

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 874/2017

Urteil vom 12. Dezember 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Stadelmann,  
Gerichtsschreiberin Genner.

Verfahrensbeteiligte  
Einwohnergemeinde Däniken,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Spielmann,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement  
des Kantons Solothurn,  
vertreten durch das Amt für Gemeinden,  
Beschwerdegegner.

Gegenstand  
Finanz- und Lastenausgleich 2016,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 29. August 2017 (VWBES.2016.197).

Sachverhalt:

A.

Am 21. Januar 2016 eröffnete das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn den Einwohnergemeinden des Kantons die für das Jahr 2016 zu entrichtenden Beiträge und Abgaben. Die Einwohnergemeinde Däniken wurde verpflichtet, eine Abgabe von Fr. 1'711'500.-- zu bezahlen. Die dagegen erhobene Einsprache wies das Volkswirtschaftsdepartement am 23. Mai 2016 ab und setzte die Abgabe neu auf Fr. 1'729'800.-- fest mit der Begründung, es würden weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen der Kernkraftwerk Gösigen-Däniken AG (nachfolgend: Kernkraftwerk AG) in die Berechnung des massgebenden Staatssteueraufkommens einbezogen.

B.

Gegen den Einspracheentscheid vom 23. Mai 2016 erhob die Einwohnergemeinde Däniken Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn mit folgenden Rechtsbegehren: (1.) der angefochtene Einspracheentscheid sei aufzuheben; (2.) die aufgerechneten gemeinwirtschaftlichen Leistungen seien vollumfänglich aus der Berechnung der Abgabe zu streichen und das massgebende Staatssteueraufkommen sei bei maximal Fr. 10'957'709.45 festzusetzen; (3.) eventualiter sei ihr Finanz- und Lastenausgleich mit einem massgebenden Staatssteueraufkommen von maximal Fr. 12'979'691.79 zu verrechnen; (4.) die übrigen Parameter, namentlich der Steuerkraftindex sowie der Ressourcenausgleich, seien entsprechend dem massgebenden Staatssteueraufkommen gemäss dem Haupt- bzw. Eventualantrag anzupassen; (5.) subeventualiter sei die Sache zur Neuberechnung und Neuveranlagung an das Volkswirtschaftsdepartement zurückzuweisen. In der Replik vom 29. August 2016 änderte die Einwohnergemeinde Däniken das Rechtsbegehren 2 dahingehend ab, dass das massgebende Staatssteueraufkommen bei maximal Fr. 12'219'558.49 neu festzusetzen sei; damit unterziehe sie sich teilweise dem Volkswirtschaftsdepartement.

Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 29. August 2017 teilweise gut und wies die Angelegenheit zur Neuberechnung des Beitrags und der Abgaben im Sinn der Erwägungen (insb.

E. 3.3) an das Volkswirtschaftsdepartement zurück. Das Verwaltungsgericht erwog, die Einwohnergemeinde Däniken habe zu Recht beanstandet, dass bei der Ermittlung des Staatssteueraufkommens die Steuern der Kernkraftwerk AG im Umfang von 50 % doppelt berücksichtigt worden seien, nämlich durch die Aufrechnung von 50 % (derzeitiger Steuerfuss als juristische Person) auf 100 % gemäss dem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz sowie - gestützt auf die Zusicherung der Kernkraftwerk AG vom 20. Mai 2006 - durch die Aufrechnung von 73 % als Ausgleich der Senkung des Steuerfusses der juristischen Personen von (damals) 123 % auf 50 %. Demgemäss kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, bei der Berechnung des Staatssteueraufkommens sei diese Ausgleichszahlung nur im Umfang von 23 % (statt 73 %) zu berücksichtigen. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

### C.

Die Einwohnergemeinde Däniken erhebt am 9. Oktober 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit folgenden Anträgen: (1. und 2.) das angefochtene Urteil sei aufzuheben, soweit das Verwaltungsgericht die Beschwerde abgewiesen habe; (3.) die aufgerechneten gemeinwirtschaftlichen Leistungen seien vollumfänglich aus der Berechnung der Abgabe zu streichen und das massgebende Staatssteueraufkommen sei bei maximal Fr. 12'219'558.49 festzusetzen; (4.) eventualiter sei die Sache an das Volkswirtschaftsdepartement zurückzuweisen zur Neuberechnung des Beitrags und der Abgaben, unter Berücksichtigung der Erwägung des angefochtenen Urteils, wonach sie - die Einwohnergemeinde Däniken - obsiegt habe, unter Auslassung aller gemeinwirtschaftlicher Leistungen aus der Berechnung und unter Nichtaufrechnung aller Steuereinnahmen, welche unabhängig vom Steuerfuss erhoben würden, wie Quellensteuern, Personalsteuern und Hundesteuern auf einen Steuerfuss von 100 %; (5.) subeventualiter sei die Sache an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen zur Beurteilung der Rüge betreffend Nichtaufrechnung aller Steuereinnahmen, welche unabhängig vom Steuerfuss erhoben würden, wie Quellensteuern, Personalsteuern und Hundesteuern auf einen Steuerfuss von 100 %.

