



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

**vom 18. September 2013 (810 10 339, 810 10 340, 810 10 343, 810 10 344 und
810 10 345)**

Gemeinderecht

Finanzausgleich

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonrichter Niklaus
Ruckstuhl, Christian Haidlauf, Stefan Schulthess, Beat Walther,
Gerichtsschreiber Markus Pachlatko

Parteien **1. Einwohnergemeinde Aa.**_____, Beschwerdeführerin
2. Einwohnergemeinde Ab._____, Beschwerdeführerin
3. Einwohnergemeinde Ac._____, Beschwerdeführerin
4. Einwohnergemeinde Ad._____, Beschwerdeführerin
5. Einwohnergemeinde Ae._____, Beschwerdeführerin

alle vertreten durch Dr. Manfred Bayerdörfer, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner, vertreten durch Michael Baader, Rechtsanwalt

Beigeladene **1. Einwohnergemeinde Af.**_____
2. Einwohnergemeinde Ag._____

3. Einwohnergemeinde Ah. _____
4. Einwohnergemeinde Ai. _____
5. Einwohnergemeinde Aj. _____
6. Einwohnergemeinde Ak. _____
7. Einwohnergemeinde Al. _____
8. Einwohnergemeinde Am. _____
9. Einwohnergemeinde An. _____
10. Einwohnergemeinde Ao. _____
11. Einwohnergemeinde Ap. _____
12. Einwohnergemeinde Aq. _____
13. Einwohnergemeinde Ar. _____
14. Einwohnergemeinde As. _____
15. Einwohnergemeinde At. _____
16. Einwohnergemeinde Au. _____
17. Einwohnergemeinde Av. _____
18. Einwohnergemeinde Aw. _____
19. Einwohnergemeinde Ax. _____
20. Einwohnergemeinde Ay. _____
21. Einwohnergemeinde Az. _____
22. Einwohnergemeinde Ba. _____
23. Einwohnergemeinde Bb. _____
24. Einwohnergemeinde Bc. _____
25. Einwohnergemeinde Bd. _____
26. Einwohnergemeinde Be. _____
27. Einwohnergemeinde Bf. _____
28. Einwohnergemeinde Bg. _____

29. Einwohnergemeinde Bh. _____
30. Einwohnergemeinde Bi. _____
31. Einwohnergemeinde Bj. _____
32. Einwohnergemeinde Bk. _____
33. Einwohnergemeinde Bl. _____
34. Einwohnergemeinde Bm. _____
35. Einwohnergemeinde Bn. _____
36. Einwohnergemeinde Bo. _____
37. Einwohnergemeinde Bp. _____
38. Einwohnergemeinde Bq. _____
39. Einwohnergemeinde Br. _____
40. Einwohnergemeinde Bs. _____
41. Einwohnergemeinde Bt. _____
42. Einwohnergemeinde Bu. _____
43. Einwohnergemeinde Bv. _____
44. Einwohnergemeinde Bw. _____
45. Einwohnergemeinde Bx. _____
46. Einwohnergemeinde By. _____
47. Einwohnergemeinde Bz. _____
48. Einwohnergemeinde Ca. _____
49. Einwohnergemeinde Cb. _____
50. Einwohnergemeinde Cc. _____
51. Einwohnergemeinde Cd. _____
52. Einwohnergemeinde Ce. _____
53. Einwohnergemeinde Cf. _____
54. Einwohnergemeinde Cg. _____

55. Einwohnergemeinde Ch._____

56. Einwohnergemeinde Ci._____

57. Einwohnergemeinde Cj._____

58. Einwohnergemeinde Ck._____

59. Einwohnergemeinde Cl._____

60. Einwohnergemeinde Cm._____

61. Einwohnergemeinde Cn._____

62. Einwohnergemeinde Co._____

63. Einwohnergemeinde Cp._____

64. Einwohnergemeinde Cq._____

65. Einwohnergemeinde Cr._____

66. Einwohnergemeinde Cs._____

alle vertreten durch Daniel Levy, Advokat

Betreff

Finanzausgleich und Gemeindebeitrag an die Ergänzungsleistungen
2010 (RRB Nr. 0944 vom 29. Juni 2010)

A. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) erliess am 29. Juli 2010 die "Verfügung über den Finanzausgleich und den Gemeindebeitrag an die Ergänzungsleistungen 2010". Der Entscheid lautete:

- "1. Die Einlage in den Ausgleichsfonds 2010 beträgt 19.72 Franken pro Einwohner.
2. Der horizontale Finanzausgleich, die Zusatzbeiträge, die Sonderlastenabgeltungen, die Einlagen in den Ausgleichsfonds und die Gemeindebeiträge an die Ergänzungsleistungen des Finanzausgleichsjahres 2010 richten sich nach der Tabelle 1.
3. Die kantonale Finanzverwaltung wird die Nettobelastung bzw. Nettogutschrift auf dem Kontokorrent der Basellandschaftlichen Kantonalbank am Montag, 2. August 2010 gemäss Tabelle 1 (Spalten 11 bzw. 12) vornehmen.
4. Der Durchschnittssteuereffuss der Gebergemeinden 2011 beträgt 53.2%."

B. Gegen diesen Entscheid erhoben die Einwohnergemeinden Aa._____, Ac._____, Ab._____, Ad._____ und Ae._____ (Beschwerdeführerinnen) jeweils mit Eingaben vom 8. respektive 9. Juli 2010 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde. Sie beantragten, es sei der angefochtene Entscheid vollumfänglich aufzuheben.

Dies unter o/e-Kostenfolge. In verfahrenstechnischer Hinsicht beantragten die Beschwerdeführerinnen unter anderem, es sei das Verfahren zu sistieren, bis die Gespräche mit dem Kanton und die Überprüfung der Verfügung stattgefunden hätten.

