

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 127/2018

Urteil vom 30. April 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Liestal,
Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft.

Gegenstand
Härtebeitrag an die Sozialhilfe,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 13. September 2017 (810 16 386).

Sachverhalt:

A.

Mit Schreiben vom 12. Januar 2016 stellte der Stadtrat der Stadt Liestal (Kanton Basel-Landschaft) an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ein Gesuch um Ausrichtung eines Härtebeitrags im Umfang von rund Fr. 2 Mio. aus dem kantonalen Ressourcenausgleichsfonds für das Jahr 2014. Anlass für das entsprechende Gesuch waren die markant zunehmenden Sozialhilfekosten, die für die Stadt Liestal zu einer finanziellen Belastung geführt hatten.

B.

Mit Beschluss Nr. 1827 vom 20. Dezember 2016 lehnte der Regierungsrat das Gesuch der Stadt Liestal ab. Er erwog im Wesentlichen, dass der kantonale Finanzausgleich für den Sozialhilfebereich bereits eine Lastenabgeltung vorsehe und die Sozialhilfekosten für die Stadt Liestal nicht zu einer unzumutbaren Belastung geführt hätten. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft mit Urteil vom 13. September 2017 ab.

C.

Mit Eingabe vom 9. Februar 2018 gelangt die Stadt Liestal an das Bundesgericht. Sie beantragt, es sei das Urteil des Kantonsgerichts vom 13. September 2017 vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch der Stadt Liestal vom 12. Januar 2016 um Ausrichtung eines Härtebeitrags gutzuheissen. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Während die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen das kantonal letztinstanzliche (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil eines

oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG).

1.2. Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem eine Verletzung der Gemeindeautonomie (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV). Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind zur Beschwerde berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (vgl. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Gemeindeautonomie ist entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und sie sich auf ihre Gemeindeautonomie beruft. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, stellt nicht eine Frage des Eintretens dar, sondern ist Gegenstand der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 141 I 36 E. 1.2.4 S. 41; 140 I 90 E. 1.1 S. 92; Urteile 2C 1105/2016 vom 20. Februar 2018 E. 1.2.1, nicht publ. in: BGE 144 I 81; 2C 1021/2016 vom 18. Juli 2017 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 143 II 553; 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.4, nicht publ. in: BGE 143 I 272). Die Gemeindeautonomie gilt nicht absolut, sondern besteht nur innerhalb der vom übergeordneten Recht festgelegten Grenzen. Den Gemeinden kommt im interkommunalen Finanzausgleich regelmässig kein Selbstbestimmungsrecht zu,

da weder der Vollzug solcher kantonaler Vorschriften den Gemeinden übertragen wird noch die Art der zu regelnden Materie den einzelnen Gemeinden Raum belässt. Ein geschützter Autonomiebereich wäre aber insofern zu bejahen, wenn der Finanzausgleich die Gemeinde bei der Erfüllung von Aufgaben behindern kann, die sie autonom erledigen darf (vgl. BGE 144 I 193 E. 7.4 S. 200 ff.; 135 I 43 E. 1.2 S. 46; 119 Ia 214 E. 3b S. 219). Ob dies hier der Fall ist, kann offen bleiben, da die Beschwerdelegitimation auf Art. 89 Abs. 1 BGG abgestützt werden kann.

