der Finanzkennzahlen beizulegen, wobei die Zahlen vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Landschaft berechnet werden (§ 47 der Gemeinderechnungsverordnung). Der Kanton orientiert sich dabei an der von der Kantonalen Finanzdirektorenkonferenz verabschiedeten Fachempfehlung 18 zu den Finanzkennzahlen vom 25. Januar 2013. Diese Kennzahlen dienen der Vergleichbarkeit von relevanten Informationen für die verschiedenen Empfängerkreise wie die Politik, die interne Führung oder Kapitalgeber. Es scheint sachgerecht, zur Beurteilung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten an wenige, prägnante Finanzkennzahlen anzuknüpfen. Es muss sich dabei um relative Finanzkennzahlen handeln, die einen Bezug zu Bewegungsgrössen und zu Bestandesgrössen haben und sowohl die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung wie auch die Bilanz betreffen. Gemäss HRM2 gibt es acht solcher Kennzahlen, wobei das Dreieflecht Nettoverschuldungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad und Zinsbelastungsanteil prioritär zur Erfüllung dieser Voraussetzungen geeignet ist. Die finanzielle Situation einer Gemeinde ist von der Seite der Bilanz und von der Erfolgsrechnung her beurteilbar. Demnach kann für jedes Kriterium je eine Kennzahl zur Beurteilung hinzugezogen werden (vgl. Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 vom 25. Januar 2008 [Stand vom 2. Juni 2017], Bern 2008, Fachempfehlung 18). Nachfolgend ist zu untersuchen, welche Finanzkennzahlen

tauglich sind für die Ermittlung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten einer Gemeinde.

6.2 Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge bzw. wieviel Jahres-Tranchen erforderlich wären, um die Nettoschulden abzutragen. Er ist eine bilanzbezogene Masszahl, die auf die Tragfähigkeit der Nettoverschuldung bezogen auf den Fiskalertrag des öffentlichen Gemeinwesens Bezug nimmt. Er dient also der Beantwortung der Fragen, wie sich die Verschuldung entwickelt und ob die Schulden durch das Finanzvermögen gedeckt sind (Handbuch HRM2, Fachempfehlung 18, Tabelle 18-1 & Anhang E). Er ermittelt sich durch das Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen, geteilt durch den Fiskalertrag (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.1). Der Wert wird in Prozent angegeben und wird als "gut" bewertet, wenn er unter 100% liegt. Zwischen 100% und 150% wird er noch als "genügend" bewertet. Liegt er über 150%, gilt er als "schlecht" (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.1). Ein Haushalt ist als hoch verschuldet anzusehen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200% beträgt (Handbuch HRM2, Anhang E). Hat eine Gemeinde einen "guten" Nettoverschuldungsquotienten (<100%), so kann von einem grundsätzlich genügend grossen finanziellen Spielraum ausgegangen werden. Es liegt in diesem Fall eher eine geringe Verschuldung vor, die eine weitere Verschuldung nicht unzumutbar macht, bevor die Solidarität der übrigen Gemeinden in Anspruch genommen werden darf.

6.3 Zinsbelastungsanteil

Die Kennzahl des Zinsbelastungsanteils sagt aus, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens durch den Zinsaufwand gebunden ist. Je tiefer der Wert, desto grösser der Handlungsspielraum. Dieser Wert wird in Prozent ausgewiesen, wobei ein Wert bis maximal 4% als "gut" bewertet wird. Von 4% bis 9% wird er als "genügend", ab 9% als "schlecht" bewertet (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.3). Der Zinsbelastungsanteil liegt im gegenwärtigen Zinsumfeld seit Jahren für sämtliche Gemeinden weit im grünen Bereich ("gut"), weshalb er vorliegend nicht tauglich ist als Indikator für die finanzielle Situation im Sinne von § 8 FAG.