Das Verwaltungsgericht stellt den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Volkswirtschaftsdepartement schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Einwohnergemeinde Däniken hält mit Replik vom 7. Dezember 2017 an ihren Rechtsbegehren fest.

### Erwägungen:

#### 1.

1.1. Gegen das kantonal letztinstanzliche Gerichtsurteil betreffend den interkommunalen Finanz- und Lastenausgleich ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Vorinstanz hat in teilweiser Gutheissung der Beschwerde die Sache zur Neuberechnung des Beitrags und der Abgaben der beschwerdeführenden Gemeinde an das Departement zurückgewiesen, mit Verweis auf die Erwägung, wonach bei der Ermittlung der Steuerkraft bzw. des Staatssteueraufkommens neben der Aufrechnung der tatsächlich von der Kernkraftwerk AG geleisteten Steuern (von 50 %) auf 100 % nicht die ganze Steuerersatzabgeltung von 73 % einzubeziehen sei, sondern nur die zusätzlichen 23 % (also insgesamt 73 % statt 123 %). Entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz in der Vernehmlassung handelt es sich hierbei nicht um einen Rückweisungsentscheid, bei dem zu prüfen wäre, ob die Voraussetzungen nach Art. 93 Abs. 1 lit. a oder b BGG erfüllt sind. Die Rückweisung an das Volkswirtschaftsdepartement dient nicht der erneuten Prüfung der Beschwerde, sondern nur der rechnerischen Umsetzung des Dispositivs, wobei der verfügenden Behörde kein Beurteilungsspielraum verbleibt (BGE 134 II 124 E. 1.3). Es handelt sich damit um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG. Gegen diesen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, soweit damit der Einspracheentscheid vom 23. Mai 2016 bestätigt wird.

1.2. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV. Den Gemeinden kommt im interkommunalen Finanzausgleich nicht ohne weiteres ein Selbstbestimmungsrecht zu bzw. die Finanzautonomie der Gemeinden gilt nicht absolut, sondern besteht nur innerhalb der vom übergeordneten Recht festgelegten Grenzen (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 46 mit Hinweisen; Urteil 2C 379/2011 vom 16. November 2011 E. 2). Ein geschützter Autonomiebereich wäre (nur) insofern zu bejahen, als der Finanzausgleich die Gemeinde bei der Erfüllung von Aufgaben, die sie autonom erledigen darf, behindern kann. Ob dies hier der Fall ist, kann offen bleiben, da die Rüge den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG (vgl. E. 2.2; BGE 140 I

90 E. 1.1) nicht genügt. Die Beschwerdelegitimation kann somit nicht auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG abgestützt werden.

1.3. Ein Gemeinwesen, welches die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG nicht erfüllt, ist gemäss auf Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert, die Auferlegung einer finanziellen Verpflichtung durch ein übergeordnetes Gemeinwesen anzufechten, wenn und soweit es darlegt, dass es in hoheitlichen Befugnissen berührt ist und zentrale öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen (BGE 140 I 90 E. 1.2.2 S. 93, 138 I 143 E. 1.3.1 S. 149; BGE 138 II 506 E. 2.1.2 S. 509; 135 I 43 E. 1.3 S. 47; Urteile 2C 775/2011 vom 3. Februar 2012 E. 1.2; 2C 366/2009 vom 3. März 2010 E. 2.4).

Die Beschwerdeführerin ist als abgabepflichtige Gemeinde in qualifizierter Weise in schutzwürdigen (eigenen) hoheitlichen finanziellen Interessen im Sinn der zitierten Rechtsprechung berührt und somit gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.4. Auf die form- (Art. 42 BGG) und fristgerecht (Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten. Es ist allerdings nicht bekannt, in welchem Umfang die Beschwerdeführerin die streitige Abgabe herabgesetzt sehen will. Sie macht geltend, die Auswirkungen der vorliegenden Sache lägen im hohen sechsstelligen Bereich. Welcher Betrag bei vollständiger Guttheissung der Beschwerde resultieren würde, geht aus der Beschwerdeschrift nicht hervor. Die Beschwerdeführerin nennt in ihrem Hauptbegehren (neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheids, soweit sie unterliege) lediglich den (Maximal-) Wert des massgebenden Staatssteueraufkommens, wie er nach ihrer Auffassung festzusetzen sei. Es ist auch unbekannt, welchen Betrag die Beschwerdeführerin bei Abweisung der Beschwerde zu bezahlen hätte, da die Berechnung der Abgabe gemäss Dispositiv des angefochtenen Urteils nicht vorliegt. Die Behandlung der Beschwerdeanträge orientiert sich daher weitgehend am massgebenden Staatssteueraufkommen. Das Volkswirtschaftsdepartement hat dieses im Einspracheentscheid auf Fr. 15'542'824.-- festgesetzt. Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei bei maximal Fr. 12'219'558.49 festzusetzen. Das massgebende Staatssteueraufkommen gemäss dem angefochtenen Urteil liegt dazwischen.

2.

2.1. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 139 II 404 E. 3 S. 415). Dennoch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116).