Ein Gemeinwesen ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert, wenn und soweit es darlegt, dass es in hoheitlichen Befugnissen berührt ist und zentrale öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen (vgl. BGE 140 I 90 E. 1.2.2 S. 93; 138 I 143 E. 1.3.1 S. 149; 135 II 156 E. 3.1 S. 157 ff.; Urteil 1C 302/2018 vom 14. März 2019 E. 1.1). Solche zentralen öffentlichen Interessen des Gemeinwesens sind insbesondere beim interkommunalen Finanzausgleich tangiert (vgl. BGE 138 II 506 E. 2.1.2 S. 509 f.; 135 I 43 E. 1.3 S. 46 f.; Urteil 2C 486/2017 vom 1. Februar 2018 E. 1.2). Die Beschwerdeführerin macht in vertretbarer Weise geltend, dass sie vom angefochtenen Urteil in zentralen hoheitlichen Interessen berührt ist, zumal es ihren kommunalen Finanzhaushalt unmittelbar betrifft. Die Beschwerdeführerin ist damit zur Beschwerde gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (vgl. Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286; 139 I 229 E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5; 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird sodann vom Bundesgericht nur daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372; 138 I 143 E. 2 S. 149 f.; Urteil 2C 747/2018 vom 11. März 2019 E. 1.2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Gemäss § 134 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV BL; SR 131.222.2) stellt der Kanton den Finanzausgleich sicher, wodurch ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden sollen. Gestützt auf § 135 KV BL, wonach das Gesetz die Grundzüge des Finanzausgleichs regelt, hat der Landrat des Kantons Basel-Landschaft das Finanzausgleichsgesetz vom 25. Juni 2009 (FAG BL; SGS 185) erlassen. In der bis zum 31. Dezember 2014 in Kraft stehenden Fassung des § 8 FAG BL wird unter der Bezeichnung "Einzelbeitrag" Folgendes geregelt:

1 Eine Einwohnergemeinde erhält einen Einzelbeitrag, wenn sie sonst alle oder einzelne ihrer

Aufgaben nur bei einer unzumutbaren Belastung erfüllen könnte.

2 Voraussetzungen für die Beitragsausrichtung sind eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten sowie ein gemäss der Gemeindefinanzverordnung geführtes Rechnungswesen.

Aus der im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils in Kraft stehenden Fassung des § 8 FAG BL geht unter der Bezeichnung "Härtebeitrag" folgender Wortlaut hervor:

1 Eine Einwohnergemeinde erhält einen Härtebeitrag aus einem Fonds («Härefonds»), wenn sie sonst alle oder einzelne ihrer Aufgaben nur bei einer unzumutbaren Belastung erfüllen könnte.

2 Voraussetzungen für die Beitragsausrichtung sind eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten sowie ein gemäss der Gemeindefinanzverordnung geführtes Rechnungswesen.

Die Vorinstanz zeichnet im Urteil vom 13. September 2017 die Entwicklung der besagten Bestimmung nach und geht in der Folge zu Recht davon aus, dass die beiden Bestimmungen nur mit Bezug auf die Bezeichnung des Beitrags ("Härtebeitrag" anstelle von "Einzelbeitrag") voneinander abweichen, materiell indes übereinstimmen. Diese Auffassung vertritt auch die Beschwerdeführerin. Damit wird im Folgenden die Rechtsanwendung der bis am 31. Dezember 2014 in Kraft stehenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes überprüft.

2.2. Gestützt auf § 74 Abs. 2 KV BL und diverse Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes hat der Regierungsrat die Finanzausgleichsverordnung vom 15. Dezember 2009 (FAV BL; SGS 185.11) erlassen. Gemäss dem im Jahr 2014 in Kraft stehenden § 6 FAV BL gewährt der Regierungsrat auf Gesuch hin Einzelbeiträge (vgl. auch § 8 der Finanzausgleichsverordnung vom 15. März 2016 [SGS 185.11]). Gegen die Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig (vgl. § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993 [VPO BL; SGS 271]). Die Kognition des Kantonsgerichts bei der Beurteilung einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde erstreckt sich auf die Rechtsverletzungen, einschliesslich der Überschreitung, Unterschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts. Die Überprüfung der Angemessenheit ist für den vorliegenden Fall hingegen nicht vorgesehen (vgl. § 45 Abs. 1 VPO BL).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV. Sie bringt vor, das Kantonsgericht habe bei der Prüfung von unbestimmten Rechtsbegriffen seine Kognition eingeschränkt und auf eine Auseinandersetzung mit den wesentlichen Auslegungselementen verzichtet. Damit habe es eine Rechtsverweigerung begangen und den verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung sowie auf rechtliches Gehör verletzt.

