



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

vom 13. September 2017 (810 16 386)

Gemeinderecht

Finanzausgleich / Härtebeitrag aus dem kantonalen Ressourcenausgleichfonds

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Markus Clausen, Claude Jeanneret, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **Einwohnergemeinde A._____**, Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Härtebeitrag an die Sozialhilfe (RRB Nr. 1827 vom 20. Dezember 2016)

A. Die Einwohnergemeinde A._____ gelangte am 12. Januar 2016 an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) und stellte ein Gesuch um Ausrichtung eines Härtebeitrags aus dem kantonalen Ressourcenausgleichfonds an die Sozialhilfekosten "für das Jahr 2015" in der Grössenordnung von Fr. 2 Mio. Zur Begründung brachte sie im Wesentlichen vor, dass bei einem gebremsten Steuerwachstum aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Rah-

menbedingungen und einem gleichzeitig steigenden Aufwand die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde ausgereizt seien und sie zum ersten Mal seit zwölf Jahren für das Jahr 2016 ein Defizit habe budgetieren müssen. Die Sozialhilfekosten hätten in den vergangenen Jahren markant zugenommen und für die Gemeinde A._____ in diesem Aufgabenbereich zu einer unzumutbaren Belastung geführt. Die Gemeinde A._____ weise Faktoren auf, die sie für Sozialhilfebezüger besonders attraktiv erscheinen lasse (Anonymität, ÖV-Anschluss, Zentralität, vorhandener Wohnraum, nahegelegene einschlägige Institutionen etc.), weshalb sie unter allen Gemeinden des Kantons die höchste Anzahl unterstützter Personen und die höchste Sozialhilfequote aufweise.

B. Mit Beschluss Nr. 1827 vom 20. Dezember 2016 lehnte der Regierungsrat das Gesuch der Einwohnergemeinde A._____ ab. Er erwog, der kantonale Finanzausgleich sehe für den Sozialhilfebereich bereits eine Lastenabgeltung vor. In einzelnen Gemeinden seien die effektiven Kosten aber in der Tat massiv höher als die dadurch abgegoltene Lasten. Mit dem Instrument des Härtebeitrags könnten besonders stark betroffene Gemeinden individuell und bedarfsgerecht unterstützt werden. In der Praxis würden Härtebeiträge gewährt, wenn die tatsächlichen und nicht selbst verschuldeten Lasten höher ausfielen als diejenigen, die mit den Indikatoren der automatischen Lastenabgeltung gemessen würden, und das Haushaltsgleichgewicht der Gemeinde ohne diesen Härtebeitrag nicht gewährleistet wäre. Die finanzielle Situation der Gemeinde A._____ sei aufgrund der nur leicht unterdurchschnittlichen Eigenkapitalsituation und der verhältnismässig geringen Verschuldung insgesamt als gut zu klassieren, zumal der aktuelle Steuerfuss unterhalb der von der Praxis festgelegten Schmerzgrenze liege. Die Sozialhilfekosten führten nicht zu einer unzumutbaren Belastung der Gemeinde, was zur Ablehnung des Härtebeitragsgesuchs führe.

C. Dagegen erhebt die Einwohnergemeinde A._____ mit Eingabe vom 22. Dezember 2016 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragt, die Verfügung des Regierungsrats vom 20. Dezember 2016 sei in Gutheissung der Beschwerde vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch vom 12. Januar 2016 um Ausrichtung eines Härtebeitrags sei gutzuheissen. Eventualiter seien die angefochtene Verfügung aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, der Gemeinde A._____ einen angemessenen Härtebeitrag auszurichten. Dies alles habe unter o/e-Kostenfolge zu geschehen. Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin zusammengefasst vor, sie verfüge über einen gesetzlichen Anspruch auf Ausrichtung eines Härtebeitrags, weil sie - wie vom Gesetz vorausgesetzt - ihre Aufgaben in der Sozialhilfe nur bei einer unzumutbaren Belastung erfüllen könne und ihre Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft habe. Soweit der Regierungsrat in der Finanzausgleichsverordnung zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen aufgestellt habe, seien diese Bestimmungen kompetenzwidrig erlassen worden und unmassgeblich. Der Regierungsrat übe im angefochtenen Entscheid seinen Beurteilungsspielraum weiter krass fehlerhaft aus, verletze ihre Gemeindeautonomie und verstosse gegen das Willkürverbot sowie das Legalitätsprinzip, wenn er einen Beitrag vom vorgängigen Verzehr von Eigenkapital, einer zusätzlichen Verschuldung sowie der Erhöhung der Steuerlast abhängig mache. Die Unzumutbarkeit der Belastung sowie die angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierung erforderten einen Quervergleich der Gemeinden im spezifischen Aufgabenbereich. Sie, die Beschwerdeführerin,