2.2. Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 S. 106; 142 V 577 E. 3.2 S. 579). Die rechtsfehlerhafte Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht bildet keinen eigenständigen Rügegrund; sie wird nur daraufhin geprüft, ob sie vor dem Bundesrecht, namentlich dem Willkürverbot, standhält (BGE 142 V 577 E. 3.1 S. 579; 141 I 36 E. 1.3 S. 41; 140 II 141 E. 8 S. 156; 140 I 320 E. 3.1 S. 321).

3.

3.1. Durch den Finanzausgleich sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu erreichen (Art. 136 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV/SO; BGS 111.1]).

3.2. Das Gesetz des Kantons Solothurn vom 30. November 2014 über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG/SO; BGS 131.73) ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Es regelt den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (§ 1 Abs. 1 FILAG EG/SO); insbesondere den Ressourcenausgleich durch die ressourcenstarken Gemeinden und den Kanton zu Gunsten der ressourcenschwachen Gemeinden (§ 1 Abs. 2 lit. a FILAG EG/SO) und den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich sowie die Abgeltung der Zentrumslasten durch den Kanton (§ 1 Abs. 2 lit. b FILAG EG/SO). Im vorliegenden Fall geht es einzig um den Ressourcenausgleich; Lastenausgleich und Abgeltung der Zentrumslasten bilden nicht Gegenstand des Verfahrens.

3.3. Der Ressourcenausgleich verringert die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden (§ 5 Abs. 1 FILAG EG/SO). Instrumente sind der Disparitätenausgleich und die Mindestausstattung (§ 5 Abs. 3 FILAG EG). Grundlagen für die Berechnung des Ressourcenausgleichs sind das Staatssteueraufkommen und die Wohnbevölkerung der Gemeinde (§ 6 Abs. 1 FILAG EG/SO). Das Staatssteueraufkommen (SSA) einer Gemeinde ist die Summe der Staatssteuern der natürlichen und juristischen Personen aus dieser Gemeinde bei einem Steuerfuss von 100 Prozent (§ 7 Abs. 1 FILAG EG/SO). Der Regierungsrat erlässt Bestimmungen über die darunter fallenden Steuerarten und Betreffnisse (§ 7 Abs. 2 FILAG EG/SO). Die Steuerkraft einer Gemeinde ist das Verhältnis ihres Staatssteueraufkommens zu ihrer Einwohnerzahl (§ 9 Abs. 1 FILAG EG/SO). Die Steuerkraft des Staates ist das Verhältnis der Summe des Staatssteueraufkommens aller Gemeinden zur gesamten Einwohnerzahl (§ 9 Abs. 2 FILAG EG/SO). Der Steuerkraftindex (SKI) einer Gemeinde ist das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis ihrer Steuerkraft zur Steuerkraft des Staates (§ 9 Abs. 3 FILAG EG/SO).

3.4. Gestützt auf § 7 Abs. 2 FILAG EG/SO hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn § 1 der Verordnung vom 16. Dezember 2014 über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILAV EG/SO; BGS 131.731) erlassen. Dieser trägt den Randtitel "Steuerarten und Betreffnisse" und hat folgenden Wortlaut:

1 Zum Staatssteueraufkommen einer Gemeinde gehören folgende Steuerarten und Betreffnisse:

- a) Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen;
- b) Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen;
- c) Personalsteuern;
- d) Quellensteuern;
- e) Grundstückgewinnsteuern;
- f) Nach- und Strafsteuern;
- g) weitere Betreffnisse wie Aufwand- und Besitzsteuern sowie gemeinwirtschaftliche Leistungen.

2 Als gemeinwirtschaftliche Leistungen gelten freiwillige respektive vertraglich vereinbarte Zahlungen Dritter an die Gemeinde. Darunter fallen unter anderem Zahlungen, welche aus besonderen wirtschaftlichen Vorteilen dieser Dritten aufgrund von öffentlichen Einrichtungen resultieren.

3 (...)

4.

Die Beschwerdeführerin beanstandet in Bezug auf die Berechnung der Abgabe (also in materieller Hinsicht) zwei Punkte (vgl. E. 4.1 und 4.2).

4.1. Bei der Aufrechnung von Steuereinnahmen, welche unabhängig vom Steuerfuss erhoben würden, dürfe keine Umrechnung auf 100 % erfolgen. Personalsteuern, Quellensteuern und Hundesteuern würden unbestrittenermassen losgelöst vom Steuerfuss (77 Punkte) erhoben. Durch die Aufrechnung dieser Einnahmen auf 100 Punkte finde de facto eine Erhöhung auf ein fiktives Staatssteueraufkommen statt. Der Mechanismus, welcher die Gleichbehandlung der Gemeinden mittels Vergleichbarkeit durch Aufrechnung auf 100 % garantieren solle, werde in sein Gegenteil verkehrt, indem alle zahlenden Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 100 % systematisch benachteiligt und die Gemeinden mit einem Steuerfuss über 100 % systematisch bevorteilt würden. Das Volkswirtschaftsdepartement habe eine Hebelwirkung in den Finanz- und Lastenausgleich eingefügt, der politisch nicht gewollt gewesen sei und im Gesetz keinen Rückhalt finde. Die drei genannten Steuern lägen ohne Umrechnung schon bei 100 %, weshalb die weitere Um- und Aufrechnung § 7 Abs. 1 FILAG EG/SO in unhaltbarer Art und Weise widerspreche und in ihrem Fall zu einer Belastung von 130 % führe.