3.1. Zur Gewährleistung der beiden von der Beschwerdeführerin angerufenen Ansprüche hat der Bundesgesetzgeber in Art. 110 BGG eine Regelung geschaffen, die die Kantone zur Einsetzung von Gerichten verpflichtet, die den Sachverhalt frei prüfen und das Recht von Amtes wegen anwenden. Damit prüft das Bundesgericht die vorliegende Angelegenheit von Amtes wegen unter dem Gesichtspunkt von Art. 110 BGG (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG; E. 1.3 hiervor).

3.1.1. Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf eine Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen können. Ausserdem dient der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör unter anderem der Sachaufklärung. Die Konkretisierung dieser Ansprüche in Art. 110 BGG verpflichtet die Kantone, soweit sie nach dem Bundesgerichtsgesetz als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben (vgl. Art. 86 Abs. 2 BGG), dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet (vgl. BGE 142 II 49 E. 4.4 S. 52 f.; 135 II 369 E. 3.3 S. 374; Urteile 2C 511/2018 vom 2. Juli 2018 E. 3.2.1; 1C 265/2017 vom 25. Juni 2018 E. 2.4; 1C 156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 2.3; 8C 770/2009 vom 25. Mai 2010 E. 4.2). Damit wird die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV umgesetzt, welche eine uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch mindestens ein Gericht verlangt (vgl. Urteile 2C 747/2014 vom 6. August 2015

E. 4.4; 1C 97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.2; 2C 690/2010 vom 25. Januar 2011 E. 2.1; 2C 651/2008 vom 20.

April 2009 E. 4.2; zur analogen Rechtsprechung zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK vgl. BGE 139 I 72 E. 4.5 S. 82 f.; 126 I 144 E. 3 S. 150 ff.).

Dagegen ist eine gerichtliche Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Verfügung nicht erforderlich, ausser eine solche Überprüfung wäre spezialgesetzlich explizit vorgesehen (vgl. BGE 142 II 49 E. 4.4 S. 53; Urteile 1C 97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.2; 1C 156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 2.3; 2C 690/2010 vom 25. Januar 2011 E. 2.2; 1C 310/2009 vom 17. März 2010 E. 2.2.2 f.; zur analogen Rechtsprechung zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK vgl. BGE 139 I 72 E. 4.5 S. 83 f.; 118 Ia 223 E. 1c S. 227). Nach Art. 110 BGG müssen die Gerichte den Handlungsspielraum respektieren, welcher das Gesetz der Verwaltung einräumt (vgl. BGE 137 I 235 E. 2.5 S. 239 f.; Urteile 1C 278/2018 vom 20. Februar 2019 E. 3.3; 1C 97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3; 1C 310/2009 vom 17. März 2010 E. 2.2.2 f.). Indessen darf das zum Rechtsschutz im Sinne von Art. 110 BGG zuständige Gericht seine Kognition nicht auf eine Willkürprüfung beschränken (vgl. BGE 137 I 235 E. 2.5.1 ff. S. 240 f.; 115 Ia 5 E. 2d S. 8; Urteil 2C 747/2014 vom 6. August 2015 E. 4.4 i.f.; zur analogen Rechtsprechung zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK vgl. BGE 129 I 207 E. 5.2 S. 215 f.).

Mit Blick auf das bundesgerichtliche Verfahren ermöglicht die in Art. 110 BGG konkretisierte Rechtsweggarantie, dass das Bundesgericht die Rechtsanwendung im Einzelfall überprüfen kann (vgl. BGE 135 II 145 E. 8.2 S. 153; Urteil 2C 728/2014 vom 3. Juni 2015 E. 2.2.3). Die Gewährleistung der Anforderungen von Art. 110 BGG durch die kantonalen Gerichte hat besondere Bedeutung, da das Bundesgericht grundsätzlich auf den vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt abstellt und die Kognition des Bundesgerichts bei der Überprüfung des kantonalen Rechts - abgesehen von den Fällen von Art. 95 lit. c und lit. d BGG - eingeschränkt ist (vgl. E. 1.3 hiervor).

3.1.2. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, unbestimmte Rechtsbegriffe im Einzelfall auszulegen und zu konkretisieren. Erst wenn die Gesetzesauslegung ergibt, dass der Gesetzgeber mit einer offenen Normierung der Verwaltung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis und gewisse Beurteilungsspielräume einräumen will, hat sich das Gericht bei seiner Überprüfung zurückzuhalten (vgl. BGE 127 II 184 E. 5a/aa S. 191; zur Zurückhaltung im bundesgerichtlichen Verfahren vgl. auch BGE 135 II 384 E. 2.2.2 S. 389 f.; Urteil 6B 61/2012 vom 30. November 2012 E. 2.5). Die Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs für sich allein hat indes nicht zwingend einen der Verwaltung vorbehaltenen Beurteilungsspielraum zur Folge. Dazu muss die begriffliche Offenheit vielmehr auf einem gesetzgeberisch gewollten Bedarf an Handlungsspielraum beruhen (vgl. BGE 119 Ib 33 E. 3b S. 40). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe hat im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen daher mit umfassender Kognition zu erfolgen (vgl. Urteil 1D 2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.3 i.f.). Erst ein aufgrund dieser Auslegung festgestellter Beurteilungsspielraum erlaubt es der gerichtlichen Instanz, sich bei der Überprüfung der Anwendung des unbestimmten

Rechtsbegriffs zurückzuhalten (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.4.1 S. 237; 135 II 384 E. 3.4.2 S. 395; 130 II 449 E. 4.1 S. 452).

3.2. Nach den Erwägungen der Vorinstanz handelt es sich bei den Kriterien "unzumutbare Belastung" und "angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten" im Sinne von § 8 FAG BL um unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs gelte als Rechtsfrage, die im Rahmen der Rechtskontrolle vom Kantonsgericht grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen sei (vgl. E. 8.1 des Urteils vom 13. September 2017). Bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen sei jedoch Zurückhaltung auszuüben und der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese mit den fachlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen besser vertraut sei und über Fachwissen verfüge. Das Kantonsgericht habe in diesen Fällen so lange nicht einzugreifen, als die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheine (vgl. E. 8.2 des Urteils vom 13. September 2017).

Der kantonale Ressourcenausgleich ist nach vorinstanzlicher Auffassung ein komplizierter Mechanismus ineinandergreifender finanzpolitischer Instrumente. Das ganzheitliche Verständnis der Materie bedinge Spezialwissen und Praxiserfahrung in der kommunalen Haushalts- und Rechnungsführung sowie der planerischen und politischen Steuerungsmöglichkeiten, über welche das Kantonsgericht nicht verfüge. Bei der von der Beschwerdeführerin geforderten vollen gerichtlichen Überprüfung eines solchen Entscheids würde sich das Kantonsgericht eine Funktion anmassen, der es ohne Vollzugserfahrung und Spezialwissen nicht genügen könne und mangels politischer Verantwortlichkeit auch nicht genügen solle. Folgerichtig sei im vorliegenden Fall richterliche Zurückhaltung geboten und die Prüfungsdichte einzuschränken (vgl. E. 8.3 des Urteils vom 13. September 2017).

In der Folge kommt die Vorinstanz zum Schluss, dass der Regierungsrat nicht in Willkür verfallen sei, wenn er das Haushaltsgleichgewicht als gewährleistet erachtet habe und keine finanzielle Notsituation erkennen könne (vgl. E. 9.3 des Urteils vom 13. September 2017). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei es auch vertretbar, die angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten zu verneinen. Die vom Regierungsrat herangezogene Bandbreite der Steuerbelastung sei unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden (vgl. E. 9.4 des Urteils vom 13. September 2017). Die Abweisung des Gesuchs um einen Einzelbeitrag erscheine nicht willkürlich, wenn sich die betroffene Gemeinde in ausreichenden finanziellen Verhältnissen befinde. Nach dem Dargelegten habe der Regierungsrat seinen Beurteilungsspielraum nicht missbräuchlich ausgeübt (vgl. E. 9.7 des Urteils vom 13. September 2017).

3.3. Gestützt auf die dargelegte Rechtslage ist die Rechtmässigkeit der vorinstanzlichen Kognitionsbeschränkung zu beurteilen.

3.3.1. Das kantonale Recht räumt der Beschwerdeführerin ein Beschwerderecht beim Kantonsgericht ein (vgl. § 43 Abs. 1 VPO BL; E. 2.2 hiervor). Dabei handelt die Vorinstanz als einzige richterliche sowie letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG (vgl. Art. 110 BGG; E. 3.1 hiervor). Eine Ausnahme vom Prinzip der richterlichen Vorinstanz im Sinne von Art. 110 BGG liegt nicht vor (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d, Abs. 2 und Abs. 3 BGG; Art. 87 Abs. 1 BGG; Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG; vgl. auch Ehrenzeller, in: Niggli/Uebersax/ Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 12 zu Art. 110). Gemäss Art. 110 BGG hat die Vorinstanz damit als letzte kantonale Instanz den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden. Art. 110 BGG ist diesbezüglich eindeutig, sodass es unerheblich ist, ob sich die Beschwerdeführerin als Einwohnergemeinde überhaupt auf die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV oder den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV berufen kann (vgl. Art. 190 BV; vgl. auch Urteile 2C 977/2018 vom 14. Januar 2019 E. 8.1; 2C 327/2017 vom 12. September 2017 E. 5.1; 1C 33/2007 vom 21. April 2008 E. 6.3).

3.3.2. Bei den Kriterien "unzumutbare Belastung" und "angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten" im Sinne von § 8 FAG BL handelt es sich - wie von der Vorinstanz zutreffend dargelegt - um unbestimmte Rechtsbegriffe. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist bei der Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs keine generelle Zurückhaltung auszuüben. Wie in der Lehre zutreffend ausgeführt wird, ist "im Einzelfall gestützt auf den Regelungsgegenstand und das gesetzgeberische Motiv der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zu prüfen, ob dadurch der Verwaltungsbehörde ein von den Rechtsmittelinstanzen zu respektierender Beurteilungsspielraum gewährt werden sollte" (Donatsch, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N. 29 zu § 50; zur Zurückhaltung in der Rechtspflege des Bundes vgl. Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 1056; vgl. auch Schindler, Verwaltungsermessen, 2010, N. 426 ff.). Damit wird verhindert, dass sich ein Gericht "zum Vornherein pauschal eine Zurückhaltung gegenüber der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Verwaltungsbehörden auferlegt, obschon dies aufgrund der konkreten Sach- und Rechtslage gar nicht

gerechtfertigt ist" (Donatsch, a.a.O., N. 31 zu § 50). Massgebend ist damit der gesetzgeberische Wille, aus dem sich entnehmen lässt, ob und inwieweit der Gesetzgeber durch einen unbestimmten Rechtsbegriff den rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräume gewähren wollte. Deswegen hat das Kantonsgericht als letzte kantonale Instanz die unbestimmten Rechtsbegriffe der "unzumutbaren Belastung" und "angemessenen Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten" mit umfassender Kognition auszulegen. Erst wenn sich aus dieser Auslegung ergeben sollte, dass der Gesetzgeber dem Regierungsrat eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis und gewisse Beurteilungsspielräume einräumen wollte, kann es angezeigt sein, dass sich die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung Zurückhaltung auferlegt. Die Vorinstanz verletzt Art. 110 BGG insbesondere dadurch, dass sie so lange nicht eingreift, als die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint. Aufgrund der vom Kantonsgericht vorgenommenen Einschränkung seiner Kognition ergibt sich aus dem vorinstanzlichen Urteil in keiner Weise, ob und in welchem Umfang § 8 FAG BL dem Regierungsrat überhaupt eine der gerichtlichen Kontrolle entzogene Entscheidungsbefugnis einräumt. Selbst wenn es offensichtlich sein sollte, dass dem Regierungsrat eine gewisse Entscheidungsbefugnis zukommen könnte, ist dadurch nicht zugleich der Umfang des Beurteilungsspielraums erstellt. Der Beurteilungsspielraum ist vielmehr durch eine Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zu ermitteln. Eine Auslegung drängt sich vorliegend nur schon deshalb auf, da es sich bei § 8 FAG BL nicht um eine "Kann-Bestimmung" handelt (vgl. E. 2.1 hiervor). Indem die Vorinstanz ihre Kognition zum Vornherein einschränkt, eine Auslegung von § 8 FAG BL lediglich ansatzweise vornimmt und dabei auf eine Bestimmung des

durch § 8 FAG BL allenfalls zu beachtenden Beurteilungsspielraums verzichtet, verletzt sie Art. 110 BGG, da sie das Recht nicht von Amtes wegen umfassend prüft.

3.3.3. Sofern sich aus der durchgeführten Auslegung ein Beurteilungsspielraum zugunsten der Verwaltungsbehörden ergibt, liegt ausserdem ein Verstoss gegen Art. 110 BGG vor, wenn sich die letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG lediglich auf eine Willkürprüfung beschränkt. Zwar müssen die Gerichte den Handlungsspielraum respektieren, welcher das Gesetz der Verwaltung einräumt. Indessen darf das zum Rechtsschutz im Sinne von Art. 110 BGG berufene Gericht seine Kognition nicht auf eine reine Willkürprüfung beschränken. Denn eine solche Kognitionsbeschränkung würde einen umfassenden Rechtsschutz verunmöglichen, soweit das Bundesgericht die Anwendung des kantonalen Rechts nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots prüfen kann (vgl. E. 3.1.1 hiervor; zum Fall der "Willkür im Quadrat" vgl. auch BGE 132 I 13 E. 5.1 S. 17 f.; 116 III 70 E. 2b S. 71 f.; Urteile 2D 35/2017 vom 5. April 2018 E. 5.1; 6B 152/2017 vom 20. April 2017 E. 1.3). In diesem Sinne ist eine aufgrund der Auslegung der einschlägigen Bestimmung sachlich begründete Reduktion der Prüfungsdichte, die in eine gerichtliche Zurückhaltung mündet, von einer Willkürprüfung zu unterscheiden. Durch die unterbliebene Auslegung von § 8 FAG BL ist vorliegend der gegebenenfalls gesetzlich eingeräumte Handlungsspielraum nicht erstellt, den das Gericht zu respektieren hätte. Selbst wenn aber ein solcher behördlicher Handlungsspielraum unbestrittenermassen vorläge, dürfte sich die Vorinstanz nicht auf eine Willkürprüfung beschränken. Wie sich aus dem vorinstanzlichen Urteil an verschiedenen Stellen entnehmen lässt (vgl. E. 3.2 hiervor), beschränkt sich die Vorinstanz stellenweise darauf zu überprüfen, ob der Regierungsrat § 8 FAG BL willkürlich angewendet hat. Auch aus diesem Grund liegt eine Verletzung von Art. 110 BGG vor.

3.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz als einzige richterliche sowie letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG (vgl. E. 3.3.1 hiervor) Art. 110 BGG verletzt, indem sie auf eine Auslegung von § 8 FAG BL von Amtes wegen verzichtet und sich bei der Überprüfung der Verfügung des Regierungsrats eine Zurückhaltung auferlegt, obwohl unklar ist, ob aus der Auslegung von § 8 FAG BL eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis des Regierungsrats mit Beurteilungsspielräumen resultiert (vgl. E. 3.3.2 hiervor). Ausserdem verstösst die Beschränkung der Kognition auf eine Willkürprüfung gegen die Vorgaben von Art. 110 BGG an das kantonale Rechtsmittelverfahren (vgl. E. 3.3.3 hiervor).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren eine Verletzung der Gemeindeautonomie nach Art. 50 Abs. 1 BV. Nach dem Dargelegten muss auf diese Rüge der Beschwerdeführerin nicht eingegangen werden. Ebenso kann offen gelassen werden, ob sich die Beschwerdeführerin mit Blick auf die Rechtsweggarantie vorliegend auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen kann.

5.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der vorangehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen (Art. 107 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 13. September 2017 wird aufgehoben.

2.

Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 30. April 2019

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger