

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00545 vom 4. März 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-03-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00545

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00545 du 4 mars 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00545 del 4 marzo 2009

Regeste

Steuerfussausgleich 2006 | Das Gemeindeamt des Kantons Zürich liess bei der Berechnung der Steuerfussausgleichsbeträge eine einmalige Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags der Beschwerdeführerin nicht zu und verfügte die Verteilung des Abschreibungsbetrags über fünf Jahre. Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin ohne Erfolg Rekurs. Mit der Beschwerde verlangt die Beschwerdeführerin die Zulassung der Einmalabschreibung und eine Umtriebsentschädigung für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren. Für den Fall, dass die Gründe für die Entstehung des Bilanzfehlbetrags relevant sein sollten, beantragt die Beschwerdeführerin den Beizug der Akten eines früheren Rekursverfahrens. Die Praxis des Verwaltungsgerichts zur Legitimation der Gemeinde bei der Autonomiebeschwerde ist an diejenige des Bundesgerichts zur staatsrechtlichen Beschwerde anzupassen, weshalb die Beschwerdeführerin zur Autonomiebeschwerde legitimiert ist, indem sie eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie behauptet und durch den angefochtenen Akt als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist; auch unabhängig von der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist die Beschwerdeführerin legitimiert (E. 1.2). Die Gemeinden haben hinsichtlich der im kantonalen Recht geregelten Steuerfussausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht, sodass die Gemeindeautonomie nicht verletzt ist (E. 5). Die kantonalen Vorschriften zum Gemeindehaushalt verlangen keine Verteilung der Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen über die gesetzliche Maximaldauer von fünf Jahren (E. 7). Aus dem Gleichbehandlungsgebot ergibt sich jedoch, dass Abschreibungen von Bilanzfehlbeträgen - soweit es um den Steuerfussausgleich geht - nicht anerkannt werden können, wenn die gesetzliche Maximalabschreibungsdauer nicht ausgeschöpft wird; keine Rolle spielt die Frage, wie es zum vorliegenden Bilanzfehlbetrag gekommen ist (E. 8). Folglich ist die Beschwerde abzuweisen und steht der Beschwerdeführerin für Rekurs- und Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung zu. Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2008.00545 Entscheid der 4. Kammer vom 4. März 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtsssekretär Beat König. In Sachen Gemeinde Kyburg, vertreten durch den Gemeinderat Kyburg, 8314 Kyburg, dieser vertreten durch Rechtsanwalt B, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich, Feldstrasse 40, 8090 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Steuerfussausgleich 2006, hat sich ergeben: I. A. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich (im Folgenden: Gemeindeamt) zog mit Verfügung vom 14. März 2008 eine Verfügung vom 10. Mai 2007 gegenüber der (politischen) Gemeinde Kyburg betreffend

