

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00218 vom 24. August 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-08-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00218

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00218 du 24 août 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00218 del 24 agosto 2011

Regeste

Steuerkraftausgleich 2008 | Steuerkraftausgleich 2008 Zuständigkeit (E. 1.1); Legitimation (E. 1.2). Die Beiträge des Steuerkraftausgleichs werden gekürzt, wenn eine Gemeinde sie bei ordnungs- und plangemässer Haushaltführung nicht verwenden kann (§ 12 Abs. 1 FAG; E. 2). Die Haushaltführung der Beschwerdeführerin erfolgte ordnungs- und plangemäss (E. 3.1). Die Beschwerdeführerin bringt vor, es seien nach § 12 Abs. 1 FAG auch in der Zukunft liegende Verwendungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, nicht nur jene des Beitragsjahrs (E. 3.2). Es handelt sich bei der Kürzungsvoraussetzung um einen unbestimmten Rechtsbegriff (E. 3.3). Nach einem konkretisierenden Orientierungsschreiben des Beschwerdegegners ist die Voraussetzung erfüllt, wenn das konsolidierte Nettovermögen über 200 % des Mittels der berechtigten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre beträgt (E. 3.4). Im Rahmen dieser Praxis werden künftige Verwendungsmöglichkeiten allerdings bereits berücksichtigt, da die Praxis eine Reservenbildung erlaubt (E. 3.5.1). Dabei nicht auf die einzelnen, durch die Gemeinden geplanten Projekte abzustellen, sondern schematisch eine Höchstgrenze des Nettovermögens festzulegen, ist nicht rechtsverletzend. Gleiches gilt für die gewählte Höhe von 200 % (E. 3.5). Einzelne ausserordentliche Erträge sind nicht vom für die Kürzungsbemessung massgeblichen konsolidierten Ertragsüberschuss abzuziehen (E. 4); ebensowenig können die kumulierten Eigenleistungen bei der Berechnung des Nettovermögens berücksichtigt werden (E. 5). Gegen das Legalitätsprinzip wurde nicht verstossen (E. 6). Kosten (E. 7). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2011.00218 Urteil der 4. Kammer vom 24. August 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiber Philip Conradin. In Sachen Gemeinde Buchs, vertreten durch den Gemeinderat Buchs, dieser vertreten durch Rechtsanwälte A und B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Gemeindefinanzen, Beschwerdegegner, betreffend Steuerkraftausgleich 2008, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 8. August 2008 sicherte das Gemeindeamt des Kantons Zürich der Gemeinde Buchs für das Jahr 2008 einen Steuerkraftzuschuss in der Höhe von Fr. 1'050'747.- zu unter dem Vorbehalt einer Kürzung nach § 12 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (FAG, LS 132.1), wobei die Auszahlung bis zum 31. Oktober 2008 veranlasst werde und an die politische Gemeinde erfolge. Am 7. Januar 2010 informierte das Gemeindeamt den Gemeinderat Buchs, es habe sich nach Prüfung der Jahresrechnungen 2008 ergeben, dass sich die Anteile der politischen

Gemeinde und der Primarschulgemeinde Buchs am Steuerkraftausgleich nicht mehr in vollem Umfang als notwendig erwiesen und eine Kürzung (gemäss in einem Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 mitgeteilten Kriterien) unumgänglich sei: Die Jahresrechnungen 2008 der beiden Gemeinden wiesen einen konsolidierten Ertragsüberschuss von Fr. 967'226.- aus, die Finanzlage präsentiere sich als gut und das konsolidierte Nettovermögen (unter anteiligem Einschluss desjenigen der zugehörigen Oberstufenschulgemeinde entspreche gut dem Doppelten des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008. Nachdem die Gemeinde Buchs am 4. Februar 2010 hierzu Stellung genommen hatte, verfügte das Gemeindeamt am 29. März 2010 eine Kürzung des Steuerkraftausgleichs um Fr. 483'613.- auf Fr. 567'134.-. II. Hiergegen erhob die Gemeinde Buchs am 27. April 2010 Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern, welcher mit Verfügung vom 25. Februar 2011 abgewiesen wurde. III. Die Gemeinde Buchs liess am 4. April 2011 Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 25. Februar 2011 sowie jene des Gemeindeamts vom 29. März 2010 vollumfänglich aufzuheben. Es beantragten die Direktion der Justiz und des Innern mit Vernehmlassung vom 19. Mai 2011 und das Gemeindeamt mit Beschwerdeantwort vom 20. Mai 2011 die Abweisung der Beschwerde. Am 15. Juni 2011 äusserte sich die Gemeinde Buchs zu Beschwerdeantwort und Vernehmlassung. Die Direktion der Justiz und des Innern sowie das Gemeindeamt verzichteten am 24./23. bzw. 24./27. Juni 2011 auf Stellungnahme. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG ist das Verwaltungsgericht bei Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide über Anordnungen unter anderem betreffend den Finanzausgleich zuständig (vgl. auch §§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 3 Satz 1 VRG).
- 1.2 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG sind Gemeinden zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert, wenn sie bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Das Verwaltungsgericht bejaht gestützt hierauf die Legitimation von Gemeinden zur Anfechtung von Anordnungen bezüglich des interkommunalen Finanzausgleichs (vgl. VGr, 4. März 2009, VB.2008.00545, E. 1.2 letzter Absatz – 23. März 2011, VB.2010.00383, E. 1.3 – 23. März 2011, VB.2010.00415, E. 1.3).
- 1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Nach Art. 127 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) stellt der Kanton den Finanzausgleich sicher. Der Finanzausgleich ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben und sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen (Art. 127 Abs. 2 KV). Das Finanzausgleichsgesetz unterscheidet dabei zwischen Steuerkraftausgleich (§§ 9 ff. FAG), Investitionsbeiträgen (§§ 19 ff. FAG) sowie Steuerfussausgleich (§§ 26 ff. FAG; vgl. ABl 1978, 1401). Ebenfalls dem Finanzausgleich dienen die im Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2) vorgesehenen Instrumente (vgl. Kathrin Agosti/Andreas Müller, Investitionsbeiträge nach zürcherischem Finanzausgleichsgesetz: Instrument des (direkten) Finanzausgleichs oder Staatsbeitrag?, AJP 2006, S. 949 ff., 950 ff.). Der Steuerkraftausgleich dient der Stärkung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden durch Beiträge der finanzstarken Gemeinden (§ 9 Abs. 1 FAG; vgl. zur Zielsetzung eines Steuerkraftausgleichs im Allgemeinen Hans-Christoph Kesselring, Gestaltungskriterien des

kommunalen Steuerkraft- und Bedarfsausgleichs, ZBl 82/1981, S. 241 ff., 245 ff.). Beiträge erhalten Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem Kantonsmittel. Ihr Steuerfuss muss allerdings mindestens dem Kantonsdurchschnitt entsprechen (§ 10 FAG). Die Höhe des zu gewährenden Beitrags wird entsprechend im Wesentlichen anhand der relativen Steuerkraft sowie der Einwohnerzahl berechnet, somit anhand von objektiven, nicht manipulierbaren Eigenschaften (ABl 1978, 1416; Prot. KR 1975–79, S. 11820 und 12456; § 11 FAG; §§ 1 ff. der Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 29. November 1978 [LS 132.11]). Erst auf den nachfolgenden Stufen (Investitionsfonds und Steuerfussausgleich) werden (zu Steuerkraft, Einwohnerzahl und Steuerfuss) zusätzliche Kriterien herbeigezogen, welche vorwiegend auf den Bedarf abstellen und einen diesbezüglichen Ausgleich herbeiführen sollen (ABl 1978, 1417; vgl. Kesselring, S. 247, wonach der [alleinige] Steuerkraftausgleich in der strengen Form im Allgemeinen unbefriedigende Ergebnisse bringt).

2.2 Die Beiträge des Steuerkraftausgleichs werden indessen gemäss § 12 FAG gekürzt, wenn feststeht, dass die Gemeinde sie bei ordnungs- und plangemässer Haushaltführung nicht verwenden kann (Abs. 1); (nur) in diese Sinn bestimmt sich im Ergebnis auch die Höhe des Beitrags aus dem Steuerkraftausgleichs teils anhand von Elementen des Bedarfs. Diese Kürzung erfolgt nachträglich im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte durch die für das Gemeindewesen zuständige Direktion (Abs. 2).

2.3 Die Kürzungsvoraussetzung, dass die Gemeinde die Beiträge "bei ordnungs- und plangemässer Haushaltführung nicht verwenden kann", hat der Beschwerdegegner in einem Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 konkretisiert und festgehalten, diese sei erfüllt, wenn die Gemeinde entweder gegen die Regeln der ordnungs- und plangemässen Haushalt- und Rechnungsführung verstosse oder sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben über genügend eigene Mittel verfüge und die gesamte Finanzlage der Gemeinde als gut bezeichnet werden müsse, wobei letztere Kürzungsvoraussetzung dann gegeben sei, wenn das konsolidierte Nettovermögen (inklusive Anteile an Kreisgemeinden, ohne Gemeindebetriebe mit Spezialfinanzierungen) über 200 % des Mittels der berechtigten absoluten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre betrage. Bei 201–250 % erfolge die Kürzung im Umfang von 50 % der Ertragsüberschüsse, bei 251–300 % im Umfang von deren 75 % und bei über 301 % im Umfang von deren 100 %.

