

Kantonsgericht Luzern 7H 21 82 vom 01.12.2021

Instanz:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Verschiedenes
Entscheiddatum:	01.12.2021
Fallnummer:	7H 21 82
LGVE:	
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Geltungsbereich von Rechtsnormen (E. 4.).

Die Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die im Verfügungszeitpunkt noch nicht in Kraft standen, stellt eine Vorwirkung dar. Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzung (E. 5). Im vorliegenden Fall erweist sich die Vorwirkung des FAG und der FAV in der Fassung gültig ab 1. Januar 2020 als unzulässig.

Gesetzesartikel: FAG; FAV.

Entscheid

Sachverhalt (zusammengefasst)

Das Finanzdepartement des Kantons Luzern verfügte am 3. Juni 2019 die Finanzausgleichszahlung 2020 der per 1. Januar 2020 fusionierten Gemeinde A. _____. Die gegen die Beitragsverfügung erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Luzern mit Entscheid vom 11. März 2021 ab. Die Gemeinde A. _____ reichte am 31. März 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates ein. Der Regierungsrat schloss auf Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

1. (Formelles)

2.

2.1. Die Gemeinde A. _____ beantragt in prozessualer Hinsicht vorab, die Beschlussfähigkeit des Regierungsrates infolge Ausstands der Regierungsräte Marcel Schwerzmann und Paul Winiker, sei von Amtes wegen zu prüfen. Der Regierungsrat besteht aus fünf Mitgliedern (§ 51 Abs. 2 der Kantonsverfassung [KV; SRL Nr. 1]). Weder die KV noch die Geschäftsordnung des Regierungsrates (GORR; SRL Nr. 35) legen fest, wie viele Mitglieder des Regierungsrates für eine gültige Beschlussfassung beteiligt sein müssen. Es bestehen denn auch keine Quoren bei gleicher Stimmkraft (Kopfstimmprinzip). Da zwei Mitglieder in den Ausstand getreten waren, beschloss der Regierungsrat in Dreierbesetzung den angefochtenen Beschwerdeentscheid. Damit wurde dieser Entscheid von der Mehrheit der Regierungsräte getroffen, weshalb die Beschlussfähigkeit des Regierungsrates im vorliegenden Geschäft gegeben ist.

2.2. Sodann rügt die Gemeinde A. _____ sinngemäss eine Verletzung der Ausstandsregeln, da Regierungsrat Reto Wyss und nicht das instruierende BUWD an der Besprechung vom 9. September 2020 teilgenommen habe. Im Zeitpunkt der Verfügung betreffend Finanzausgleichszahlung 2020 am 3. Juni 2019 war Regierungsrat Reto Wyss Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern. Erst seit dem 1. Juli 2019 ist er Vorsteher des für die Beitragsverfügungen zuständigen Finanzdepartements. Mithin war er in das Verfahren der Festsetzung der Finanzausgleichszahlung für das Jahr 2020 nicht involviert, weshalb kein Ausstandsgrund im Sinn von § 14 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) vorliegt. Andere Ausstandsgründe sind nicht ersichtlich und werden auch nicht geltend gemacht. Ohnehin wurde der angefochtene Entscheid nicht von Regierungsrat Reto Wyss allein gefällt, sondern gemeinsam mit den Regierungsräten Fabian Peter und Guido Graf. Der am 3. Juni 2019 zuständige Regierungsrat Marcel Schwerzmann sowie Regierungsrat Paul Winiker, der die Fusion der Gemeinden A. _____ und B. _____ begleitete, befanden sich im Ausstand. Im Übrigen sind verfahrensleitende Äusserungen zulässig und vermögen, jedenfalls,

wenn keine abschliessende Festlegung auf den Verfahrensausgang damit einhergeht, keinen Ausstandsgrund zu begründen. Die Gemeinde A._____ macht denn auch nicht geltend, Regierungsrat Reto Wyss hätte unzulässigen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens genommen.

3. Das Finanzdepartement verfügte die Beitragszahlung für die Gemeinde A._____ in Anwendung des Gesetzes über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) und der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV; SRL Nr. 611) je in der Fassung vom 1. Januar 2020. Die Gemeinde A._____ beantragt, es sei bei der Berechnung des Besitzstands die «alte Fassung» der FAV zu berücksichtigen. Sinngemäss rügt sie damit, das Finanzdepartement habe das falsche Recht angewendet. Wie dargelegt (vgl. E. 1.2 hiavor), wendet das Kantonsgericht das Recht von Amtes wegen an.

4.

4.1. Eine Rechtsnorm entfaltet Geltung, sobald sie erfolgreich in einem Rechtsetzungsverfahren zustande gekommen ist. Das Legalitätsprinzip verlangt, das jeweils geltende Recht zu beachten (Schindler, in: Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 5 BV N 26). Geltung ist mit anderen Worten identisch mit der aktuellen Rechtsverbindlichkeit eines Erlasses. Der frühestmögliche Zeitpunkt, in dem eine Rechtsnorm gilt, ist in der Regel jener des Inkrafttretens. Die Publikation ist die – rechtsstaatlich gebotene – Vorbedingung des Inkrafttretens (Schindler, a.a.O., Art. 5 BV N 38; zum Ganzen Kradolfer, Intertemporales öffentliches Recht, Habil. Zürich 2020, N 45). Die zeitliche Geltung ist die Lebensdauer einer Rechtsnorm. Davon zu unterscheiden ist ihr Anwendungsbereich. Dieser umfasst diejenigen Lebenssachverhalte, an welche die Rechtsnorm Rechtsfolgen knüpft. Aus Sicht des intertemporalen Rechts bestimmt der zeitliche Anwendungsbereich den Zeitraum, in dem sich die vom Tatbestand erfassten Sachverhalte ereignet haben müssen (Kradolfer, a.a.O., N 47). Im Normalfall stimmen Geltungs- und Anwendungsbereich überein, d.h. neues Recht wird publiziert, tritt in Kraft und ist ab diesem Zeitpunkt auf die sich während seiner Geltung ereignenden Sachverhalte anwendbar (Kradolfer, a.a.O., N 50; Guckelberger, Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, Berlin 1997, S. 18).

4.2. Nach den allgemeinen intertemporalen Regeln sind in verfahrensrechtlicher Hinsicht diejenigen Rechtssätze massgebend, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (vgl. BGE 130 V 1 E. 3.2); dies unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Übergangsbestimmungen. In materieller Hinsicht sind dagegen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben bzw. hatten (vgl. BGE 146 V 364 E. 7.1, 140 V 41 E. 6.3.1, 130 V 329 E. 2.3; BGer-Urteil 9C_19/2020 vom 21.9.2020 E. 5.3.1; BVGer-Urteil A-4980/2018 vom 20.5.2019 E. 2.1). Anders gewendet ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten (mangels anderslautender übergangsrechtlicher Regelungen) nach der bundesgerichtlichen Praxis grundsätzlich

nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen. Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 141 II 393 E. 2.4; BGer-Urteil 2C_60/2018 vom 31.5.2019 E. 3.1).

4.3. Unter Vorwirkung wird der Einfluss des noch nicht in Kraft gesetzten Rechts auf die Handhabung des geltenden Rechts verstanden. Anders gewendet zeitigt ein Erlass Rechtswirkungen, obwohl er noch nicht in Kraft getreten ist. Negative Vorwirkung bedeutet, dass altes Recht, das dem neuen, noch nicht geltenden Recht widerspricht, bereits nicht mehr angewendet wird. Dies ist beschränkt zulässig, nämlich wenn sie vom geltenden Recht vorgesehen ist und die Bedingungen der zulässigen Rückwirkung erfüllt sind, so etwa bei einer Bausperre im Hinblick auf eine neue Nutzungsplanung (Mosimann/Vögler/Plüss, Öffentliches Recht – ein Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl. 2017, N 4.28). Bei der positiven Vorwirkung berücksichtigen die Behörden das neue Recht und versuchen, diesem bereits vor dem förmlichen Inkrafttreten Nachachtung zu verschaffen. Die positive Vorwirkung in Form einer eigentlichen Voranwendung des neuen Rechts ist grundsätzlich unzulässig, wenn dadurch das bestehende Recht ausser Kraft gesetzt wird (BGE 136 I 142 E. 3.2; Mosimann/Vögler/Plüss, a.a.O., N 4.27). Der Grundsatz der Parallelität der Handlungsformen verbietet einer rechtsanwendenden Behörde, einen Erlass aufzuheben oder zu suspendieren. Das gilt auch mit Blick auf eine zukünftige Rechtslage. Gegen die Zulässigkeit der positiven Vorwirkung spricht neben dem Legalitätsprinzip vor allem die Tatsache, dass in der Regel nicht vorhergesehen werden kann, ob und wann eine neue Regelung in Kraft tritt (Grundsatz der Rechtssicherheit; vgl. BGE 146 V 306 E. 2.6, 129 V 455 E. 3; BGer-Urteile 9C_688/2019 vom 30.6.2020 E. 2.6, 8C_837/2018 vom 15.5.2019 E. 7.2). Die bundesgerichtliche Praxis verlangt denn auch für die ausnahmsweise Zulässigkeit der Vorwirkung eine rechtliche Grundlage (BGE 136 I 142 E. 4.3 und 4.4, 119 Ia 254 E. 4, 100 Ia 147 E. 2b; vgl. zum Ganzen auch Kradolfer, a.a.O., N 580 ff.).

