

SO_GERICHTE VWBES.2016.197 vom 29. August 2017

SO Obergericht, 2017-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2016.197_d20170829

FR: SO_GERICHTE VWBES.2016.197 du 29 août 2017

IT: SO_GERICHTE VWBES.2016.197 del 29 agosto 2017

Regeste

Finanz- und Lastenausgleich 2016

Erwägungen

E. 1

Am 21. Januar 2016 eröffnete das Volkswirtschaftsdepartement (VWD) den Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn gestützt auf § 23 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden vom 7. Mai 2014 (FILAG EG; BGS 131.73; in Kraft seit 1. Januar 2016) ihre Beiträge und Abgaben für das Jahr 2016. Basisjahre für die Einwohnerzahlen und das Staatssteueraufkommen waren die Jahre 2012 und 2013. Der Kantonsrat hatte die Steuerungsgrössen für die Berechnung des Finanz- und Lastenausgleichs mit Beschluss vom 1. September 2015 festgelegt. Die Einwohnergemeinde Däniken (EG) wurde verpflichtet, eine Abgabe von CHF 1■711■500.00 zu bezahlen.

E. 2

Gegen diese Verfügung erhob der Gemeinderat der EG Däniken am 16. Februar 2016 frist- und formgerecht Einsprache. Er beantragte, das massgebende Staatssteueraufkommen der Jahre 2012 und 2013 gestützt auf 9 einzelne Einsprachepunkte zu berichtigen und gemäss seiner eigenen Berechnung neu zu eröffnen.

E. 2.1

In der Wegleitung «Der neue solothurnische Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAG EG)» vom 30. Juni 2015 wird die Funktionsweise des Finanzausgleichs im Überblick wie folgt beschrieben:

Mit Beschluss vom 7. Mai 2014 hat der Kantonsrat das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) beschlossen. Nach Zustimmung des Solothurner Volks vom 30. November 2014 zum neuen Finanz- und Lastenausgleich hat der Regierungsrat am 24. Februar 2015 das FILAG EG sowie die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsverordnung, FILAV EG) per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt.

Das alte System wird durch einen steuerkraftbasierten Finanzausgleich (= Ressourcenausgleich) und drei Lastenausgleiche ersetzt. Dieser Ressourcenausgleich (RA) beinhaltet einerseits einen horizontalen Ausgleich (Disparitätenausgleich) zwischen den Gemeinden und einen vertikalen Ausgleich (Mindestausstattung) vom Kanton an die Gemeinden. Das FILAG EG bestimmt die Bandbreiten für die Abschöpfungsquote bei den ressourcenstarken Gemeinden (30 bis 50 Prozent der überdurchschnittlichen Steuerkraft) respektive für die Mindestausstattung des Kantons (80 bis 100 Prozent). Zweitens bestehen

die drei Lastenausgleiche ■geografisch-topografischer Lastenausgleich■
soziodemografischer Lastenausgleich und Zentrumslastenabgeltung■ zur Abgeltung der
Sonderlasten der Gemeinden und Städte.

Die bisher nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der
Lehrkräfte (Staatsbeitrag an Klassifikation) wird durch einheitliche Schülerpauschalen an
die Schulträger (Einwohnergemeinden und/oder Kreisschulen) ersetzt. Die
Schülerpauschalen sind in der Volksschulgesetzgebung geregelt.

Die bisher bekannten Instrumente zur Vermeidung einer Schlechterstellung bei Fusionen
unter Gemeinden werden im neuen System - angepasst auf die neue Systematik -
fortgeführt. Ein Härtefallausgleich (HFA) sorgt dafür, dass während einer Übergangszeit
von vier Jahren die Revisionseffekte abgedeckt werden.

Bisher wurde der Finanzausgleich in einem jährlichen Rhythmus gesteuert. Dieser
Rhythmus wird - mit Ausnahme der Festlegung des Beitragsprozentsatzes für die
Schülerpauschalen, bei welcher ein 4-jähriger Rhythmus gilt - fortgeführt. Mit der
jährlichen Justierungsmöglichkeit des Systems kann unmittelbar auf wesentliche
Veränderungen bei den Steuererträgen oder der Kostenlage reagiert werden. Ebenfalls zur
Steuerung des Systems dient das Instrument des Wirksamkeitsberichts. Der Bericht hat dem
Kantonsrat erstmals im Jahr 2019 über die Erreichung der Ziele des Finanz- und
Lastenausgleichs Rechenschaft abzulegen. Er kann Korrekturmassnahmen für die
nachfolgende Periode (Jahre 2020 ■ 2023) vorschlagen. Neben der Überprüfung auf
Zielkonformität sind mit dem Wirksamkeitsbericht die Kostenentwicklungen der zwei für
die Gemeinden gewichtigen Aufgabenbereiche Volksschule und Soziale Sicherheit
(Sozialhilfe) zu untersuchen.

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts kann der Beitragsprozentsatz für die
Schülerpauschalen nach 4 Jahren neu fixiert werden. Damit besteht zwischen dem neuen
Finanz- und Lastenausgleichssystem einerseits und der Finanzierung der Volksschule mit
Schülerpauschalen andererseits eine variierbare ■Stellschraube■, welche je nach
Belastungssituation unterschiedlich betätigt werden kann.

Die Globalbilanz betrachtet die bisherigen Finanzströme (ohne Übergangsfinanzierung von
15 Mio. Franken des Kantons) und vergleicht sie mit den Finanzströmen des neuen
Systems. Die Globalbilanz zeigt die Belastungs- und Entlastungssaldi nach der Finanz- und
Lastenausgleichsrevision letztmals auf dem Stand des Jahres 2015 pro Gemeinde auf. Dabei
orientiert die Globalbilanz an der Vorgabe der Erreichung einer angemessenen Solidarität
unter den Akteuren.

Mit der Einführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs werden die zusätzlichen Mittel
aus der Übergangsfinanzierung der Jahre 2011 ■ 2015 des Kantons von jährlich 15 Mio.
Franken beibehalten. Der ordentliche Staatsbeitrag an den FILA beträgt somit künftig 22.5
Mio. Franken. Diese Übergangsfinanzierung wurde in diesen fünf Jahren nur unter der
Voraussetzung (im Sinne einer Vorschussleistung) gewährt, dass ein neuer Finanz- und
Lastenausgleich innert vier respektive nach einer einmaligen Verlängerung bis Ende 2015
eingeführt werden kann. Im Gegenzug gilt, dass ab dem Jahr 2016 zusätzliche Mittel
paritätisch auch von den ressourcenstarken Gemeinden geleistet werden müssen. Diese
Finanzierungsparität ist nicht jährlich, sondern mittelfristig zu erreichen.