6.4 Bruttoverschuldungsanteil

Der Bruttoverschuldungsanteil ist eine Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. der Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Er ermittelt sich durch die Multiplikation der Bruttoschulden mit 100, geteilt durch den laufenden Ertrag. Ein Wert von unter 50% wird als "sehr gut", 50% bis 100% als "gut" bewertet. Zwischen 100% und 150% wird er immer noch als "mittel" angesehen. 150% bis 200% sind "schlecht", ab 200% gilt er als "kritisch" (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.4). Der Bruttoverschuldungsanteil ist vorliegend kein taugliches Kriterium, um den Sachverhalt zu beurteilen. Da diese Kennzahl die Verschuldung in das Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen stellt, kann daraus keine Erkenntnis bezüglich der Erträge einer Gemeinde gewonnen werden, da vorliegend gerade eben zu ermitteln ist, ob die Gemeinde genügend Erträge erwirtschaftet. Die Rechnung wird dadurch zirkulär und verliert demzufolge ihre Aussagekraft. Daraus erschliesst sich, dass der Bruttoverschuldungsanteil vorliegend nicht zur Beurteilung des Anspruchs auf einen Einzelbeitrag heranzuziehen ist.

6.5 Kapitaldienstanteil

Der Kapitaldienstanteil ist ein Mass für die Belastung des Haushaltes durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (=Kapitaldienst) belastet ist. Ein hoher Anteil weist auf einen enger werdenden finanziellen Spielraum hin. Die Bewertung wird in Prozent vorgenommen. Ein Wert von unter 5% steht für eine "geringe Belastung". 5% bis 15% ist eine "tragbare Belastung" und mehr als 15% gilt als "hohe Belastung" (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.6). Da dieser Wert den finanziellen Handlungsspielraum einer Gemeinde abbildet, ist er geeignet zur Beurteilung

der Anspruchsberechtigung auf einen Einzelbeitrag. Klar dürfte sein, dass eine "geringe Belastung" (<5%) einem Anspruch eher entgegensteht, sofern keine weiteren Indikatoren für die Belastung der Gemeinde sprechen. Eine "hohe Belastung" (>15%) kann hingegen als Indiz für die Anspruchsberechtigung verstanden werden.

6.6 Selbstfinanzierungsanteil
Die Kennzahl des Selbstfinanzierungsanteils gibt an, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann. Er wird ebenfalls in Prozenten ausgedrückt (>20% "gut", 10% bis 20% "mittel", <10% "schlecht", vgl. Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.8). Der Selbstfinanzierungsgrad ist durch Investitionsentscheidungen beeinflussbar und von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen, weshalb er zur Prüfung der vorliegenden Anspruchsberechtigung kein geeigneter Gradmesser für die Finanzlage einer Gemeinde darstellt.

6.7 Restliche Kennzahlen
Untauglich ist in vorliegender Sache ebenso die Kennzahl zum Investitionsanteil, welcher die Aktivität einer Gemeinde im Bereich der Investitionen zeigt (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.5). Die Beurteilungsskala von "schwacher Investitionstätigkeit" bis "sehr starke Investitionstätigkeit" erlaubt keine Aussage über die Ausschöpfungsmöglichkeit von Gemeindefinanz, da eine schwache oder starke Investitionstätigkeit keinen unmittelbaren Schluss auf die Selbstfinanzierungsmöglichkeit zulässt. Auch die Kennzahlen Nettoschulden I und II pro Einwohner sind nicht von grossem Nutzen, da diese eher die Finanzkraft der Einwohner einer Gemeinde wiedergeben und nicht der Gemeinde selbst (Handbuch HRM2, Anhang C, Tabelle C.7).

6.8 Wie eingangs erwähnt, muss die Beurteilung der Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten einer Gemeinde aufgrund einer Gesamtbetrachtung gemacht werden. Aufgrund der vorherigen Erwägungen lässt sich jedoch bereits eine Leitplanke der Anspruchsberechtigung setzen, welche unabhängig von weiteren Kriterien (z.B. Höhe des Steuerfusses, Eigenverschulden der Gemeinde, etc.) zu gelten hat. Es lässt sich festhalten, dass eine Beitragsgewährung nach § 8 FAG zumindest dann nicht in Betracht fällt, wenn gemäss HRM2 der Nettoverschuldungsquotient als "gut" bewertet wird und gleichzeitig der Kapitaldienstanteil eine "geringe Belastung" aufweist. Diese Regelung lässt sich dadurch rechtfertigen, dass diese beiden Kennzahlen in beschriebener Kombination bereits ein eindeutiges Gesamtbild der Finanzlage einer Gemeinde zeichnen, die über genügend Eigenfinanzierungsmöglichkeiten verfügt. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Praxis des Regierungsrats, der bei Gemeinden in einer derartigen finanziellen Lage - zumindest soweit ein Vergleich der Zahlen mit vernünftigem Aufwand möglich ist - nie einen Einzelbeitrag bewilligt hat. Diese Ausschlusskriterien müssen für sämtliche Aufgabenbereiche gelten, die der Ausgleichsfonds abdeckt, also nicht nur bei Gesuchen um Beiträge an die Sozialhilfekosten, sondern auch für Aufgabenbereiche wie Sanierungen, Neubauprojekte oder Erschliessungen.

6.9 Es bleibt zu hinterfragen, wie die Aussage im Bericht der Spezialkommission 80/136 vom 12. März 1982, wonach auch finanzstarke Gemeinden in den Genuss von Beträgen aus dem Ausgleichsfonds kommen könnten, zu beurteilen ist. Finanzstärke bedeutet nicht, über ein grosses Eigenkapital zu verfügen, sondern bezieht sich auf die erzielbaren Steuereinnahmen, die Steuerkraft. Es kann insofern der Argumentation des Beschwerdegegners gefolgt werden. Auch eine steuerkräftige Gebergemeinde kann in den Genuss eines Beitrags kommen, wenn sie ihre Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Schliesslich kann auch eine Gebergemeinde mit guten Steuerzahlern theoretisch stark verschuldet sein.

7.1 Es stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführerin die Ausrichtung eines Härtebeitrags an die Sozialhilfekosten für das Jahr 2014 zu Unrecht verwehrt wurde. Dazu müssen wie

vorgehend ausgeführt in einem ersten Schritt die relevanten Kennzahlen nach HRM2 der Jahresrechnung 2014 hinzugezogen werden: Kennzahlen A. ____ 2014 Wert Bewertung Nettoverschuldungsquotient -16% Gut (<100%) Genügend (100-150%) Schlecht (150-200%) Hoch verschuldet (>200%) Kapitaldienstanteil 3.7% Geringe Belastung (<5%) Tragbare Belastung (5-15%) Hohe Belastung (>15%) Im Rechnungsjahr 2014 lag der Nettoverschuldungsquotient der Beschwerdeführerin bei -16% und somit deutlich im "guten" Bereich. Auch der Kapitaldienstanteil wies mit 3.7% eine "geringe Belastung" auf. Entsprechend der obigen Feststellung, dass ein guter Nettoverschuldungsquotient mit einer gleichzeitigen geringen Belastung des Kapitaldienstanteils einen Anspruch auf einen Einzelbeitrag bereits ausschliesst, hat die Beschwerdeführerin also keinen Anspruch auf die Beitragsausrichtung. Sie hat ihre Eigenfinanzierungsmöglichkeiten nicht im Rahmen des Zumutbaren ausgeschöpft. Sie kann sich deshalb auch nicht auf das Argument berufen, auch finanzstarke Gemeinden könnten einen Einzelbeitrag erhalten. Die angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten (§ 8 Abs. 2 FAG) ist Voraussetzung für die Bejahung der unzumutbaren Belastung (Abs. 1). Da im vorliegenden Fall bereits eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten verneint werden muss, erschliesst sich daraus, dass auch keine unzumutbare Belastung für die Beschwerdeführerin vorliegen kann. Eine weitergehende Auslegung des Begriffs erübrigt sich im vorliegenden Fall. Weitere Kriterien, die zu einer Beurteilung der unzumutbaren Belastung für eine Gemeinde herangezogen werden müssen (wie z.B. die Frage des Steuerfusses), müssen ebenfalls nicht weiter erörtert werden. Offen gelassen werden kann bei diesem Ergebnis auch, ob die in der vom Regierungsrat in der Finanzausgleichsverordnung statuierten Voraussetzungen für die Ausrichtung der Einzelbeiträge gegen das Legalitätsprinzip verstossen. 7.2 Was die Beschwerdeführerin gegen dieses Ergebnis einwendet, verfährt nicht. Die Beschwerdeführerin verweist auf ihre rigiden Sparanstrengungen und wendet sinngemäss ein, dass der massive Anstieg des Aufwands im Sozialhilfebereich ihren Handlungsspielraum unzulässig einschränke. Damit vermag sie allerdings keine aussergewöhnliche finanzielle Bedrängnis aufzuzeigen, befinden sich doch viele Gemeinden aus verschiedensten Gründen ebenfalls in einer angespannten Budgetsituation. Eine objektive Härte liegt offenkundig nicht schon dann vor, wenn die Belastung von der betroffenen Gemeinde subjektiv als übermässig hart empfunden wird. Wie die oben aufgeführten Kennzahlen aufzeigen, präsentiert sich ihre finanzielle Lage derart, dass ihr eine zusätzliche Verschuldung entgegen ihrer Auffassung durchaus zumutbar ist. Wenn die Beschwerdeführerin sodann anführt, sie habe im Herbst 2015 mit einer weiteren Verzichtsplanung begonnen und für das Jahr 2016 ein Defizit budgetiert, so übersieht sie, dass vorliegend ihrem eigenen Antrag entsprechend einzig auf das Jahr 2014 abzustellen ist. 7.3 Die Beschwerdeführerin beanstandet nach dem Ausgeführten vergeblich, dass der Beschwerdegegner von ihr im Rahmen der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten den Verzehr von Eigenkapital resp. die Aufnahme von zusätzlichen Schulden fordert, bevor ein Einzelbeitrag gesprochen werden könne. Unbehelflich ist die Argumentation, soweit sie diese auf das kantonale Gemeindehaushaltsrecht abstützt. Die geltend gemachte Verpflichtung zum Schutz des Gemeindevermögens und zu einer umsichtigen Haushaltführung verbietet es offensichtlich nicht, wenn nötig ein Defizit zu budgetieren. Sie schliesst ebenso wenig aus, dass in einzelnen Rechnungsjahren die Selbstfinanzierung nicht ausreicht, die Gemeinderechnung mit einem Minussaldo abschliesst und das Nettovermögen sinkt. Weshalb die von ihr postulierte Obliegenheit, einem Haushaltsungleichgewicht primär mittels Sparmassnahmen

zu begegnen, eine zusätzliche Verschuldung ausschliessen und aus diesem Grund einen Einzelbeitrag als zwingend notwendig erscheinen lassen soll, legt sie nicht nachvollziehbar dar. Es ist jedenfalls nicht der Zweck von Einzelbeiträgen, die Gemeinde vor jeglicher Neuverschuldung zu bewahren. Wie der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung zu Recht herausstreicht, würde diese Rechtsauffassung in der Praxis dazu führen, dass bei jeder Neuverschuldung ein Einzelbeitrag ausgerichtet werden müsste, was augenscheinlich Fehlanreize erzeugen und nicht zuletzt den Grundsätzen einer nachhaltigen Finanzpolitik klar widersprechen würde. Der Beschwerdegegner verlangt ohnehin nicht eine zusätzliche Verschuldung, sondern die Heranziehung der Vermögenssubstanz der Gemeinde zur Deckung der Kosten. Der angefochtene Entscheid erläutert anschaulich, dass die Beschwerdeführerin ihr Eigenkapital lediglich im einstelligen Prozentbereich anzehren müsste, was sich im Rahmen der zumutbaren Selbsthilfe bewegt.

E. 8

Die Beschwerdeführerin moniert eine Ungleichbehandlung mit anderen Gemeinden, die im Jahr 2014 Einzelbeiträge zugesprochen erhielten. Aus den Ausführungen des Beschwerdegegners und den Akten ergibt sich, dass den Gemeinden B.____ und C.____ aufgrund der hohen Sozialhilfekosten Einzelbeiträge für das Jahr 2014 bewilligt wurden. Mit der in den Raum gestellten blossen Mutmassung, der Entscheid in ihrem Fall könnte aus diesem Grund möglicherweise das Gleichbehandlungsgebot verletzen, zeigt die Beschwerdeführerin nicht rechtsgenügend auf, inwiefern dies der Fall sein sollte. Die genannten Gutsprachen beruhen auf wesentlich anderen tatsächlichen Verhältnissen (insbesondere hinsichtlich des Nettoeigenkapitals), was die Beschwerdeführerin nicht in Frage stellt. Die Finanzkennzahlen der genannten Gemeinden weisen denn auch wesentlich schlechtere Werte auf (B.____: Nettoverschuldungsquotient 101%, Bruttoverschuldungsanteil 89.9%, Kapitaldienstanteil 8.1%; C.____: Nettoverschuldungsquotient 240%, Bruttoverschuldungsanteil 149.7%, Kapitaldienstanteil 6.8%). Die unterschiedliche Behandlung der Gesuche stützt sich demnach auf sachliche Gründe. Auch ist zu differenzieren zwischen einmaligen Beitragszahlungen etwa für ein Investitionsprojekt oder die Sanierung einer Spezialkasse einerseits und Beitragsleistungen für laufende Aufwendungen andererseits. Dass andere Gemeinden in einer mit der Beschwerdeführerin vergleichbaren finanziellen Lage in den Genuss regelmässiger Einzelbeiträge für einzelne Aufgabenbereiche kommen, behauptet die Beschwerdeführerin selbst nicht. Unter Rechtsgleichheitsgesichtspunkten ist der angefochtene Entscheid demnach nicht zu beanstanden.

E. 9

An diesem Ergebnis ändert auch die Berufung der Beschwerdeführerin auf die Gemeindeautonomie nichts.

E. 9.1

Die Beschwerdeführerin rügt diesbezüglich, die vom Beschwerdegegner aufgestellten Beitragsvoraussetzungen beeinträchtigten ihre Finanzautonomie. Mit der verlangten Erhöhung des Steuerfusses und zusätzlichen Verschuldung würden ihre Handlungsmöglichkeiten und ihre politische Selbständigkeit unzulässig beschnitten. Dies stehe im Widerspruch zu § 45 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984, welcher den Beschwerdegegner nicht nur zur Achtung, sondern sogar zum Schutz der Gemeindeautonomie verpflichtet.

E. 9.2

Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der bundesgerichtlichen 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. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3; BGE 139 I 169 E. 6.1; BGE 138 I 242 E. 5.2; Regula Kägi-Diener, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 50 Rz. 13; Hansjörg Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 31 Rz. 43 ff.). In der Kantonsverfassung statuiert § 45 Abs. 1 KV unter der Marginalie "Selbständigkeit" den Grundsatz der Gemeindeautonomie. Danach sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Alle kantonalen Organe haben die Selbständigkeit der Gemeinden zu achten und zu schützen (§ 45 Abs. 2 KV).

E. 9.3

Die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs setzt wie erwähnt 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. Diese beiden Kriterien sind beim hier in Frage stehenden Finanzausgleichsgesetz offensichtlich nicht erfüllt: Den Einwohnergemeinden wurde mit dem Finanzausgleichsgesetz weder dessen Vollzug übertragen noch überliess das Gesetz den Einwohnergemeinden Raum zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften. Bei der Gewährung von Einzelbeiträgen wie auch beim horizontalen Finanzausgleich allgemein geht es in der Sache um einen Interessenkonflikt zwischen einander gleichgeordneten Rechtssubjekten, dessen verbindliche Regelung naturgemäss einem übergeordneten Organ vorbehalten sein muss. Deshalb sind die einschlägigen Vorschriften von den kantonalen Behörden und nicht von den betroffenen Gemeinden zu handhaben. Diesen Letzteren kann in Bezug auf die finanziellen Ausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht zukommen (KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 7.2 ; BGE 135 I 43 E. 1.2; BGE 119 Ia 214 E. 3b).

E. 9.4

Die Gemeinden können ihre Aufgaben nur erfüllen und von ihrer Autonomie nur Gebrauch machen, wenn ihnen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Das ist zunächst dadurch gewährleistet, dass die Gemeinden gemäss § 130 Abs. 1 KV befugt sind, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben zu erheben. Darunter fallen insbesondere Steuern (§ 132 KV). In dieser Hinsicht macht der angefochtene Entscheid der Beschwerdeführerin keine Vorgaben. Entgegen ihrer Auffassung bleibt sie frei, den Steuerfuss innerhalb des gesetzlich begrenzten Rahmens festzusetzen und sich so die benötigten Mittel zu verschaffen. Dass sie dabei von gewissen faktischen Zwängen nicht verschont wird, bewirkt keinen Eingriff in ihre Autonomie. Der horizontale Finanzausgleich greift in steuerlicher Hinsicht generell nicht in unzulässiger Weise in die

Finanzkompetenz der Einwohnergemeinden ein (KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 7.2). Da viele Gemeinden auf zusätzliche Mittel angewiesen sind, ist für deren Handlungsspielraum überdies regelmässig der interkommunale Finanzausgleich von zentraler Bedeutung (vgl. BGE 138 II 506 E. 2.1.2; BGE 136 II 274 E. 4.2). Der Kanton hat nach § 134 Abs. 1 KV einen Finanzausgleich einzurichten, mit welchem die Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Gleichzeitig soll damit erreicht werden, dass die Gemeindesteuerfüsse sowie die Leistungen der Gemeinden nicht zu stark voneinander abweichen (§ 134 Abs. 2 KV). Bei diesem Verfassungsparagraphen handelt es sich um eine Aufgabennorm, die - wie die Schutz- und Rücksichtnahmepflicht in § 45 Abs. 2 KV - eine programmatische Schicht aufweist. Aus solchen Verfassungsbestimmungen können keine unmittelbaren Ansprüche auf Leistungen des Kantons abgeleitet werden. Die Ansprüche der Gemeinden aus dem Finanzausgleich sowie auf Schutz und Rücksichtnahme können nur insoweit mit Rechtsmitteln durchgesetzt werden, als sie durch das Gesetz konkretisiert sind. Erst wenn der Finanzausgleich oder das Rücksichtnahmegebot durch den Landrat gesetzlich präzisiert worden sind, werden diese Bestimmungen allenfalls justiziabel (vgl. Tobias Jaag , in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 85 Rz. 30). Der individualrechtliche Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gemeindeautonomie verleiht ihr somit keine Rechte, die über die vom Finanzausgleichsgesetz statuierten Ansprüche hinausgehen.

E. 10

Es bleibt über die Kosten zu befinden. 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). Den kantonalen Behörden und den Gemeinden werden Verfahrenskosten auferlegt, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen (§ 20 Abs. 4 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen. Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht nicht (§ 21 Abs. 1 VPO). Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen. Demgemäss wird erkannt : ://: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- gehen zu Lasten der Beschwerdeführerin und werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen. Vizepräsident Gerichtsschreiber Gegen diesen Entscheid wurde am 29. Mai 2020 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 2C_455/2020) erhoben.

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