C. Die Verfahren wurden in der Folge mit den präsidialen Verfügungen vom 16. Juli 2010, 22. Oktober 2010, 26. Januar 2011 sowie 17. Mai 2011 bis zum 31. Dezember 2011 sistiert.

D. Mit präsidialer Verfügung vom 15. Februar 2012 wurden die Verfahren 810 10 339, 810 10 340, 810 10 343, 810 10 344 und 810 10 345 prozessual vereinigt.

E. Die Beschwerdeführerinnen, nunmehr alle vertreten durch Dr. Manfred Bayerdörfer, Advokat, reichten ihre Beschwerdebegründung mit Eingabe vom 19. April 2012 ein. Sie beantragten, die Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses seien bezüglich des horizontalen Finanzausgleichs aufzuheben und der Regierungsrat sei anzuweisen, den horizontalen Finanzausgleich für das Finanzausgleichsjahr 2010 unter Beachtung eines maximalen Abschöpfungssatzes von 17% (bezogen auf die Steuerkraft der beitragsleistenden Einwohnergemeinden) in sinngemässer Anwendung des neuen § 6 Abs. 3 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 25. Juni 2009 neu festzulegen und die Nettobelastungen bzw. Nettogutschriften für die Einwohnergemeinden auf dem Kontokorrent der Basellandschaftlichen Kantonalbank durch die kantonale Finanzverwaltung entsprechend korrigieren zu lassen. Eventuell sei der Regierungsrat anzuweisen, die über dem Abschöpfungssatz von 17% liegende Belastung der beschwerdeführenden Einwohnergemeinden für das Finanzausgleichsjahr 2010 auf andere Weise (im Sinne der Erwägungen) zu kompensieren. Dies unter o/e-Kostenfolge.

F. Am 18. Juli 2012 liess sich der Regierungsrat (Beschwerdegegner), vertreten durch Michael Baader, Advokat, zu den Beschwerden vernehmen. Er beantragte, die Beschwerden seien allesamt und vollumfänglich abzuweisen, soweit überhaupt auf sie einzutreten sei. Dies unter o/e-Kostenfolge. In verfahrenstechnischer Hinsicht beantragte er, es seien sämtliche 68 Empfängergemeinden des horizontalen Finanzausgleichs 2010 zum vorliegenden Verfahren beizuladen.

G. Mit präsidialer Verfügung vom 20. August 2012 wurden die Protokolle der landrätlichen Finanzkommission vom 17. August 2011, 14. und 28. September 2011 sowie 19. Oktober 2011 betreffend die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes ab der landrätlichen Finanzkommission beigezogen.

H. Am 24. September 2012 reichten die Beschwerdeführerinnen ihre Replik ein. Sie hielten an ihren Rechtsbegehren gemäss Eingabe vom 19. April 2012 vollumfänglich fest.

I. Der Beschwerdegegner reichte am 26. November 2012 seine Duplik ein. Er hielt an den mit der Vernehmlassung vom 18. Juli 2012 gestellten Anträgen vollumfänglich fest.

J. Mit präsidialer Verfügung vom 17. Dezember 2012 wurden die Einwohnergemeinden Af.____, Ag.____, Ah.____, Ai.____, Aj.____, Ak.____, Al.____, Am.____, An.____, Ao.____,

Ap.____, Aq.____, Ar.____, As.____, At.____, Au.____, Av.____, Aw.____, Ax.____, Ay.____, Az.____, Ba.____, Bb.____, Bc.____, Bd.____, Be.____, Bf.____, Bg.____, Bh.____, Bi.____, Bj.____, Bk.____, Bl.____, Ct.____, Bm.____, Cu.____, Bn.____, Bo.____, Bp.____, Bq.____, Br.____, Bs.____, Bt.____, Bu.____, Bv.____, Bw.____, Bx.____, By.____, Bz.____, Ca.____, Cb.____, Cc.____, Cd.____, Ce.____, Cf.____, Cg.____, Ch.____, Ci.____, Cj.____, Ck.____, Cl.____, Cm.____, Cn.____, Co.____, Cp.____, Cq.____, Cr.____ und Cs.____ beigeladen.

K. Die Einwohnergemeinde Cu.____ teilte mit Eingabe vom 23. Januar 2013 mit, dass sie auf die Teilnahme am Prozess verzichte.

L. Am 7. März 2013 teilte die Einwohnergemeinde Ct.____ mit, dass sie darauf verzichte, sich an den Verfahren zu beteiligen.

M. Die beigeladenen Einwohnergemeinden, vertreten durch Daniel Levy, Advokat, reichten am 14. Mai 2013 ihre Vernehmlassung ein. Sie beantragten, es seien alle Beschwerden vollumfänglich abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Dies unter o/e-Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerinnen.

N. Mit präsidialer Verfügung vom 30. Mai 2013 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

O. Der Beschwerdegegner reichte mit Schreiben vom 10. September 2013 aufforderungsgemäss eine Darstellung des Ablaufs betreffend den horizontalen Finanzausgleich vom Zeitpunkt der Festlegung der Beiträge durch den Beschwerdegegner bis zur Gutschrift auf den Konti der Empfängergemeinden ein.