2.2.1 Mit jedem Finanzausgleichssystem sollen die Unterschiede bei den Einnahmen und Ausgaben der Einwohnergemeinden ausgeglichen werden. Basis ist der Solidaritätsgedanke. Nach dem Vorbild des Bundesfinanzausgleichs wird dabei einerseits bei den Ressourcen, also bei den Einkünften der Gemeinden, andererseits bei den Ausgaben oder Lasten ein Ausgleich geschaffen. Man spricht von Ressourcen- und Lastenausgleich. Und entsprechend werden die Gemeinden auf der Einnahmenseite nach der Ressourcenstärke unterschieden. Ressourcenstarke Gemeinden haben nach dem solothurnischen System einen Teil der über dem Durchschnitt (kantonaler Steuerkraftindex) liegenden Einnahmen in den Finanzausgleich einzuschiessen (Disparitätenausgleich). Dieser Teil wird jährlich vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates festgelegt (für das laufende Jahr beträgt er 40 %). Damit erfolgt ein Ausgleich unter den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden (horizontaler Ausgleich). In einem anschliessenden vertikalen Ausgleich (Kanton -> Gemeinde) werden die ressourcenschwachen Gemeinden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt, so dass sie eine bestimmte «Mindestausstattung» erreichen (für 2017: 92 %).

2.2.2 Der Begriff der Ressource wird im Gesetz nicht direkt definiert. Nach Duden bedeutet Ressource Hilfsmittel, Erwerbsquelle, Rohstoff, Reserve oder Geldmittel. Es versteht sich von selbst, dass im vorliegenden Zusammenhang damit grundsätzlich die einer Gemeinde zur Verfügung stehenden (Geld-)Mittel gemeint sind, also im Wesentlichen die tatsächlichen oder möglichen Steuereinnahmen, soll der Ressourcenausgleich doch die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden verringern (§ 5 Abs. 1 FILAG EG). Nach § 6 FILAG EG sind Grundlage für den Ressourcenausgleich das Staatssteueraufkommen und die Wohnbevölkerung der Gemeinde. Aus dem Verhältnis dieses Staatssteueraufkommens zur Einwohnerzahl einer Gemeinde, verglichen mit der Steuerkraft des gesamten Kantons, errechnet sich der Steuerkraftindex jeder Gemeinde (§ 9 FILAG EG).

§ 7 FILAG EG definiert das Staatssteueraufkommen (SSA) als Summe der Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen aus dieser Gemeinde bei einem Steuerfuss von 100 Prozent, wobei der Regierungsrat Bestimmungen über die darunterfallenden Steuerarten und Betreffnisse erlasse. Dass bei dieser Formulierung unter den Begriff «Staatssteueraufkommen» nicht bloss die direkte Staatssteuer oder sogar nur die Einkommens- und Vermögenssteuern fallen, ist klar und ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes selbst, wäre doch sonst nicht noch von Betreffnissen die Rede. Ebenso klar ist, dass genauer definiert werden muss, was denn alles unter die Staatssteuern fällt, nennt doch das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, BGS 614.11) in seinem ersten Paragraphen zwölf unterschiedliche Steuerarten, nämlich Einkommens- und Vermögenssteuer von den natürlichen Personen, Gewinn- und Kapitalsteuer von den juristischen Personen, Quellensteuer, Grundstückgewinnsteuer, Personalsteuer, Finanzausgleichssteuer zuhanden der Kirchgemeinden, Handänderungssteuer, Nachlasssteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer. Entsprechend enthalten auch die Gemeinderrechnungen unter der entsprechenden Rubrik Finanzen und Steuern verschiedene Konti, in welchen Steuereingänge verbucht werden, welche alle auf dem Steuergesetz beruhen (vgl. z.B. Handbuch Rechnungswesen HRM1, Kontenplan, Kapitel 9. Finanzen, Steuern, S. 64).

Weil der Begriff des Staatssteueraufkommens nicht genau genug definiert ist, wird der Regierungsrat im Gesetz ermächtigt und verpflichtet, Bestimmungen über die unter das

Staatssteueraufkommen fallenden Steuerarten und Betreffnisse zu erlassen (§ 7 Abs. 2 FILAG EG). «Betreffnisse» heisst nach Duden Anteile oder anteilige Summen. Damit wird klar, dass der Gesetzgeber nicht bloss die direkt auf dem Steuergesetz beruhenden Staatssteuern als Ressource im Sinne des Finanzausgleichs definieren, sondern weitere Erträge oder Ertragsanteile der Einwohnergemeinden, eben Betreffnisse, einbeziehen wollte. Welche genau, überliess er dem Regierungsrat als Exekutivorgan.

E. 2.3

Der Regierungsrat hat in § 1 Abs. 1 Bst. a bis f der FILAV EG die Steuerarten bezeichnet und die Betreffnisse als Aufwand- und Besitzsteuern sowie gemeinwirtschaftliche Leistungen definiert. Bei den Steuerarten hat er sich an die im Steuergesetz im Kapitel A unter der Überschrift «direkte Staatssteuer» aufgeführten Steuern gehalten. Als gemeinwirtschaftliche Leistungen hat er freiwillige respektive vertraglich vereinbarte Zahlungen Dritter an die Gemeinde definiert. Darunter fallen nach der Verordnung unter anderem Zahlungen, welche aus besonderen wirtschaftlichen Vorteilen dieser Dritten aufgrund von öffentlichen Einrichtungen resultieren (§ 1 Abs. 2 FILAV EG). Dass es sich bei den Zahlungen der KKG um gemeinwirtschaftliche Leistungen in diesem Sinne handelt, wird von der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht bestritten.

E. 2.4

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung verschiedener Grundrechte geltend und bringt im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle vor, die Delegationsnorm in § 7 Abs. 2 FILAG EG sei zu unbestimmt und mit Erlass von § 1 FILAV EG habe der Regierungsrat seine Kompetenzen überschritten und damit Eigentumsfreiheit, Gemeindeautonomie und Gleichbehandlungsgebot verletzt.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine abstrakte Normenkontrolle längst nicht mehr möglich ist. Gesetz und Verordnung sind seit dem 1. Januar 2016 in Kraft. Das Gesetz wurde nach einem Referendum in der Volksabstimmung vom 30. November 2014 angenommen, ohne dass dieser Beschluss angefochten wurde. Auch die Verordnung vom 16. Dezember 2014 wurde nicht mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten, obwohl die Beschwerdeführerin bereits im Gesetzgebungsverfahren, in welchem sie sich vernehmen liess, die Meinung vertrat, sie «sehe es als willkürlich an, das Staatssteueraufkommen mit weiteren Erträgen, wie z.B. gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die gar keine Steuern darstellen, zu ergänzen. Der Begriff würde dadurch verfälscht und der Regierungsrat bekäme einen Blankoscheck bezüglich der Definition Steueraufkommen.» Entsprechend hatte sie die ersatzlose Streichung von § 7 Abs. 2 FILAG EG gefordert. Weitere Ausführung zur Möglichkeit der abstrakten oder konkreten Normenkontrolle (Art. 88 Abs. 3 Kantonsverfassung [KV, BGS 111.1]) erübrigen sich jedoch, denn auch im Rahmen der konkreten Normenkontrolle erweist sich der Vorwurf der Gesetzwidrigkeit als unbegründet (vgl. sogleich Erwägung 2.5).