sei im Bereich der Sozialhilfe im interkommunalen Vergleich in ganz besonderem Mass tangiert. Auch sei ihr Steuerfuss überdurchschnittlich hoch und die Eigenkapitaldecke unterdurchschnittlich. Unter den genannten Umständen müsse bei ihr von einem absoluten Härtefall ausgegangen werden.

D. Mit Eingabe vom 9. März 2017 weist die Beschwerdeführerin ergänzend darauf hin, dass die vorberatende Spezialkommission in ihrem Bericht vom 12. März 1982 betreffend das Gesetz zur Aufgaben- und Lastenverteilung und über die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden ausgeführt hatte, dass auch finanzstarke Gemeinden in den Genuss von Härtebeiträgen kommen könnten.

E. Der Beschwerdegegner schliesst in seiner Vernehmlassung vom 20. März 2017 auf Abweisung der Beschwerde. Er verweist hauptsächlich auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und unterstreicht, dass er von Verfassungs wegen zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zum Finanzausgleichsgesetz ermächtigt sei. Mit der Ausrichtung eines Härtebeitrags werde des Weiteren nicht intendiert, die Ausgabenbelastung generell auf ein zumutbares Mass zu reduzieren, sondern die Steuerbelastung auf ein zumutbares Mass zu senken, respektive zu verhindern, dass die Steuerbelastung auf eine untragbare Höhe angehoben werden müsse. Bei einem Steuerfuss von 65 % und einem beachtlichen Eigenkapital könne im Falle der Beschwerdeführerin nicht von einem absoluten Härtefall gesprochen werden.

F. Die Beschwerdeführerin hat am 19. April 2017 unaufgefordert repliziert.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 23. August 2017 [810 17 55] E. 1; BGE 138 II 506 E. 2.1.1; jeweils mit weiteren Hinweisen). Eine solche, mit einer Privatperson vergleichbare Betroffenheit wird beispielsweise bejaht, wenn das Gemeinwesen selbst Verfügungsadressat ist oder aber einen Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen abwehren will, wobei hierbei die unmittelbare Betroffenheit in den vermögenswerten, fiskalischen Interessen massgebend ist. Einwohnergemeinden sind im Rahmen des horizonta-

len Finanzausgleichs Verfügungsadressaten und angesichts der auf dem Spiel stehenden finanziellen Beträge erheblich in wichtigen öffentlichen Interessen betroffen bzw. qualifiziert in der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit berührt (KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 2; KGE VV vom 30. Juni 2010 [810 09 440] E. 1.2; Urteil des BGer 2C_296/2016 vom 26. April 2016 E. 1.1). Die Beschwerdeführerin ist somit vorliegend zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen gemäss § 43 ff. VPO erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts erstreckt sich nach § 45 Abs. 1 VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Unterschreitung, Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (§ 45 Abs. 1 lit. a VPO) und auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 45 Abs. 1 lit. b VPO). Dem Kantonsgericht ist es hingegen vorliegend verwehrt, über die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung zu entscheiden (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Strittig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf die Ausrichtung von Finanzhilfe aus dem Ausgleichsfonds für ihre Sozialhilfekosten hat.

4. Vorab ist das in zeitlicher Hinsicht anwendbare Recht zu bestimmen.

4.1 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 angebotene Ausdehnung der Gesuchsprüfung auf das Jahr 2015 habe die Gemeinde sogar ausdrücklich abgelehnt.

4.2 Erlasse gelten für Sachverhalte, die zwischen deren Inkraftsetzung und Ausserkraftsetzung entstanden sind. Auszugehen ist vom Grundsatz, dass ein abgeschlossenes, bestimmtes Verhalten nach dem in diesem Zeitpunkt geltenden Recht beurteilt wird, nicht nach Rechtsnormen, die erst später in Kraft treten und rückwirkend auf dieses Verhalten angewendet werden (vgl. ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 1983 II, S. 158 ff.; BGE 139 II 263 E. 6). Am 1. Januar 2016 traten eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 25. Juni 2009 und (rückwirkend) die totalrevidierte Finanzausgleichsverordnung vom 15. März 2016 in Kraft. In beiden Erlassen finden sich keine Übergangsbestimmungen bezüglich der vorliegend interessierenden Härtebeiträge. Das Gesuch der Beschwerdeführerin ist somit nachfolgend nach dem im Jahr 2014 geltenden Recht zu beurteilen.