Bezüglich der Frage der Umrechnung von Personal-, Quellen- und Hundesteuern auf 100 % wird zudem vorab geltend gemacht, die Vorinstanz habe das Vorbringen gar nicht geprüft, was eine Rechtsverweigerung und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle.

4.2. Durch den Einbezug der von der Kernkraftwerk AG geleisteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen würden das Legalitätsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot verletzt. § 1 Abs. 1 lit. g und § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO widersprächen der Delegationsnorm nach § 7 Abs. 2 FILAG EG/SO sowie dem steuerlichen Gleichbehandlungsgebot nach Art. 136 Abs. 1 KV/SO. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen dürften nicht in die Berechnung des massgebenden Staatssteueraufkommens einfließen. Diese Vorbringen werden in E. 6 behandelt.

5.

Zunächst ist die formelle Rüge der Rechtsverweigerung nach Art. 29 Abs. 1 BV bzw. der Verletzung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. E. 4.1 am Ende) zu behandeln.

5.1. Eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV (Rechtsverweigerung im engeren Sinn) liegt vor, wenn eine Behörde auf eine Eingabe fälschlicherweise nicht eintritt oder eine solche ausdrücklich bzw. stillschweigend nicht an die Hand nimmt und behandelt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (vgl. GEROLD STEINMANN, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 18 zu Art. 29 BV; BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9). Das Gleiche gilt, wenn einzelne Anträge oder Teile davon nicht behandelt werden. Eine Rechtsverweigerung kann auch darin liegen, dass sich eine Behörde mit rechtsgenügend vorgebrachten Rügen der rechtsuchenden Partei gar nicht auseinandersetzt (Rechtsverweigerung im weiteren Sinn), wobei sich in einem solchen Fall das Verbot der Rechtsverweigerung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV überschneidet (Urteil 2C 608/2017 vom 24. August 2018 E. 5.2; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 830).

5.2. Die Beschwerdeführerin trägt vor, sie habe bei der Ermittlung des massgebenden Staatssteueraufkommens einzig bei der Position "Detail geldwerte Leistungen und juristische Personen" ein Zugeständnis gemacht, indem sie als (zu subtrahierende) geldwerte Leistungen im Jahr 2012 den Betrag von Fr. 839'512.25 und im Jahr 2013 den Betrag von Fr. 680'754.35 gemäss der Stellungnahme des Volkswirtschaftsdepartements im Verfahren vor der Vorinstanz replikweise akzeptiert habe. Dies habe zu einem massgebenden Staatssteueraufkommen von Fr. 12'219'558.49 geführt. Weitere Zugeständnisse habe sie nicht gemacht. Es sei unerfindlich, wie die Vorinstanz daraus habe ableiten können, dass sie - die Beschwerdeführerin - die Steuerfussumrechnung der Personalsteuern, der Quellensteuern und der Hundesteuern nicht mehr anfechten würde. Betreffend diese Aufrechnung habe sie die Beschwerde an die Vorinstanz ausdrücklich aufrechterhalten und nicht etwa zurückgezogen oder beschränkt. Die Vorinstanz verweigere die Behandlung eines ganzen Rügekomplexes, indem sie tatsachenwidrig erwogen habe, sie - die Beschwerdeführerin - habe ihre Beschwerde in der Replik auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen beschränkt, weshalb über die Aufrechnung der Quellensteuern, Personalsteuern und Hundesteuern auf 100 % nicht mehr zu befinden sei. Diese Erwägung stelle eine qualifizierte Rechtsverweigerung sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

5.3. Die Vorinstanz ging in der Tat davon aus, die Beschwerdeführerin habe mit der replikweise zugestandenen Anpassung des Betrags für das Staatssteueraufkommen das Vorbringen, wonach Quellen-, Personal- und Hundesteuern nicht auf 100 % umgerechnet werden dürften, zurückgezogen. Sie erwog, die Beschwerde sei in der Replik auf die Frage des Einbezugs der gemeinwirtschaftlichen Leistungen beschränkt worden, weshalb über die Frage der Umrechnung der Quellen-, Personal- und Hundesteuern nicht mehr zu befinden sei. In ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht räumt die Vorinstanz implizit ein, dass sie den Antrag nicht behandelt hat, und erklärt dies damit, er sei nicht klar genug begründet worden. Die Beschwerdeführerin habe eine ausführliche Begründung der Rüge, wonach die Umrechnung der Quellensteuern, Personalsteuern und Hundesteuern auf 100 % gesetzeswidrig sei, in Aussicht gestellt, dann aber ihren Standpunkt im weiteren Verfahren nicht begründet. Die von der Beschwerdeführerin vorgelegten, selbst angefertigten Excel-Tabellen seien nicht selbsterklärend gewesen. Die Beschränkung des Streitgegenstands auf die sogenannten Betreffnisse (gemeint wohl: die gemeinwirtschaftlichen Leistungen) habe zudem nahegelegen, gehe es doch bei der

Aufrechnung der Quellen-, Personal- und Hundesteuern im Ergebnis höchstens um wenige Tausend Franken, während die Abgaben der Kernkraftwerk AG Millionenbeträge ausmachen würden. Durch die bestrittene Aufrechnung der genannten Steuern sei die Beschwerdeführerin nicht mehr betroffen als jede andere Gemeinde im Kanton. Schliesslich würden diese Steuern in der FILAV EG/SO explizit als solche genannt, die auf 100 % umzurechnen seien.