Steuerfussausgleich 2006 in Wiedererwägung und verfügte, dass die Jahresrechnung 2006 der Gemeinde hinsichtlich der einmaligen Abschreibung des Bilanzfehlbetrages von Fr. 96'727.- nicht genehmigt (Dispositiv-Ziffer IV) und die Abschreibung dieses Betrages, beginnend mit dem Rechnungsjahr 2006, auf fünf Jahre mit jährlichen Abschreibungsbeträgen von Fr. 19'427.- festgelegt werde (Dispositiv-Ziffer V). Den in einer Verfügung vom 22. November 2005 festgesetzten Steuerfussausgleich 2006 reduzierte es um Fr. 645'100.- (Dispositiv-Ziffer VI) und verrechnete diesen Betrag mit dem provisorisch zugesicherten Steuerfussausgleichsbeitrag 2007 (Dispositiv-Ziffer VII). Im Weiteren ordnete das Gemeindeamt an, dass der Differenzbetrag von Fr. 77'300.- zur nachträglichen Korrektur des in der Jahresrechnung verbuchten Kürzungsbetreffnisses 2006 von Fr. 567'800.- in der Rechnung 2007 nachzubelasten sei (Dispositiv-Ziffer VIII). B. Am 15. April 2008 liess die Gemeinde Kyburg gegen die genannten Anordnungen Einsprache erheben und insbesondere die Genehmigung der Jahresrechnung 2006 mit der einmaligen Abschreibung des Bilanzfehlbetrages verlangen. Das Gemeindeamt verfügte am 26. Juni 2008 die Abweisung der Einsprache. II. Dagegen erhob die Gemeinde Kyburg mit Eingabe vom 23. Juli 2008 Rekurs. Sie verlangte die Aufhebung des Einspracheentscheides und der Dispositiv-Ziffern IV f. der Verfügung des Gemeindeamtes vom 14. März 2008. Ferner beantragte die Gemeinde Kyburg, das Gemeindeamt sei anzuweisen, ihre Jahresrechnung 2006 mit der einmaligen Abschreibung des Bilanzfehlbetrages von Fr. 96'727.- zu genehmigen sowie Dispositiv-Ziffern VI–VIII der Verfügung vom 14. März 2008 unter Berücksichtigung der Einmalabschreibung neu zu fassen. Schliesslich verlangte sie eine angemessene Umtriebsentschädigung für das Rekursverfahren. Mit Verfügung vom 20. Oktober 2008 wies die Direktion der Justiz und des Innern (Justizdirektion) des Kantons Zürich den Rekurs unter Kostenfolge zulasten der Gemeinde Kyburg ab. III. Am 18. November 2008 liess die Gemeinde Kyburg Beschwerde erheben, die Aufhebung des Rekursentscheides verlangen und die genannten, im Rekursverfahren gestellten Anträge erneut stellen. Zudem forderte die Gemeinde Kyburg für ihre Aufwendungen im Beschwerdeverfahren eine angemessene Umtriebsentschädigung. Sodann beantragte sie für den Fall, dass das Verwaltungsgericht die Frage, wie es zum Bilanzfehlbetrag 2006 gekommen ist, als relevant erachten sollte, den Beizug der Akten eines mit Verfügung der Justizdirektion vom 20. Oktober 2008 als gegenstandslos abgeschriebenen Rekursverfahrens betreffend Bilanzkorrektur "Hertenstein-Fonds". In seiner Beschwerdeantwort vom 19./22. Dezember 2008 beantragte das Gemeindeamt die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 24./25. Februar 2009 beantragte die Justizdirektion die Abweisung der Beschwerde, wobei sie "unter Verzicht auf eine Vernehmlassung" auf die Begründung in ihrer Verfügung vom 20. Oktober 2008 (bzw. der mit der Beschwerde angefochtenen Verfügung) verwies. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich vorliegend aus § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 5, 28; zum Steuerfussausgleich siehe auch VGr, 29. September 2004, VB.2004.00265, E. 1.1, www.vgrzh.ch). 1.2 Als Prozessvoraussetzung ist die Beschwerdelegitimation von Amtes wegen zu prüfen (RB 1980 Nr. 8; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 29). Das Verwaltungsgericht hat zur Legitimation der Gemeinde jüngst Folgendes ausgeführt (VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00485): "1.3.1 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 21 lit. b VRG ist eine Gemeinde zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen zur Beschwerde an das

Verwaltungsgericht berechtigt. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu § 21 VRG in der früheren Fassung anerkannte die Rekurs- und Beschwerdebefugnis der Gemeinde, wenn sie sich für die Durchsetzung und richtige Anwendung ihres kommunalen Rechts wehrte, wenn sie einen Eingriff in ihre qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit oder einen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen geltend machte und wenn sie wie eine Privatperson betroffen war (RB 2004 Nr. 6; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 62, mit Hinweisen). An diese Rechtsprechung knüpft auch § 21 lit. b VRG an (RB 2004 Nr. 6, 1998 Nr. 14; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 70). Indem aber mit § 21 lit. b VRG in der revidierten Fassung vom 8. Juni 1997 die Gemeinde zur rekursweisen Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen berechtigt wurde, ist die Gemeindelegitimation in einer Weise erweitert worden, wie sie von der Lehre seit langem gefordert (Alfred Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, § 21 N. 79) und von der bisherigen Praxis punktuell bereits vorgenommen wurde (vgl. RB 1993 Nr. 1). Entsprechend hat das Verwaltungsgericht die Legitimation der Gemeinde bejaht bei einer Betroffenheit in Interessen oder Aufgaben, welche die Gemeinde wahrnehmen oder erfüllen muss, wenn sich die angefochtene Verfügung auf einen grossen Teil der Einwohnerschaft auswirkt (RB 1998 Nr. 13) oder wenn sich die Gemeinde gegen ihr auferlegte finanzielle Verpflichtungen wehrt (vgl. die diesbezügliche Ergänzung von § 21 lit. b VRG [Halbsatz 2, in Kraft seit 21. August 2006]; dazu Martin Bertschi, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Peter Breitschmid et al. [Hrsg.], Grundfragen der juristischen Person, Festschrift für Hans Michael Riemer, Bern 2007, S. 3 ff., 11 f.; VGr, 9. Mai 2001, ZBl 102/2001, S. 525 [Regest in RB 2001 Nr. 9]; zum Ganzen VGr, 8. Oktober 2003, VB.2003.00196, E. 2a, und 2. Dezember 2004, VB.2004.00423, E. 1.2.1, beides unter www.vgrzh.ch). Ein legitimationsbegründendes schutzwürdiges Interesse ist hingegen dann nicht gegeben, wenn die Gemeinde nicht ihr eigenes, sondern kantonales Recht oder Bundesrecht anzuwenden hat und es ihr einzig um die Durchsetzung ihrer eigenen Rechtsauffassung geht (RB 2004 Nr. 6, 1998 Nr. 14; vgl. auch BGE 125 II 192 E. 2a/aa). Die Gemeinde kann sich mit anderen Worten nicht für die richtige Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts wehren. Auch genügt es nicht, wenn die Gemeinde im betreffenden Bereich über Ermessen verfügt, solange die Oberbehörde an dessen Stelle ihr eigenes setzen darf. Eine qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit ist aber insbesondere dort vorhanden, wo örtliche Gegebenheiten eine Rolle spielen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 66).