4.3 Hierzu ist anzumerken, dass das Finanzausgleichsgesetz und die Finanzausgleichsverordnung bezüglich der hier umstrittenen Beiträge sprachlichen und rechtstechnischen Anpassungen unterzogen wurden, die Rechtslage aber materiell nicht geändert hat. So ersetzte etwa der neue Begriff "Härtebeitrag" die frühere Bezeichnung "Einzelbeitrag", um sprachlich besser auszudrücken, was bereits zuvor galt (vgl. Vorlage des Regierungsrats an den Landrat vom 21. April 2015 [2015/161], S. 26). Dass die Beteiligten vorliegend fälschlicherweise von den heute in Kraft stehenden und damit in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbaren Rechtsgrundlagen

ausgehen, wodurch sie auch eine andere Terminologie verwenden, spielt insofern inhaltlich keine Rolle.

5. Gemäss § 8 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 25. Juni 2009 [in der 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 geüfnet 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 derer 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).

6.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich zunächst auf den Standpunkt, mit dem Erlass von § 7 FAV habe der Regierungsrat ohne Einräumung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz eine Verordnungsbestimmung erlassen, welche sich nicht auf die von der Verfassung verliehene Rechtssetzungsbefugnis stützen lasse und keine spezialgesetzliche Delegationsnorm als Grundlage habe. Da dem Regierungsrat im vorliegenden Fall keine Kompetenz für den Erlass von materiellem Gesetzesrecht zukomme, verstiesse die in der Verordnung statuierten zusätzlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung der Einzelbeiträge gegen das Legalitätsprinzip. Diese Zusatzkriterien seien folglich für die Prüfung ihres Gesuchs nicht massgebend. Anwendbar sei ausschliesslich das formelle Gesetzesrecht.

6.2 Der Beschwerdegegner wendet dagegen ein, § 74 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 enthalte eine allgemeine Delegationsnorm, welche ihn zum Erlass ausführender Bestimmungen in Verordnungen ermächtige. Bei den in § 7 FAV statuierten Prüfkriterien handle es sich um eine solche gesetzesvollziehende Norm. Eine Delegationsgrundlage für den Erlass von Ausführungsbestimmungen bezüglich der Ausrichtung von Einzelbeiträgen sei daher gegeben.

6.3 Das Finanzausgleichsgesetz ermächtigt den Regierungsrat verschiedentlich zum Erlass von Bestimmungen, insbesondere was die konkrete Festlegung der Berechnungsgrundlagen und Berechnungsweisen für die Ermittlung der Beitragshöhe betrifft (vgl. § 7 Abs. 2 FAG, § 12 Abs. 3 FAG, § 14 FAG). Hinsichtlich der in § 8 FAG genannten Einzelbeiträge existiert keine ausdrückliche Delegationsnorm. § 7 FAV beruht auf der entsprechenden allgemeinen Kompe-

tenzzuweisung an die Exekutive in § 74 Abs. 2 KV. Im Rahmen seiner Stellung als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons (§ 71 Abs. 1 KV) erlässt der Regierungsrat gemäss dieser Bestimmung Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist. Vorliegend enthält das Gesetz keinen entsprechenden Vorbehalt zugunsten des Landrats. Demnach erlässt der Regierungsrat die Ausführungsverordnung zum Gesetz. Eine spezifischere formelle Delegationsnorm ist hierzu nicht erforderlich. Bei § 7 FAV handelt es sich mithin um eine im Rahmen dieser Kompetenzzuweisung erlassene Ausführungsbestimmung.

6.4 Selbst wenn eine gesetzliche Regelung in der Sache vollständig ist, so kann es sich doch als zweckmässig erweisen, auch die weiteren Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen rechtssatzmässig zu regeln. Nach Lehre und Rechtsprechung führen Vollziehungsverordnungen die Gesetzesbestimmungen durch Aufstellung von Detailvorschriften näher aus und tragen dadurch zu einer sicheren und gleichmässigen Anwendbarkeit des Gesetzes bei. Jede Vollziehungsverordnung enthält unweigerlich ein gewisses Mass an Regeln, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen. Das schadet der Vollziehungsverordnung grundsätzlich nicht (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 14 Rz. 22 f.; BGE 141 II 169 E. 3.3). Allerdings sind dem Regierungsrat beim Erlass von Vollziehungsverordnungen enge Grenzen gesetzt, deren Überschreitung eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und des Gesetzmässigkeitsprinzips bedeuten würde (KGE VV vom 12. Mai 2010 [810 09 271] E. 8.1; Urteil des Verwaltungsgerichts [VGE] vom 30. August 1995 [94/189] E. 2b). Die Vollziehungsverordnung muss sich auf eine Materie beziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes bildet. Deren Bestimmungen dürfen dabei das auszuführende Gesetz - wie auch alle anderen Gesetze - weder abändern noch ergänzen, müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen, also ergänzen und spezifizieren. Sie dürfen keine Rechte der Rechtsunterworfenen (zusätzlich) beschränken und ihnen keine neuen, nicht schon aus dem Gesetz folgenden Pflichten auferlegen, und zwar selbst dann nicht, wenn diese Ergänzungen mit dem Zweck des Gesetzes in Einklang stehen. Demgegenüber dürfen praxisgemäss (untergeordnete) Gesetzeslücken im Rahmen der gesetzlichen Zielsetzung geschlossen werden (BGE 142 V 26 E. 5.1; BGE 139 II 460 E. 2.2; BGE 130 I 140 E. 5.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1860).

6.5 § 8 FAG bedarf angesichts der ausgesprochen offenen Formulierung einer gewissen Konkretisierung. Wie bereits der Wortlaut ausdrücklich zu Tage bringt, definiert § 7 FAV Kriterien, anhand derer ein Gesuch um Ausrichtung eines Einzelbeitrags geprüft wird. Diese bewegen sich innerhalb der Grenzen des vom Gesetz umrissenen Tatbestands und legen insbesondere keine vom Gesetz nicht vorgesehenen zusätzlichen materiellen Voraussetzungen für die Beitragsgewährung fest. So ist beispielsweise das in § 7 Abs. 1 lit. c FAV statuierte und von der Beschwerdeführerin speziell erwähnte Kriterium der "Ursachen eines allfälligen Haushaltsungleichgewichts" zwanglos als Konkretisierung des in § 8 FAG festgelegten Grundsatzes zu sehen, dass Einzelbeiträge nur bei unzumutbaren Belastungen und unter angemessener Aus-

erschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten gewährt werden dürfen. Sofern ein Haushaltsungleichgewicht seine Ursache in Unzulänglichkeiten bei der Verwaltung des Gesuchstellers hat, kann nicht mehr von einer unzumutbaren Belastung gesprochen werden. Der Prüfpunkt "Art und Anteil der Eigenfinanzierung" (§ 7 Abs. 1 lit. d FAV) ist weiter lediglich als zusätzliche Ausführung von § 8 Abs. 2 FAG zu sehen, der ausdrücklich eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten verlangt. In gleicher Stossrichtung hilft ein interkommunaler Belastungsvergleich insbesondere hinsichtlich Steuern und Gebühren (§ 7 Abs. 1 lit. e FAV) bei der Beurteilung, ob eine Gemeinde die auf der Einnahmenseite zumutbaren Anstrengungen unternommen hat. Es handelt sich bei diesen Normen um Detailvorschriften, die näher ausführen, wann im Sinne des Gesetzes von einem die Ausrichtung des Einzelbeitrags rechtfertigenden Härtefall auszugehen ist. Damit dient die Vollziehungsverordnung nicht nur den Verwaltungsinteressen des Kantons, sondern auch den Rechtssicherheits- und Rechtsgleichheitsinteressen der Einwohnergemeinden. Dafür, dass der Gesetzgeber den Verordnungsgeber bewusst von einer Verdeutlichung der offenen Formulierung von § 8 FAG ausschliessen und die Präzisierung der Rechtsprechung vorbehalten wollte, bestehen keine Anhaltspunkte. Es wäre vielmehr im Hinblick auf die Gewaltenteilung, die Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung der Einwohnergemeinden problematisch, die Konkretisierung in jedem Einzelfall durch die Rechtsprechung vornehmen zu lassen. Bei § 7 FAV handelt es sich wie aufgezeigt um eine ausführende Bestimmung mit rein gesetzesvollziehendem Charakter. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner in § 74 Abs. 2 KV eingeräumten Vollzugskompetenz die Ausführungsbestimmungen erlassen hat. Dass er diese Kompetenz überschritten und gegen das Legalitätsprinzip verstossen hätte, ist nicht ersichtlich.

7. Die Beschwerdeführerin macht einen gesetzlichen Anspruch auf Ausrichtung eines Einzelbeitrags 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.

7.1 Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, der Beschwerdegegner habe die gesetzlichen Bestimmungen für die Gewährung von Einzelbeiträgen falsch ausgelegt. Das System des Finanzausgleichs bezwecke in erster Linie den Ausgleich finanzieller Disparitäten. Die Voraussetzungen der Unzumutbarkeit der Belastung sowie der angemessenen Ausschöpfung der Eigenfinanzierung würden somit einzig einen interkommunalen Quervergleich der Gemeinden im spezifischen Aufgabenbereich erfordern. Sie, die Beschwerdeführerin, sei im Bereich der Sozialhilfe im interkommunalen Vergleich in ganz besonderem Mass tangiert. Ihr Steuerfuss und die Eigenkapitaldecke wichen auch deutlich vom kantonalen Durchschnitt ab. Die Sozialhilfekosten führten deshalb zu einer unzumutbaren Belastung der Gemeindefinanz. Sie verfüge aus diesem Grund über einen gesetzlichen Anspruch auf Ausrichtung eines Einzelbeitrags. Der Beschwerdegegner habe seinen Beurteilungsspielraum krass fehlerhaft ausgeübt, indem er von ihr zusätzlich den Verzehr von Eigenkapital, eine weitergehende Verschuldung sowie eine Erhöhung der Steuerlast verlange.

7.2 Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, dass es Sinn und Zweck der Bestimmung sei, Beiträge nur in absoluten Härtefällen auszurichten. Bei einem Steuerfuss von 65 % - die Schmerzgrenze liege in seiner bisherigen Praxis bei 67 % - und einem beachtlichen Eigenkapital könne im Falle der Beschwerdeführerin nicht von einer unzumutbaren Belastung gesprochen werden. Diese Voraussetzung sowie die angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierung würden entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin auch keinen interkommunalen Quervergleich in einem spezifischen Aufgabenbereich erfordern. Mit der Ausrichtung eines Einzelbeitrags werde nicht intendiert, die Ausgabenbelastung einer Gemeinde zu senken, sondern es gehe darum, die Steuerbelastung der Bevölkerung auf ein zumutbares Mass zu reduzieren resp. zu verhindern, dass die Steuern auf ein unzumutbares Niveau erhöht werden müssten. Ferner seien die Haushaltsführung und die Finanzpolitik der Gemeinde durchaus auf ihre Nachhaltigkeit und ihren Ausgabenstandard hin zu analysieren. Bliebe etwa die Verschuldungssituation unbeachtet, würde dies zu Fehlanreizen führen.

8.1 Bei den Kriterien "unzumutbare Belastung" und "angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten" handelt es sich - wie die Parteien zutreffend erkannt haben - um unbestimmte Rechtsbegriffe. Ein unbestimmter Rechtsbegriff (frz. "concept juridique non défini") liegt vor, wenn der Rechtssatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge in besonders offener Weise umschreibt, so dass der Schluss, der Tatbestand sei erfüllt, nach einer wertenden Konkretisierung verlangt. Der Tatbestand ist im Anwendungsfall mit dem zutreffenden Rechtssinn zu füllen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 25; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 413). Die Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs gilt als Rechtsfrage, die im Rahmen der Rechtskontrolle vom Kantonsgericht grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (KGE VV vom 30. November 2016 [810 16 57] E. 2.3.2; BGE 127 II 184 E. 5a; BGE 119 Ib 33 E. 3b). Dies im Gegensatz zur Angemessenheitskontrolle, die vorliegend ausgeschlossen ist (vgl. oben E. 2).

8.2 Nach konstanter Rechtsprechung und Lehre ist bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen jedoch Zurückhaltung auszuüben und der Behörde ist dann ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese mit den fachlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen besser vertraut ist und über Fachwissen verfügt. Dasselbe gilt für vorzunehmende politische oder wirtschaftliche Wertungen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 29). Steht der verfügenden Behörde ein (eigenständiger) Beurteilungsspielraum zu, so hat eine Beschwerdeinstanz - und zwar grundsätzlich unabhängig von ihrer Kognition - nicht ohne Not von der Auffassung der verfügenden Behörde abzuweichen, ausser sie verfügt selber über vergleichbare Kenntnisse. Das Kantonsgericht hat in diesen Fällen so lange nicht einzugreifen, als die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint (vgl. KGE VV vom 18. Januar 2017 [810 16 85] E. 4.5; KGE VV vom 20. Mai 2015 [810 15 3] E. 2.2; BGE 136 I 229 E. 5.4.1; BGE 135 II 384 E. 3.4; BGE 132 II 257 E. 3.2; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1430 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 419 f.).

8.3 Der kantonale Ressourcenausgleich ist ein komplizierter Mechanismus ineinandergreifender finanzpolitischer Instrumente. Das ganzheitliche Verständnis der Materie bedingt Spezialwissen und Praxiserfahrung in der kommunalen Haushalts- und Rechnungsführung sowie der planerischen und politischen Steuerungsmöglichkeiten, über welche das Kantonsgericht nicht verfügt. Der Finanzausgleich ist weiter das Resultat eines breit abgestützten politischen Prozesses unter Einbezug der Gemeinden und enthält nach Auffassung der grossen Mehrheit der am Gesetzgebungsprozess Beteiligten eine gut austarierte Gesamtlösung. Die Fraktionen betonten deshalb in der politischen Debatte, dass sie an der in der Gesetzesvorlage enthaltenen Konsenslösung nichts ändern wollten - im Bewusstsein, dass es keinen Kompromiss gebe, der alle Gemeinden zu 100 % zufrieden stellen kann (vgl. Bericht der Finanzkommission vom 28. Mai 2009 zur Vorlage 2009/078, S. 1 f.; Voten Joset, Brassel, Brodbeck und Jourdan in der Landratsdebatte [1. Lesung], Protokoll der Landratssitzung vom 11. Juni 2009). Bei derartigen fein ausbalancierten Regelungsmaterien läuft das Kantonsgericht mit einem einzelfallbezogenen Eingriff unweigerlich Gefahr, unbewusst in das vom Gesetzgeber intendierte Programm einzugreifen und Fehlanreize, Unstimmigkeiten oder gar Ungerechtigkeiten zu schaffen. Bei der Ausrichtung von Einzelbeiträgen geht es sodann nicht um die rein rechnerische Umsetzung des vom Gesetzgeber vorbestimmten Normprogramms. Die normative Offenheit des Tatbestands zwingt den Rechtsanwender - wie der vorliegende Fall illustriert - vielmehr zu einer (auch) politisch geprägten Wertentscheidung. Diese bedingt eine entsprechende demokratische Legitimation. Nicht von ungefähr delegiert der Regierungsrat im Falle von Einzelbeiträgen den Vollzug nicht an eine untergeordnete Verwaltungseinheit, sondern entscheidet selber als erste und einzige Verwaltungsinstanz über das Gesuch. Bei der von der Beschwerdeführerin geforderten vollen gerichtlichen Überprüfung eines solchen Entscheids würde sich das Kantonsgericht eine Funktion anmassen, der es ohne Vollzugserfahrung und Spezialwissen nicht genügen kann und mangels politischer Verantwortlichkeit auch nicht genügen soll. Folgerichtig ist im vorliegenden Fall richterliche Zurückhaltung geboten und die Prüfdichte einzuschränken.

9.1 Einzelbeiträge sollen nach der ratio legis nur in Härtefällen ausgerichtet werden, was im heute geltenden Wortlaut des Gesetzes (vgl. oben E. 4.3), aber 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. Gleiches ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des heutigen § 8 FAG (vgl. Bericht der Spezialkommission vom 12. März 1982 betreffend das Gesetz über die Aufgaben- und Lastenverteilung und über die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden [80/126], S. 13). Es muss demnach eine aussergewöhnliche objektive finanzielle Bedrängnis vorliegen, welche die gehörige Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben mit den zumutbarerweise erhältlich zu machenden Mitteln als gefährdet erscheinen lässt.