5.4. In der an die Vorinstanz gerichtete Beschwerdeschrift vom 3. Juni 2016 findet sich folgender Passus:

"Umrechnungen (von Quellensteuern, Personalsteuern, Hundesteuern etc.)

Die Höhe der Quellensteuern sowie weiterer Steuern sind unabhängig von der Wohngemeinde und unabhängig vom Steuerfuss der Wohngemeinde. Diese Steuereinnahmen unbesehen auf 100 % umzurechnen stellt eine willkürliche Schlechterstellung einzelner Gemeinden dar, welche sich weder begründen noch auf eine gesetzliche Grundlage stützen lässt. Das Gleiche gilt für die

Personalsteuern, Hundesteuern, pauschale Steueranrechnungen etc. Für die Beschwerdeführerin liegt auf der Hand, dass sich diese Aufrechnungen nicht auf § 7 Abs. 1 FILAG EG stützen lassen, wonach bloss die Summe der Steuern der natürlichen und juristischen Personen auf 100 % umzurechnen sind, was sachgerecht ist."

Aus der Replik, welche die Beschwerdeführerin der Vorinstanz am 29. August 2016 einreichte, geht zweifelsfrei hervor, dass das Zugeständnis betreffend die Höhe des massgebenden Staatssteueraufkommens im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen stand. Das Vorbringen betreffend Umrechnung der Quellen-, Personal- und Hundesteuern wurde nicht zurückgezogen. Bei diesem Vorbringen handelt es sich der Sache nach um einen Teil des Rechtsbegehrens auf Senkung des massgeblichen Staatssteueraufkommens, wie es der Vorinstanz unterbreitet worden ist. Die Vorinstanz hat diesen Teil des Rechtsbegehrens nicht behandelt; in diesem Umfang liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor. Eine Heilung dieses Mangels vor Bundesgericht ist ausgeschlossen. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, diesen Antrag zu behandeln, ohne dass die Vorinstanz darüber befunden hat; umso weniger, als die betreffenden Steuern selbst sowie deren Berücksichtigung beim massgeblichen Staatssteueraufkommen ausschliesslich durch das kantonale Recht geregelt werden.

5.5. Die Vorinstanz hat daher die Frage zu prüfen, ob das Volkswirtschaftsdepartement gestützt auf § 7 Abs. 1 und Abs. 2 FILAG EG/SO i.V.m. § 1 Abs. 1 FILAV EG/SO die Einnahmen aus Quellen-, Personal- und Hundesteuern zu Recht gemäss dem Steuerfuss für natürliche Personen als 77 % des zu berücksichtigenden Betrags taxierte und dementsprechend auf 100 % umrechnete. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt, welcher dem Subeventualantrag entspricht, als begründet.

6.

Zu prüfen sind die Vorbringen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Einbezug der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in das massgebende Staatssteueraufkommen.

6.1. Die Beschwerdeführerin trägt vor, die Vorinstanz verkenne ihre besondere Situation als Standortgemeinde eines Kernkraftwerks. Dieses befinde sich abseits des Siedlungsgebiets und sogar abseits der übrigen Industrie. Sie habe sich als Gemeinde vertraglich zum Unterhalt von Verkehrsträgern, Strassenbeleuchtung, Trottoirs, Kanalisations- und Wasserleitungen verpflichtet. Eine Löschwasserreserve (Auflage des ENSI) und weitere Infrastruktur stelle sie ausschliesslich für das Kernkraftwerk zur Verfügung. Dies seien Sonderlasten, die sich nur teilweise auf das Gesetz abstützen liessen. Mit den Einnahmen gemäss der Vereinbarung vom 11. Mai 2006 zwischen ihr und der Kernkraftwerk AG betreffend Unterhalt und Sicherstellung von Erschliessungsanlagen würden vertraglich geschuldete Sonderleistungen abgegolten, welche sie - die Gemeinde - erbringe. Indem diese Einnahmen dem Staatssteueraufkommen angerechnet würden, profitiere die Gesamtheit der solothurnischen Einwohnergemeinden, ohne von den Lasten betroffen zu sein; diese verblieben bei ihr, der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz übersehe, dass eine über das gesetzliche Minimum hinausgehende Leistung der Gemeinde mit einer über die Steuern hinausgehenden Abgabe abgegolten werde. Diese

Einnahme sei genauso wenig zu berücksichtigen wie Gebühreneinnahmen und Perimeterbeiträge, wo eine Gegenleistung geschuldet sei. § 1 lit. g und § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO widersprächen der Delegationsnorm gemäss § 7 Abs. 2 FILAG EG/SO sowie Art. 136 KV/SO und dem bundesrechtlichen Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV.

6.2. Die Vorinstanz erwog, es handle sich um drei verschiedene, regelmässige Zahlungen der Kernkraftwerk AG an die Gemeinde, welche auf je einer Vereinbarung vom 11. Mai 2006 und einer Zusicherung vom 20. Mai 2006 beruhen würden.

6.2.1. In der Vereinbarung vom 11. Mai 2006 betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verpflichtete sich die Kernkraftwerk AG zu einer pauschalen Entschädigung von Fr. 1'200'000.-- (indexiert, Basis Dezember 2005) an die Gemeinde (und davon in kleinerem Umfang an weitere Regionsgemeinden) bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Stromproduktion eingestellt wird und darüber hinaus in halber Höhe für maximal 20 weitere Jahre. Die Aufteilung auf die Standortgemeinde und die weiteren Gemeinden folge dem Steuerverteiler des Kantons, wie auch die ganze Vereinbarung gemäss deren Ingress im Zusammenhang mit der Steuervereinbarung zwischen der Kernkraftwerk AG und dem Kanton stehe.

Es liege auf der Hand, dass diese Abgeltung steuerähnlich sei. Die Gemeinde erhalte die Leistungen jährlich ohne konkrete Gegenleistungen zur Abgeltung der Leistungen, welche sie als Standortgemeinde erbringe. Der Einbezug dieser gemeinwirtschaftlichen Leistung zur Ermittlung der

Steuerkraft der Gemeinde entspreche dem Willen des Gesetzgebers und sei von Gesetz und Verordnung abgedeckt.

6.2.2. In einer zugehörigen Zusicherung vom 20. Mai 2006 verpflichtete sich die Kernkraftwerk AG gegenüber der Standortgemeinde, bei einer Steuerfussenkung des derzeitigen Steuerfusses von 123 % für juristische Personen die entsprechende, aus der Veranlagung der Kernkraftwerk AG resultierende Einbusse für die Dauer der Vereinbarung betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (vgl. E. 6.2.1) jährlich auszugleichen. Gestützt auf diese Zusicherung habe die Beschwerdeführerin den Steuerfuss für juristische Personen auf 50 % gesenkt, und die Kernkraftwerk AG bezahle seither den entsprechenden Ausgleich; diesen verbuche sie als Steuern. Es sei klar, dass diese Ausgleichszahlungen als Steuern zu behandeln und bei der Ermittlung des Staatssteueraufkommens in die Berechnung einzubeziehen seien. Sie trügen wesentlich zur Steuerkraft der Gemeinde bei und würden dieser zudem ermöglichen, anderen juristischen Personen Standortvorteile in Bezug auf die Steuerbelastung zu bieten. Entsprechend der Argumentation der Gemeinde sei bei der Ermittlung des Staatssteueraufkommens neben der Aufrechnung der tatsächlich von der KKG AG geleisteten Steuern (von 50 %) auf 100 % nicht die ganze Steuersatzabgeltung einzubeziehen, sondern nur die zusätzlichen 23 %. In diesem Umfang erweise sich die Beschwerde als begründet.

6.2.3. In der Vereinbarung vom 11. Mai 2006 betreffend Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen verpflichtete sich die Gemeinde zum Unterhalt sämtlicher sich auf öffentlichem Grund befindenden Erschliessungsanlagen wie Strassen, Trottoirs, öffentliche Beleuchtung, Kunstbauten, Kanalisations- und Wasserleitungen, insbesondere im Aarefeld ab Hard und Unterdorf bis zum Kernkraftwerk auf eigene Kosten. Im Gegenzug verpflichtete sich die Kernkraftwerk AG, der Gemeinde jährlich eine Entschädigung von Fr. 300'000.-- zu bezahlen, indexiert und zeitlich limitiert wie die Vereinbarung betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (vgl. E. 6.2.1).

Auch der Einbezug dieser Leistungen der Kernkraftwerk AG in das Staatssteueraufkommen entspreche Gesetz und Verordnung. Die Verpflichtung der Gemeinde zum Unterhalt der gemeindeeigenen öffentlichen Erschliessungsanlagen ergebe sich bereits aus dem Gesetz; darin liege keine zusätzliche (Gegen-)leistung der Gemeinde. Soweit es um Strassen, Beleuchtung, Kunstbauten etc. gehe, müssten diese aus Steuermitteln unterhalten werden; bei Kanalisations- und Wasserleitungen aus den anfallenden Gebühren. Der Unterhalt von Leitungen sei in der Regel nicht sehr aufwendig, so dass ein Grossteil der Unterhaltsaufwendungen auf Strassen und Kunstbauten entfalle. Eine Entschädigung für derartige gesetzliche Leistungen der Gemeinde habe demzufolge offensichtlich steuerähnlichen Charakter. Dadurch werde der Gemeinde ermöglicht, den Steuersatz tiefer zu halten und die Gebührenrechnung für Wasser- und Abwasser wesentlich zu entlasten, zugunsten aller Einwohner und Steuerzahler der Gemeinde.