2.4 In Anwendung der genannten Kriterien verfügte der Beschwerdegegner am 29. März 2010, der mit Verfügung vom 8. August 2008 auf Fr. 1'050'747.- festgesetzte Steuerkraftausgleich 2008 werde um Fr. 483'613.- auf Fr. 567'134.- reduziert, weil sich die gesamte Finanzlage als gut präsentiere und das konsolidierte Nettovermögen der beiden Gemeinden gut dem Doppelten des Mittels der berechtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008 entspreche.

3. 3.1 Es ist unbestritten, dass die Haushaltführung der Beschwerdeführerin ordnungs- und planmässig erfolgte.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei für die Frage der Verwendbarkeit der Beiträge im Sinn von § 12 FAG nicht massgebend, ob die Beiträge im Rahmen der Laufenden Rechnung des Beitragsjahrs verwendet würden. Vielmehr seien auch künftige Verwendungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Sie hätte die Beiträge im nachfolgenden Jahr denn auch verwenden können, weshalb die Kürzung zu Unrecht erfolgt sei. Ihren Standpunkt begründet die Beschwerdeführerin folgendermassen:

3.2.1 Zunächst müsste im Rahmen der grammatikalischen Auslegung, wenn wie nach Ansicht der Vorinstanz nur das Beitragsjahr für die Verwendungsmöglichkeit relevant wäre, der Wortlaut von § 12 FAG "nicht verwendet hat" anstelle "nicht verwenden kann" lauten. Die Beurteilung der Verwendungsmöglichkeiten habe daher nicht nur rückblickend zu erfolgen, vielmehr seien auch künftige Verwendungsmöglichkeiten (Bildung weiterer Reserven) zu

berücksichtigen. Der Gesetzgeber hätte § 12 Abs. 1 FAG viel präziser formulieren können, hätte er einzig auf das Beitragsjahr abstellen wollen. 3.2.2 Gleiches ergebe sich aus der systematischen Auslegung: So prüften die Bezirksräte, auf welche § 12 Abs. 2 FAG verweise, die Ordnungs- und Plangemässheit der Haushaltsführung, nicht jedoch, ob die Gemeinden die Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich verwendet hätten. Die zuständige Direktion dürfe sich daher bei ihrem Entscheid nicht auf Vorarbeiten des Bezirksamts abstützen, sondern müsse ihren Entscheid selbst fällen. Es ergebe sich aber bei der Lektüre von § 12 FAG in keiner Weise, dass die Direktion bei der Beurteilung der Frage, ob eine Kürzung wegen Nichtverwendung in Betracht zu ziehen sei, – wie der Bezirksrat – nur das vergangene Rechnungsjahr, nicht aber künftige Verwendungsmöglichkeiten zu berücksichtigen habe. Indem der Beschwerdegegner Letztere vollständig und systematisch ausklammere, schränke er sein Ermessen von vornherein ein, was eine Ermessensunterschreitung darstelle. 3.2.3 Dass künftige Entwicklungen nicht ausser Acht gelassen werden dürften, ergebe sich auch aus den Erwägungen der Vorinstanz, wonach eine Beitragskürzung im Regelfall nicht im maximal möglichen Umfang (gesamter Ertragsüberschuss) erfolgen solle, sondern den Gemeinden ein Teil zur Bildung von Eigenkapital zu belassen sei. Offenbar würden somit bei der Frage des Kürzungsumfangs zukünftige Verwendungsmöglichkeiten durchaus berücksichtigt. Aus dem Gesetzeswortlaut ergebe sich allerdings nicht, dass bei Beurteilung der Frage des Kürzungserfordernisses anderes gelten solle als bezüglich jener des Kürzungsumfangs und zukünftige Verwendungsmöglichkeiten der Gemeinden nicht berücksichtigt werden sollten. 3.2.4 Im Rahmen der historischen Auslegung ergebe sich schon aus der durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Formulierung "nicht mehr [...] verwenden kann", dass auch in der Zukunft liegende Verwendungsmöglichkeiten mit zu berücksichtigen seien. Umso mehr müsse dies für die noch offenere Formulierung des Kantonsrats gelten. 3.2.5 Es falle sodann auf, dass die Vorinstanz es unterlassen habe, auch eine geltungszeitliche Auslegung vorzunehmen. Im neuen Finanzausgleich werde allerdings keine Kürzung von Beiträgen des Steuerkraftausgleichs mehr vorgesehen. Das Gemeindeamt habe erwogen, es sei bekannt, dass das heutige Finanzausgleichssystem Mängel aufweise und teilweise falsche Anreize setze. Somit sei zu berücksichtigen, dass die Kürzung von Beiträgen des Steuerkraftausgleichs nicht mehr als ideal betrachtet werde. Selbst wenn gestützt auf die aktuelle Gesetzgebung eine Kürzung möglich sei, sollte nach zeitgemäßem Verständnis eine solche nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden. Daher sollten auch zukünftige Verwendungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. 3.2.6 Der Ausgleichsfond diene nach § 9 Abs. 1 FAG der Stärkung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden durch Beiträge der finanzstarken Gemeinden. Eine Kürzung nach § 12 Abs. 1 FAG habe daher erst dann zu erfolgen, wenn die betreffende Gemeinde nicht mehr als finanzschwach einzustufen sei. Auch nach der Zweckvorstellung des Finanzausgleichsgesetzes könne es nicht ausreichen, die Finanzschwäche einer Gemeinde punktuell zu beseitigen; vielmehr sei die Finanzschwäche mittelfristig und somit nachhaltig zu beseitigen. Auch deshalb seien zukünftige Verwendungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die Solidarität der ablieferungspflichtigen Gemeinden ende nicht mit der Finanzierung des für das jeweilige Beitragsjahr Notwendigen, sondern erst, wenn die beitragsberechtigten Gemeinden auch mittelfristig nicht mehr auf Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich angewiesen seien und somit nicht mehr als finanzschwach zu gelten hätten. Auch die Vorinstanz anerkenne, dass ein langfristiger Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden gerade dadurch erreicht werde, dass die beitragsberechtigten Gemeinden mittels eines allfälligen