9.2 Die Beschwerdeführerin wendet sich zunächst gegen die vom Regierungsrat bei der Beurteilung ihres Gesuches praktizierte Gesamtsicht. Sie verlangt, dass einzig auf die unzumutbare Belastung im Bereich der Sozialhilfe abgestellt werde. Diese Sichtweise findet wie soeben aufgezeigt in den Wertungen, die der Gesetzesbestimmung von § 8 FAG zu Grunde liegen, keine Stütze. Im Gegenteil ist dem Beschwerdegegner zuzustimmen, dass mit dem Be-

griff 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). 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. Wenn der Beschwerdegegner für die Beurteilung, ob die Gemeinde ohne die Finanzhilfe des Kantons unzumutbar belastet wird und deshalb als Härtefall zu betrachten ist, an eine Gesamtschau der Gemeindefinanzen anknüpft und den Betrachtungswinkel nicht wie von der Beschwerdeführerin verlangt auf den Aufwand im Bereich der Sozialhilfe verengt, so bewegt er sich ohne Weiteres im Rahmen seines Beurteilungsspielraums.

9.3 Bei einer Betrachtung des Gesamthaushalts der Beschwerdeführerin zeigt sich, dass diese ihre Rechnung 2014 mit einem positiven Saldo abschloss, wobei sie bei einer leicht unterdurchschnittlichen Verschuldung ein Nettoeigenkapital von Fr. 1'691.-- pro Einwohner auswies, welches geringfügig unter dem kantonalen Durchschnitt liegt. Der Beschwerdegegner ist angesichts dieser Zahlen nicht in Willkür verfallen, wenn er das Haushaltsgleichgewicht als gewährleistet erachtete und keine finanzielle Notsituation zu erkennen vermochte. 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. 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.

9.4 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist es auch vertretbar, vorliegend die angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten zu verneinen. Der Beschwerdegegner darf zunächst in Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips von der Beschwerdeführerin vor der Ausrichtung eines Einzelbeitrags eine verstärkte steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials verlangen. Es trifft zwar zu, dass das Gesetz in dieser Hinsicht keine feste Höhe aufstellt. Daraus kann die Beschwerdeführerin indes nichts zu ihren Gunsten ableiten. Mit der blossen Behauptung, der vom Beschwerdegegner geforderte Steuerfuss von 67 % sei unangemessen hoch, vermag die Beschwerdeführerin den angefochtenen Entscheid nicht als gesetzes- oder verfassungswidrig auszuweisen. Die vom Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren dargelegte und nachgewiesene ständige Praxis, wonach die Grenze der Belastung resp. die Mindesthöhe der Besteuerung bei einem Steuerfuss von 67 % liegt, wovon bei speziellen Konstellationen im Einzelfall leicht nach unten oder oben abgewichen werden kann, ist unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden, bewegt sich dieser Steuerfuss

doch - auch im historischen Kontext - durchaus noch innerhalb der im Kanton auszumachenden gewöhnlichen Bandbreite (vgl. etwa für das Jahr 2014 die Gemeinden Dittingen [66 %], Hemmiken [68 %], Waldenburg [67 %] und Zeglingen [66 %]). Die Belastungsgrenze von 67 % unterläuft die von Verfassung und Gesetz angestrebten ausgewogenen Verhältnisse in der Steuerbelastung (vgl. § 134 Abs. 2 KV; § 1 Abs. 1 FAG) jedenfalls nicht. Im vorliegenden Zusammenhang darf und muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die Beschwerdeführerin den Steuerfuss im Jahr 2010 von 67 % auf 66 % und auf das Jahr 2014 hin wiederum auf 65 % gesenkt hatte. Sie hat die geltend gemachte Härtelage im Jahr 2014 somit durch den freiwilligen Verzicht auf Einnahmen zumindest zu einem Teil selbst verursacht. Es wäre stossend und widersprüchlich dem Leitgedanken des Finanzausgleichs, wenn derartige Massnahmen zur Steigerung der steuerlichen Standortattraktivität indirekt über den Ausgleichsfonds von den restlichen Gemeinden des Kantons mitfinanziert werden müssten.

9.5 Die Beschwerdeführerin beanstandet zudem, dass der Beschwerdegegner von ihr im Rahmen der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten den Verzehr von Eigenkapital resp. die Aufnahme von zusätzlichen Schulden fordere, 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 und als vertretbar erscheint.

9.6 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 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.

9.7 Nach dem Dargelegten hat der Beschwerdegegner seinen Beurteilungsspielraum nicht missbräuchlich ausgeübt und § 8 FAG nicht verletzt, wenn er im Rahmen einer Gesamtwürdigung ihrer finanziellen Situation eine unzumutbare Belastung der Beschwerdeführerin verneint hat und insbesondere von einer unzureichenden Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten ausgegangen ist. Die Abweisung des Gesuchs um einen Einzelbeitrag erscheint nicht willkürlich, wenn sich die betroffene Gemeinde in ausreichenden finanziellen Verhältnissen befindet, was sich vorliegend im gesenkten Steuerfuss und im nicht unbeachtlichen Eigenkapital widerspiegelt. Es kann auch nicht die Rede davon sein, die vorgenommene Prüfung sei von sachfremden Erwägungen geleitet gewesen. Der Regierungsrat durfte damit das Gesuch der Beschwerdeführerin abweisen.

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

10.1 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 KV, welcher den Beschwerdegegner nicht nur zur Achtung, sondern sogar zum Schutz der Gemeindeautonomie verpflichtete.

10.2 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, 2. Aufl., Zürich 2014, Art. 50 Rz. 12; 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).

10.3 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).

10.4 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.

11. Das Kantonsgericht anerkennt durchaus, dass die Gemeindefinanzen der Beschwerdeführerin im Jahr 2014 durch die Sozialhilfekosten stark belastet wurden. Sie ist dabei eine von 21 Gemeinden, deren Sozialhilfekosten pro Kopf über dem kantonalen Durchschnitt lagen, wobei ihr zuzugestehen ist, dass sie besonders intensiv betroffen ist. Überdurchschnittlich hohe Ausgaben bei der Sozialhilfe werden vom Finanzausgleich bereits im Rahmen der Lastenabgeltung berücksichtigt. Gemäss § 12 Abs. 1 FAG erhalten Einwohnergemeinden, deren Sozialindex höher ist als der kantonale, mit den Einwohnerzahlen gewichtete Durchschnitt der Sozialindices, einen Beitrag als Sonderlastabgeltung für die Sozialhilfe. 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 von der Beschwerdeführerin vertretene Auffassung, wonach bereits eine weit überdurchschnittliche Sozialhilfequote zur Anerkennung als Härtefall und zu einem Anspruch auf einen Einzelbeitrag führt, würde im Ergebnis den vom Gesetzgeber vorgesehenen Automatismus der Sonderlastabgeltung unterlaufen und diesen ohne demokratische Legitimation zu Gunsten der betroffenen Nehmergemeinden abändern. Soweit die Beschwerdeführerin die gesetzliche Regelung der Sonderlastabgeltung für inadäquat hält und die Höhe der Abgeltung im Bereich der Sozialhilfe generell für unzureichend erachtet, ist sie auf den Gesetzgebungsprozess zu verweisen (vgl. zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen in den letzten Jahren u.a. Motion Willimann 2011-185 [Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten]; Postulat Giger 2013-396 [Zunahme der Personen mit Sozialhilfe - Änderung der Sonderlastenabgeltungen im kantonalen Finanzausgleichsgesetz], Motionen Giger 2014-426 und Bos 2015-255 [Änderung des kantonalen Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten der Gemeinden] sowie die von der Beschwerdeführerin und zehn weiteren Einwohnergemeinden am 8. März 2016 eingereichte nichtformulierte Initiative über den Ausgleich der Sozialhilfekosten ["Ausgleichsinitiative"]). In Betracht käme allenfalls auch - innerhalb des vom bestehenden Gesetz eingeräumten grossen Spielraums - eine auf Verordnungsstufe vorgenommene generelle Lockerung an die Vorgaben für die Gewährung von Härtebeiträgen (vgl. zu entsprechenden Überlegungen den Bericht der Finanzkommission vom 18. August 2017 zur Ausgleichsinitiative [2017-076]). Das Kantonsgericht hat allerdings vorliegend die Gewaltenteilung zu respektieren und darf sich nicht dazu instrumentalisieren lassen, um derartige politische Desiderata durchzusetzen.

12. 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 Parteienschädigung besteht nicht (§ 21 Abs. 1 VPO). Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
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.

Präsidentin

Gerichtsschreiber

Gegen diesen Entscheid wurde am 9. Februar 2018 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 2C_127/2018) erhoben.