1.3.2 Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde bejahte das Bundesgericht die Legitimation zur Autonomiebeschwerde, wenn die betroffene Gemeinde durch den angefochtenen Akt als Trägerin hoheitlicher Gewalt beschwert war (BGE 129 I 410 E. 1.1 und 128 I 3 E. 1c, je mit Hinweisen). Demgegenüber verlangte das Verwaltungsgericht – wie erwähnt – bis anhin eine qualifizierte Entscheidungsfreiheit der Gemeinde. Die strengere Praxis des Verwaltungsgerichts ist nach dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nicht mehr haltbar (vgl. auch zum Folgenden Bertschi, S. 18 ff.): Gemäss Art. 86 Abs. 2 BGG haben die Kantone obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzusetzen. Mit letzterem Rechtsmittel kann die Verletzung der Gemeindeautonomie gerügt werden (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Infolgedessen muss auch die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als "oberes Gericht" offen stehen und hat das Gericht aufgrund von Art. 111 Abs. 1 BGG seine strengere Praxis mit dem Erfordernis eines Eingriffs in eine qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit an die bundesgerichtliche Praxis zur Autonomiebeschwerde

anzupassen. Für diese Anpassungspflicht gilt nach einem Teil der Doktrin die zweijährige Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG ab Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1. Januar 2007, wobei jedoch für deren Abwarten kein Anlass bestehe (Bertschi, S. 20). Das Verwaltungsgericht hat zwar kürzlich entschieden, dass die Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG bei Beschwerden, die – wie hier – noch im Jahr 2008 zu erheben waren, aber erst im Jahr 2009 zur Entscheidung gelangen, wohl nicht als verstrichen zu betrachten ist (VGr, 7. Januar 2009, VB.2008.00563, E. 2.2, www.vgrzh.ch). Indes ist von vornherein fraglich, ob Art. 130 Abs. 3 BGG auch für eine Anpassung der Legitimationspraxis Geltung beansprucht oder nur für gesetzgeberische Anpassungen gilt. Vor diesem Hintergrund und im Licht der genannten Doktrin besteht vorliegend kein Grund, die bisherige Praxis des Bundesgerichts zur Autonomiebeschwerde noch nicht zu übernehmen." Die Beschwerdeführerin behauptet eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie und ist durch den angefochtenen Akt als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt (vgl. zur Legitimation der Gemeinde im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in einem Fall, bei welchem es um den interkommunalen Finanzausgleich im Kanton St. Gallen ging, BGr, 27. November 2008, 2C_609/2007, E. 1.2, www.bger.ch). Infolgedessen ist sie zur Autonomiebeschwerde legitimiert. Auch unabhängig von der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist die Legitimation der Beschwerdeführerin zu bejahen, ist sie doch in ihren finanziellen Interessen betroffen und kann die Art des drohenden finanziellen Nachteils (Vermögenseinbusse oder entgangener Gewinn) für die Legitimationsfrage keine Rolle spielen (vgl. Bertschi, S. 12; siehe ferner BGr, 27. November 2008, 2C_609/2007, E. 1.3, www.bger.ch, wonach sich die Gemeinden bei der Anfechtung der kantonalen Gesetzgebung über den interkommunalen Finanzausgleich im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG stützen können). 1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die vorinstanzliche Vernehmlassung wurde verspätet eingereicht und ist deshalb aus dem Recht zu weisen. Die behördliche Pflicht zur Sachverhaltsermittlung gemäss § 7 Abs. 1 VRG gebietet vorliegend keine Berücksichtigung der Vernehmlassung. 3. Streitig ist ein Abschreibungsbetrag von Fr. 96'727.- abzüglich Fr. 19'427.- bzw. eine Herabsetzung des Steuerfussausgleichsbetrages um diesen Betrag, also Fr. 77'300.-. Aufgrund des Fr. 20'000.- übersteigenden Streitwerts ist somit die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38 Abs. 1 und 2 VRG).

E. 4.1

Nach Art. 127 Abs. 1 der am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (Kantonsverfassung, KV, LS 101) stellt der Kanton den Finanzausgleich sicher. Der Finanzausgleich sorgt insbesondere dafür, "dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen" (Art. 127 Abs. 2 lit. b KV). Er wird vom Kanton und den Gemeinden getragen (Art. 127 Abs. 3 KV).

E. 4.2

§ 26 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (FAG, LS 132.1) umschreibt die Berechtigung für den Steuerfussausgleich: Der Steuerfussausgleich greift, wenn der Steuerfuss einer politische Gemeinde oder Schulgemeinde zum Haushaltsausgleich trotz allfälliger Steuerkraftzuschüsse und Investitionsbeiträge mehr als fünf Steuerprozent über dem Kantonsmittel liegen müsste (das Kantonsmittel ist dabei ohne Einbezug der [nicht am Steuerfussausgleich beteiligten] Stadt Zürich zu berechnen). Vorbehaltlich §§ 28 f. FAG

und sofern die Beiträge mindestens Fr. 1000.- betragen, beläuft sich der Ausgleich auf die Hälfte, bei einem über zehn Prozent über dem massgebenden Kantonsmittel liegenden Steuerfuss auf den ganzen Betrag des Überhangs (§ 27 FAG). Laut § 28 Abs. 1 FAG werden Ausgaben und der Verzicht auf Einnahmen, welche den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung zuwiderlaufen, nicht anerkannt. Die für das Gemeinwesen zuständige Direktion setzt gegebenenfalls der Gemeinde Frist zur Behebung von Mängeln und kann die Beiträge bis zur Erfüllung allfälliger Auflagen zurückbehalten; wenn das nicht möglich ist, kürzt sie die Beiträge entsprechend (§ 28 Abs. 2 FAG). Die für das Gemeinwesen zuständige Direktion kann sodann gemäss § 28 Abs. 3 FAG zur Brechung von Spitzenbelastungen soweit wirtschaftlich sinnvoll deren Verteilung auf mehrere Jahre verfügen. Nicht ausgleichsberechtigte Ausgaben sind bei der Bestimmung des für die Ausgleichsbeiträge massgebenden Steuerfusses gemäss § 29 FAG nicht zu berücksichtigen. Die Steuerfussausgleichsbeiträge werden von der für das Gemeinwesen zuständigen Direktion jährlich aufgrund der Voranschläge und der Vorjahresrechnungen bestimmt (§ 31 Abs. 1 FAG).

E. 4.3

Aus der vorgenannten Ordnung des Finanzausgleichsgesetzes geht hervor, dass die Vergleichskriterien für den Steuerfussausgleich zunächst von den betroffenen Gemeinden beeinflusst werden können (vgl. auch zum Folgenden Anna Pippig, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, Zürich etc. 2002, S. 248). Denn zunächst wird auf die effektiven Werte abgestellt, erst nachträglich erfolgt eine Kontrolle der für den Vergleich der Gemeinden heranzuziehenden Gemeinerechnungen durch den Kanton. Trotz der Beschränkung auf Ausgaben (und Einnahmenverzicht), die den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung entsprechen (§ 28 Abs. 1 FAG), und der Möglichkeit der nachträglichen Verteilung von Spitzenbelastungen auf mehrere Jahre (§ 28 Abs. 3 FAG) hat der Steuerfussausgleich also im Grunde den Charakter einer Defizitgarantie, zumal der Steuerfussausgleich ab einer bestimmten Höhe des Steuerfusses grundsätzlich alle Mehraufwendungen einer Gemeinde übernimmt (vgl. auch Ulrich Hubler in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 123 N. 28 Fn. 75, mit Hinweis auf zwei hier nicht relevante Ausnahmen).

