

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00220 vom 26. Februar 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-02-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00220

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00220 du 26 février 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00220 del 26 febbraio 2009

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, sie sei zu einer antizyklischen Finanzpolitik verpflichtet, weshalb sie in guten Zeiten Reserven äufnen müsse und die Kürzung zu Unrecht erfolgt sei (E. 3.2). Zusammenfassung der Materialien (E. 3.3). Es handelt sich bei der Kürzungsvoraussetzung um einen unbestimmten Rechtsbegriff (E. 3.4). 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. 3.5). Die Gemeinden sind nicht zu einer antizyklischen Finanzpolitik verpflichtet. Eine (die Grenze von 200 % nicht sprengende) Reservenbildung wird durch die Praxis nicht verunmöglicht (E. 3.6). Der Finanzausgleichsbeitrag wird zudem nur im Rahmen eines allfälligen Ertragsüberschusses abgeschöpft. Eine erst im Dezember 2010 eingegangene Rechnung lässt sich für das Rechnungsjahr 2008 nicht mehr berücksichtigen. Einzelne ausserordentliche Erträge sind nicht vom für die Kürzungsbemessung massgeblichen konsolidierten Ertragsüberschuss abzuziehen (E. 3.7). Die Ungleichbehandlung von Gemeinden mit schwankenden und konstanten Rechnungsergebnissen ist durch ernsthafte sachliche Gründe gerechtfertigt (E. 4). Das abgabe- oder steuerrechtliche Legalitätsprinzip ist nicht anwendbar (E. 5). Kosten (E. 6). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2011.00220 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 Hausen am Albis, vertreten durch den Gemeinderat Hausen am Albis, dieser vertreten durch RA A, 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 Hausen am Albis für das Jahr 2008 einen Steuerkraftzuschuss in der Höhe von Fr. 1'419'033.- 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 Hausen am

Albis, es habe sich nach Prüfung der Jahresrechnungen 2008 ergeben, dass sich die Anteile der politischen Gemeinde und der Primarschulgemeinde Hausen am Albis 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. 640'592.- aus, die Finanzlage präsentiere sich als gut und das konsolidierte Nettovermögen (unter anteiligem Einschluss desjenigen der zugehörigen Oberstufenschulgemeinde) entspreche mehr als dem Dreifachen des Mittels der berechtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008. Nachdem die Gemeinde Hausen am Albis am 3. Februar 2010 hierzu Stellung genommen hatte, verfügte das Gemeindeamt am 29. März 2010 eine Kürzung des Steuerkraftausgleichs um Fr. 640'592.- auf Fr. 778'441.-. II. Hiergegen erhob die Gemeinde Hausen am Albis am 20. April 2010 Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern, welcher mit Verfügung vom 25. Februar 2011 abgewiesen wurde (Dispositiv-Ziff. I). III. Die Gemeinde Hausen am Albis liess am 4. April 2011 Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge Dispositiv-Ziff. I der Verfügung vom 25. Februar 2011 aufzuheben und den mit Verfügung vom 8. August 2008 auf Fr. 1'419'033.- festgesetzten Steuerkraftausgleich 2008 beizubehalten und nicht um Fr. 640'592.- auf Fr. 778'441.- herabzusetzen. Es beantragten die Justizdirektion mit Vernehmlassung vom 19. Mai 2011 und das Gemeindeamt mit Beschwerdeantwort vom 20. Mai 2011 die Abweisung der Beschwerde. Am 1. Juni 2011 schliesslich äusserte sich die Gemeinde Hausen am Albis zur Vernehmlassung. 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 Gemeinwesen zuständige Direktion (Abs. 2).

2.3 Die Kürzungsvoraussetzung, dass die Gemeinde die Beiträge bei ordnungs- und plangemässer Haushaltführung nicht verwenden könne, 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 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 Kreismunicipalitäten, ohne Gemeindebetriebe mit Spezialfinanzierungen) über 200 % des Mittels der berechtigten absoluten Steuerkraft der letztbekanntesten 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. 1'419'033.- festgesetzte Steuerkraftausgleich 2008 werde um Fr. 640'592.- auf Fr. 778'441.- reduziert, weil sich die gesamte Finanzlage als gut präsentiere und das konsolidierte Nettovermögen der beiden Gemeinden mehr als dem Dreifachen des Mittels der berechtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008 entspreche.

3. 3.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, es lägen keine Hinweise auf Verstösse gegen das gesetzlich "vorgeschriebene Finanzgebaren" vor. Es ist allerdings unbestritten, dass die Haushaltführung der Beschwerdeführerin ordnungs- und planmässig erfolgte.

3.2 Die Beschwerdeführerin rügt sodann, der Beschwerdegegner habe mit der Verfügung vom 29. März 2010 den durch § 12 FAG gesetzten Rahmen nicht eingehalten und den Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns verletzt. Dass bei Vorhandensein genügend eigener Mittel und bei Vorliegen einer gesamthaft guten Finanzlage der Gemeinde der Beitrag aus dem Steuerkraftausgleich gekürzt werde, sei durch die gesetzliche Grundlage in § 12 FAG nicht nur nicht gedeckt, sondern stehe sogar im Gegensatz dazu, denn die Beschwerdeführerin sei ja im Rahmen der ordnungs- und plangemässen Haushaltführung zu einer antizyklischen Finanzpolitik verpflichtet, was bei

guter Finanzlage die Äufnung von Eigenkapital verlange, um in schlechten Zeiten hierauf zurückzugreifen. Bonität stelle ein finanzpolitisch legitimes Ziel dar. 3.3 Es ist zu prüfen, ob die Verfügung des Beschwerdegegners vom 29. März 2010 § 12 FAG widerspricht (im Folgenden) und ob sie hierin überhaupt eine genügende gesetzliche Grundlage finden kann (hinten 5). 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 Die Kürzung von Finanzausgleichsbeiträgen war bereits nach der alten Fassung des Finanzausgleichsgesetzes – welche noch nicht dem dargestellten Dreistufenmodell folgte (vgl. a§ 9 ff. FAG; OS 42, 461) – vorgesehen. Gemäss a§ 23 FAG (OS 42, 465) konnten die Beiträge bei Überbemessungen gekürzt werden, wenn die Gemeinde infolge des Beitrags unter die für das Bezugsjahr geltende Berechtigungsgrenze zu liegen kam. Solchenfalls setzte die zuständige Direktion den Beitrag so weit herab, dass die Gemeinde ihren Steueransatz mindestens bis zur Berechtigungsgrenze zu erhöhen hatte, um den Voranschlag auszugleichen, sofern sie nicht auf den Bezug von Finanzausgleichsbeiträgen verzichtete. Sodann kürzte die zuständige Direktion gemäss a§ 24 Abs. 1 FAG (OS 42,465) die Beiträge, wenn die Gemeinde wiederholt mehr Steuern bezog, als notwendig war (lit. a), gegen die gesetzlichen Vorschriften über den Gemeindehaushalt und das Rechnungswesen der Gemeinden versties (lit. b), die durch die Finanzlage und die Steuerbelastung der Gemeinde gebotene Beschränkung der Ausgaben nicht einhielt (lit. c) und durch Steuern Ausgaben deckte, die auf einem anderen Wege bestritten werden konnten (lit. d); unter den gleichen Voraussetzungen konnte auch bereits Bezahltes zurückgefordert werden (Abs. 2). 3.3.2 Der 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.; E-FAG) sah erstmals eine Unterteilung in Steuerkraftausgleich, Investitionsfonds und Steuerfussausgleich vor (ABl 1978, 1393 ff.). Beiträge des Steuerkraftausgleichs sollten gemäss § 11 Abs. 1 E-FAG gekürzt werden, 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.). Der Regierungsrat hielt hierzu – allerdings zum Finanzausgleich im Generellen und nicht zum Steuerkraftausgleich im Besonderen – fest, wer auf Kosten anderer lebe, müsse im Prinzip kontrolliert werden, weil sonst erfahrungsgemäss die Gefahr des Missbrauchs bestehe. Daher schliesse der Finanzausgleich wenigstens teilweise die Notwendigkeit von Kontrollen und Korrekturmassnahmen in sich, die einen Eingriff die Gemeindeautonomie darstellten (ABl 1978, 1405 f.). Spezifisch zum Steuerkraftausgleich hielt er fest, dieser diene der Sicherung einer beschränkten Finanzausstattung der Gemeinden, bezüglich welcher sie nicht rechenschaftspflichtig seien, und verfolge das Ziel, eine beträchtliche Zahl von Finanzausgleichsgemeinden unabhängig zu machen (ABl 1978, 1401). Der Steuerkraftausgleich stelle einen blossen Basisausgleich auf der untersten Stufe dar, welcher nur die allergrössten Ungleichheiten auf der Einnahmenseite annäherungsweise ausgleichen wolle; auf den Bedarf werde erst in den nachfolgenden Stufen (Investitionsbeiträge und Steuerfussausgleich) abgestellt (siehe dazu allerdings vorn 2.2). Es handle sich bei den Beiträgen des Steuerkraftausgleichs nicht um zweckgebundene Leistungen. Ihre Verwendung werde nicht kontrolliert. Bloss offensichtlich sinnlose

Zuwendungen sollten nachträglich bei der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte zurückgefordert werden können. Folge der Einführung sei, dass mehr als ein Drittel der Gemeinden aus der Kontrolle entlassen werden könnten (ABl 1978, 1416 f.). § 11 E-FAG betreffe Fälle, in welchen eine Gemeinde die Ausgleichszahlungen nicht benötige oder sie nicht mehr zweckmässig verwenden könne. Eine Kürzung müsse dann möglich sein; es habe allerdings kein Prüfungsverfahren über eine richtige Verwendung der Beiträge stattzufinden, weil solches dem freiheitlichen System des Steuerkraftausgleichs widerspreche, dessen Ziel es sei, die Gemeindeautonomie zu stärken. Deshalb sollten solche Korrekturen erst nachträglich ohne besondere, zusätzliche Kontrollen im Rahmen der bezirksrätlichen Rechnungsprüfung erfolgen (ABl 1978, 1428 f.).

3.3.3 Die Kommission beantragte am 9. Januar/8. Februar 1979 indessen den heute geltenden § 12 FAG mit dem dahin geänderten Wortlaut, dass die Beiträge gekürzt werden, "wenn feststeht, dass die Gemeinde sie bei ordnungs- und plangemässer Haushaltsführung nicht verwenden kann" (ABl 1979, 488). Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, findet sich in den Materialien nichts zur Motivation dieser Änderung. Soweit sie davon ausgeht, es habe sich bloss um eine redaktionelle Anpassung gehandelt, fehlen allerdings auch Hinweise, die diese Auffassung stützten. In den Beratungen des Kantonsrats wurde darauf hingewiesen, dass die Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich ohne spezielle Voraussetzungen und ohne Nachweis einer bestimmten Verwendung geschuldet würden. Immerhin gebe es jedoch im Nachhinein eine Kontrolle im Rahmen der Rechnungsprüfung. Wenn dann festgestellt werde, dass die Gemeinde für diese Gelder keine sinnvolle Verwendung habe, könne der Beitrag nicht nur gekürzt, sondern auch sistiert werden (Prot. KR 1975–79, S. 12541; vgl. zu § 12 ferner ebenda S. 12866). Entsprechend müsse man das Budget – anders als bisher – nicht, bevor es der Gemeindeversammlung vorgelegt werde, auch noch der Direktion präsentieren, damit diese kontrolliere, ob das Finanzgebaren mit der Stellung als Finanzausgleichsgemeinde übereinstimme (Prot. KR 1975–79, S. 12492). Der Finanzkraftausgleich lasse den Gemeinden Autonomie und führe zu einer grösseren Selbstverantwortung als nach dem alten System, weshalb die Gemeinden grössere Anreize zum Sparen hätten (Prot. KR 1975–79, S. 12498; vgl. auch ebenda, S. 11829).

3.3.4 In der Anordnung der Kantonalen Volksabstimmung vom 2. September 1979 hielt der Regierungsrat zunächst fest, mit dem Steuerkraftausgleich erhielten die schon bisher finanzausgleichsberechtigten und weitere Gemeinden zunächst eine Grundausstattung, welche aber noch keine Kontrollpflicht auslöse; eine gewisse staatliche Kontrolle sei hingegen beim Steuerfussausgleich gerechtfertigt (ABl 1979, 1233–1235). Im beleuchtenden Bericht hielt der Regierungsrat fest, im Rahmen des Finanzausgleichs sei die Gemeindeautonomie zu wahren. Staatliche Kontrollen, welche bisher mit dem Finanzausgleich verbunden zu werden pflegten, schränkten diese jedoch ein. Daher werde eine Lösung angestrebt, welche den Gemeinden genügend Mittel zur Verfügung stelle, ohne dass ihre Verwendung kontrolliert werden müsse (ABl 1979, 1299 f.). Bezüglich des Beitrags aus dem Steuerkraftausgleich hielt er fest: "Die Gemeinde kann damit tun, was sie will. Nur wenn ganz eindeutig ist, dass sie dafür keinen vernünftigen Verwendungszweck hat, muss sie den Betrag oder einen Teil davon zurückgeben" (ABl 1979, 1301).

3.3.5 Auch gemäss der Literatur sind die Beiträge aus dem Finanzkraftausgleich nicht zweckgebunden (vgl. Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2005, Rz. 3312). Indessen wird darauf hingewiesen, dass der Beitrag des Steuerkraftausgleichs trotz der relativ klar scheinenden quantitativen Vorgaben als Voraussetzung für eine Abgeltung keine einfach und genau berechenbare Grösse sei;

vielmehr könne erst im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung einer Gemeinde ausgesagt werden, ob ihre Steuerkraft für die Erfüllung ihrer Aufgaben tatsächlich ungenügend sei (vgl. auch vorn 2.2). Der Begriff der vorausgesetzten ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung sei allerdings nicht präzise definiert (vgl. Ursula Mauch, Finanzausgleich im Kanton Zürich, in: Thomas Dähler/Alfred Kölz/Markus Notter [Hrsg.], Staatsaufbau und Finanzordnung, Zürich 2000, S. 93 ff., 98). 3.3.6 Am 15. Mai 2011 hat im Übrigen das Zürcher Stimmvolk dem neuen Finanzausgleichsgesetz zugestimmt. Dieses wird wesentliche Änderungen mit sich bringen. Der Finanzausgleich erfolgt neu durch den Ressourcenausgleich, den demografischen, den geografisch-topografischen und den individuellen Sonderlastenausgleich sowie den Zentrumslastenausgleich. Diese Palette von Instrumenten soll durch die Gemeinde nicht verursachte Mehrausgaben ausgleichen. Der neue Ressourcenausgleich erfährt allerdings anders als der Steuerkraftausgleich und der Steuerfussausgleich keine nachträgliche Kürzung ausgerichteter Beiträge mehr. Die Ressourcenausgleichszuschüsse stehen also der Gemeinde in Wahrung ihrer Finanzautonomie endgültig zur Verfügung. Mit einer erwünschten Reservenbildung soll verhindert werden, dass gesprochene Mittel des Finanzausgleichs, die von der Gemeinde im Ausgleichsjahr nicht vollständig aufgebraucht wurden, an den Kanton zurückerstattet werden müssen. Der Ressourcenausgleich geht vom Gedanken aus, dass jede Gemeinde über eine Basissteuerkraft verfügen muss, um ihre Aufgaben zu erfüllen (ABl 2009, 263). Das sei eine finanzielle Mindestausstattung, über welche die Gemeinden ohne Zweckbindung und ohne nachträgliche Rückforderung seitens des Kantons autonom verfügen könnten (ABl 2009, 278). Bereits eine Initiative hatte zuvor den "Ersatz des volatilen, unberechenbaren Steuerkraftausgleichs" durch einen besser planbaren Ressourcenausgleich gefordert (ABl 2009, 262). 3.3.7 Ähnliches gilt bezüglich des neuen Finanzausgleichs des Bundes: Aufgrund des Grundsatzes der Trennung von Anreiz und Ausgleich wurden auch diese Transferzahlungen zweckfrei ausgestaltet, um die ohnehin bewirkte finanzielle Abhängigkeit nicht noch zu verstärken und die Finanzautonomie zu wahren, während nach dem alten, auf Subventionen und Beiträgen basierenden bundesrechtlichen System diesem Grundsatz noch nicht Rechnung getragen wurde (Anna Pippig, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, Zürich etc. 2002, S. 223; Annja Mannhart/Dominic Staible, Finanzautonomie im neuen Finanzausgleich, ZBl 107/2006, S. 21 ff., 31; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 216). 3.4 Ab wann eine Gemeinde die Beiträge bei ordnungs- und plangemässiger Haushaltsführung nicht mehr verwenden kann (§ 12 Abs. 1 FAG) beziehungsweise diese Beiträge offensichtlich sinnlose Zuwendungen darstellen (ABl 1978, 1417) beziehungsweise ab wann ganz eindeutig ist, dass sie dafür keinen vernünftigen Verwendungszweck hat (ABl 1979, 1301) bedarf der Konkretisierung. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. 3.4.1 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.). 3.4.2 Vorliegendenfalls war ursprünglich in § 11 Abs. 1 E-FAG eine Kürzung 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 – wie erwähnt – 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. Eine solche Zielsetzung ergibt sich jedoch nicht klar. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs muss daher umfassend überprüft werden. 3.4.3 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. 3.4.4 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.). 3.5 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 Haushaltführung nicht mehr verwenden (beziehungsweise diese Beiträge stellten offensichtlich sinnlose Zuwendungen dar [ABl 1978, 1417] beziehungsweise es sei dann ganz eindeutig, dass sie dafür keinen vernünftigen Verwendungszweck habe [ABl 1979, 1301]), wenn (nebst anderem, vorn Genanntem) 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 berechtigten 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.

3.6 Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, sie sei im Rahmen der ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung zu einer antizyklischen Finanzpolitik verpflichtet, was bei guter Finanzlage die Äufnung von Eigenkapital verlange, um in schlechten Zeiten hierauf zurückzugreifen, damit dann eine ausgeglichene Rechnung präsentiert werden könne. Sie habe nach Art. 123 Abs. 1 KV mittelfristig den Ausgleich des Finanzhaushalts anzustreben, wobei als mittelfristig ein Zeitraum von acht Jahren betrachtet werde, was der Länge eines Konjunkturzyklus entspreche (mit Hinweis auf Markus Reich/Anna Pippig, Die Finanzverfassung, in: Dähler/Kölz/Notter, S. 47 ff., 76). Nach Interpretation der Beschwerdeführerin gilt somit ein gewährter Beitrag aus dem Finanzkraftausgleich so lange als sinnvoll verwendbar, als sich damit Eigenkapital bilden lasse, welches binnen acht Jahren dem Ausgleich des Haushalts dienen könne.

3.6.1 Das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GemeindeG, LS 131.1) ging in der ursprünglichen Fassung (GS I 40 ff.) noch davon aus, dass die Gemeindeauslagen grösstenteils durch den Ertrag des Gemeindevermögens gedeckt werden könnten und Gemeindesteuern die Ausnahme seien. Entsprechend legte das damalige Recht grosses Gewicht auf die Äufnung und Erhaltung von Kapitalien. Es förderte oder duldete auch die Bildung von Reserven in Fonds und anderen Rechtsgebilden, welche schwer überblickbar waren (ABl 1983, 563). Auch wurde je länger je weniger eine konsequente Anwendung des Budgetgleichgewichts verfolgt als vielmehr versucht, der konjunkturellen Situation Rechnung zu tragen (vgl. noch zum alten Recht Rolf Tinner, Finanzkontrolle in den Zürcher Gemeinden, Zürich 1983, S. 38). Auf eine solche Reservenbildung in Form von Fonds oder in anderen Rechtsformen, nicht jedoch auf eine Reservenbildung schlechthin, sollte im Rahmen der Revision von 1984 (OS 49, 155 ff.; in Kraft seit 1. Januar 1986 [OS 49, 165]) verzichtet und die Vielzahl an Fonds durch ein Kapitalkonto und durch Spezialfinanzierungskonten abgelöst werden. Dem Kapitalkonto als Reserve für künftige Aufwandüberschüsse sollten alle Überschüsse gutgeschrieben werden (ABl 1983, 575). Beschlüsse über die Gewinnverwendung konnten damit entfallen, weil Vor- und Rückschläge einfach auf das Kapitalkonto zu übertragen waren (ABl 1983, 576; vgl. § 94 des Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984 [KSHG], unter www.gaz.zh.ch/internet/jus-tiz_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/finanzrecht.html).

3.6.2 Für Gemeinden ist es heute nicht mehr nötig, Eigenkapital zu horten, soweit es nicht als Vorfinanzierung für kommende Investitionen benötigt wird oder besondere Risiken deckt (beispielsweise Reservenbildung für künftige Aufwandüberschüsse oder Abhängigkeit von einzelnen Steuerzahlern; ABl 1983, 576). Sogar auf Kantonsebene allerdings wird die politische Machbarkeit einer

antizyklischen Finanzpolitik bezweifelt (vgl. Ulrich Hubler in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 123 Fn. 56 mit Verweis auf ABI 1998, 592 f.; vgl. demgegenüber Reich/Pippig, S. 76). Dabei richtet sich die Haushaltsführung der Gemeinden gemäss § 2 des (kantonalen) Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG, GS IV 193) in Verbindung mit § 165 GemeindeG bis zum Erlass einer neuen gesetzlichen Regelung unter anderem nach dem Grundsatz des Haushaltgleichgewichts (ABI 2004, 142 und 191; vgl. Jaag, Rz. 3209 f.; ferner zum Gleichgewicht des Haushalts des Kantons § 4 lit. a der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 [FCV, LS 611.2]; zu den für den Kanton zulässigen Rücklagen § 23 Abs. 3 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG, LS 611] und §§ 15 ff. und 50 Abs. 3 FCV). Die konsequente Budgetgleichgewichtspolitik stellt ein Ziel der Finanzplanung dar (vgl. Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 118 N. 2.1). Anders als für den Kantonshaushalt, für welchen die Mittelfristigkeit, binnen welcher die Rechnung auszugleichen ist, einen Zeitraum von acht Jahren umfasst (§ 3 Abs. 1 FCV in Verbindung mit § 4 Abs. 1 CRG), wird allerdings für die Gemeinden gemäss Art. 123 Abs. 1 Satz 2 KV in Verbindung mit § 133 GemeindeG der jährliche Ausgleich der Laufenden Rechnung vorgegeben (vgl. Thalmann, § 139 N. 1.2; § 3 KSHG), und zwar nicht zuletzt gerade um den Vollzug des Finanzausgleichs zu vereinfachen (vgl. Hubler, Art. 123 N. 16 f. sowie Fn. 52 mit Verweisen). Bereits die Budgetierung eines Ertragsüberschusses durch die Gemeinden widerspricht dem Grundsatz des Budgetausgleichs (vgl. im Gegensatz hierzu für den Kantonshaushalt Hubler, Art. 123 N. 13). Wenn eine Gemeindeversammlung jedoch ein zu pessimistisches Budget und damit einen zu hohen Steuerfuss beschliesst, verstösst sie noch nicht gegen dieses Prinzip; zulässig ist es darüber hinaus, im Sinn einer Deckungsreserve für künftige Bedürfnisse einen Ertragsüberschuss zu budgetieren, der dem Eigenkapital zugewiesen wird (vgl. Thalmann, § 133 N. 3). Auch wenn das Budget jährlich auszugleichen ist, dürfen unter Einsatz des Eigenkapitals gewisse konjunkturelle Schwankungen aufgefangen werden (Protokoll des Zürcher Verfassungsrats, 51. Sitzung, 11. Juni 2004, S. 2746, www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/kantonsverfassung/protokolle_verfassungsrat.html). 3.6.3 Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, sie habe ihren Haushalt binnen eines Zeitraums von acht Jahren auszugleichen, was der Länge eines Konjunkturzyklus entspreche, lässt sich ihr demnach nicht folgen. Trotz der Vorgabe des Haushaltgleichgewichts erscheint indessen die Bildung von Eigenkapital anhand von Ertragsüberschüssen in beschränktem Rahmen als zulässig, wenn bevorstehende Aufwendungen absehbar sind. Solches anerkennt jedoch auch der Beschwerdegegner: Erst wenn das konsolidierte Nettovermögen über 200 % des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft der letztbekannten drei Jahre beträgt, sind die Ertragsüberschüsse (häufig, zu 75 % beziehungsweise vollständig) abzuschöpfen. Es ist in der Tat 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. Eine Rückforderung sollte sich dabei angesichts der dargestellten Materialien auf Ausnahmefälle beschränken und nicht zur Regel werden. Vorliegend ist allerdings nicht zu überprüfen, ob die beschwerdegegnerische Praxis sich generell als rechtskonform zu erweisen vermag, es mithin in sämtlichen durch die dargelegte schematische Regelung erfassten Fällen zu einem § 12 FAG entsprechenden Ergebnis kommt, sondern einzig, ob die beschwerdegegnerische Verfügung vom 29. März 2010 § 12

FAG verletzt. 3.7 Der Beschwerdegegner legte im Schreiben vom 7. Januar 2010 dar, die Finanzlage der Beschwerdeführerin präsentiere sich als gut. Das konsolidierte Nettovermögen der Beschwerdeführerin, der gebietsgleichen Primarschulgemeinde sowie anteilmässig der zugehörigen Oberstufenschulgemeinde betrage Fr. 23'181'848.- (ohne Betriebe mit Spezialfinanzierung) und entspreche mehr als dem Dreifachen des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft 2006/2008 von Fr. 7'650'770.-. 3.7.1 Zunächst ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin gegen die Berechnung des Nettovermögens keine Einwände vorbringt. 3.7.2 Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, dass das Rechnungsergebnis im Folgejahr schlechter ausfallen werde, weil sich der Steuerkraftausgleichsbeitrag im Rechnungsjahr 2009 substantiell verringern werde, und das Risiko bestehe, dass sich die eigene Steuerkraft wieder senken werde. Daher sei das Eigenkapital zu erhöhen gewesen. Sie verfüge über einen ungenügenden Selbstfinanzierungsgrad und habe daher in den Jahren 2004, 2006 und 2007 mit einem Finanzierungsfehlbetrag abgeschlossen. Sodann sei im Jahr 2009 mit einem negativen Selbstfinanzierungsgrad und einem Finanzierungsfehlbetrag von Fr. 1.7 Mio. zu rechnen. Zudem bringt sie vor, durch die gezeigte Praxis würden Gemeinden benachteiligt, welche mit ihren Mitteln haushälterisch umgingen und daher in den Genuss eines hohen Nettovermögens kämen. Die Abschöpfung von Ertragsüberschüssen habe zur Folge, dass Aufwandüberschüsse (in den Folgejahren) nur durch die Verminderung des Eigenkapitals aufgefangen werden könnten, so dass die Kürzung der Beiträge bei Ertragsüberschüssen letztlich substanzstarke Gemeinden schwäche. 3.7.3 Der Ausweis eines Ertragsüberschusses wird durch die Praxis des Beschwerdegegners für Gemeinden mit hohem Eigenkapital tatsächlich unattraktiv. Der Beschwerdegegner schöpft allerdings die Beiträge aus dem Finanzausgleich bloss im Rahmen dieses Ertragsüberschusses ab; er belässt den Gemeinden, wenn diese einen Aufwandüberschuss verzeichnen, den gesamten Beitrag aus dem Finanzausgleich selbst dann, wenn diese über ein Eigenkapital verfügen, welches wesentlich mehr als 200 % des Mittels der berichtigten absoluten Steuerkraft beträgt, obwohl auch solchenfalls das Interesse der beitragspflichtigen Gemeinden dem entgegensteht. Dies führt dazu, dass die Praxis des Beschwerdegegners die Gemeinden nicht zur Verminderung des – etwa auch zufolge von Bewertungsvorschriften gestiegenen – Eigenkapitals zwingt. Es erscheint im vorliegenden Fall auch nicht rechtsverletzend, den Beitrag in der Höhe des vollen Ertragsüberschusses zu kürzen, denn für den geltend gemachten, im Jahr 2009 anstehenden Aufwandüberschuss besteht genügend Nettovermögen (303 %) als Reserve, zwar überwiegend in Form nicht überbauter Liegenschaften, jedoch auch in Form flüssiger Mittel. 3.7.4 Sodann rügt die Beschwerdeführerin, die Kürzung sei bei Gemeinden mit hoher Fremdverschuldung – im Fall der Beschwerdeführerin im Jahr 2008 Fr. 10.4 Mio. – nicht nachvollziehbar. Diesbezüglich lässt sich indessen auf die Erwägungen der Vorinstanz verweisen (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG); die Höhe des Fremdkapitals wird bereits im Rahmen der Berechnung des Nettovermögens berücksichtigt. 3.7.5 Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, dass sie nicht wegen der falschen Einschätzungen des Beschwerdegegners hinsichtlich des kantonalen Mittelwerts der Steuerkraft einen Nachteil erleiden dürfe. Hätte sie gewusst, dass die effektive Steuerkraft höher ausfallen würde als die vom Beschwerdegegner geschätzte, hätte sie mit weniger grosser Zurückhaltung budgetiert und einen entsprechend geringeren Ertragsüberschuss erzielt. Auch diesbezüglich lässt sich auf die Erwägungen der Vorinstanz verweisen. 3.7.6 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, es seien für das Rechnungsjahr 2008 auch die erst am

13. Dezember 2010 in Rechnung gestellten Spitalkosten 2008 in der Höhe von Fr. 162'476.- zu berücksichtigen; sie bezögen sich auf jenes Jahr, weshalb sie hinsichtlich des Finanzausgleichs 2008 zu berücksichtigen seien. Zwar hätten sie durch die Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2008 verbucht werden müssen (§ 9 Abs. 2 FHG in Verbindung mit § 165 GemeindeG; § 19 KSHG). Dies lässt sich nachträglich jedoch nicht mehr berücksichtigen. Da der Betrag somit erst für das Jahr 2010 aufwandwirksam erscheint, könnte er immerhin im Fall einer Rückforderung von Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleich 2010 berücksichtigt werden. 3.7.7 Es mag problematisch erscheinen, wenn der Buchgewinn einer einmaligen Veräusserung von Finanzvermögen in der Höhe von Fr. 1.06 Mio. zu einer Kürzung des Beitrags in Höhe von Fr. 640'592.- führt beziehungsweise solches gerade aufgrund einer starken Zunahme der Steuerkraft um 12 % von Fr. 2'073.- auf Fr. 2'327.- pro Einwohner erfolgt, obwohl sich deshalb doch bereits der Finanzkraftausgleich des Folgejahrs substantiell reduziert. Solches ist jedoch aufgrund des hohen Eigenkapitals der betroffenen Gemeinden sowie zum Schutz der beitragspflichtigen Gemeinden hinzunehmen (vgl. sodann betreffend das Gleichheitsgebot hinten 4). 3.7.8 Dass die Verfügung vom 29. März 2010 einen unzulässigen Verstoss gegen die Finanzautonomie darstelle, rügt die Beschwerdeführerin schliesslich nicht (vgl. zur Finanzautonomie Pippig, S. 209, 215 ff. und 223 mit Hinweisen).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, es sei das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verletzt, welches auch das Prinzip der Finanzgleichheit umfasse. Die Rückzahlung hoher Ertragsüberschüsse einer Rechnungsperiode verstosse aber gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit. Denn wenn hohe Ertragsüberschüsse – wie hier – auf einer erhöhten Steuerkraft einer Gemeinde in einem Rechnungsjahr beruhten, erhalte die betroffene Gemeinde im Folgejahr ohnehin einen tieferen Steuerkraftausgleichsbeitrag. Wenn jedoch die Überschüsse jener Jahre mit erhöhter Steuerkraft abgeschöpft würden, führe dies zu einer Benachteiligung der Gemeinden mit schwankenden Ergebnissen gegenüber jenen mit konstanten Ergebnissen.

E. 4.2

Nach dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. 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 (VGr, 4. März 2009, VB.2008.00545, E. 8.1). Aus dem Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV ist das Prinzip der Finanzgleichheit abzuleiten, auf welches sich die Beschwerdeführerin beruft, wonach die Gemeinden in Bezug auf ihre Finanzverhältnisse gleich zu behandeln sind. Neben der absoluten Gleichheit wird davon allerdings auch die relative Gleichheit umfasst, gemäss welcher die Körperschaften in Berücksichtigung finanzbezogener Kriterien wie des Finanzpotentials, der Finanzkraft, des Finanzaufkommens, der Bevölkerungszahl oder der Steuerbelastung zu behandeln sind. Diese Relativität der Gleichheit ist Ausdruck der Solidarität, welche durch den verfassungsrechtlichen Auftrag zum Finanzausgleich geboten wird. Die

Finanzgleichheit steht in diesem Sinn im Gegensatz zur Finanzautonomie (vgl. Pippig, S. 226 ff.).

E. 4.3

Die Vorinstanz anerkennt, dass im beschwerdeführerischen Beispiel eine unterschiedliche Behandlung von Gemeinden in vergleichbarer Lage resultiert. Die Ungleichbehandlung erfolge jedoch aus einem sachlichen Grund. Dem ist beizupflichten. Zwar führt die Praxis, Zuschüsse aus dem Steuerkraftausgleich nur bei Vorliegen und – vor allem – höchstens im Rahmen eines Ertragsüberschusses zu kürzen, dazu, dass den Gemeinden mit schwankenden Rechnungsergebnissen die Beiträge öfters und eher gekürzt werden als jenen mit konstant ausgeglichenem Ergebnis. Für diese wie für jene gilt, dass sie (jene aufgrund der Beitragskürzungen) mangels Ertragsüberschüssen kein weiteres Eigenkapital bilden können. Solches erscheint zwar auch nicht notwendig, da nur solche Gemeinden betroffen sind, deren Nettovermögen über 200 % der bereinigten absoluten Steuerkraft beträgt; im Unterschied zu den Gemeinden mit konstanten Ergebnissen verbleiben jenen mit veränderlichen Ergebnissen jedoch die Aufwandüberschüsse. Diese Gemeinden erscheinen daher im Gegensatz zu jenen eher dazu gezwungen, ihr Eigenkapital zu verringern, und sei es nur aufgrund der Aufwandüberschüsse, welche aus den tieferen Beiträgen in den Folgejahren der Jahre mit starker relativer Steuerkraft resultieren. Die Kürzung von Beiträgen bei hohem Eigenkapital nicht nur in Höhe eines allfälligen Überschusses, sondern in Höhe des gewährten Beitrags (und daher auch im Fall eines Aufwandüberschusses) würde zwar eine entsprechende Gleichheit wiederherstellen, erscheint jedoch für die Betroffenen nicht leicht zumutbar. Die Beiträge demgegenüber generell nicht mehr zu kürzen, was ebenfalls eine Gleichheit unter jenen Gemeinden bewirkte, welche über hohes Eigenkapital verfügen, wäre für die beitragspflichtigen Gemeinden schwer zumutbar und verstiesse gegen § 12 FAG. Im Rahmen des Steuerkraftausgleichs ist die gerügte Ungleichheit daher infolge der diesem zugrundeliegenden beschwerdegegnerischen Interessenabwägung – Ermessensüber-, -unterschreiten oder -missbrauch liegt nicht vor – hinzunehmen, zumal auch die schlechter gestellten Gemeinden immerhin über derart hohes Eigenkapital verfügen, dass sie auf Zuschüsse aus dem Finanzkraftausgleich gar nicht angewiesen sind; dies geht auch gerade aus der im Rahmen der Finanzgleichheit gebotenen Solidarität hervor.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, für Rückforderungen von Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleich seien erhöhte Anforderungen an die Präzision der gesetzlichen Grundlage zu stellen. Es sei auf die strenge Ausgestaltung des steuer- beziehungsweise abgaberechtlichen Legalitätsprinzips (Art. 125 f. KV; Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV) abzustellen, da zwischen der direkten Erhebung von Abgaben und der Rückforderung eines Beitrags kein wesentlicher Unterschied bestehe. § 12 FAG stelle zwar ein Gesetz im formellen Sinn dar, bleibe jedoch vage hinsichtlich der Voraussetzungen der Kürzung der Beiträge (mit Verweis auf Mauch, S. 98). Zwar sei für die Gemeinden voraussehbar, ob die Norm auf sie angewandt werde, aber sie könnten nicht abschätzen, in welchem Ausmass sie von der Rückforderung betroffen sein würden. Eine präzise Regelung analog der Bemessungsgrundlage im Abgaberecht fehle gänzlich, weshalb die Bestimmung den Anforderungen des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips nicht genüge. Zudem könne das Orientierungsschreiben vom 20. Juni 2000, auf welches sich der Beschwerdegegner abstütze, ein Gesetz im formellen Sinn nicht ersetzen, weshalb es den

Anforderungen des Legalitätsprinzips ebenfalls nicht genüge. Demgegenüber weist die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung unter anderem darauf hin, dass die Rückforderung von Beiträgen der Leistungsverwaltung nicht den strengen Anforderungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht unterstehe, wogegen die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, es gehe bei der Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung um den Schutz des privaten Individuums, weshalb die unterschiedliche Handhabung der Eingriffs- und Leistungsverwaltung nicht für die Beurteilung des Legalitätsprinzips im Bereich der Kürzung der Beiträge des Steuerkraftausgleichs an berechnete Gemeinden beigezogen werden könne.

E. 5.2

Allerdings macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend, die Rückforderung stelle eine Abgabe oder Steuer dar, sondern einzig, dass sie analog zu diesen zu behandeln sei. Eine Analogie zum Steuer- oder Abgaberecht ist indessen nicht angezeigt. So diesbezüglich namentlich der Kreis der Pflichtigen, der Gegenstand der Steuer oder Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln sind (vgl. zu den Hintergründen Lukas Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 12 ff.; Yvette Kovacs, No Taxation Without Representation, Zürich 1991, S. 106), erscheinen bezüglich der Rückforderung eines Finanzkraftzuschusses ohnehin sämtliche drei Elemente genügend bestimmt. Insbesondere ergibt sich – anders als bei einer Abgabe – die maximale Höhe der Rückforderung ohne weiteres aus der Höhe des gewährten Zuschusses. Eine nähere Bestimmung im formellen Gesetz erübrigt sich demnach, zumal der Zuschuss explizit unter der Bedingung (vgl. zur Bedingung Tschannen/Zimmerli/Müller, § 28 Rz. 92 f.) – nicht dem Zweck – gewährt wird, dass er bei ordnungs- und planmässiger Haushaltführung verwendet werden können muss (§ 12 Abs. 1 FAG). Der Gemeinde mangelt es mithin bereits an einem Rechtsgrund zum Behaltendürfen, worin ein weiterer Unterschied zu einer Abgabe oder Steuer besteht. Das steuer- oder abgaberechtliche Legalitätsprinzip kann daher weder unmittelbar noch sinngemäss Anwendung finden.

E. 5.3

Dies folgt im Übrigen a fortiori auch daraus, dass im Bereich des Finanzausgleichs gemäss einem Entscheid des Bundesgerichts – gerade weil keine Privaten betroffen sind – keine stark in die Einzelheiten gehende gesetzliche Regelung verlangt werden darf (7. Mai 2003, 1P.363/2002, E. 2.10). Sofern sich die Beschwerde überhaupt auf das Legalitätsprinzip im Sinn von Art. 2 Abs. 1 KV und Art. 5 Abs. 1 BV berufen will (vgl. dazu VGr, 26. Februar 2009, VB.2008.00437, E. 4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 386 ff.; siehe ferner – nicht ganz deckungsgleich mit dem Legalitätsprinzip [vgl. Matthias Hauser in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 38 N. 6] – Art. 38 KV; Giovanni Biaggini in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 2 N. 5 ff.; BGE 132 II 13 E. 10), welches den Schutz des besagten privaten Individuums bezweckt, allerdings bezüglich sämtlichen staatlichen Handelns Geltung beansprucht (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 19 N. 1), lässt sich darüber hinaus auf die Erwägungen der Vorinstanz verweisen.

E. 5.4

Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 6

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.