4.4. Keine Vorwirkung liegt vor, wenn bei der Auslegung von geltendem Recht eine laufende Gesetzesrevision berücksichtigt wird ("Vorberücksichtigung"), soweit die Revision das geltende Recht nicht ändert, sondern verdeutlicht oder konkretisiert (vgl. BGE 141 II 297 E. 5.5.3, 124 II 193 E. 5d; BGer-Urteile 2C_544/2020 vom 29.4.2021 E. 5.5.2, 2C_784/2018 vom 11.11.2019 E. 5.7). Ebenso entfalten geplante oder hängige Gesetzesrevisionen praxisgemäss keine positive Vorwirkung (BGE 136 I 142 E. 3.2, 125 II 278 E. 3c; BGer-Urteil 2C_509/2016 vom 24.5.2017 E. 3.2).

5.

5.1. Das Finanzdepartement erklärte in ihrer Verfügung vom 3. Juni 2019 die Bestimmungen des FAG und der FAV in der Fassung gültig ab 1. Januar 2020 für anwendbar. Gemäss § 17 Abs. 1 lit. a FAG setzt das zuständige Departement den Gemeinden die Finanzausgleichsbeiträge im Sinn der §§ 5 und 9 – 11 bis 30. Juni

des dem Bezugsjahr vorangehenden Jahres fest. Die Finanzausgleichsbeträge werden den Gemeinden bis 30. April des Bezugsjahres ausbezahlt (§ 17 Abs. 2 FAG). Die Finanzausgleichszahlungen werden aufgrund der neusten amtlichen statistischen Grundlagen errechnet, die zum Zeitpunkt der Beitragsberechnung verfügbar sind (§ 16 Abs. 1 FAG).

Die Zahlen, welche zur Berechnung des Finanzausgleichs 2020 herangezogen werden, dienen als massgebender Sachverhalt, dessen Rechtsfolge die Festsetzung der entsprechenden Beträge ist. Basis für die Festsetzung der Finanzausgleichszahlungen 2020 bilden beim Ressourcenpotential nach § 4 FAG die Ertragsquellen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017, beim topografischen Lastenausgleich die landwirtschaftlichen Nutzflächen nach Zonen des Produktionskatasters gemäss Erhebung der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) vom 25. Januar 2019, beim Bildungslastenausgleich die durchschnittlichen Schülerzahlen der Schuljahre 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019, beim Soziallastenausgleich das Mittel der Jahre 2015 bis 2017 und beim Infrastrukturlastenausgleich die Daten aus den Jahren 2016 und 2017 (vgl. Iustat, Statistik Luzern, «Finanzausgleich 2020 – Finanzausgleichsdelegation vom 17. April 2019»). Mithin wird der massgebende Sachverhalt bzw. Tatbestand aufgrund von Fakten ermittelt, die sich abschliessend vor dem Verfügungszeitpunkt ereignet haben. Folglich sind die Bestimmungen des FAG und der FAV in der Fassung gültig bis 31. Dezember 2019 massgebend (vgl. vorne E. 4.1).

Indem das Finanzdepartement die Bestimmungen des FAG und der FAV in der Fassung in Kraft seit 1. Januar 2020 zur Anwendung brachten, verliehen sie den geänderten Erlassen eine positive Vorwirkung. Es ist daher zu prüfen, ob das Finanzdepartement für die Beitragsverfügung zu Recht auf das FAG und die FAV in der Fassung gültig ab 1. Januar 2020 abstellte.

5.2. Das FAG und die FAV wurden im Zusammenhang der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR 18) per 1. Januar 2020 geändert. Insbesondere kam es im Bereich der massgebenden Faktoren für die Berechnung des Lastenausgleichs z.B. in topografischer Sicht (vgl. § 5 FAV) oder für die Berechnung der Nettovermögenserträge gemäss Anhang 6 FAV zu Änderungen. Eine Änderung der Berechnungsgrundlagen bzw. der relevanten Grössen führt folglich zu voneinander abweichenden Zahlen. Somit kann nicht davon gesprochen werden, das FAG und die FAV seien durch die AFR 18 bloss konkretisiert oder verdeutlicht worden. Anders gewendet kann nicht von einer zulässigen Vorberücksichtigung gesprochen werden (vgl. vorne E. 4.4).

5.3. Wie ausgeführt (vgl. vorne E. 4.3), ist die positive Vorwirkung, wie sie im vorliegenden Fall gegeben ist, grundsätzlich unzulässig. In Ausnahmefällen lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine solche gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu. Hier fehlt es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage. Weder das FAG noch die FAV enthalten Übergangsbestimmungen, die ausdrücklich eine Anwendung der revidierten Bestimmungen bereits im Jahr 2019 für die Festsetzung des Finanzausgleichsbetrags 2020 vorsehen. Ebenso wenig liegt eine Vereinbarung zwischen der Gemeinde A._____ und dem Finanzdepartement vor, welche als rechtliche Grundlage für eine vorzeitige Anwendung des neuen Rechts dienen

könnte.

5.4. Nach dem Gesagten sind die Voraussetzungen für die Anwendung des FAG und der FAV in der Fassung gültig ab 1. Januar 2020 im Zeitpunkt der Beitragsverfügung Finanzausgleich 2020 am 3. Juni 2019 nicht erfüllt.

6.

6.1. Soweit die Gemeinde A. _____ vorbringt, die am 6. November 2018 beschlossene und auf den 1. Dezember 2018 in Kraft gesetzte Änderung von § 18 FAV widerspreche § 23 FAG, ist ihr Einwand unbehelflich. Nach dem in den Jahren 2019 und 2020 und seit 1. Januar 2013 gleichlautenden § 23 Abs. 5 FAG werden Umfang und Dauer der Besitzstandswahrung für jede Fusion separat und jeweils gemäss den zum Zeitpunkt der Fusion geltenden Bestimmungen garantiert. Fusionieren Gemeinden auf den gleichen Zeitpunkt, in dem ein Methodenwechsel im Finanzausgleich in Kraft tritt, wird ihnen der Besitzstand nach altem Recht garantiert. Mit Urnenabstimmung vom 23. September 2018 genehmigte die Stimmbevölkerung der ehemaligen Gemeinden A. _____ und B. _____ die Fusion der Gemeinden per 1. Januar 2020. Der von der Gemeinde A. _____ angesprochene Methodenwechsel in § 18 FAV wurde per 1. Dezember 2018 in Kraft gesetzt. Im Zeitpunkt der Fusion fand folglich kein Methodenwechsel statt, weshalb die Voraussetzungen von § 23 Abs. 5 FAG nicht erfüllt sind. Sodann ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Gewährung des Besitzstands an sich nicht in Frage steht, da der heutigen Gemeinde A. _____ in der Beitragsverfügung 2020 ein besitzstandsbedingter Anteil zugewiesen wurde, sondern einzig dessen Berechnung, also die Methode. Wie soeben dargelegt, wurde § 18 FAV und damit die Berechnungsweise für den Besitzstand bereits per 1. Dezember 2018 geändert. Eine nochmalige Änderung erfolgte seither nicht, weshalb sich die Beitragsverfügung 2020 zumindest hinsichtlich der Berechnungsweise des Besitzstands auf geltendes Recht stützte. Ob mit Blick auf die kurz nach dem Fusionsbeschluss der ehemaligen Gemeinden A. _____ und B. _____ erfolgte Änderung von § 18 FAV allenfalls ein schützenswerter Vertrauenstatbestand vorliegt, kann im vorliegenden Fall mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens offen bleiben. Es kann jedoch auf das Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 21 83 vom 1. Dezember 2021 verwiesen werden, in welchem das Kantonsgericht die Frage des Vertrauensschutzes konkret prüfte.

6.2. Mit Gutheissung eines Hauptbegehrens sind gestellte Eventualbegehren hinfällig, weshalb der Eventualantrag der Gemeinde A. _____, der Bildungslastenausgleich sei mit der Dotierung 2020 und nicht mit der Dotierung 2019 zu berechnen, durch das Kantonsgericht nicht zu beurteilen ist. Es ist in diesem Zusammenhang aber auf § 16 Abs. 1 FAG zu verweisen, wonach die Finanzausgleichszahlungen aufgrund der neusten amtlichen statistischen Grundlagen errechnet werden, die zum Zeitpunkt der Beitragsberechnung verfügbar sind. Im Verfügungszeitpunkt am 3. Juni 2019 standen die Zahlen aus dem Jahr 2020 noch nicht zur Verfügung, weshalb in einem Rechtsmittelverfahren ohnehin nicht darauf abgestellt werden könnte.

7. Nach alledem ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde betreffend Finanzausgleich 2020 im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrates vom 11. März 2021 ist aufzuheben und im Sinn der Erwägungen an das Finanzdepartement zur Neufestsetzung des Finanzausgleichsbetrags 2020 zurückzuweisen.

8. (Kosten- und Entschädigungsfolgen)