P. Anlässlich der Parteiverhandlung vom 18. September 2013 hielten die Parteien und die Beigeladenen an ihren Begehren und Begründungen fest. Auf die einzelnen Vorbringen der Parteien und der Beigeladenen wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Bevor eine Streitangelegenheit einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann, hat das Gericht gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen zu prüfen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

2. Im Verwaltungsverfahren stellt die Frage der Aktiv- und Passivlegitimation eine Eintretensvoraussetzung dar und ist rein prozessual- und nicht materiellrechtlicher Natur (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Basel 2010, Rz. 1092). Zu prüfen ist zunächst, ob sich die beschwerdeführenden Einwohnergemeinden auf die Legitimationsbestimmung von § 47 Abs. 1 lit. a VPO berufen können. Dies ist möglich, sofern sie in ihrer recht-

lichen oder tatsächlichen Situation direkt und in gleicher Weise wie eine Privatperson betroffen ist. 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 (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 30. Juni 2010 [810 09 440] E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Die Einwohnergemeinden sind betreffend den horizontalen Finanzausgleich Verfügungsadressaten und zudem betreffend die verfügten Beiträge hinsichtlich ihrer vermögenswerten, fiskalischen Interessen unmittelbar betroffen (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] vom 3. Juni 2012 [2C_542/2011] E. 1.3). Die beschwerdeführenden Einwohnergemeinden sind demzufolge zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde befugt.

3.1 Umstritten ist die Passivlegitimation des Beschwerdegegners. Entsprechend der Ansicht der Beschwerdeführerinnen fallen die Rolle der Beschwerdegegnerin und damit die Passivlegitimation in einem öffentlich-rechtlichen Beschwerdeverfahren der Vorinstanz zu, welche die angefochtene Verfügung erlassen hat. Umstritten ist allerdings, ob der Regierungsrat mit seinem Beschluss Nr. 0944 vom 29. Juni 2010 hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs verfügte.

3.2 Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 854). Es ist unbestritten, dass der Regierungsrat gestützt auf § 3 Abs. 3 lit. a der Finanzausgleichsverordnung (FAV) vom 15. Dezember 2009 dazu berechtigt und verpflichtet ist, unter anderem die Beiträge des horizontalen Ausgleichs festzulegen. Die entsprechenden Beiträge legt der Regierungsrat unabhängig von der Zustimmung der Einwohnergemeinden und damit - entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners - hoheitlich fest (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 858; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/ DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1521). Die Anordnung betreffend die Beiträge des horizontalen Ausgleichs richtet sich an die Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft und damit an eine bestimmte Anzahl von Adressatinnen. Es handelt sich bei der entsprechenden Festlegung gemäss § 3 Abs. 3 lit. a FAV folglich um eine individuell-konkrete Anordnung (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 859; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1522). Die Festlegung der genannten Beiträge erfolgt sodann, gestützt auf § 134 f. der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984, in Anwendung des FAG sowie der FAV und damit in Anwendung von Verwaltungsrecht (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 861). Als weitere Voraussetzung einer Verfügung, hat die Anordnung auf Rechtswirkungen ausgerichtet zu sein. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners ist ein Ermessen der verfügenden Behörde demgegenüber nicht begriffswesentlich (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 858 ff.; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1518 ff.). Auch führt der Umstand, dass der Regierungsrat bzw. der Kanton weder Empfänger eines horizonta-

len Ausgleichsbeitrages ist, noch zur Zahlung eines solchen verpflichtet wird, nicht zur Verneinung des Verfügungscharakters. Die verfügende und die am Verwaltungsrechtsverhältnis beteiligte Behörde fallen nämlich regelmässig auseinander (MARKUS MÜLLER, Bemerkungen zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kanton Bern vom 18. April 2013, in: BVR 2013/9, S. 435, mit weiteren Nachweisen). Für das Vorliegen einer Verfügung ist vielmehr entscheidend, entsprechend der Ansicht der Beschwerdeführerinnen, dass mit der Anordnung Rechte bzw. Pflichten der Adressaten der Anordnung geregelt werden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 862; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1520). Der FAV ist zu entnehmen, dass die Festlegung der genannten Beiträge durch den Regierungsrat Grundlage für die Belastung bzw. Ausrichtung der Beiträge ist (vgl. § 3 Abs. 2 FAV sowie die Marginalie zu § 3 FAV). Mithin werden mit der entsprechenden Festlegung die jeweiligen Einwohnergemeinden in der Höhe der festgelegten Beträge berechtigt bzw. verpflichtet. Folglich ist die Festlegung der horizontalen Ausgleichsbeiträge durch den Regierungsrat auf Rechtswirkungen gerichtet. Schliesslich sind die vom Regierungsrat festgelegten Beiträge betreffend den horizontalen Ausgleich verbindlich und erzwingbar, werden die entsprechenden Beiträge doch gemäss § 3 Abs. 2 FAV nach deren Festlegung durch den Regierungsrat - ohne dass es einer weiteren Konkretisierung bedurfte - ausgerichtet bzw. belastet (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 864).

3.3 Der Beschwerdegegner verfügte folglich mit seinem Beschluss Nr. 0944 betreffend den horizontalen Finanzausgleich. Davon geht letztlich der Beschwerdegegner selber aus. Entsprechendes ist seiner Darstellung vom 10. September 2013 betreffend den horizontalen Finanzausgleich vom Zeitpunkt der Festlegung der Beiträge durch den Beschwerdegegner bis zur Gutschrift auf den Konten der Empfängergemeinden zu entnehmen. In dieser Darstellung hält er fest, dass einmalige sowie einmalig jährliche Belastungen, wie sie beim Finanzausgleich vorkämen, in analoger Anwendung von § 33e des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 18. Juni 1987 den Einwohnergemeinden 30 Tage im Voraus durch *Verfügung* angezeigt würden.