Zudem ist klarzustellen, dass Gemeinden als Glieder des Staates nicht Träger von Grund- oder Menschenrechten sind. Grundrechte wie die Eigentumsgarantie stehen primär den Individuen zu, also den natürlichen Personen, daneben unter Umständen auch privaten juristischen Personen oder Personenvereinigungen (vgl. z.B. Rainer J. Schweizer in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Auflage 2014, Vorbemerkungen zu Art. 7 ■ 36, N 7 mit Hinweisen). Die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie, welche eine Gemeinde allenfalls bei Enteignung eines Grundstücks im Finanzvermögen oder einem ähnlichen

Sachverhalt geltend machen könnte, geht ins Leere, ebenso die Rüge der Verletzung weiterer Individualrechte.

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass im Bereich des Finanzausgleichs keine Gemeindeautonomie besteht, hat doch der Kanton ■ unter Einbezug der Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren ■ dieses Gebiet abschliessend mit eigenen kantonalen Bestimmungen geregelt. Auch die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie verfängt nicht.

E. 2.5

Zu prüfen bleibt, ob die Verordnungsbestimmungen von § 1 Abs. 1 lit. g und § 1 Abs. 2 FILAG EG übergeordnetem kantonalem oder Bundesrecht widersprechen und deshalb nicht anwendbar sind.

E. 2.5.1

Überträgt der Gesetzgeber seine Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, liegt eine sogenannte Gesetzesdelegation vor. Diese ist nach ständiger Praxis des Bundesgerichts zum kantonalen Recht unter folgenden kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig (vgl. z.B. BGE 128 I 327 E.4.1): Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen sein; die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein; die Delegation muss sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigsten Regelungen müssen im Gesetz selbst enthalten sein (vgl. z.B. Pierre Tschannen, St. Galler Kommentar zur BV. 3. Auflage 2014, Art. 164 N 35).

E. 2.5.2

Die solothurnische Kantonsverfassung verbietet eine Gesetzesdelegation nicht. Nach Art. 71 Abs. 1 KV erlässt der Kantonsrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Nach Art. 78 Abs. 1 bestimmt der Regierungsrat unter Vorbehalt der Volksrechte und der Rechte des Kantonsrats die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns, nach Art. 79 unter der Überschrift «Rechtsetzung» erlässt er Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze».

E. 2.5.3

Auch alle weiteren Voraussetzungen einer zulässigen Delegation sind, wie oben bereits dargelegt (Ziff. 2.2 und 2.3), erfüllt: Die Delegationsnorm steht ausdrücklich im formellen Gesetz selber, wo in § 7 Abs. 2 FILAG EG der Regierungsrat ermächtigt und verpflichtet wird, das massgebende Staatssteueraufkommen im Sinne des Ressourcenausgleichs zu bestimmen. Die Delegation beschränkt sich auf ein klar umgrenztes Sachgebiet, nämlich die exakte Bestimmung des Staatssteueraufkommens im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes, und die wichtigsten Bestimmungen, nämlich wie sich das Staatssteueraufkommen zusammensetzt und dass es auf einen Steuerfuss von 100 Prozent aufgerechnet wird, ergeben sich aus dem Gesetz selber (§ 7 Abs. 1 und Abs. 2 FILAG EG).

Auch die etwas strengeren Vorschriften zu Delegationsnormen im Abgaberecht sind eingehalten: Das Gesetz regelt den Kreis der Abgabepflichtigen, nämlich die nach den gesetzlichen Vorschriften zu ermittelnden finanzstarken Gemeinden, den Gegenstand der Abgabe (Disparitätenausgleich) und die Bemessungsgrundlage (Steuerkraft bzw. Steuerkraftindex der Gemeinden). Alle entsprechenden Vorschriften sind im Gesetz selber enthalten.

E. 2.5.4

Insbesondere sprengt die Verordnung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keineswegs den Rahmen des Gesetzes, wenn sie als Betreffnisse im Sinne des Gesetzes in § 1 Abs. 2 FILAV EG sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen als freiwillige oder vertraglich vereinbarte Zahlungen Dritter an die Gemeinde in das Staatssteueraufkommen einbezieht. Solche steuerähnlichen Zahlungen von einem gewissen Umfang erhöhen ganz offensichtlich die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, welche ja zu bestimmen ist.

E. 2.5.5

Im hier zu beurteilenden Anwendungsfall handelt es sich konkret um drei verschiedene regelmässige Zahlungen der KKG an die Gemeinde, welche auf zwei Vereinbarungen vom 11. Mai 2006 und einer Zusicherung vom 20. Mai 2006 beruhen.

E. 2.5.5.1

In der Vereinbarung zwischen der KKG und der Einwohnergemeinde Däniken betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verpflichtet sich die KKG zu einer pauschalen jährlichen Entschädigung von CHF 1'200'000.00 (indexiert, Basis Dezember 2005) an die Gemeinde (und davon in kleinerem Umfang an weitere Regionsgemeinden) bis zum Zeitpunkt, in welchem die Stromproduktion eingestellt wird und darüber hinaus in halber Höhe für maximal weitere 20 Jahre. Die Aufteilung auf die Standort- und weiteren Gemeinden folgt dem Steuerverteiler [des Kantons], wie auch die ganze Vereinbarung gemäss deren Ingress im Zusammenhang mit der Steuervereinbarung zwischen KKG und Kanton steht. Sie steht zudem gemäss Art. 3 unter dem Vorbehalt, dass die Gemeinde kein Kernkraftwerk- und Brennelementsteuerreglement oder ein Reglement mit einem gleichartigen Steuerobjekt erlässt.

Dass diese Abgeltung steuerähnlich ist, liegt auf der Hand. Die Gemeinde erhält diese Leistungen jährlich ohne konkrete Gegenleistungen zur Abgeltung der Leistungen, welche sie als Standortgemeinde erbringt. Der Einbezug einer solchen Leistung als gemeinwirtschaftliche Leistung bzw. als Betreffnis im Sinne von § 7 Abs. 2 FILAG EG zur Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinde entspricht der Intention des Gesetzes und ist von Gesetz und Verordnung abgedeckt.

E. 2.5.5.2

In einer zusätzlichen Zusicherung vom 20. Mai 2006 verpflichtete sich die KKG gegenüber der Gemeinde Däniken, bei einer Steuerfussenkung des derzeitigen Steuerfusses von 123 % für juristische Personen die diesbezügliche aus der Veranlagung KKG resultierende Einbusse für die Dauer der Vereinbarung betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen jährlich auszugleichen. Gestützt auf diese Zusicherung reduzierte die Gemeinde Däniken den Steuerfuss für juristische Personen auf 50 %, und die KKG bezahlt seither den entsprechenden Ausgleich und verbucht sie als Steuern.

Dass die auf dieser Zusicherung beruhenden Ausgleichszahlungen als Steuern zu behandeln sind, wurde von der Gemeinde im Einspracheverfahren nicht bestritten. Dass sie bei der Ermittlung des Staatssteueraufkommens in die Berechnung einzubeziehen sind, ist klar. Sie tragen wesentlich zur Steuerkraft der Gemeinde bei und ermöglichten es dieser zudem, anderen juristischen Personen Standortvorteile in Bezug auf die Steuerbelastung zu bieten (vgl. Stellungnahme der Gemeinde an das Volkswirtschaftsdepartement vom 16. Februar

2016).

E. 2.5.5.3

In der zweiten Vereinbarung vom

E. 2.5.6

Eine Verletzung der Delegationsvorschriften und damit des übergeordneten kantonalen Rechts oder von Bundesrecht, insbesondere der Bundesverfassung, ist auch durch die konkrete Anwendung der Vorschriften des FILAG AG und der FILAV EG nicht auszumachen. Die Rüge der Beschwerdeführerin ist unbegründet.

E. 2.6

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, von den im ganzen Kanton angerechneten rund CHF 3 Mio. gemeinwirtschaftlichen Leistungen stammten CHF 2.3 Mio. von ihr. Die FILAV EG sei deshalb auf sie gemünzt und dies widerspreche einerseits dem Gleichheitsgebot, andererseits Art. 136 KV, welcher normiere, dass durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu erreichen sei. Das Gegenteil ist der Fall.

Richtig ist, dass der Grossteil der beim Ressourcenausgleich im Kanton unter der Bezeichnung «gemeinwirtschaftliche Leistungen» bei der Berechnung des Steuerkraftindex angerechneten Summen aus den Zahlungen der KKG in Däniken und (zu einem kleineren Teil) der Postbetriebe in Härkingen stammen. Richtig ist auch, dass der Gesetzgeber darauf abzielte, solche Leistungen in den Finanzausgleich einzubeziehen und die kritisierten Bestimmungen zu diesem Zweck in dieser Form erlassen wurden; das war allerdings, wie dargelegt, im Gesetzgebungsprozess von Anfang an transparent dargelegt (oben Erwägung 2.4).

Gerade das Beispiel Däniken zeigt, dass die Gemeinde in den letzten Jahren und Jahrzehnten von diesen Leistungen erheblich profitiert hat (und weiter profitiert). Würde die Beschwerdeführerin berechtigt, die ganzen, doch beträchtlichen jährlichen Zahlungen der KKG in Millionenhöhe ohne Anrechnung beim Finanzausgleich in der Gemeindekasse zu behalten, würden ihre Einwohner im Vergleich zu allen Einwohnern des Kantons finanziell noch mehr privilegiert. Dies zeigt sich eindrücklich sowohl an der Entwicklung des Steuersatzes in Däniken ■ auf inzwischen 77 % bei den natürlichen und 50 % bei den juristischen Personen ■ als auch am Beispiel der Wassergebühren, die ebenso eindeutig und klar unter dem kantonalen Durchschnitt liegen. Dies widerspricht dem hinter dem Finanzausgleich steckenden Solidaritätsgedanken und auch Art. 136 KV. Natürlich mag auf den ersten Blick der Anteil der Beschwerdeführerin von 71.2 % an den gesamten gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Kanton beträchtlich erscheinen. Immerhin werden aber bei insgesamt 15 Gemeinden gemeinwirtschaftliche Leistungen einbezogen, und bei vier davon wurden in den Bemessungsjahren 2011 und 2012 sechsstellige Beträge angerechnet (vgl. Urkunde 35 Beschwerdegegner). Eine «Sonderbehandlung» der Beschwerdeführerin liegt nicht vor; die Gemeinde Däniken ist schliesslich die einzige Gemeinde im Kanton, auf deren Gemeindegebiet ein Atomkraftwerk steht, dessen Betreibergesellschaft solch erhebliche Leistungen für die Standortgemeinde erbringt.

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots oder ein Verstoss gegen Treu und Glauben lässt sich daraus nicht erkennen, soweit diese Rechte überhaupt als Grundrechte oder Verfahrensgrundsätze zur Anwendung gelangen.

E. 2.7

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, Ungleichbehandlung und Willkür werde deutlich, wenn verschiedene Einnahmen von anderen Gemeinden mit den ihren verglichen würden. Dies zeige sich an den Städtischen Betrieben Olten (SBO), die jährlich der Stadt Olten geldwerte Leistungen, Verzinsungen und Zinserträge abliefern würden, ohne dass diese als gemeinwirtschaftliche Leistungen qualifiziert und im Finanzausgleich einbezogen würden.

Wie die Beschwerdegegnerin richtig vermerkt, handelt es sich aber bei den Leistungen der SBO nicht um gemeinwirtschaftliche im Sinne von § 1 Abs. 2 FILAV EG. Weder der Verwaltungskostenbeitrag, noch die Verzinsung des Dotationskapitals, noch die Konzessionsgebühr sind steuerähnliche freiwillige Zahlungen. Die Zahlungen erfolgten als Abgeltung von Leistungen und Rechten, welche die Stadt Olten gegenüber der SBO in einem bestimmten Bereich erbracht, resp. gewährt hat. Im Übrigen sind die SBO ein Gemeindeunternehmen mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit gemäss Art. 158 Abs. 2 Gemeindegesetz (GG, BGS 131.1), also ein Bestandteil des Gemeinwesens und nicht Dritter im Sinne von § 1 Abs. 2 FILAV EG. Ob die «Werke» von einer Gemeinde direkt über die Gemeinderechnung geführt werden oder ausgelagert in einem Gemeindeunternehmen, macht letztlich keinen erheblichen Unterschied, sind doch in beiden Varianten selbständige Rechnungen zu führen, damit die gegenüber den Gemeindebewohnern erbrachten Leistungen (Wasser-, Stromversorgung etc.), welche von diesen über Gebühren finanziert werden, gestützt auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip überprüft werden können. Wollte man Einnahmen von ausgegliederten Werken beim Staatssteueraufkommen anrechnen, wären wohl auch alle entsprechenden Gebührenerträge bzw. -überschüsse einzubeziehen, damit das Gleichbehandlungsgebot nicht verletzt würde.