6.3. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, überzeugt nicht:

6.3.1. Die Rüge, wonach durch § 1 lit. g und § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO die Delegationsgrundsätze verletzt würden, wird nicht hinreichend begründet. Die Vorinstanz hat diese Rüge bereits ausführlich behandelt. Darauf kann verwiesen werden, zumal im Zusammenhang mit der Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Ordnungsrecht eine Verletzung des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV nur unter dem Blickwinkel der Willkür geprüft wird und der qualifizierten Rügepflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG unterliegt (Urteile 2C 44/2016 vom 29. August 2016 E. 1.2; 2C 475/2013 vom 4. November 2013 E. 3.1).

6.3.2. Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur dem eigenen Betrieb zugute kommen, sondern einem öffentlichen Interesse dienen (vgl. Urteil 2C 58/2009 vom 4. Februar 2010 E. 3.5). Die Beschwerdeführerin vermag nicht zu erklären, inwiefern die Interpretation der Leistungen der Kernkraftwerk AG als gemeinwirtschaftliche Leistungen im Sinn von § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO willkürlich sein soll. Die Einnahmen, welche die Beschwerdeführerin als "vertraglich geschuldete Sonderleistungen" erhält, entsprechen den Zahlungen, welche in § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO als gemeinwirtschaftliche Leistungen definiert sind.

6.3.3. Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung von Art. 136 KV/SO geltend, wonach durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu erreichen sind. Sie wiederholt dabei die Argumente, die sie bereits im Verfahren vor der Vorinstanz vorgetragen hat. Die Vorinstanz stellt nicht in Abrede, dass § 1 Abs. 1 lit. g und § 1 Abs. 2 FILAV EG/SO auch mit Blick auf die Beschwerdeführerin als Standortgemeinde eines Kernkraftwerks erlassen worden sind. Sie stimmt der Beschwerdeführerin auch darin zu, dass ein

beträchtlicher Teil (nämlich 71.2 %) der Summen, welche bei der Berechnung des Steuerkraftindex als gemeinwirtschaftliche Leistungen angerechnet worden sind, von der Beschwerdeführerin stammen. Immerhin würden aber bei insgesamt 15 Gemeinden gemeinwirtschaftliche Leistungen angerechnet; eine "Sonderbehandlung" der Beschwerdeführerin liege nicht vor. Diese sei im Kanton die einzige Standortgemeinde eines Atomkraftwerks, wobei dessen Betreibergesellschaft erhebliche Leistungen für die Gemeinde erbringe. Dies zeige sich eindrücklich an der Entwicklung des Steuersatzes (gemeint wohl: Steuerfusses) in der Gemeinde auf mittlerweile 77 % bei den natürlichen und 50 % bei den

juristischen Personen, sowie am Beispiel der Wassergebühren, die eindeutig unter dem kantonalen Durchschnitt lägen. Die Anrechnung der Zahlungen der Kernkraftwerk AG als gemeinwirtschaftliche Leistungen entspreche dem Solidaritätsgedanken, welcher Art. 136 KV/SO zugrunde liege.

Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden. Es entspricht dem Zweck des Ressourcenausgleichs, dass Entschädigungen, wie sie aus den Vereinbarungen vom 11. Mai 2006 resultieren, dem Staatssteueraufkommen zugerechnet werden. Bei den Einnahmen, welche die Beschwerdeführerin gestützt auf die Vereinbarung vom 11. Mai 2006 betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (vgl. E. 6.2.1) erhält, ist dies eindeutig, fliessen die Zahlungen der Kernkraftwerk AG doch ohne Gegenleistung an die Gemeinde. Hinsichtlich der Vereinbarung vom 11. Mai 2006 betreffend Sicherstellung und Unterhalt von Erschliessungsanlagen (vgl. E. 6.2.3) ist der steuerliche Charakter der Zahlungen erst auf den zweiten Blick erkennbar, indem auch darin, dass die Gemeinde gesetzlich geschuldete Unterhaltsarbeiten finanziert, keine Gegenleistung für die Entschädigung der Kernkraftwerk AG liegt. Die Vorinstanz hat ohne Willkür erwogen, dass der Grossteil der Ausgaben für Erschliessungsanlagen aus Steuermitteln zu bestreiten ist (und nur ein kleiner Teil aus Gebühren), weshalb die Entschädigung der Kernkraftwerk AG steuerlichen Charakter habe. Durch diese Einschätzung wird weder das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 136 KV/SO noch das bundesrechtliche

Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt, zumal Pauschalisierungen und Schematisierungen im Bereich des Finanzausgleichs (wie generell im Steuer- und Abgaberecht) verfassungsrechtlich zulässig sind (vgl. Urteil 2C 542/2011 vom 3. Juni 2012 E. 5.3).