Ertragsüberschusses Eigenkapital bilden könnten. Die nicht volle Kürzung der Beiträge diene dazu, dass eine Gemeinde langfristig nicht mehr auf Beiträge des Finanzausgleichs angewiesen sei. Auch hier sei nicht nachvollziehbar, wieso bei der Frage des Kürzungserfordernisses zukünftige Verwendungsmöglichkeiten der Gemeinden nicht berücksichtigt werden sollten.

3.2.7 Auch bei der Frage des Kürzungserfordernisses, und nicht nur bei der Frage des Kürzungsumfanges, komme den Behörden ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Es liege eine Ermessensunterschreitung vor, wenn die Behörde irrtümlich davon ausgehe, dass eine Kürzung in jedem Fall vorzunehmen sei, wenn die Beiträge im abgeschlossenen Beitragsjahr nicht verwendet worden seien. Daher sei die Sache an den Beschwerdegegner zurückzuweisen, damit dieser sein Ermessen betätige; jedoch könne darauf verzichtet werden, da es offensichtlich sei, dass die Beschwerdeführerin die Beiträge mittelfristig hätte verwenden können: So habe die Beschwerdeführerin für das Jahr 2009 einen auch im Nachhinein nicht gekürzten Steuerkraftausgleichsbeitrag von Fr. 1'764'156.- erhalten, woraus sich zum einen ergebe, dass der Beschwerdegegner zum Schluss gelangt sei, die Beschwerdeführerin habe diesen Beitrag verwenden können, aber zum andern auch, dass sie den bereits im Beitragsjahr 2008 ausgerichteten Beitrag im Jahr 2009 hätte verwenden können. Sodann habe die Beschwerdeführerin verschiedene im Voranschlag genannte Investitionen im Jahr 2008 nicht ausgeführt und mit Beschluss verschoben, etwa die Erweiterung der Bibliothek (Fr. 50'000.-), die Sanierung der Bushaltestellen (Fr. 50'000.-) und zweier Strassen (zusammen Fr. 175'000.-), den Bau einer Sportanlage (Fr. 150'000.-) sowie einer Hochwassersicherheit (Fr. 48'400.-), insgesamt also Fr. 473'400.-. Der im Voranschlag eingestellte Betrag von Fr. 2'978'000.- sei mit Fr. 1'470'939.85 deutlich unterschritten worden, weshalb auch die Abschreibungen auf Grund der geringeren Nettoinvestitionen um rund Fr. 82'000.- geringer ausgefallen seien als erwartet. Seit vielen Jahren plane die Beschwerdeführerin sodann den Bau einer Mehrzweckhalle zu rund Fr. 10 Mio., was immer wieder hinausgeschoben werden müssen, und auch eine Innensanierung einer Mehrzweckhalle in der Höhe von Fr. 290'000.- durch die Primarschulgemeinde sei verschoben worden. Bei Vornahme aller erforderlichen Investitionen wären im Jahr 2008 somit zusätzliche Kosten in der Höhe von Fr. 10'763'400.- angefallen. Bei einer Abschreibung von 10 % wäre damit die Laufende Rechnung 2008 mit Fr. 1'076'340.- belastet worden und hätte ein Defizit von Fr. 109'114.- resultiert. Die Beschwerdeführerin wäre damit ohne weiteres in der Lage gewesen, die im Beitragsjahr 2008 nicht verwendeten Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich in den Folgejahren zu verwenden (siehe zu den Eventualstandpunkten hinten 4 f.).

3.3 Es ist zu prüfen, ob die Verfügung des Beschwerdegegners vom 29. März 2010 § 12 FAG widerspricht. Nicht zu prüfen ist demgegenüber, ob die im Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 festgehaltene Praxis sich abstrakt (in sämtlichen möglichen Fällen) als rechtsbeständig erweist.

3.3.1 Ab wann eine Gemeinde die Beiträge bei ordnungs- und plangemässer Haushaltsführung nicht mehr verwenden kann (§ 12 Abs. 1 FAG), bedarf der Konkretisierung, denn es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Eine solche Konkretisierung erfolgt durch die Praxis des Beschwerdegegners, welche er im Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 festgehalten hat (vorn 2.3)

3.3.2 Bei der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist unter Umständen eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung durch eine gerichtliche Instanz angezeigt, allerdings nicht zwingend, weil jeder Rechtsbegriff grundsätzlich auslegungsbedürftig erscheint. Ein solcher behördlicher Beurteilungsspielraum gegenüber der gerichtlichen Überprüfung ist nur dann anzunehmen, wenn die begriffliche Offenheit

gerade auf einem Bedarf an behördlichem Handlungsspielraum beruht, etwa weil besondere, namentlich technische oder örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen sind, in welchen sich der Beschwerdegegner besser auskennt als das Verwaltungsgericht. Geht es jedoch um die Festlegung der begrifflichen Grenzen, rechtfertigt sich eine Zurückhaltung des Gerichts in der Regel nicht (BGE 119 Ib 33 E. 3b; vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 26 N. 29 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 446c f.).

3.3.3 Ursprünglich war im Entwurf des kantonsrätlichen Gegenvorschlags zur Volksinitiative für den Ausgleich der Steuerbelastung in den Gemeinden des Kantons Zürich (Steuerharmonisierung; vgl. ABl 1978, 1384 ff.) von 1976 (Abl 1978, 1391 ff.) eine Kürzung in jenen Fällen explizit vorgesehen, wenn die Gemeinde offensichtlich einen unvertretbaren Aufwand treibt oder ihre Einnahmenquellen unzureichend ausschöpft (lit. a), soweit sie eine Äufnung von Reserven bewirken, welche eine im Rahmen der Investitions- und Finanzplanung notwendige Vorfinanzierung überschreitet (lit. b) oder wenn die Finanzlage der Gemeinde den Beitrag offensichtlich nicht mehr oder nur teilweise erfordert (lit. c; ABl 1978, 1393 f.), bevor diese Formulierung durch die Kommission geändert wurde. Ob die Änderung bloss erfolgte, um der Vielgestaltigkeit möglicher Sachverhalte, welche vom Gesetzgeber nicht überblickt werden können, gerecht zu werden, oder in der Absicht, den Behörden eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis einzuräumen, lässt sich nicht feststellen. Ein Grund für einen besonderen, gerichtlich nicht überprüfbaren Handlungsspielraum der Verwaltungsbehörde liesse sich zwar darin erblicken, dass der rechtsanwendenden Behörde ein Spielraum zustehen soll, um sicherzustellen, dass die Ziele des Steuerkraftausgleichs auch langfristig erreicht werden, weshalb das Gericht hier nicht einschreiten dürfte. Diese Zielsetzung ergibt sich jedoch nicht in klarer Weise. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs muss daher umfassend überprüft werden (vgl. zur Entstehungsgeschichte des § 12 FAG VGr, 24. August 2011, VB. 2011.00220, E. 3.2.1 ff.).

3.3.4 Angebracht ist jedoch richterliche Zurückhaltung im Rahmen der Würdigung tatsächlicher Verhältnisse, soweit Umstände – wie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinden im Vergleich zueinander – massgeblich sind, hinsichtlich deren der Beschwerdegegner über einen besseren Gesamtüberblick und damit über eine grössere Vergleichsbasis verfügt als das Verwaltungsgericht, welchem ja nur einzelne Fälle zum Entscheid vorgelegt werden (BGE 119 Ib 33 E. 3a). Solches ist hinsichtlich der Frage, ab wann sich Steuerkraftzuschüsse nicht mehr sinnvoll verwenden lassen, und ob solches mit einer gewissen Höhe des Nettovermögens in Zusammenhang steht, allerdings gegeben.

3.3.5 Schliesslich steht es bei Erfüllung des vorausgesetzten Tatbestands entsprechend § 12 Abs. 1 FAG ohne weiteres im Ermessen des Beschwerdegegners, über die angemessene Höhe einer Kürzung zu befinden. Diesbezüglich darf das Verwaltungsgericht die angefochtene Verfügung nur auf Ermessensüber-, -unterschreiten oder -missbrauch hin prüfen (vgl. § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 70 ff.).

3.4 Wie aus dem Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 hervorgeht, ist der Beschwerdegegner offenbar der Auffassung, eine Gemeinde könne im Sinn von § 12 Abs. 1 FAG die Beiträge aus dem Finanzkraftausgleich bei ordnungs- und plangemässer Haushaltsführung nicht verwenden, wenn (nebst anderem) die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben über genügend eigene Mittel verfüge und die gesamte Finanzlage der Gemeinde als gut bezeichnet werden müsse, was wiederum dann

gegeben sei, wenn das konsolidierte Nettovermögen (inklusive Anteile an Kreisgemeinden, ohne Gemeindebetriebe mit Spezialfinanzierungen) über 200 % des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre betrage, und zwar bei 201–250 % im Umfang von 50 % der Ertragsüberschüsse, bei 251–300 % im Umfang von deren 75 % und bei über 301 % von deren 100 %. Diese Praxis wandte der Beschwerdegegner auch vorliegend an. Er stützte sich zudem darauf, dass es nicht dem Sinn und Zweck des horizontalen Finanzausgleichs entspreche, wenn Steuerkraftausgleichsanteile bei einer so guten Finanzlage der Äufnung von Eigenkapital dienen, zumal diese Beiträge durch Ablieferungen anderer Gemeinden finanziert werden müssten. Die Vorinstanz weist darauf hin, es sei den beitragspflichtigen Gemeinden nicht zuzumuten, mehr als das für das jeweilige Beitragsjahr Notwendige zu finanzieren. Die Solidarität würde allzu sehr strapaziert. Zwar erscheine es sinnvoll, bis zu einem gewissen Grad Eigenkapital zu bilden, denn es gehe um einen langfristigen Ausgleich, was dafür spreche, einen Ertragsüberschuss nicht gänzlich zu kürzen. Daher gelte es eine Interessenabwägung vorzunehmen. Nur wenn die Finanzlage einer Gemeinde gut sei, weil sie etwa ein hohes Nettovermögen habe, sei eine Kürzung im vollen Umfang eines allfälligen Ertragsüberschusses angezeigt; in anderen Fällen könne die Äufnung von Eigenkapital sinnvoll sein. Zwar werde dann der Ausweis von Ertragsüberschuss unattraktiv; diese Folge sei jedoch vertretbar, weil der Ertragsüberschuss durch andere Gemeinden finanziert werde.

3.5 Der Argumentation der Beschwerdeführerin im Hauptstandpunkt lässt sich nicht folgen: 3.5.1 Der Einbezug künftiger Verwendungsmöglichkeiten erfolgt nämlich im Rahmen der bestehenden beschwerdegegnerischen Praxis bereits, und zwar auch hinsichtlich des Kürzungserfordernisses: So kürzt der Beschwerdegegner Beiträge erst ab einem konsolidierten Nettovermögen von über 200 % des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre. Nur wenn eine Gemeinde demnach derart viel Nettovermögen (im Wesentlichen Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital) aufweist, geht der Beschwerdegegner davon aus, dass die Gemeinde den Steuerkraftausgleichsbeitrag nicht verwenden kann. Solange eine Gemeinde diesen Wert nicht überschreitet, erfüllt sie nach beschwerdegegnerischer Praxis das Kürzungserfordernis nicht, wobei es ja stets einzig um die zukünftigen Verwendungsmöglichkeiten geht, weil die Rückzahlung ohnehin nur im Fall von Ertragsüberschüssen, also gerade nur bei im Beitragsjahr gerade nicht verwendeten Beiträgen, erfolgt. Insofern das Kürzungserfordernis von der Höhe des Nettovermögens abhängig ist, werden auch diesbezüglich ohne weiteres die künftigen Verwendungsmöglichkeiten berücksichtigt.

3.5.2 Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob es angeht, die zukünftigen Verwendungsmöglichkeiten in derart pauschaler Form zu berücksichtigen, dass man der Gemeinde Beiträge belässt, bis sie die besagte Grenze von 200 % überschreitet, oder ob man nicht vielmehr auf einen nachzuweisenden konkreten künftigen Bedarf abstellen müsste, mithin eine jede Gemeinde – statt ohne weiteres die Beiträge bis zum Erreichen der 200%-Grenze zu behalten – sämtliche künftige Verwendungsmöglichkeiten einzeln darzulegen und die Projekte (Bauarbeiten, Bibliothekserweiterungen, Mehrzweckhallen) zu benennen und vor allem zu beziffern hätte. Ein Schematismus erscheint allerdings zur Vereinfachung zulässig, da sich andernfalls eine immenser Aufwand ergäbe, zumal es den einzelnen Projekten an der Verbindlichkeit fehlte. Es erscheint demnach nicht rechtswidrig, schematisch eine Grenze zu bestimmen, anstatt die einzelnen Nachweise des Bedarfs zu verlangen, zumal dies der Objektivität der Vergleichsmassstäbe dient und verhindert, dass auf Begehren der betroffenen Gemeinden ungewisse künftige Verwendungsmöglichkeiten berücksichtigt würden, wodurch diese den

Umfang einer Kürzung selbst steuern könnten. 3.5.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Solidarität der ablieferungspflichtigen Gemeinden ende nicht mit der Finanzierung des für das jeweilige Beitragsjahr Notwendigen, sondern erst, wenn die beitragsberechtigten Gemeinden auch mittel- beziehungsweise langfristig nicht mehr auf Beiträge angewiesen seien. Da sich der Steuerkraftausgleichsbeitrag allerdings nach den Kriterien Steuerkraft und Einwohner berechnet, könnte sich die durch die Beschwerdeführerin skizzierte Nichtangewiesenheit im Wesentlichen (eine Ausnahme wäre, wenn die Beeinflussung der beiden genannten Kriterien durch die erhaltenen Beiträge erreicht werden könnte) höchstens darin äussern, dass die betroffene Gemeinde stets den Gesamtbeitrag zurückzahlen hätte (da der Bedarf beim Steuerkraftausgleich erst im Rahmen der Kürzung relevant wird). Da allerdings der Beurteilungshorizont (der zukünftigen, zu berücksichtigenden Verwendungsmöglichkeiten, welche der Beschwerdegegner mit den pauschalen 200 % bemisst) mit jeder neuen Beurteilung mitgeht, sich bei jährlicher Kadenz der Beurteilung mithin ebenfalls jeweils um ein Jahr in die Zukunft verschiebt, ergibt sich bei Festlegung welcher Grenze auch immer – selbst bei einer solchen von 500 % oder 1'000 % oder noch mehr –, dass angesichts erfolgter Veränderungen die Grenze stets wieder unterschritten werden könnte. Setzt der Beschwerdegegner etwa die Grenze neu auf 500 % fest, ändert sich an diesem Mechanismus nichts: Auch dann ist nicht gesichert, dass die Gemeinde im darauffolgenden Jahr nicht wieder Beiträge behalten könnte. Aufgrund des Mitgehens des Beurteilungshorizonts erscheint es daher entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht unlogisch, im ersten Jahr die Beiträge zu kürzen, da sie nicht verwendet werden könnten, und sie im Folgejahr nicht zu kürzen. Dieser Effekt ergäbe sich zudem selbst bei einer konkreten Berechnung anstelle der Verwendung einer pauschalen Grenze von 200 %. Anders stellte sich die Lage hinsichtlich des Mitgehens des Beurteilungshorizontes einzig dar, wenn gar keine Grenzen mehr gesetzt würden (oder sich die Grenze fortlaufend erhöhte), weshalb sich auch keine Mitverschiebung der Beurteilungsperiode ergäbe, jedoch ist der Beschwerdegegner nach § 12 Abs. 1 FAG von Gesetzes wegen verpflichtet, überhaupt eine Grenze zu setzen, wobei er die Interessen der beitragspflichtigen Gemeinden zu berücksichtigen hat. 3.5.4 Es erscheint schwierig zu bestimmen, bis zu welcher Grenze es angehen könnte, dass eine – hypothetisch – reiche Gemeinde mit tiefer relativer Steuerkraft weiter auf Kosten der Beitragsgemeinden Eigenkapital bilde. Die Festsetzung der Grenze von 200 % erscheint jedenfalls nicht rechtsverletzend. 3.5.5 Soweit der Beschwerdegegner sodann die Beurteilung in jährlicher Kadenz vornimmt, ist dies durch § 12 Abs. 2 FAG gedeckt. 3.5.6 Nichts lässt sich daraus ableiten, dass im neuen Finanzausgleich eine Kürzung von Beiträgen des Steuerkraftausgleichs nicht mehr vorgesehen sei, da im neuen Finanzausgleichssystem auch das Instrument des Steuerkraftausgleichs nicht mehr vorgesehen ist.

E. 4.1

Als Eventualstandpunkt 1 macht die Beschwerdeführerin geltend, selbst wenn künftige Verwendungsmöglichkeiten nicht berücksichtigt werden müssten, hätten bei der Feststellung des für die Beitragskürzung massgebenden Ertrags die ausserordentlichen Erträge der Beschwerdeführerin vom bereinigten konsolidierten Ertragsüberschuss in Abzug gebracht werden müssen. Es wären als ausserordentliche Erträge im Jahr 2008 einerseits Grundstückgewinnsteuern, welche Fr. 2.54 Mio. betragen hätten, und andererseits ein Gewinn von Fr. 1.41 Mio. aus dem Verkauf von Grundstücken abzuziehen gewesen. Solchenfalls resultiere ein Defizit von knapp Fr. 3 Mio. weshalb eine Kürzung unzulässig

sei.

E. 4.2

Es mag im Einzelfall problematisch erscheinen, wenn der Gewinn aus dem Verkauf von Grundstücken – obwohl weniger Grundstücke verkauft wurden als vorgesehen – im Ergebnis (anteilig) in den Ausgleichsfond eingespeist werden muss. Mit Recht weist die Vorinstanz jedoch darauf hin, dass hierin kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt. Auch erschiene es nicht handhabbar, im Rahmen der Kürzung sämtliche hiermit vergleichbaren Gewinne bei der Berechnung zu berücksichtigen. Die Gründe eines guten Rechnungsergebnisses sind daher nicht massgeblich. Zudem darf angesichts der Interessen der beitragsverpflichteten Gemeinden sowie aufgrund von § 12 Abs. 1 FAG nicht gänzlich auf eine Kürzung verzichtet werden. Zwar weist das geltende Finanzausgleichssystem im Einzelfall teilweise Unzulänglichkeiten auf, jedoch sind diese bis zum Inkrafttreten des neuen Systems hinzunehmen, zumal sich solche Probleme bloss bei Gemeinden mit ohnehin hohem Nettovermögen stellen und der Beschwerdegegner die Beiträge aus dem Finanzausgleich höchstens im Rahmen eines Ertragsüberschusses abschöpft, nicht jedoch etwa im Fall eines Aufwandüberschusses, selbst wenn das Nettovermögen über der 200%-Grenze liegen sollte.

E. 5.1

Als Eventualstandpunkt 2 bringt die Beschwerdeführerin vor, es sei bei der Feststellung des massgebenden konsolidierten Nettovermögens die Eigenleistung (Steuerprocente, welche über das Kantonsmittel bezogen werden) der Gemeinde in Abzug zu bringen. Dann ergebe sich, dass die Kürzung zu Unrecht erfolgt sei. Die Beschwerdeführerin begründet dies damit, dass nach beschwerdegegnerischer Praxis die Eigenleistung auch vom konsolidierten Rechnungsergebnis abzuziehen ist. Im Gegensatz hierzu seien die Erträge aus Eigenleistung (aus jenen drei Steuerprocente) jedoch im durch den Beschwerdegegner errechneten konsolidierten Nettovermögen in der Höhe von Fr. 286'853.- enthalten – obwohl gerade diese Steuerprocente der beitragsberechtigten Gemeinde nicht zum Nachteil gelangen sollten. Logischerweise müssten diese Erträge aus Eigenleistung in der Höhe von Fr. 286'853.- jedoch auch beim konsolidierten Nettovermögen von Fr. 23'354'531.- in Abzug gebracht werden, womit das massgebende Nettovermögen nur noch 199.8 % der berichtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008 betrage und sich eine Beitragskürzung als unzulässig erweise.

E. 5.2

Sofern das Vorgebrachte nicht bloss die Angemessenheit betreffen sollte, legt die Vorinstanz überzeugend dar, dass die Berücksichtigung der Eigenleistung bei der Bestimmung des massgeblichen Ertragsüberschusses leicht falle und einfach durchführbar sei, jedoch der Aufwand unverhältnismässig werde, wenn zu bestimmen sei, ob und in welchem Umfang Eigenleistungen (nicht nur des laufenden Jahrs) zur Bildung des (heutigen) Nettovermögens beigetragen hätten, zumal auch für das laufende Jahr die Eigenleistung nicht gänzlich, sondern bloss anteilig im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen vom Nettovermögen abgezogen werden dürfte. Insbesondere kann nicht massgeblich sein, ob die Eigenmittel nicht mit dem Zweck der Ausgabenbestreitung, sondern einzig zur Äufnung des Nettovermögens erhoben worden sein sollen. Die Nichtberücksichtigung der Eigenleistung ist demnach nicht rechtsverletzend.

E. 6

Die Beschwerdeführerin erwähnt schliesslich, dem Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000 komme keine Gesetzesqualität zu, und als Grundlage für die konkrete Beitragskürzung sei es nicht genügend. Soweit damit überhaupt ein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip geltend gemacht werden will, lässt sich auf die Erwägung der Vorinstanz verweisen (ferner VGr, 24. August 2011, VB.2011.00220, E. 5)

E. 7.1

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen.

E. 7.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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