E. 2.8

Der Hauptantrag der Beschwerdeführerin erweist sich damit als unberechtigt und ist abzuweisen, ebenso der in der Replik gestellte Eventualantrag. Die jährlichen Zahlungen der KKG zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und zur Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen sind bei der Ermittlung des Staatssteueraufkommens nach FILAG EG ebenfalls einzubeziehen.

E. 3

Das VWD wies die Einsprache mit Entscheid vom 23. Mai 2016 ab und setzte die Abgabe neu auf CHF 1'729'800.00 fest, da weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG (KKG) in die Berechnung des massgebenden Staatssteueraufkommens einbezogen wurden.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin führt aus (Ziff. 22 der Beschwerdeergänzung vom 16. Juni 2016), es handle sich um eine doppelte Aufrechnung, indem die Einnahmen vom KKG durch das Zugeständnis zum Steuerausgleich auf 173% hochgerechnet worden sei. Korrekterweise müssten die Steuern von 50% auf 100% aufgerechnet werden und die zusätzliche Abgabe wäre eins zu eins in ihrem vollen Umfang mit 23% zu bemessen. Alternativ dazu liesse sich auch die Ansicht vertreten, dass die Zahlung von 123% auf 100% reduziert werde. Die vollumfängliche Aufrechnung der Zahlung von 73% neben der Aufrechnung der Steuern führe zu einer willkürlichen Doppelbelastung.

E. 3.2

Das Departement macht geltend, es handle sich bei den zusätzlichen Leistungen des KKG eben nicht um Steuern, sondern um zusätzlich vertraglich vereinbarte Abgaben. Eine Vermischung der Aufrechnung des Gemeindesteueraufkommens mit den Abgaben der KKG AG sei nicht zulässig (Stellungnahme vom 21. Juli 2016, S. 6). Bereits im Einspracheentscheid (Ziff. 2.3.2.9.4, S. 7 f.) hatte sie sich ausführlich mit der Argumentation der Gemeinde auseinandergesetzt und dort erklärt, die Abgeltungen seien von der Gemeinde nie als Steuern verbucht worden, sondern immer als gemeinwirtschaftliche Leistungen. Sie seien demzufolge beim altrechtlichen Finanzausgleich nie als Steuern qualifiziert und nie bei der Bemessung der Steuerkraft eingerechnet worden. Der Umstand, dass die KKG diese Zahlungen als Steuern verbuche und ausweise, sei nicht entscheidend, ebenso wenig wie der Zusammenhang mit der Steuersenkung für juristische Personen von 123% auf 50% auf das Jahr 2007.

E. 3.3

Formal sind die von der KKG gestützt auf ihre Zusicherung vom 20. Mai 2006 ab dem Jahr 2007 geleisteten Zahlungen zur Kompensation der Einbusse aus der Reduktion des Steuersatzes für juristische Personen zwar keine Steuern, beruhen sie doch auf der Vereinbarung mit der Gemeinde bzw. auf der Zusicherung der KKG. Materiell entsprechen sie jedoch tatsächlich Gemeindesteuern, wird doch ihre Höhe ausschliesslich nach der Steuergesetzgebung ermittelt und zusammen mit dem Steuerbetrag von der Gemeinde in Rechnung gestellt. Die Steuerkompensationszahlung hängt direkt mit dem Steuerfuss für juristische Personen der Gemeinde zusammen. Wird dieser erhöht, nimmt die Abgabe entsprechend ab. Es ist nicht entscheidend, ob diese Abgeltung steuerrechtlich (bei der KKG) oder nach Gemeinderecht als Steuer oder als andere Leistung verbucht wird, geht es doch hier um die Bestimmung der Steuerkraft nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die Steuerkraft der Gemeinde wird durch die Aufrechnung der tatsächlich geleisteten Steuern der KKG als juristische Person von 50% (entsprechend dem Gemeindesteuerfuss) auf 100% entsprechend § 7 Abs. 1 FILAG EG und dem zusätzlichen Einbezug des tatsächlich geleisteten zusätzlichen Steuerersatzes von 73% (50% + 23%) zum Nachteil der Gemeinde erheblich verzerrt, könnte diese doch bei einer Erhöhung ihres Steuersatzes für juristische Personen z.B. auf 100% - bei welcher dann keine Aufrechnung nach § 7 Abs. 1 FILAG EG mehr erfolgte - nicht zu mehr Einnahmen von der KKG gelangen, weil sich die Abgeltung entsprechend (auf 23%) verminderte. Insoweit zeigt sich klar, dass eben ein eindeutiger Zusammenhang mit der Steuererhebung besteht, was ja schon aus der Entstehungsgeschichte klar und unbestreitbar ist (vgl. oben Erw. 2.5.5.2). Entsprechend der Argumentation der Gemeinde ist deshalb bei der Ermittlung der Steuerkraft bzw. des Staatssteueraufkommens nach FILAG EG neben der Aufrechnung der tatsächlich von der KKG geleisteten Steuern (von 50%) auf 100% nicht die ganze Steuerersatzabgeltung einzubeziehen, sondern nur die zusätzlichen 23%. In diesem Umfang erweist sich die Beschwerde als begründet.

E. 3.4

Wie solche oder ähnliche vorausgegangene Leistungen beim altrechtlichen Lastenausgleich behandelt wurden, insbesondere ob dies korrekt und gesetzeskonform erfolgte, kann und muss hier nicht beurteilt werden.

4. Die Beschwerdeführerin bemängelte in ihrer Beschwerdeergänzung zudem die Behandlung der Quellensteuern, der Personalsteuern und der Hundesteuern. Die Aufrechnung auf 100% sei bei diesen Steuerarten nicht angebracht. Die Vorinstanz verwies auf die langjährige Praxis zum alten Finanzausgleich und die teilweise fehlenden Bemessungsgrundlagen, weil die Gemeinden die entsprechenden Steuern nicht separat auswiesen. In der Replik wurde die Beschwerde jedoch mit den neuen Rechtsbegehren auf den Einbezug der sogenannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen beschränkt, sodass darüber nicht mehr zu befinden ist.

5. Die Beschwerde erweist sich somit im Hauptpunkt als unbegründet, im Eventualstandpunkt als teilweise begründet. Sie ist teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit zur Neuberechnung und Neuveranlagung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ergebnis wird die Beschwerdeführerin nach § 77 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 124.11) in sinngemässer Anwendung von Artikel 106 Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) hauptsächlich kostenpflichtig. Von den verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten von total CHF 4'000.00 hat sie CHF 2'500.00 zu bezahlen. Ausgangsgemäss hat sie zudem ihre Parteikosten selbst zu tragen; ihr Antrag auf Ausrichtung einer Entschädigung ist abzuweisen. Auch der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Ausrichtung einer Entschädigung ist abzuweisen. Eine Ausnahme von der Regel, wonach beteiligten Behörden keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen werden, liegt, im Gegensatz zur Beschwerdeführerin, die als eigenständige Rechtspersönlichkeit und in eigenem finanziellem Interesse gehandelt hat, nicht vor.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Angelegenheit wird zur Neuberechnung des Beitrags und der Abgaben der Gemeinde Däniken im Finanz- und Lastenausgleich Einwohnergemeinden 2016 im Sinne der Erwägungen (insbes. E. 3.3) an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die Einwohnergemeinde Däniken hat an die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht CHF 2'500.00 zu bezahlen. Die restlichen Kosten hat der Staat Solothurn zu tragen.

3. Die Begehren der Parteien um Ausrichtung einer Parteientschädigung werden abgewiesen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Der Gerichtsschreiber

Das vorliegende Urteil wurde vom Bundesgericht mit Urteil 2C_874/2017 vom 12. Dezember 2018 teilweise aufgehoben.

E. 4

Gegen diesen Entscheid erhob die Einwohnergemeinde Däniken (in der Folge Beschwerdeführerin), vertreten durch Rechtsanwalt M. Spielmann, am 3. Juni 2016 frist- und formgerecht Beschwerde und stellte folgende Rechtsbegehren:

Innert erstreckter Frist führte die Beschwerdeführerin aus, sie verlange die gänzliche Nichtberücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen beim Staatssteueraufkommen (SSA), da sich bei einer abstrakten Normenkontrolle zeige, dass die entsprechende Norm ungültig sei. Indem das VWD ihre im Einspracheverfahren vorgenommene Berechnung gemäss Urkunde 5 und 6 nicht übernommen habe, habe es den Sachverhalt falsch festgestellt und das Recht falsch angewandt. §1 der Finanz- und Lastenausgleichs-Verordnung (FILAV EG, BGS 131.731), in dem das SSA definiert werde, sei teilweise nicht durch die Delegationsnorm in § 7 FILAG EG gedeckt. Diese Norm verletze nicht bloss kantonales übergeordnetes Recht, sondern auch Bundes- und Verfassungsrecht und greife in verschiedene Grundrechte, namentlich die Gemeindeautonomie, die Eigentumsfreiheit, das Gebot der rechtsgleichen Behandlung sowie das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip ein. Dies führe zu einem Ausschluss der gemeinwirtschaftlichen Leistungen aus der Berechnung des SSA. Die Formulierung in Absatz 2 von § 7 FILAG EG («darunter fallende Steuerarten und Betreffnisse») sei zu unbestimmt, um daraus per Verordnung gemeinwirtschaftliche Leistungen, wie die Zahlungen der KKG, ableiten zu können. Wenn schon müssten auch Katasterbeiträge oder andere zweckgebundene Einnahmen sowie Finanzerträge aus städtischen Betrieben einbezogen werden. Die in der Verordnung vorgenommene Selektion sei willkürlich und führe zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden, respektive einer krassen Benachteiligung der Beschwerdeführerin. Die Delegationsnorm genüge nicht als Grundlage, um nach freiem Willen der Exekutive bei ihr namhafte Millionenbeträge einzubeziehen und andere namhafte Millionenbeträge einfach wegzulassen; dies sei Willkür. Im ganzen Kanton Solothurn würden rund CHF 3 Mio. an gemeinwirtschaftlichen Leistungen zum Staatssteueraufkommen aufgerechnet. 2.3 Mio. würden von der Beschwerdeführerin stammen. Das zeige, dass die Finanz- und Lastenausgleichs-Verordnung auf die Beschwerdeführerin gemünzt sei, was dem Gleichheitsgebot widerspreche. Auch sei Art. 136 Kantonsverfassung (KV, BGS 111.1), welcher vorschreibe, durch den Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu erreichen, verletzt, weshalb der Richter nicht daran gebunden sei (§ 88 Abs. 3 KV). Selbst wenn man zum Schluss kommen würde, die Norm sei grundsätzlich anwendbar, würde die konkrete Anwendung die Rechte der Gemeinde verletzen. Die Ungleichbehandlung werde deutlich, wenn verschiedene Einnahmen von Gemeinden verglichen würden. Beispielsweise erhalte die Stadt Olten von den Städtischen Betrieben Olten (SBO) jährlich geldwerte Leistungen, Verzinsungen und sehr hohe Dividendenerträge, die beim SSA nicht berücksichtigt würden, weil sie nicht als gemeinwirtschaftliche Leistungen qualifiziert, sondern als reine Finanzerträge eingestuft würden. Zudem seien die Erträge von der KKG doppelt aufgerechnet worden, indem die Steuer als juristische Person zwar zu Recht von 50 % (Steuerfuss der Gemeinde) auf 100 % aufgerechnet worden sei, der überschüssende Anteil sei aber nochmals bei der Bemessung

des SSA eingeflossen, also doppelt berechnet worden. Einnahmen aus Erschliessungsbeiträgen seien richtigerweise nicht im SSA eingerechnet. Es sei deshalb nicht einzusehen, wieso die gemeinwirtschaftlichen Leistungen aufgerechnet würden, handle es sich doch dabei auch nicht um ein «Geschenk» der KKG, sondern es stünden klare Gegenleistungen der Gemeinde gegenüber, wie sich aus der Vereinbarung der Beschwerdeführerin mit der KKG betreffend Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen vom 11. Mai 2006 ergebe. Zusammenfassend ergebe sich, dass die Vorinstanz den Sachverhalt willkürlich oder mindestens fehlerhaft festgestellt habe, namentlich indem Einnahmen eingerechnet würden, die nicht eingerechnet werden dürften. Zudem seien die angewandten Normen nicht rechtmässig und verletzten übergeordnetes Recht des Bundes und des Kantons. Die angefochtene Verfügung ihrerseits verletze in unzulässiger Weise verschiedene Grundrechte. Zu guter Letzt lägen auch direkte Rechtsverletzungen in der Anwendung der (auch abstrakt angefochtenen) Normen, namentlich bei der Bemessung des SSA vor, indem das Legalitätsprinzip verletzt sei. Das Verwaltungsgericht werde ersucht, in der Anwendung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs für Gerechtigkeit zwischen den Gemeinden zu sorgen und Art. 136 KV Beachtung zu verschaffen. Es liege keine gerechte Ausgangslage vor, wenn einzelne Gemeinden oder gar eine einzige Gemeinde über Gebühr belastet werde.

E. 5

Das VWD nahm am 21. Juli 2016 zur Beschwerde Stellung und stellte folgende Anträge:

Zur Begründung führte das VWD aus, mit dem FILAG EG liege eine genügende gesetzliche Grundlage und mithin kein unzulässiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit vor. Der Finanz- und Lastenausgleich diene unter anderem dem öffentlichen Interesse, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden zu verringern. Die Verhältnismässigkeit werde schon auf Gesetzesstufe dadurch gewahrt, dass mit dem Disparitätenausgleich ein Instrument geschaffen worden sei, der für einen Ausgleich zwischen den Einwohnergemeinden Sorge, indem gemäss § 10 Abs. 4 FILAG EG die Differenz des Steuerkraftindex (SKI) einer Gemeinde zum SKI von 100 um 30 bis (maximal) 50 Prozent reduziert werde. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liege nicht vor, da der Kanton Solothurn den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Einwohnergemeinden abschliessend geregelt habe. Diesbezüglich bestehe für die Einwohnergemeinden gar kein Autonomiebereich. Die von der Beschwerdeführerin gemachten Zahlenangaben bezüglich Abgabenlast und Auswirkungen auf den Steuerfuss seien entstellt und irreführend, da als Bezugsgrösse allein das Gemeindesteueraufkommen von Natürlichen Personen herangezogen und dasjenige der Juristischen Personen nicht einbezogen werde. Da wegen der Einführung von Schülerpauschalen auch eine Entlastung eintrete, ergebe sich für das Jahr 2016 eine Nettomehrbelastung von rund CHF 700'000.00, was sich absolut im Rahmen der in der Reform NFA SO (Neuer Finanzausgleich Solothurn) jeweils in den Vorlagen des Regierungsrates kommunizierten und für ressourcenstarke Gemeinden in Betracht gezogenen Bandbreiten bewege. Ein Vergleich mit Pro-Kopf-Abgaben der Städte Solothurn und Olten sowie Hofstetten-Flüh hinke, da diese über eine geringere Steuerkraft verfügten und deshalb nicht als ressourcenstark einzustufen seien. Vergleiche man die Beschwerdeführerin mit ähnlichen Einwohnergemeinden, werde klar, dass kein Tatbestand eines übermässigen Eingriffs bestehe, sondern den Zielen nach § 1 FILAG EG Folge geleistet würde. Es liege auf der Hand, dass mit § 7 Abs. 2 FILAG EG eine klare Delegationsnorm geschaffen wurde. Die

Delegation beschränke sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie. Die Grundzüge der delegierten Materie seien im Gesetz umschrieben, nämlich, dass auf Verordnungsstufe einerseits die Steuerarten, andererseits die Betreffnisse festzulegen seien. Mit FILAG EG und FILAV EG lägen somit die entsprechenden gültigen und anzuwendenden Rechtsgrundlagen zur Berücksichtigung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen vor. Im Übrigen sei bereits in Botschaft und Entwurf zum FILAG EG festgehalten, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen allenfalls als «Betreffnisse» auf Verordnungsstufe zum Staatssteueraufkommen subsummiert würden. Es liege auch keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vor, liege es doch auf der Hand, dass die Einwohnergemeinden aufgrund verschiedener Faktoren und Berechnungen unterschiedlich behandelt würden. Es handle sich auch nicht um eine Sonderregelung für die Beschwerdeführerin. Im Jahr 2012 seien bei insgesamt 15 Einwohnergemeinden gemeinwirtschaftliche Leistungen bei der Berechnung des Staatssteueraufkommens berücksichtigt worden. Es seien keine Grundrechte der Beschwerdeführerin verletzt, sondern schlicht das FILAG EG und die FILAV EG ■ wie bei allen andern Einwohnergemeinden auch ■ korrekt angewandt worden. Die Städtischen Betriebe Olten fielen nicht unter den Begriff «Dritter» gemäss FILAV EG, sondern seien ein (lediglich) innerhalb der Gemeindeorganisation ausgegliedertes und nicht steuerpflichtiges öffentlich-rechtliches Unternehmen. Von einer doppelten Aufrechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen könne keine Rede sein. Die Berechnung des massgebenden Staatssteueraufkommens sei einerseits nach Steuerarten durch Rückrechnung auf 100 Prozent respektive die Betreffnisse der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zum absoluten Betrag erfolgt. Die jährliche Abgeltung der KKG AG gemäss Vereinbarung betreffend Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen vom 11. Mai 2006 werde von der Beschwerdeführerin seit dem Jahr 2010 in der Investitionsrechnung der Spezialfinanzierung Wasserversorgung verbucht, was dazu führe, dass die Gesamtverbrauchsgebühr von CHF 1.50 pro Kubikmeter Wasser einen absoluten Tiefstwert im Kanton ausmache (Kantonsmittelwert beider Werkbetriebe: CHF 3.78 m3). Auch die Verbrauchsgebühr für Frischwasser und die Grundgebühr der Wasserversorgung seien auf einem kantonalen Tiefstwert. Zum Verfahren des Finanzausgleichs sei anzumerken, dass der Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 2 FILAG EG die Datenquellen, die Art und Weise der Datenerfassung, die Beschaffenheit der Daten, die Termine sowie die Basisjahre bestimme. Dies habe er einerseits durch Erlass der FILAV EG getan. Andererseits beantrage er durch Regierungsratsbeschluss die jeweiligen Steuerungsgrössen zuhanden des Kantonsrats, bei welchen neben den voraussichtlichen Beiträgen und Abgaben auch das massgebende Staatssteueraufkommen nach Gemeinden einen Bestandteil der Botschaft bilde. Dadurch werde auch die konkrete Umsetzung der Veranlagungs- und Berechnungsart (nochmals) durch den Regierungsrat bestimmt und offengelegt.