3.4 Da gemäss § 43 Abs. 1 VPO die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen Verfügungen des Regierungsrates beim Kantonsgericht zulässig ist und vorliegend kein Ausnahmestand gemäss § 44 VPO vorliegt, haben die Beschwerdeführerinnen - entgegen der Ansicht des Regierungsrates - zu Recht die entsprechende Verfügung mittels verwaltungsgerichtlicher Beschwerden beim Kantonsgericht angefochten.

4.1 Mit ihren am 8. respektive 9. Juli 2010 beim Kantonsgericht eingereichten Beschwerden beantragten die Beschwerdeführerinnen, es sei der angefochtene Entscheid vollumfänglich aufzuheben. Dieses kassatorische Rechtsbegehren wurde mit Einreichung der Beschwerdebeurteilung am 19. April 2012 in ein reformatorisches Rechtsbegehren geändert: Mit der Beschwerdebeurteilung beantragten die Beschwerdeführerinnen nämlich, die Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses seien bezüglich des horizontalen Finanzausgleichs aufzuheben und der Regierungsrat sei anzuweisen, den horizontalen Finanzausgleich für das Finanzausgleichsjahr 2010 unter Beachtung eines maximalen Abschöpfungssatzes von 17% (bezogen auf die Steuerkraft der beitragsleistenden Einwohnergemeinden) in sinngemässer

Anwendung des neuen § 6 Abs. 3 Satz 2 FAG neu festzulegen und die Nettobelastungen bzw. Nettogutschriften für die Einwohnergemeinden auf dem Kontokorrent der Basellandschaftlichen Kantonalbank durch die kantonale Finanzverwaltung entsprechend korrigieren zu lassen. Eventuell sei der Regierungsrat anzuweisen, die über dem Abschöpfungssatz von 17% liegende Belastung der beschwerdeführenden Einwohnergemeinden für das Finanzausgleichsjahr 2010 auf andere Weise (im Sinne der Erwägungen) zu kompensieren. Umstritten ist, ob diese Änderung des Rechtsbegehrens nach Ablauf der Beschwerdefrist zulässig ist.

4.2 Gemäss § 5 Abs. 1 VPO haben Beschwerden unter anderem ein klar umschriebenes Begehren zu enthalten. Nach diesem Begehren bzw. der darin enthaltenen Rechtsfolgebehauptung bestimmt sich, inwieweit ein Rechtsverhältnis im Beschwerdeverfahren im Streit liegt (ALFRED KÖLZ/JÜRIG BOSSHART/MICHAEL RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, S. 321 f., Rz. 86). Derjenige Teil der angefochtenen Verfügung, der im Streit liegt, wird als Streitgegenstand bezeichnet (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 985 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 686; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Rz. 7 zu Art. 72 VRPG). Der Streitgegenstand kann im Laufe des Rechtsmittelverfahrens zwar eingeschränkt, nicht aber ausgedehnt oder inhaltlich verändert werden (§ 6 Abs. 1 VPO; BGE 136 II 462 f. E. 4.1 f. m.w.N.; CHRISTOPH AUER, in: VwVG, Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), 2008, N. 10 zu Art. 12 VwVG; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, a.a.O., Rz. 688, 1019 und 1534). Dementsprechend können die mit der Beschwerde gestellten Begehren nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht erweitert, sondern höchstens präzisiert, eingeeengt oder fallengelassen werden (vgl. BGE 133 II 34 E. 2.4; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.218). Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerinnen ihr Begehren mit der genannten Änderung ausgedehnt bzw. inhaltlich verändert oder bloss eingeeengt bzw. präzisiert haben.

4.3 Wird, nachdem mit einer Beschwerde zulässigerweise die vollumfängliche Beseitigung der belastenden Anordnung beantragt wurde, im Laufe des Verfahrens die Beseitigung der belastenden Anordnung nur noch insoweit beantragt, als die Belastung einen Maximalprozentsatz übersteigt, so liegt gemäss dem neuen Rechtsbegehren nur noch ein Teil (vorliegend die angefochtene Verfügung, soweit sie betreffend den horizontalen Finanzausgleich eine Belastung von über 17% der Steuerkraft der beitragsleistenden Einwohnergemeinden vorsieht) des ursprünglichen Streitgegenstandes im Streit. Mit dem neuen Rechtsbegehren wird der Streitgegenstand folglich - entgegen der Ansichten des Beschwerdegegners und der Beigeladenen - nicht ausgedehnt, sondern eingeeengt. Die angeführte Änderung des Rechtsbegehrens seitens der Beschwerdeführerinnen ist damit zulässig. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

5.1 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). Dagegen ist eine Überprüfung der Angemessenheit nur bei Entscheidungen über Nachbetreuung und ambulante Massnahmen sowie bei Disziplinar massnahmen gegenüber auf Amtsperiode Gewählten möglich (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). Da vorliegend kein Ausnahmefall im Sinne von Art. 45 Abs. 1 lit. c VPO gegeben ist, kann das Gericht lediglich darüber entscheiden, ob eine Rechtsverletzung einschliesslich Über- bzw. Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorliegt.

5.2 Das Kantonsgericht ist zudem befugt, im Rahmen einer Beschwerde gegen eine Verfügung vorfrageweise die kantonalen Erlasse, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegen, auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen (§ 46 Abs. 2 VPO; sog. konkrete Normenkontrolle, vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/ DENISE BRÜHLMOSER, a.a.O., Rn. 708). Hierzu ist Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 zu beachten, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht. Der Vorrang des Bundesrechts bewirkt, dass kantonale Rechtsnormen, die dem Bundesrecht widersprechen, zu ignorieren sind. Grundsätzlich sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone berechtigt und verpflichtet, kantonale Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Diese Überprüfung ist nicht nur auf Parteibeglehen hin, sondern von Amtes wegen vorzunehmen (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 2085, mit weiteren Nachweisen).