E. 5.1

Art. 85 Abs. 1 KV gewährleistet den Gemeinden Autonomie und schreibt vor, dass das kantonale Recht ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum einräumt. Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn teilweise oder ganz der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften betreffen oder sich auf einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts beziehen. Für den Schutz der Gemeindeautonomie bedarf es keiner Autonomie in einem ganzen Aufgabengebiet; es genügt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im streitigen Bereich. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 129 I 410 E. 2.1, 128 I 3 E. 2a, 124 I 224 E. 2b, je mit Hinweisen).

E. 5.2

Hinsichtlich des Finanzausgleichsgesetzes kann von vornherein nicht von einem geschützten kommunalen Autonomiebereich ausgegangen werden, weil der Vollzug der in Frage stehenden Vorschriften nicht den Gemeinden übertragen ist und die Art der zu regelnden Materie keinen Raum für ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden lässt: Da es beim interkommunalen Finanzausgleich der Sache nach um einen Interessenkonflikt zwischen gleichgeordneten Rechtssubjekten geht, der naturgemäss nur von einem übergeordneten Organ verbindlich geregelt werden kann, sind die einschlägigen Vorschriften von den kantonalen Behörden und nicht von den betroffenen Gemeinden anzuwenden (vgl. zur Zuständigkeit zur Festsetzung der Steuerfussausgleichsbeiträge § 28 Abs. 2 und 3 sowie § 31 FAG, vorn 4.2). Letztere haben hinsichtlich finanzieller Ausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht (vgl. zum Ganzen BGr, 27. November 2008, 2C_609/2007, E. 1.2 www.bger.ch; zum Kanton Zürich BGE 119 Ia 214 E. 3b; ferner BGr, 23. Juni 1981, ZBl 82/1981, S. 448 ff., 451; Tobias Jaag in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 85 N. 11). Keine Rolle spielt der Umstand, dass die Gemeinde selbständig Ausgaben beschliessen kann und mit Bezug auf die Festsetzung des Steuerfusses für die Gemeindesteuern wie auch hinsichtlich der Festsetzung des jährlichen Budgets Autonomie besitzt (vgl. § 41 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [GemeindeG, LS 131.1] und Jaag, a.a.O.). Denn wie erwähnt ist es nach der gesetzlichen Ordnung Sache des Kantons, über die Ausgleichsberechtigung von Gemeindeausgaben zu entscheiden (vorn 4.2 f.). Die diesbezügliche Finanzaufsicht des Kantons schränkt die Finanzautonomie (im Sinn der Haushaltsautonomie) der Gemeinden ein (vgl. Pippig, S. 248). Die Rüge, die Anordnung des Gemeindeamtes verletze die Gemeindeautonomie, ist folglich unbegründet.

E. 6

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sich die Anordnung des Gemeindeamtes nicht auf § 28 Abs. 1 FAG stützen könne, weil die von ihr vorgenommene Einmalabschreibung den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung entspreche. Art. 123 KV, § 138 GemeindeG und § 21 des (kantonalen) Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG, LS 611) würden nämlich für die Gemeinden nach ihrem klaren Wortlaut nur Mindestabschreibesätze vorsehen. Daraus sei abzuleiten, dass nach den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung Bilanzfehlbeträge möglichst rasch abgeschrieben werden sollten.

E. 7

Es stellt sich also vorab die Frage, ob die Grundsätze einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung im Sinn von § 28 Abs. 1 FAG eine Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen über fünf Jahre verlangen.