6.3.4. Eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gemeinden - so die Beschwerdeführerin weiter - ergebe sich auch daraus, dass beispielsweise der Stadt Olten siebenstellige Einnahmen aus den Städtischen Betrieben nicht aufgerechnet würden, weil sie als Abgeltung von Leistungen und Rechten, welche die Stadt Olten den Städtischen Betrieben gewähre, erfolgen würden. Dies sei nicht sachgerecht, weil sie - die beschwerdeführende Gemeinde - der Kernkraftwerk AG auch vereinbarte Leistungen schulde.

Die Vorinstanz hat einlässlich begründet, warum die Leistungen der Städtischen Betriebe Olten nicht als gemeinwirtschaftliche Leistungen im Sinn von § 1 Abs. 2 FILLAV EG/SO qualifiziert werden können. Nachdem die Beschwerdeführerin ihre Rüge lediglich wiederholt, kann für die Begründung auf E. 2.7 des angefochtenen Urteils verwiesen werden. Ergänzend ist auf die vorstehende E. 6.3.3 zu verweisen, wo erläutert wird, warum die Leistungen der Beschwerdeführerin an die Kernkraftwerk AG - obwohl sie Gegenstand einer Vereinbarung sind - keine Gegenleistungen darstellen.

6.3.5. Soweit die Beschwerdeführerin - unter Verweis auf eine altrechtliche Subventionierung der Lehrerbesoldung und Ähnliches - sinngemäss geltend macht, sie sei vor Inkrafttreten des FILAG EG/SO und der FILAV EG/SO finanziell besser dagestanden, ist darauf nicht einzugehen (vgl. E. 2.2). Es wird nicht dargelegt, inwiefern aus der Rechtsänderung eine Ungleichbehandlung resultiert haben soll.

6.4. Zusammenfassend hält die Anrechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss den Erwägungen des angefochtenen Urteils vor Gesetz und Verfassung stand.

7.

7.1. Die Beschwerde erweist sich hinsichtlich des Subeventualantrags als begründet (vgl. E. 5.5), weshalb sie teilweise gutzuheissen ist. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben, soweit die Vorinstanz die Beschwerde abgewiesen hat. Die Sache ist zur Behandlung des Antrags, wonach das massgebende Staatssteueraufkommen ohne Aufrechnung auf 100 % der Steuereinnahmen, welche unabhängig vom Steuerfuss erhoben werden, festzusetzen sei, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

7.2. Der Beschwerdeführerin und dem Kanton Solothurn sind die Gerichtskosten im Umfang des jeweiligen Unterliegens aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Gerichtsgebühr richtet sich

nach Streitwert, Umfang und Schwierigkeit der Sache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 65 Abs. 2 BGG). Sie beträgt in der Regel in Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse Fr. 200.-- bis Fr. 5'000.-- (Art. 65 Abs. 3 lit. a BGG); in den übrigen Streitigkeiten Fr. 200.-- bis Fr. 100'000.-- (Art. 65 Abs. 3 lit. b BGG). Steuerrechtliche Streitigkeiten gelten als vermögensrechtliche Streitigkeiten. Bei Beschwerden gegen Endentscheide bestimmt sich der Streitwert nach den Begehren, die vor der Vorinstanz streitig geblieben waren (Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG). Für die Gerichtskosten ist hingegen nur der Betrag massgeblich, der vor Bundesgericht noch streitig ist (THOMAS GEISER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 11 zu Art. 65 BGG). Die Höhe dieses Betrags ist nicht bekannt (vgl. E. 1.4). Die Gebühr ist in Berücksichtigung aller Elemente gemäss Art. 65 Abs. 2 BGG auf Fr. 5'000.-- festzusetzen.

Die Beschwerdeführerin obsiegt nur zu einem kleinen Teil, wobei auch dessen Umfang nicht bekannt ist. Während die Vorinstanz und das Volkswirtschaftsdepartement den Effekt der Umrechnung der betreffenden Steuerbeträge (Personal-, Quellen- und Hundesteuer) für gering halten, behauptet die Beschwerdeführerin, der Unterschied betrage ca. Fr. 40'000.-- pro Jahr. Die Differenz ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Vorinstanzen sich auf die im Endeffekt zu bezahlende Abgabe beziehen, die Beschwerdeführerin aber auf das massgebende Staatssteueraufkommen. Das Volkswirtschaftsdepartement erklärt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht, der direkte Abgabeneffekt liege weit unter dem Betrag von Fr. 40'000.--; er sei im Verhältnis zur Reduktion, die bei einer Gutheissung des Begehrens um vollumfängliche Streichung aller gemeinwirtschaftlichen Leistungen aus der Berechnung resultieren würde, ganz unerheblich. In Anlehnung an diese Einschätzung rechtfertigt es sich, das Verhältnis von Unterliegen und Obsiegen aus Sicht der Beschwerdeführerin auf vier zu eins festzulegen.

7.3. Es ist keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 29. August 2017 wird insoweit aufgehoben, als die Beschwerde der Einwohnergemeinde Däniken abgewiesen worden ist. Die Sache geht zu neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten werden im Umfang von Fr. 4'000.-- der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Gerichtskosten werden im Umfang von Fr. 1'000.-- dem Kanton Solothurn auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Dezember 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Genner