6. Zur Begründung ihrer Beschwerden führten die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen an, §§ 4 - 6 FAG in der für das Jahr 2010 geltenden Fassung (FAG 2010) hätten gegen die Finanzautonomie als Teilaspekt der verfassungsrechtlich geschützten Gemeindeautonomie (§ 45 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 130 Abs. 1 sowie 132 Abs. 1 und 2 KV) sowie gegen die Verfassungsgrundsätze der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV; § 4 Abs. 2 KV) und der Rechtssicherheit (Art. 5 Abs. 1 BV) verstossen. Deshalb sind im Folgenden zunächst §§ 4 - 6 FAG 2010 vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

7.1 Umstritten ist, ob §§ 4 - 6 FAG 2010 die Finanzautonomie der Einwohnergemeinden verletzen. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gemeinde 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 (BGE 128 I 7, 126 I 136 E. 2, 124 I 226 E. 2b und 122 I 290 E. 8b mit Hinweisen). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im jeweils streitigen Bereich voraus (BGE 128 I 7 ff. und 124 I 227 E. 2b mit Hinweisen).

7.2 Beim horizontalen Finanzausgleich 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 Einwohnergemeinden zu handhaben. Den Einwohnergemeinden kann sodann in Bezug auf die finanziellen Ausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht zukommen (vgl. BGE 135 I 43 ff. E. 1.2 und 119 Ia 219 E. 3b). Den Einwohnergemeinden wurde mit dem FAG 2010 damit weder dessen Vollzug übertragen, noch überliess das FAG 2010 den Einwohnergemeinden Raum zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften. Den Einwohnergemeinden kam im Rahmen des FAG 2010 demzufolge keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und folglich keine Autonomie zu. Auch greift der horizontale Finanzausgleich nicht in unzulässigerweise in die Kompetenz der Einwohnergemeinden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Abgaben zu erheben (§ 130 Abs. 1 KV) und den Steuerfuss innerhalb eines gesetzlich begrenzten Rahmens festzusetzen (§ 132 Abs. 2 KV), ein. Die Einwohnergemeinden sind nämlich gemäss § 45 Abs. 1 KV bloss im Rahmen von Verfassung und Gesetz autonom. Hierzu ist zu beachten, dass der Kanton gemäss § 134 Abs. 1 f. KV den Finanzausgleich sicherstellt und dass durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden erreicht werden sollen. Der Umstand, wonach die Einwohnergemeinden insoweit in der freien Gestaltung des Steuerfusses eingeschränkt werden, als sie die für den Finanzausgleich benötigten Mittel aufbringen müssen, ist folglich von der Verfassung vorgesehen. Die verfassungsrechtlich gewährte Gemeindeautonomie wurde durch das FAG 2010 demzufolge nicht verletzt.

8.1 Die Beschwerdeführerinnen machten weiter geltend, §§ 4 - 6 FAG 2010 hätten gegen den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV; § 4 Abs. 2 KV) verstossen, denn mit den aufgrund §§ 4 - 6 FAG 2010 verfügten Beiträgen werde die Steuerkraft der beschwerdeführenden Gebergemeinden zu 19.8955% und der tatsächliche Steuerertrag zu 26% abgeschöpft. Dies sei nicht erforderlich und damit unverhältnismässig. Bereits eine Steuerkraft-Abschöpfungsquote von 17% gewährleiste nämlich eine ausreichende finanzielle Versorgung der Empfängergemeinden. Zu prüfen ist vorab, inwiefern sich die Beschwerdeführerinnen ausserhalb des Schutzbereiches eines Grundrechts auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz berufen können.

8.2 Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und § 4 Abs. 2 KV muss das Handeln aller Behörden im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann unter anderem auch gerügt werden, der angefochtene Entscheid und damit die Rechtsanwendung seien unverhältnismässig. Ist jedoch wie vorliegend ein kantonales Gesetz vorfrageweise auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen, so verliert das Verhältnismässigkeitsprinzip ausserhalb der Beurteilung von Eingriffen in Grundrechte an Aussagekraft, denn dem kantonalen Gesetzgeber steht ein weiter Gestaltungsspielraum zu, den der Verfassungsrichter zu respektieren hat. Dies gilt sowohl für das Bundesgericht (BGE 134 I 157 E. 4.2.1) als auch für den kantonalen Verfassungsrichter, hat doch dieser den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Berücksichtigung des Gewaltenteilungsprinzips (vgl. Art. 51 Abs.1 BV; § 63 Abs.1 KV; BGE 130 I 5 E. 3.1 mit Hinweisen) genauso zu respektieren wie das Bundesgericht. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist in solchen Fällen mithin nur dann verletzt, wenn die Verletzung offensichtlich ist und damit zugleich einen Verstoss gegen das Willkürverbot darstellt (BGE 134 I 157 E. 4.2.1). Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot, wenn er sich nicht auf

ernsthafte, sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 131 I 6 E. 4.2 und 131 I 316 E. 3.2).