E. 6

Die Beschwerdeführerin replizierte am 29. August 2016 und stellte neu folgende Rechtsbegehren:

Mit dem neuen Rechtsbegehren in Ziffer 2 unterziehe sie sich teilweise der Argumentation des VWD. Dies sei ohne weiteres zulässig. Mit der Rückrechnung der KKG-Abgabe von 123 Prozentpunkten und kumulativ der Nichtbeachtung aller gemeinwirtschaftlicher Leistungen würde die Beschwerdeführerin doppelt privilegiert. Dies verlange sie nicht. Es werde auch nicht bestritten, dass die Einführung der Schülerpauschalen die EG Däniken

entlastet habe. Jedoch würden alle Einwohnergemeinden unabhängig vom SSA gleichbehandelt und die Schülerpauschalen basierten auf einer anderen gesetzlichen Grundlage, seien nicht angefochten und gehörten nicht in dieses Verfahren. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Beschwerdeführerin machten über drei Viertel aller solcher Leistungen im Kanton aus und hätten nur bei der Beschwerdeführerin eine Höhe, bei welcher sie eine Rolle spielten. Das VWD vergleiche somit de facto Ungleiches. Es sei weder begründbar noch nachvollziehbar, weshalb grosse Erträge, bspw. aus öffentlich-rechtlichen Anstalten, welche direkt und ohne Zweckbindung in die Gemeinderechnung flössen, nicht als Betreffnisse in die Bemessung des SSA Eingang finden würden, die für einen Ausgleich einer grossen Last gedachten, mithin zweckgebundenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen hingegen schon. Dass die jährliche Abgeltung der KKG AG seit 2010 in der Investitionsrechnung Wasserversorgung verbucht werde, könne der Gemeinde nicht zum Vorwurf gemacht werden. Diese erfolge dort, wo sich der nächste Handlungsbedarf abzeichne. In den Jahren 2007 bis 2010 sei sie in der Investitionsrechnung Strassennetz verbucht worden.

E. 7

Das VWD liess sich mit Eingabe vom 16. September 2016 vernehmen und bemerkte, es treffe zu, dass die Schülerpauschalen mit dem SSA nichts zu tun hätten. Wenn aber die Beschwerdeführerin auf die Abgabelast aus dem Finanz- und Lastenausgleich hinweise, ohne auf die in der gleichen Gesetzesnovelle erfolgte zeitgleiche, substantielle Entlastung hinzuweisen, dürften die so entstellten Zahlenangaben nicht ohne Richtigstellung stehen gelassen werden. Alle Gemeinden, denen gemeinwirtschaftliche Leistungen angerechnet worden seien, hätten diese in ihren beschlossenen und rechtskräftigen Jahresrechnungen als solche ausgewiesen. Es treffe definitiv nicht zu, dass diese Betreffnisse nur bei der Beschwerdeführerin alleine eine Rolle spielen würden. Die Abgrenzung "Dritter" sei alleine rechtlich begründet. Bei den von der Beschwerdeführerin aufgeführten Positionen der Städtischen Betriebe Olten (SBO) handle es sich nicht um gemeinwirtschaftliche Leistungen gemäss § 1 FILAV EG. So seien weder der Verwaltungskostenbeitrag, die Verzinsung des Dotationskapitals noch die Konzessionsgebühr als freiwillige Zahlungen oder Zahlungen aufgrund wirtschaftlicher Vorteile an öffentliche Einrichtungen zu qualifizieren. Bei diesen Positionen handle es sich um die Abgeltung von Leistungen und Rechten, welche die Stadt Olten gegenüber der SBO erbracht respektive gewährt habe. Gleiches gelte für die übrigen von der Beschwerdeführerin aufgeführten Positionen.

E. 8

Die Beschwerdeführerin nahm am 20. September 2016 noch kurz ihr Replikrecht wahr.

E. 9

Wegen der (bestrittenen) Zinsforderung des Beschwerdegegners bezahlte die Beschwerdeführerin am 8. September 2016 und am 3. November 2016 je CHF 855'750.00 und hielt mit Schreiben an das VWD vom 3. November 2016 fest, die Bezahlung der Rechnungen sei ausdrücklich ohne Anerkennung einer Pflicht und unter Vorbehalt der Rückforderung erfolgt. Die (teils gemahnte) Differenz resultiere aus einer bestrittenen Aufrechnung.

E. 10

Die Beschwerde kann aufgrund der Akten entschieden werden. Weitere Beweismassnahmen erübrigen sich. Für die Standpunkte der Parteien wird auf die

angefochtene Verfügung und die Rechtsschriften verwiesen. Sofern nötig ist im Folgenden näher darauf einzugehen.

II.

1. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden. Sie ist zulässiges Rechtsmittel und das Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuständig (§ 29 FILAG EG; vgl. auch § 49 Gerichtsorganisationsgesetz, GO, BGS 125.12). Die Einwohnergemeinde Däniken ist durch den angefochtenen Entscheid unbestrittenermassen in ihren finanziellen Interessen stark betroffen, damit beschwert und zur Beschwerde legitimiert, nicht berufen kann sich die Gemeinde hingegen auf die Verletzung ihrer Autonomie (dazu E. 2.4). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 11

Mai 2006 betreffend Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen verpflichtete sich die Gemeinde zum Unterhalt sämtlicher sich auf öffentlichem Grund befindenden Erschliessungsanlagen wie Strassen, Trottoirs, öffentliche Beleuchtung, Kunstbauten, Kanalisations- und Wasserleitungen, insbesondere im Aarefeld ab Hard und Unterdorf bis zum KKG auf eigene Kosten. Im Gegenzug verpflichtete sich die KKG, der Gemeinde jährlich eine Entschädigung von CHF 300'000.00 zu bezahlen, indexiert und zeitlich limitiert wie die andere Vereinbarung (oben E. 2.5.5.1).

Auch der Einbezug dieser Leistungen der KKG in das Staatssteueraufkommen als Betreffnisse bzw. gemeinwirtschaftliche Leistungen entspricht Gesetz und Verordnung. Die Verpflichtung der Gemeinde zum Unterhalt der gemeindeeigenen öffentlichen Erschliessungsanlagen ergibt sich bereits aus dem Gesetz; darin liegt keine zusätzliche (Gegen-)Leistung der Gemeinde. Soweit es um Strassen, Beleuchtung, Kunstbauten etc. geht, müssen diese aus Steuermitteln unterhalten werden, bei Kanalisations- und Wasserleitungen aus den anfallenden Gebühren. Da die Lebensdauer von Leitungen erfahrungsgemäss zwischen 50 und 90 Jahren liegt und der Unterhalt in der Regel nicht sehr aufwendig ist, entsteht der Grossteil der Unterhaltsaufwendungen für Strassen und Kunstbauten. Eine Entschädigung für solche gesetzlichen Leistungen der Gemeinde hat demzufolge offensichtlich steuerähnlichen Charakter. Er ermöglicht der Gemeinde, den Steuersatz tiefer zu halten und die Gebührenrechnung für Wasser- und Abwasser wesentlich zu entlasten, zugunsten aller Einwohner und Steuerzahler der Gemeinde.

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