E. 7.1

Gemäss Art. 122 Abs. 1 und 2 KV sorgen die Kantone und Gemeinden für einen gesunden Finanzhaushalt und führen ihn insbesondere nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Als Budgetierungs- und Rechnungslegungsgrundsätze, die aufgrund ihres formellen Charakters an sich nicht als Grundsätze der Haushaltsführung zu betrachten sind (vgl. Markus Reich/Anna Pippig, Die Finanzverfassung, in: Thomas Dähler et al. [Hrsg.], Staatsaufbau und Finanzordnung, Zürich 2000, S. 47 ff., 78 f.), stellt die Kantonsverfassung die Grundsätze der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit auf (Art. 122 Abs. 3 KV). Im Weiteren sieht die Kantonsverfassung in Art. 123 vor, dass

Kanton und Gemeinden ihre Finanzhaushalte mittelfristig ausgleichen (Abs. 1 Satz 1), das Gesetz für die Gemeinden einen kurzfristigen Ausgleich vorsehen kann (Abs. 1 Satz 2) und Bilanzfehlbeträge "innerhalb von fünf Jahren" zu tilgen sind (Abs. 2).

E. 7.2

Kantonale Vorschriften über den Gemeindehaushalt finden sich in erster Linie in den §§ 118 ff. GemeindeG. Auf das Rechnungsjahr 2006 waren auf den Gemeindehaushalt zudem verschiedene Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes entweder sinngemäss oder direkt anwendbar, nämlich sinngemäss §§ 24–26 und 28 FHG (§ 119 Abs. 2 GemeindeG in der Fassung vom 23. September 1984; OS 49, 155) und direkt die §§ 2, 5–8, 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, 10–12, 14, 15 Abs. 2–5, 16, 17, 22, 23 und 33a FHG (§ 139 GemeindeG in der Fassung vom 20. August 2001; OS 57, 91). Auch nach der anwendbaren kantonalen Gesetzgebung gilt insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 139 GemeindeG in der Fassung vom 20. August 2001 in Verbindung mit § 7 FHG). Ein Bilanzfehlbetrag – also nach der Legaldefinition von § 11 Abs. 4 FHG (in Verbindung mit § 139 GemeindeG in der Fassung vom 20. August 2001) die das Vermögen übersteigende Summe des Fremdkapitals und der Verpflichtungen für Spezialfonds – ist gemäss § 138 GemeindeG "innert längstens fünf Jahren abzuschreiben". Ebenso ist nach § 22 der Verordnung über dem Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (VGH, LS 133.1) ein Bilanzfehlbetrag innert längstens 5 Jahren abzuschreiben, wobei das jährliche Abschreibungsbetrag mindestens einen Fünftel des Fehlbetrags betragen muss (Abs. 1); ein Ertragsüberschuss der Jahresrechnung ist zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages zu verwenden (Abs. 2).

E. 7.3

Bei der in Art. 123 Abs. 2 KV, § 138 GemeindeG und § 22 Abs. 1 VGH statuierten fünfjährigen Frist zur Tilgung bzw. Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen handelt es sich nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen um eine Maximalfrist. Diese Vorschriften sind im Zusammenhang mit dem Haushaltsausgleich zu sehen und sollen verhindern, dass Abschreibungen von Bilanzfehlbeträgen "auf die lange Bank geschoben werden" (so zum hier nicht anwendbaren § 21 FHG Reich/Pippig, S. 76). Es ist nicht ersichtlich, dass Verfassung-, Gesetz- und Ordnungsgeber mit diesen Bestimmungen eine jährliche Abschreibung von über 20 % des Fehlbetrages ausschliessen wollten. Weil nicht getilgte Bilanzfehlbeträge mangels Entschuldung die nachhaltige Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens in Frage stellen, eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Generationen beeinträchtigen und dem den Verfassungsberatungen implizit zugrunde gelegten Finanzierungskonzept der Trennung von Laufender Rechnung sowie Investitionsrechnung zuwiderlaufen (Hubler, Art. 123 N. 21), dürfte eine solche Abschreibung grundsätzlich mit dem Zweck der genannten Bestimmungen in Einklang stehen. Aufgrund der Vorschrift, Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren abzuschreiben, war die Anordnung des Gemeindeamtes deshalb mit Blick auf die kantonalen Vorschriften zum Gemeindehaushalt nicht im Sinn von § 28 Abs. 1 FAG geboten.

E. 8.1

Nach dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Auch Gemeinden können sich grundsätzlich auf die Rechtsgleichheit berufen (vgl. dazu BGE 131 I 91 E. 3.4). Das Bundesgericht hat bei Anwendung des Gleichbehandlungsgebotes in ständiger Rechtsprechung nach der Formel geurteilt, dass Gleiches nach

Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln sei. Die Ungleich- bzw. Gleichbehandlung muss sich dabei auf wesentliche, relevante Tatsachen beziehen. Das Rechtsgleichheitsgebot erlaubt aber Ungleichbehandlungen, wenn diese mit ernsthaften sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können.

E. 8.2

Aus dem Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV ist das Prinzip der Finanzgleichheit abzuleiten, wonach die Gemeinden in Bezug auf ihre Finanzverhältnisse gleich zu behandeln sind (vgl. jedoch Pippig, S. 226 f., welche die hier nicht einschlägige föderalistische Finanzgleichheit im Bundesstaat in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich verankert sieht). Daraus ergibt sich als Grundsatz der inhaltlichen Ausgestaltung des Finanzausgleichsrechts insbesondere das Gebot der Sachgerechtigkeit, welches unter anderem das Erfordernis der Unbeeinflussbarkeit oder Objektivität der Vergleichsmassstäbe sowie das Erfordernis der Vergleichbarkeit der zahlenmässigen Grundlagen zur sachgerechten Erfassung und Bewertung der Finanzverhältnisse der Gemeinden beinhaltet (vgl. Pippig, S. 242 ff.).

E. 8.3

Wegen des Erfordernisses der Unbeeinflussbarkeit oder Objektivität der Vergleichsmassstäbe bedarf es bei einem ausgabeseitigen Finanzausgleich wie dem Steuerfussausgleich einer Normierung bzw. einer einschränkenden Wertung der Lasten oder einer Begrenzung des Ausgleichs auf erhebliche strukturell bedingte Lasten (Pippig, S. 246). Weil diesem Erfordernis der Objektivität der Vergleichsmassstäbe – wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht (vorn 4.3) – nur nachträglich durch die Kontrolle der Rechnungen der Gemeinde entsprochen werden kann und die Gemeinden in ihrer Budgetierungspraxis der beschränkten Ausgleichsfähigkeit von Ausgaben erfahrungsgemäss wenig Nachachtung schenken (vgl. Pippig, S. 248), drängt es sich auf, § 28 Abs. 1 FAG in dem Sinn auszulegen, dass Abschreibungen von Bilanzfehlbeträgen insoweit nicht anerkannt werden, als die gesetzliche Maximalabschreibungsdauer nicht ausgeschöpft wird. Ein höherer jährlicher Abschreibungsbetrag als das in § 22 Abs. 1 VGH festgelegte Mindestjahresbetreffnis dürfte nämlich regelmässig nicht notwendig sein und damit – auch wenn es an sich nicht um Ausgaben bedürfnisse geht – gegen den vorn (7.1) genannten Grundsatz der Sparsamkeit verstossen. Diese Auslegung von § 28 Abs. 1 FAG ermöglicht es dem Kanton zudem, in verfassungskonformer Weise zur erforderlichen Vergleichbarkeit der Ausgleichsgrundlagen verschiedener Gemeinden zu gelangen. Es gibt keine sachlichen Gründe, Gemeinden mit gleich hohen Bilanzfehlbeträgen bei der Ausrichtung von Steuerfussausgleichsbeiträgen allein deswegen unterschiedlich zu behandeln, weil sie im Rahmen der gesetzlich zulässigen Maximalabschreibungsdauer unterschiedliche Zeitspannen für die Abschreibung angesetzt haben (entgegen der Beschwerde kann nicht eingewendet werden, dass der Kanton bei einer längerfristigen Betrachtung wegen des Umstandes, dass Bilanzfehlbeträge auf jeden Fall getilgt werden müssen, unabhängig von der Frage der zeitlichen Verteilung der Abschreibung stets die gleiche Summe an Steuerfussausgleichsbeiträgen leisten muss. Selbst wenn die Abschreibung des vorliegenden Bilanzfehlbetrages den Kanton ohne Rücksicht auf die zeitliche Verteilung "immer gleich viel" kosten sollte, wäre nämlich insbesondere nicht ausgeschlossen, dass eine Gemeinde einzig durch einen hoch angesetzten Abschreibungsbetrag einen Steuerfussausgleich erhält). Könnten die Gemeinden selbständig den massgebenden

Umfang der jährlichen Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen bestimmen, liefe dies letztlich auf ein der Sache nach den Gemeinden nicht zustehendes Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Steuerfussausgleichsbeiträge hinaus (vgl. vorn 5.2). Ein Wahlrecht der Gemeinde mit Bezug auf die massgebende Abschreibungsdauer würde aber auch dem aus dem erwähnten Erfordernis der Vergleichbarkeit der Ausgleichsgrundlagen widersprechen. Es gibt keine sachlichen Gründe, Gemeinden mit gleich hohen Bilanzfehlbeträgen bei der Ausrichtung von Steuerfussausgleichsbeiträgen allein deswegen unterschiedlich zu behandeln, weil sie im Rahmen der gesetzlich zulässigen Maximalabschreibungsdauer unterschiedliche Zeitspannen für die Abschreibung dieser Beträge angesetzt haben. Würden mit über 20 % des Bilanzfehlbetrages liegende jährliche Abschreibungsbeträge beim Entscheid über den Steuerfussausgleich anerkannt, würden damit zudem Anreize zur kurzfristigen Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen geschaffen. Dies wäre in Hinblick darauf problematisch, dass Transferzahlungen wegen der Finanzautonomie der Gemeinden möglichst zweckfrei auszugestalten sind (vgl. zum Zweckbindungsverbot Pippig, S. 215 ff., 223).

E. 8.4

Nach dem Gesagten war die vom Gemeindeamt vorgenommene Korrektur der für den Steuerfussausgleichsbeitrag massgebenden Abschreibung wegen des Grundsatzes der Finanzgleichheit verfassungsrechtlich geboten und durch § 28 Abs. 1 FAG gedeckt. Deshalb ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass § 28 Abs. 3 FAG vorliegend nicht anwendbar sei, nicht entscheidend (ohne Belang ist auch der Umstand, dass sich die Vorinstanzen zu Unrecht auf die gemäss dem Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 [vgl. OS 51, 77, 350] per 1. Januar 1991 aufgehobenen Bestimmungen von §§ 6 f. FAG berufen haben). Weshalb der Bilanzfehlbetrag bei der Beschwerdeführerin entstanden ist, ist in diesem Zusammenhang nicht massgebend, so dass sich der beantragte Beizug der Akten des Rekursverfahrens betreffend Bilanzkorrektur "Hertenstein-Fonds" erübrigt. Auch beruft sich die Beschwerdeführerin vergebens darauf, dass die Stadt Winterthur nach einem Artikel im Winterthurer "Landboten" vom 31. März 2004 einen Ertragsüberschuss in der Rechnung 2003 in der Höhe von Fr. 13 Mio. im Einvernehmen mit dem Kanton dazu verwendet habe, den Bilanzfehlbetrag abzuschreiben. Die Verwendung eines Ertragsüberschusses der Jahresrechnung zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages entspricht § 22 Abs. 2 VGH. Zudem bezieht sich der Zeitungsartikel anscheinend auf die Regelung, wonach die für das Gemeindewesen zuständige Direktion nicht beanspruchte Steuerfussausgleichsbeiträge im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte zurückverlangt (§ 32 FAG; vgl. dazu Ursula Mauch, Finanzausgleich im Kanton Zürich, in: Dähler et al., S. 93 ff., 99). Für den Ausgang dieses Verfahrens ist ohne Belang, ob der Kanton in einem anderen Fall auf die ihm zustehenden Rückzahlungen verzichtet hat. Aus dem Zeitungsartikel geht jedenfalls nicht hervor, dass der Festsetzung des Steuerfussausgleichs für Winterthur eine jährliche Abschreibung des Bilanzfehlbetrages von mehr als einem Fünftel zugrunde gelegt wurde.

E. 8.5

Unter Verweisung auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz ist festzuhalten, dass sämtlichen, schon im Rekurs gestellten Anträgen der Beschwerdeführerin, die von der Zulässigkeit ihrer Einmalabschreibung ausgehen, aufgrund der Abweisung des Antrages, die Jahresrechnung 2006 mit der Einmalabschreibung zu genehmigen, der Boden entzogen ist (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Diese Anträge sind somit ebenfalls

abzuweisen. Der Entscheid der Vorinstanz ist folglich – auch hinsichtlich der Kostenaufgabe (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) – zu bestätigen. Zwar hat die Vorinstanz im Dispositiv des Rekursentscheides nicht wie erforderlich eine Entschädigungsregelung getroffen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 28 N. 3 und 5). Daraus ist der Beschwerdeführerin jedoch kein Nachteil erwachsen, stand und steht ihr doch für das Rekursverfahren aufgrund des Unterliegens keine Parteientschädigung zu (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

E. 9

Dringt das Rechtsmittel nicht durch, wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig und kann auch für das Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung beanspruchen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.