8.3 Gemäss § 134 Abs. 2 KV und § 1 Abs. 1 FAG 2010 bezweckt der Finanzausgleich zweierlei. Er soll zum einen ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und zum anderen ausgewogene Verhältnisse in den Leistungen der Einwohnergemeinden gewährleisten. Wie sich aus den Materialien zum FAG 2010 ergibt, wurde der Finanzausgleich am Totalbedarf der Einwohnergemeinden ausgerichtet, da sich die Normausgaben einer Einwohnergemeinde und damit deren Bedarf in der Praxis nicht bestimmen lassen. Der Totalbedarf der Einwohnergemeinden war sodann am Steueraufkommen aller Einwohnergemeinden zu messen (vgl. Vorlage 2009/78 des Regierungsrates an den Landrat vom 24. März 2009, S. 12). Damit das Steueraufkommen der Einwohnergemeinden verglichen werden konnte, wurde es auf einen fiktiven, durchschnittlichen Steuerfuss korrigiert und durch die Anzahl Einwohner je Einwohnergemeinde geteilt (vgl. § 4 Abs. 1 - 3 FAG 2010), woraus sich dann die Finanzkraft einer Einwohnergemeinde pro Einwohner ergab. Die Einwohnergemeinden, deren Steuerkraft über dem Ausgleichsniveau lag, leisteten Beiträge an diejenigen Einwohnergemeinden, deren Steuerkraft darunter lag (§ 5 Abs. 1 FAG 2010), wobei das Ausgleichsniveau bei 93.5% des Dreijahresdurchschnitts der Steuerkräfte aller Einwohnergemeinden fixiert war (§ 4 Abs. 4 FAG 2010). Einwohnergemeinden mit hohem Steuerfuss durften mit Leistungen aus dem Finanzausgleich rechnen und dementsprechend ihren Steuerfuss senken, was zu ausgewogenen Verhältnissen in der Steuerbelastung - wie gemäss § 1 Abs. 1 FAG 2010 bezweckt - führen sollte. Gleichzeitig sollte der horizontale Finanzausgleich diesen Einwohnergemeinden aber auch die Finanzierung von Leistungen ermöglichen, die sie aufgrund ihrer eigenen, tiefen Steuerkraft nicht alleine hätten finanzieren können. Dem Beschwerdegegner ist beizupflichten, dass es beim Finanzausgleich nicht nur um den Ausgleich von Steuerausfällen bei den finanzschwachen Einwohnergemeinden in schlechten Jahren ging, sondern auch darum, gerade trotz dieser Steuerausfälle immer noch gute Leistungen anbieten zu können. Aufgrund des Umstandes, wonach sich der Bedarf der Einwohnergemeinden aus dem Gesamtsteueraufkommen errechnete, ergibt sich auch, dass in guten Jahren der Bedarf stieg und in schlechten sank. Dies war allerdings immer nur im Gesamtdurchschnitt der Fall, nicht aber zwingend bei jeder einzelnen Einwohnergemeinde. Stiegen das Steueraufkommen und damit der Totalbedarf aller Einwohnergemeinden im Durchschnitt, stieg folglich auch der Bedarf einer Empfängergemeinde, deren Steueraufkommen in der gleichen Zeitperiode sank.

8.4 Vorbringen, welche aufzeigen würden, dass sich die genannte Berechnungsweise des horizontalen Finanzausgleichs nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen liesse oder sinn- und zwecklos sei, machten die Beschwerdeführerinnen nicht geltend. Soweit die Beschwerdeführerinnen anführten, auch eine Steuerkraft-Abschöpfungsquote von 17% gewährleiste eine ausreichende finanzielle Versorgung der Empfängergemeinden, trifft dieses Argument ins Leere. Gemäss den verfassungsmässigen Vorgaben hatte das FAG 2010 nämlich nicht eine ausreichende finanzielle Versorgung der Empfängergemeinden, sondern ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden zu bewirken (vgl. Ziffer 8.3; § 134 Abs. 2 KV sowie § 1 Abs. 1 FAG 2010). Ob die aufgrund des FAG 2010 verfügbaren Ausgleichsbeiträge in ihrer Höhe nötig waren, um dieses Ziel zu erreichen, ist eine Frage

der Definition des Begriffs "Ausgewogenheit" und damit eine Frage des politischen Kompromisses bzw. des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraumes. Dieser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist wie bereits angeführt zu respektieren, solange sich der Gesetzgeber auf ernsthafte sachliche Gründe stützt. Betreffend den vom Gesetzgeber im FAG 2010 definierten Begriff "Ausgewogenheit" ist zu berücksichtigen, dass das FAG 2010 diese an der durchschnittlichen Steuerkraft aller Einwohnergemeinden mass. Dies ist sachgerecht, repräsentiert dieser Wert doch letztlich, was jeder Einwohnergemeinde pro Einwohner zur Verfügung gestanden hätte, um die Leistungen der Einwohnergemeinde zu finanzieren, hätten alle Einwohnergemeinden denselben durchschnittlichen Steuersatz aufgewiesen. Das FAG 2010 stellte zudem sicher, dass die Gebergemeinden auch nach der Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs eine höhere Steuerkraft aufwiesen als die Empfängergemeinden. Dies wurde erreicht, indem bei den Gebergemeinden maximal 80% der über dem Ausgleichsniveau liegenden Steuerkraft abgeschöpft (§ 6 Abs. 2 FAG 2010) und das Ausgleichsniveau nicht bei 100%, sondern bei 93,5% des Dreijahresdurchschnitts der Steuerkräfte aller Einwohnergemeinden festgesetzt wurde (§ 4 Abs. 4 FAG 2010). Auch verhinderte das FAG 2010, dass die Empfängergemeinden beliebig tiefe Steuerfüsse beschliessen konnten, um damit die Finanzkraft zu senken und hohe Finanzausgleichszahlungen zu erhalten, denn Empfängergemeinden, deren Steuerfuss unter dem Durchschnitt derjenigen der leistenden Einwohnergemeinden lag, mussten sich Abzüge an den Ausgleichsbeiträgen gefallen lassen (§ 5 Abs. 3 FAG 2010). Die im FAG 2010 vom Gesetzgeber vorgenommene Definition des Begriffs "Ausgewogenheit" stützte sich folglich auf ernsthafte, sachliche Gründe und war mithin nicht offensichtlich unverhältnismässig. Der Umstand, dass der Gesetzgeber per 1. Januar 2012 einen maximalen Abschöpfungssatz von 17% der jeweiligen Steuerkraft der Gebergemeinden einführte (§ 6 Abs. 3 FAG 2010), ändert daran nichts, denn diese Änderung ist das Resultat eines neuen politischen Kompromisses im Rahmen dessen der Begriff "Ausgewogenheit" für die Zukunft neu definiert wurde.

8.5 Soweit das FAG 2010 Pauschalierungen vorsah, indem es für jedes Jahr dieselbe Berechnungsweise vorsah, ohne einen maximalen Abschöpfungssatz zu definieren, tat es dies zudem im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind nämlich Pauschalierungen bzw. Schematisierungen bei Finanzausgleichssystemen praktisch unvermeidlich und verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Urteile des BGer vom 3. Juni 2012 [2C_542/2011] E. 5.3, vom 3. Februar 2012 [2C_775/2011] E. 3.2.3, vom 16. November 2011 [2C_379/2011] E. 4.4 und vom 23. März 2011 [2C_572/2010] E. 5.5.4 mit Hinweis). Hinzu kommt, dass das FAG 2010 - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen - keine Pauschalierung beinhaltete, welche zu einer ungerechtfertigten Abschöpfung führte, denn mit den verfügbaren Ausgleichsbeiträgen wurde die Steuerkraft der Gebergemeinden nur soweit abgeschöpft, als für die Schaffung der im FAG 2010 definierten Ausgewogenheit nötig war.

9.1 Die Beschwerdeführerinnen brachten im Weiteren vor, das FAG 2010 habe gegen das Gebot der Rechtssicherheit und damit gegen das Legalitätsprinzip verstossen, da die Auswirkungen des FAG 2010 von den Normadressaten nicht hinreichend zuverlässig habe abgeschätzt werden können. Der Gesetzgeber habe die Auswirkungen stark schwankender Steuererträge auf den horizontalen Finanzausgleich unterschätzt oder jedenfalls bei der Konzipierung des Ausgleichssystems nicht genügend berücksichtigt.

9.2 Das in Art. 5 BV verankerte Legalitätsprinzip dient unter anderem der Rechtssicherheit und somit der Vorhersehbarkeit staatlichen Verwaltungshandelns (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 372 ff.). Die aus Art. 5 BV abgeleiteten Anforderungen an die Bestimmtheit eines Rechtssatzes formuliert das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung wie folgt: "Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann" (vgl. BGE 109 Ia 283 E. 4d). Eine Gesetzesbestimmung muss diesen Anforderungen gerecht werden, ansonsten sie als verfassungswidrig erscheint. Allerdings kann nicht in allen Fällen das gleiche Mass an Bestimmtheit verlangt werden und es kann nicht zum vorneherein in absoluter Weise der Bestimmtheitsgrad bestimmt werden. Dabei spielen die zu regelnde Materie, die Normierungstechnik, die Intensität eines allfälligen Eingriffs in Freiheitsrechte, die Regelung von Rechten und Pflichten des Einzelnen im Verhältnis zum Staat oder auch gesellschaftsabhängige Wertungen eine gewisse Rolle (zum Ganzen GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Auflage, Zürich 2006, Rz. 109 ff. sowie Rz. 243 ff.). Umstritten ist, ob §§ 4 - 6 FAG 2010 den Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes im Sinne von Art. 5 BV entsprachen.

9.3 Unbestritten ist, dass das FAG 2010 die Bemessung der Ausgleichsbeiträge des horizontalen Finanzausgleichs verbindlich und abschliessend vorschrieb; es liess dem Regierungsrat mithin keinen eigenständigen Gestaltungsspielraum. Unbestritten ist auch, dass es für die Einwohnergemeinden ohne weiteres nachvollziehbar war, nach welchen Grundsätzen der Finanzausgleich vorzunehmen war, da alle massgeblichen Faktoren im Gesetz vorgegeben waren. Die Beschwerdeführerinnen brachten nun aber vor, dass die vom Regierungsrat im Jahre 2009 auf der Basis von Datenmaterial aus den Jahren 2006 bis 2008 durchgeführten Modellrechnungen einen Abschöpfungssatz zwischen 12% und 14% ergeben hätten. Das per 1. Januar 2010 in Kraft getretene FAG 2010 habe im ersten Jahr seiner Anwendung jedoch völlig unerwartete Auswirkungen gezeitigt. Gemessen an einem prognostizierten Abschöpfungssatz von höchstens 14% habe sich eine Mehrbelastung der Gebergemeinden von 42% ergeben. Der Grund hierfür liege darin, dass die Steuerkraft der Gebergemeinden in den Jahren 2008 und 2009 um Fr. 25.8 Mio. angestiegen sei, während bei den Empfängergemeinden ein Rückgang der Steuerkraft von Fr. 6.6 Mio. zu verzeichnen gewesen sei. Wegen der insgesamt gestiegenen Steuerkraft sei das Ausgleichsniveau 2010, welches dem Dreijahresdurchschnitt 2007-2009 entspreche, deutlich über den Erwartungen gelegen.

9.4 Wie bereits angeführt, ist die Steuerkraft die entscheidende Rechnungsgrösse für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge im Rahmen des horizontalen Finanzausgleiches (vgl. Ziffer 8.3). Die Steuerkraft einer Einwohnergemeinde ergab sich aus dem um den fiktiven, durchschnittlichen Steuerfuss korrigierten Steueraufkommen der jeweiligen Einwohnergemeinde, geteilt durch die Anzahl Einwohner der Einwohnergemeinde (vgl. § 4 Abs. 1 - 3 FAG 2010). Damit hing die Berechnung der Steuerkraft erstens vom Steueraufkommen, zweitens von der Anzahl Einwohner und drittens vom durchschnittlichen Steuerfuss ab. Die Entwicklung dieser Faktoren, insbesondere jene des Steueraufkommens, als auch jene der Einwohnerzahl ist naturgemäss nicht voraussehbar, handelt es sich dabei doch um zukünftige, sich nicht konstant

entwickelnde Umstände. Hierzu ist zu beachten, dass der Gesetzgeber die im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs zu leistenden Ausgleichsbeiträge zwangsläufig von Variablen abhängig machen musste, welche zum einen die Finanzkraft der Einwohnergemeinden repräsentieren und zum anderen jährlich neu berechnet werden. Eine andere Berechnung würde der verfassungsmässigen Vorgabe, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden zu bewirken, nicht gerecht werden, verändert sich doch die Finanzkraft jeder einzelnen Einwohnergemeinde und damit deren Leistungspotential jährlich. Der Bestimmtheitsgrad der §§ 4 - 6 FAG 2010 war damit aufgrund der zu regelnden Materie zwangsläufig reduziert. Voraussehbar war demgegenüber, dass die Ausgleichsbeiträge der Gebergemeinden umso höher ausfallen würden, je grösser die Differenz ihrer Steuerkraft zur durchschnittlichen Steuerkraft betragen würde. Diese Funktionsweise des horizontalen Finanzausgleichs ergab sich nämlich unmittelbar aus § 5 Abs. 1 und 2 FAG 2010: Die Einwohnergemeinden, deren Steuerkraft über dem Ausgleichsniveau (vgl. § 4 Abs. 4 FAG 2010) lag, hatten Beiträge an diejenigen Einwohnergemeinden zu leisten, deren Steuerkraft darunter lag, wobei die Höhe des Beitrags an eine Empfängergemeinde der Differenz ihrer Steuerkraft zum Ausgleichsniveau multipliziert mit ihrer Einwohnerzahl entsprach. Die Auswirkungen des FAG 2010 konnten mithin von den Normadressaten hinreichend zuverlässig - soweit es die zu regelnde Materie eben zulässt - abgeschätzt werden. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen ist zudem davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen stark schwankender Steuererträge auf den horizontalen Finanzausgleich weder unterschätzte noch ungenügend berücksichtigte. Vielmehr ergibt sich aus dem Zweck des Gesetzes (vgl. Ziffer 8.3 f.), dass der Gesetzgeber bei unerwartet grossen Differenzen der Steuerkraft der Gebergemeinden zur durchschnittlichen Steuerkraft erst recht ein Bedarf an Ausgleich der Steuerkraft zwecks Schaffung ausgewogener Verhältnisse sah. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen sah er deshalb konsequenterweise auch keine Dämpfung heftiger Ausschläge - im Sinne von hohen Ausgleichsbeiträgen infolge unerwartet grosser Differenzen der Steuerkraft der Gebergemeinden zur durchschnittlichen Steuerkraft - vor. Festzuhalten bleibt aufgrund des Angeführten, dass §§ 4 - 6 FAG 2010 den Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes im Sinne von Art. 5 BV entsprachen, weshalb die Beschwerden auch in diesem Punkt unbegründet sind.

10. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass §§ 4 - 6 FAG 2010 weder die Finanzautonomie der Einwohnergemeinden, noch die Verfassungsgrundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit verletzen. Eine rechtswidrige Anwendung des FAG 2010 machen die Beschwerdeführerinnen weder geltend noch ist eine solche ersichtlich. Die Beschwerden erweisen sich damit als unbegründet und sind demzufolge abzuweisen.

11.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Den kantonalen Behörden gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 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. 3'500.-- den Beschwerdeführerinnen in solidarischer Verpflichtung auf-

zuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'500.-- zu verrechnen.

11.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton wird keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Die Gemeinden haben gemäss § 21 Abs. 2 VPO Anspruch auf eine Parteientschädigung, sofern der Beizug eines Anwalts gerechtfertigt war. Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts wird den Gemeinden nur dann ein Anspruch auf Parteientschädigung eingeräumt, wenn der Beizug eines externen Rechtsvertreters im Einzelfall auch für Gemeinden mit juristischer Fachkompetenz innerhalb der eigenen Verwaltung gerechtfertigt erscheint (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [VGE, heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] vom 21. April 1999, Nr. 62). Dies trifft dann zu, wenn für eine angemessene Prozessvertretung rechtliches Spezialwissen gefordert ist, das über die bei der Rechtsanwendungstätigkeit erforderlichen Kenntnisse hinausgeht und über welches gemeindeeigene Rechtsdienste normalerweise nicht verfügen (KGE VV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155] E. 8 sowie vom 15. Juni 2005 [810 04 388] E. 6a). Beim horizontalen Finanzausgleich handelt es sich um eine primär kommunale Angelegenheit, mit welcher sich die Einwohnergemeinden jährlich auseinanderzusetzen haben, wollen sie die vom Regierungsrat verfügbaren Ausgleichsbeiträge auf deren Korrektheit kontrollieren. Es handelt sich folglich um eine Streitsache, deren Behandlung nicht über die bei der üblichen Rechtsanwendungstätigkeit erforderlichen Kenntnisse hinausgeht und mithin kein rechtliches Spezialwissen voraussetzt. Die im vorliegenden Verfahren zu behandelnden Fragen können folglich nicht als derart komplex beurteilt werden, dass der Gemeinde gestützt auf die erwähnte Praxis eine Parteientschädigung zugesprochen werden kann. Demzufolge sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'500.-- werden den Beschwerdeführerinnen in solidarischer Verpflichtung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'500.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber