

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00786 vom 28. Juni 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-06-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00786

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00786 du 28 juin 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00786 del 28 giugno 2017

Regeste

individuellen Sonderlastenausgleich 2016 | [Individueller Sonderlastenausgleich] Die provisorische Festsetzung des individuellen Sonderlastenausgleichs ist als Endentscheid zu qualifizieren (E. 1.2). Die Höhe des individuellen Sonderlastenausgleichs bestimmt sich einerseits durch die Höhe der Sonderlasten und andererseits durch die Höhe des übrigen Aufwands, weshalb eine Gemeinde den ihr zustehenden Betrag durch eine Erhöhung des übrigen Aufwands beeinflussen kann (E. 4.2). Gemeinden dürfen im Rahmen des übrigen Aufwands auch freiwillige Aufwendungen tätigen; die gegenteilige Auffassung des Gemeindeamts widerspricht sowohl der Kantonsverfassung als auch dem Finanzausgleichsgesetz. Ausgleichsbeiträge können nur gekürzt werden, wenn eine Gemeinde die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung missachtet und damit die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge beeinflusst (E. 4.3). Der übrige Aufwand einer Gemeinde ist daraufhin zu prüfen, ob er gesamthaft (und nicht nur bezogen auf einzelne Aufwandpositionen) innerhalb des kantonalen Kostendurchschnitts liegt. Trifft dies zu, ist ohne gegenteilige Hinweise davon auszugehen, dass eine Gemeinde die Grundsätze der Haushaltsführung beachtet. Übersteigt der übrige Aufwand gesamthaft den kantonalen Kostendurchschnitt, ist der individuelle Sonderlastenausgleich um diesen Betrag zu kürzen (E. 4.4). Wertberichtigungen im Finanzvermögen können im Rahmen des Finanzausgleichs nicht als Aufwendung geltend gemacht werden (E. 5.2). Die Beschwerdeführerin weist im übrigen Aufwand insgesamt überdurchschnittliche Aufwendungen auf, weshalb dieser stärker hätte gekürzt werden müssen, als dies das Gemeindeamt getan hat (E. 5.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2016.00786 Urteil der 4. Kammer vom 28. Juni 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen Stadt Dietikon, vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend individuellen Sonderlastenausgleich 2016, hat sich ergeben: I. Die Stadt Dietikon ersuchte das Gemeindeamt des Kantons Zürich am 24./26. August 2015 um individuellen Sonderlastenausgleich für das Jahr 2016. Mit Verfügung vom 30. Oktober 2015 sprach das Gemeindeamt vorläufigen individuellen Sonderlastenausgleich im Betrag von Fr. 8'948'900.- zu. Im Rahmen eines Einspracheverfahrens erhöhte es diesen Betrag mit Verfügung vom 29. April 2016 auf Fr. 8'950'400.-. II. Mit Rekurs vom 31. Mai 2016 liess die Stadt Dietikon in der Hauptsache beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die

Verfügung vom 29. April 2016 aufzuheben und ihr insgesamt ein individueller Sonderlastenausgleich in der Höhe von Fr. 14'568'318.- zuzusprechen. Die Direktion der Justiz und des Innern wies den Rekurs mit Verfügung vom 25. Oktober 2016 ab, soweit sie darauf eintrat. III. Die Stadt Dietikon liess am 9. Dezember 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer" sei der Rekursentscheid aufzuheben und ihr vorläufiger individueller Sonderlastenausgleich im Betrag von Fr. 10'110'697.- zuzusprechen, wobei der noch offene Differenzbetrag von Fr. 1'160'297.- innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Urteils auszuzahlen sei. Das Gemeindeamt und die Direktion der Justiz und des Innern schlossen mit Beschwerdeantwort vom 30. Januar 2017 bzw. Vernehmlassung vom 30. Januar/1. Februar 2017 auf Abweisung der Beschwerde; Ersteres beantragte zudem eine Parteientschädigung. Mit Schreiben vom 14. März 2017 zeigte das Verwaltungsgericht den Verfahrensbeteiligten den Beizug eines zusätzlichen Dokuments an. Am 10. Mai 2017 führte eine Abordnung der Kammer eine Instruktionsverhandlung mit dem Gemeindeamt sowie allen beim Verwaltungsgericht gegen die provisorische Festsetzung des individuellen Sonderlastenausgleichs Beschwerde führenden Gemeinden durch. Das Gemeindeamt verzichtete am 2. Juni 2017 auf Schlussbemerkungen hierzu; die Stadt Dietikon reichte gleichentags eine Stellungnahme ein. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa betreffend Beiträge im Rahmen des Finanzausgleichs nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.
- 1.2 Mit der Ausgangsverfügung wurde die Höhe des Beitrags provisorisch festgelegt (§ 26 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes vom 12. Juli 2010 [FAG, LS 132.1]). Die endgültige Festlegung erfolgt nach § 26 Abs. 3 Satz 1 FAG erst nach Prüfung der Gemeinderechnung. Die Vorinstanz schliesst daraus, dass es sich bei der Ausgangsverfügung um einen Zwischenentscheid im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG handle. Dem lässt sich nicht folgen. Mit der provisorischen Festsetzung des Betrags wird zugleich definitiv über den Anspruch der jeweiligen Gemeinde auf individuellen Sonderlastenausgleich und im Grundsatz auch über dessen Höhe entschieden; diese Fragen können bei der späteren definitiven Festsetzung des Ausgleichsbeitrags nicht mehr aufgeworfen werden. Weil die provisorische Festlegung der Höhe indes auf einer Schätzung im Rahmen der Budgetierung beruht, bedarf es nach Abschluss des Rechnungsjahrs einer Abrechnung gestützt auf die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde; hierzu dient die definitive Festsetzung des Beitrags. In diesem Rahmen ist jedoch nur noch die tatsächliche Höhe der beanspruchten Beiträge und deren korrekte Verwendung zu prüfen. Damit ist die provisorische Festsetzung bezüglich des Entscheids über den Anspruch auf Sonderlastenausgleich und dessen grundsätzliche Höhe als Endentscheid im Sinn von (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit) § 19a Abs. 1 VRG zu betrachten.
- 1.3 Die Legitimation der Beschwerdeführerin ergibt sich aus § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG, wonach Gemeinden zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert sind, wenn sie bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen. In ständiger Rechtsprechung bejaht die Kammer die Legitimation von Gemeinden zur Anfechtung von Anordnungen bezüglich des interkommunalen Finanzausgleichs (vgl. VGr, 18. Februar 2015, VB.2014.00502, E. 1.3 – 18. Dezember 2013, VB.2013.00364, E. 1.4 – 24. August 2011, VB.2011.00220, E. 1.2).

Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Der innerkantonale Finanzausgleich wurde mit dem am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetz neu geregelt. Er besteht – neben dem hier nicht interessierenden Zentrumslastenausgleich für die Städte Winterthur und Zürich – aus einem Ressourcenausgleich sowie dem demografischen, dem geografisch-topografischen und dem individuellen Sonderlastenausgleich. Der Ressourcenausgleich bezweckt eine Minderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden und stellt sicher, dass die relative Steuerkraft jeder Gemeinde (Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern bei einem Steuerfuss von 100 % pro Einwohnerin und Einwohner) mindestens 95 % des Kantonsmittels beträgt (§ 10 Abs. 1 FAG). Zu diesem Zweck findet bei Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft, die das Kantonsmittel um mehr als 10 % übersteigt, eine Ressourcenabschöpfung statt (§§ 14 ff. FAG) und haben Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft von weniger als 95 % des Kantonsmittels Anspruch auf einen Ressourcenzuschuss (§§ 11 ff. FAG). Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich werden besondere Lasten einer Gemeinde ausgeglichen, die diese infolge eines hohen Anteils an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren hat (§§ 17 ff. FAG). Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich dient dem Ausgleich besonderer Lasten, welche eine Gemeinde aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse hat (§§ 20 ff. FAG).

2.2 Der hier strittige individuelle Sonderlastenausgleich gleicht nach § 23 FAG besondere Lasten einer politischen Gemeinde aus, welche von dieser nicht beeinflusst werden können (lit. a) und weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden (lit. b). Als besondere Last gelten gemäss § 28 der Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (FAV, LS 132.11) nicht beeinflussbare Nettoaufwendungen einer Gemeinde für notwendige Aufgaben in einem durch Steuern zu finanzierenden Bereich der funktionalen Gliederung, soweit die Aufwendungen pro Kopf grösser sind als die durchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Winterthur und Zürich. Anspruchsberechtigt sind nur politische Gemeinden, welche im fraglichen Jahr einen Gesamtsteuerfuss festsetzen müssen, der über dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse (ohne die Stadt Zürich) des zweiten dem fraglichen Jahr vorausgehenden Kalenderjahrs liegt (§ 24 Abs. 1 f. in Verbindung mit § 8 lit. d FAG); dieser Ausgleichssteuerfuss beträgt für das Jahr 2016 129 %. Ausgeglichen werden sodann nur jene besonderen Lasten, die zu Aufwendungen führen, welche mit dem Ausgleichssteuerfuss nicht gedeckt werden können (§ 25 Abs. 1 f. FAG). Ausgleichsberechtigt sind demnach nur Aufwendungen, die einerseits eine Sonderlast darstellen und andererseits – mit den übrigen Aufwendungen – bei einem Steuersatz von 129 % zu einem Aufwandüberschuss führen. Zuständig für die Festlegung des individuellen Sonderlastenausgleichs ist das Gemeindeamt (§ 26 FAG in Verbindung mit § 66 Abs. 1 lit. b und Anhang 3 Ziff. 1.1 lit. d der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11]). Es wird dabei von einem Fachbeirat beraten, der aus je zwei Vertreterinnen oder Vertretern des Kantons und der Gemeinden sowie einer unabhängigen vorsitzenden Person besteht (§ 27 FAG).

3. Die Beschwerdeführerin weist – ohne ordentliche Steuern des Jahres 2016 – einen Aufwandüberschuss von Fr. 71'104'400.- aus; nach Anrechnung der Erträge aus ordentlichen Steuern bei einem Steuerfuss von 129 % verbleibt ein Aufwandüberschuss von Fr. 10'474'400.-. In ihrem Gesuch machte die Beschwerdeführerin Sonderlasten im Gesamtbetrag von Fr. 14'568'318.- geltend; das Gemeindeamt anerkannte diese

Sonderlasten in voller Höhe.

E. 4.1

Um die Höhe des individuellen Sonderlastenausgleichs zu bestimmen, unterzog das Gemeindeamt zusätzlich den "Gesamtbedarf" einer Prüfung und kürzte den anerkannten Gesamtaufwand um Fr. 796'597.- für überdurchschnittliche Aufwendungen in freiwilligen Aufgabenbereichen, um Fr. 261'100.- (bzw. gemäss Angaben der Beschwerdeführerin Fr. 303'700.-) für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Liegenschaft "Krone", um Fr. 60'000.- für Kulturplakate, Gratulationen usw., um Fr. 174'000.- für Gemeindegewinne, um Fr. 231'000.- für "[ü]brige Nichtanrechnungen" und schliesslich um Fr. 1'350.- aufgrund technischer Korrekturen. Unter dem Gesamtbedarf versteht es den Aufwandüberschuss ohne ordentliche Steuern des Jahres 2016. Vorliegend sind nur noch die Kürzungen betreffend die freiwilligen Aufgabenbereiche, die Liegenschaft Krone und die Kulturplakate, Gratulationen usw. im Gesamtbetrag von Fr. 1'160'297.- strittig. Der strittige Gesamtbedarf reduziert sich demnach um die nicht mehr strittigen Kürzungen im Gesamtbetrag von Fr. 406'350.-, weshalb für die nachfolgenden Betrachtungen von einem massgebenden Aufwandüberschuss ohne ordentliche Steuern in der Höhe von Fr. 70'698'050.- auszugehen ist.

E. 4.2

§ 23 FAG regelt einzig, unter welchen Voraussetzungen Aufwendungen als Sonderlast anerkannt werden können; Kriterien zur Prüfung des übrigen Aufwands enthält diese Bestimmung hingegen nicht. Die Beitragshöhe ergibt sich somit zum einen aus der Höhe der anerkannten Sonderlast und andererseits aus der Höhe des anerkannten Gesamtaufwands (inklusive Sonderlast). Damit besteht insofern ein Fehlanreiz, als eine Gemeinde versucht sein könnte, einen möglichst grossen übrigen Aufwand auszuweisen, um einen möglichst hohen individuellen Sonderlastenausgleich zu erhalten. Die folgende Darstellung illustriert diese Problematik:

E. 4.3

Das Gemeindeamt wendet die Kriterien für die Anerkennung als Sonderlast analog auch für die Prüfung des übrigen Aufwands an. Demnach wird ein nicht als Sonderlast anerkannter Aufwand nur berücksichtigt, sofern er notwendig ist und nicht beeinflusst werden kann, wobei freiwillige Aufwendungen nicht als notwendig gelten (vgl. § 23 lit. a FAG). Dieses Vorgehen widerspricht indes sowohl der Regelung der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) als auch des Finanzausgleichsgesetzes. Gemäss Art. 127 Abs. 2 lit. a KV ermöglicht der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben. Nach dem Willen des Verfassungsrats fallen unter die notwendigen Aufgaben auch von der Gemeinde freiwillig gewählte Aufgaben; ein Antrag des Regierungsrats, darunter nur die auf Bundesrecht und kantonalem Recht beruhenden Aufgaben zu subsumieren, lehnte das Plenum ab (Ulrich Hubler in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [KV-Kommentar], Art. 127 N. 22 f.). Etwas Gegenteiliges ergibt sich im Übrigen entgegen der Auffassung des Gemeindeamts auch nicht aus § 25 FAG sowie § 28 FAV, weil diese Bestimmungen nicht die Prüfung des übrigen Aufwands, sondern die Berechnung der Sonderlasten zum Gegenstand haben. Ebenso wenig lassen Erläuterungen in der Weisung zu § 25 FAG (ABI 2009 172 ff., 286 f.), wonach nur der vom Kanton anerkannte Teil ausgleichsberechtigt sei, darauf schliessen, dass nach dem Willen des Gesetzgebers auch

der übrige Aufwand auf seine Notwendigkeit hin zu überprüfen sei, denn diese Ausführungen stehen im Zusammenhang mit den ausgleichsberechtigten Sonderlasten; im Übrigen änderten die Ausführungen in der Weisung nichts daran, dass es an einer gesetzlichen Grundlage für eine solche Prüfung fehlt. Mithin kann allein aufgrund der Freiwilligkeit der Ausgabe noch nicht darauf geschlossen werden, diese verstosse gegen die Grundsätze der Finanzausgleichsgesetzgebung. Nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 FAG können Ausgleichsbeiträge vielmehr nur gekürzt werden, wenn eine Gemeinde die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung missachtet und damit die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge beeinflusst. Der Finanzhaushalt muss laut Art. 122 Abs. 2 KV nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit geführt werden. Nur wenn eine Gemeinde bei der Festlegung des übrigen Aufwands gegen diese Grundsätze verstösst, kann der für die Festlegung des individuellen Sonderlastenausgleichs massgebende Gesamtaufwand gekürzt werden. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die vorgesehenen Aufwendungen auf deren Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen (Ulrich Hubler/Michael Beusch, KV-Kommentar, Art. 122 N. 16). Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Gemeinden, für jedes Vorhaben jene Variante zu wählen, welche bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet (§ 165 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [LS 131.1] in Verbindung mit § 7 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 [GS IV 193 ff.]; Hubler/Beusch, Art. 122 N. 17). Bei der Prüfung, ob eine Gemeinde gegen die Grundsätze der Haushaltsführung verstösst, steht dem Gemeindeamt entgegen der Auffassung der Vorinstanz kein Ermessensspielraum zu, weil es sich dabei um eine Rechtsfrage handelt. Hingegen hat es den Gestaltungsspielraum zu beachten, welcher den Gemeinden gestützt auf die in Art. 85 Abs. 1 KV garantierte Gemeindeautonomie auch im Rahmen ihres Finanzhaushalts zusteht (vgl. auch § 3 Abs. 1 lit. b FAG).

E. 4.4

Im Rahmen der Prüfung des übrigen Aufwands ist zu berücksichtigen, dass mit der Anerkennung besonderer Lasten im Umfang von Fr. 14'568'318.- der damit verbundene Aufwand zugleich auch als mit den Grundsätzen der Haushaltsführung vereinbar betrachtet wurde, weil es sich dabei um notwendige Aufwendungen handeln muss. Zu überprüfen ist demnach nur noch, ob der übrige durch ordentliche Steuern zu deckende Aufwandüberschuss von Fr. 56'129'732.- (Aufwandüberschuss von Fr. 70'698'050.- [vgl. vorn 4.1] abzüglich anerkannte Sonderlasten im Betrag von Fr. 14'568'318.-) mit den Grundsätzen der Haushaltsführung vereinbar ist. Dabei erscheint sinnvoll, auf statistische Durchschnittswerte abzustellen (vgl. auch Hubler, KV-Kommentar, Art. 127 N. 26), wobei der Praktikabilität sowie der Vorhersehbarkeit für die Gemeinden Rechnung zu tragen ist. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es nur noch um die Prüfung von Aufgabenbereichen geht, in welchen die Gemeinde keine Sonderlast aufweist. Weil eine Sonderlast definitionsgemäss voraussetzt, dass im entsprechenden Aufgabenbereich notwendigerweise überdurchschnittliche Aufwendungen getätigt werden müssen, steht mit der Nichtanerkennung einer Sonderlast zugleich auch fest, dass der Gemeinde die entsprechende Aufgabe im Rahmen des kantonalen Kostendurchschnitts erfüllen kann. In diesem Sinn ist in analoger Anwendung von § 28 Abs. 1 FAV auf die durchschnittlichen Aufwendungen sämtlicher Gemeinden des Kantons, mit Ausnahme der Grossstädte Zürich und Winterthur, abzustellen. Liegen die übrigen Aufwendungen (ohne Sonderlasten) pro Kopf nicht über dem Durchschnitt aller Gemeinden des Kantons, ist ohne gegenteilige Hinweise davon auszugehen, dass eine Gemeinde sich auf die notwendigen Aufwendungen

beschränkt. Ein gegenteiliger Hinweis liegt etwa dann vor, wenn eine Gemeinde in diesen Aufgabenbereichen in den vergangenen Jahren ein klar überdurchschnittliches Wachstum aufwies und dafür keine sachlichen Gründe anführen kann. Weil es der Gemeinde im Rahmen ihrer Autonomie grundsätzlich freisteht, welchen Aufgaben sie grössere Priorität einräumt, ist eine Gesamtbetrachtung und nicht eine Einzelbetrachtung für jedes Aufgabengebiet vorzunehmen. Liegen die durchschnittlichen Aufwendungen gesamthaft über dem kantonalen Durchschnitt, ist der Sonderlastenausgleich grundsätzlich um diesen Betrag zu kürzen, weil von einer Gemeinde in Aufgabenbereichen ohne besondere Last erwartet werden darf, dass ihre Aufwendungen gesamthaft nicht über dem kantonalen Mittel liegen. Dies bedeutet nicht, dass eine Gemeinde nicht freiwillig gesamthaft überdurchschnittliche Aufwendungen tätigen dürfte. Solches soll sie aber nicht zu Lasten des Finanzausgleichs tun, weshalb das dadurch entstehende Defizit entweder dem Eigenkapital zu belasten oder durch einen über dem Ausgleichssteuerfuss liegenden Steuerfuss zu finanzieren ist. Der Einwand der Beschwerdeführerin, eine Prüfung des Aufwands anhand des kantonalen Durchschnitts pro Einwohner verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, weil die Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinwesen unberücksichtigt blieben, überzeugt nicht. Zwar ist der geltend gemachte Unterschied bei der Betrachtung nur einzelner Aufgabenbereiche nicht von der Hand zu weisen. Wird jedoch eine Gesamtbetrachtung zugrunde gelegt, gleichen sich die Unterschiede in einzelnen Aufgabengebieten wieder aus. Im Übrigen sind notwendige überdurchschnittliche Aufwendungen von dieser Betrachtung ohnehin ausgenommen, weil es sich dabei um Sonderlasten handelt. Das Gemeindeamt wies anlässlich der Instruktionsverhandlung darauf hin, dass Gemeinden mit Sonderlasten in der Regel auch Aufgabenbereiche aufwiesen, welche sie mit einem unter dem kantonalen Durchschnitt liegenden Aufwand bestreiten könnten, was es als Minderlasten bezeichnet. Bei einer für den übrigen Aufwand allein auf Durchschnittswerte abstellenden Betrachtungsweise würden einseitig nur die Sonder-, nicht hingegen die Minderlasten berücksichtigt. Der Einwand des Gemeindeamts ist grundsätzlich berechtigt. Das Gesetz sieht indes die direkte Berücksichtigung solcher Minderlasten nicht vor; die diesbezügliche Asymmetrie ist vielmehr Folge der gesetzlichen Regelung. Sodann ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass Gemeinden individuellen Sonderlastenausgleich nur erhalten können, wenn ihr Steuerfuss dem 1,3-Fachen des kantonalen Mittels entspricht. Es genügt mithin nicht, dass eine Gemeinde in einzelnen Aufgabenbereichen Sonderlasten aufweist; sie darf darüber hinaus auch nicht in der Lage sein, diese Sonderlasten mit einem gegenüber dem kantonalen Mittel um 30 % höheren Steuerfuss zu finanzieren. Damit wird dem Umstand, dass viele Gemeinden Sonderlasten in einem Aufgabenbereich durch Minderlasten in einem anderen Bereich ausgleichen können, bereits Rechnung getragen.

E. 5.1

Das Gemeindeamt nahm nicht im vorstehenden Sinn eine Gesamtbetrachtung vor, sondern kürzte die anerkannten Aufwendungen in einzelnen Bereichen. Einerseits berücksichtigte es eine Abschreibung im Betrag von Fr. 261'100.- (bzw. nach Angaben der Beschwerdeführerin Fr. 303'700.-) auf einer zum Finanzvermögen zählenden Liegenschaft nicht als anrechenbaren Aufwand, andererseits kürzte es die Aufwendungen für verschiedene Aufgabenbereiche – wovon nur noch zwei strittig sind (vgl. oben 4.1) –, weil es sich dabei um freiwillige Aufwendungen handle.

E. 5.2

Die Liegenschaft Krone gehört zum Finanzvermögen der Beschwerdeführerin und dient demnach nicht direkt der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. hierzu VGr, 27. Juli 2016, VB.2016.00154, E. 3.2 Abs. 3 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin begründet die Abschreibung damit, dass die Liegenschaft mit einem zu hohen Wert in der Bilanz erfasst und dies zu korrigieren sei. Die geltend gemachte Abschreibung ist demnach in Wahrheit eine Wertberichtigung im Finanzvermögen. Das Finanzausgleichsgesetz sieht keine Pflicht zum Vermögensverzehr vor. Die Höhe des Finanzvermögens hat deshalb keinen direkten Einfluss auf den Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich. Immerhin bewirken die Erträge des Finanzvermögens eine Reduktion des Aufwandüberschusses und hat das Finanzvermögen damit einen indirekten Einfluss auf die Höhe des individuellen Sonderlastenausgleichs. Eine Gemeinde muss deshalb auch diejenigen Aufwendungen, welche Gestehungskosten für den Ertrag des Finanzvermögens sind, geltend machen können. Die streitgegenständliche Wertberichtigung hat indes keine Auswirkungen auf den mit dem Finanzvermögen erzielten Ertrag, sondern beeinflusst einzig die Höhe des Finanzvermögens. Das Gemeindeamt hat sie deshalb zu Recht nicht als massgebenden Aufwand berücksichtigt.

E. 5.3

Bezüglich Kürzung freiwilliger Aufwendungen lässt sich einer Aufstellung des Gemeindeamts entnehmen, dass die Beschwerdeführerin ohne Berücksichtigung von Sonderlasten in 22 Aufgabenbereichen überdurchschnittliche Aufwendungen im Gesamtbetrag von Fr. 16'098'423.- und in 46 Aufgabenbereichen unterdurchschnittliche Aufwendungen im Gesamtbetrag von Fr. 13'513'084.- aufweist; dies ergibt einen Gesamtaufwand, der um Fr. 2'585'339.- über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Die Beschwerdeführerin machte an der Instruktionsverhandlung zwar geltend, sie habe nicht alle Sonderlasten angemeldet, woraus sich schliessen liesse, dass die überdurchschnittlichen Aufwendungen zumindest teilweise notwendig gewesen seien. Hätte die Beschwerdeführerin weitere Sonderlasten geltend machen wollen – die nicht auf ausserordentliche Umstände im Sinn von § 26 Abs. 5 FAG zurückzuführen sind –, hätte sie dies jedoch nach § 26 Abs. 1 FAG bis Ende August 2015 tun müssen. Die diesbezüglichen Vorbringen erweisen sich deshalb als verspätet. Nach dem vorgängig unter 4.4 Ausgeführten wäre der übrige Aufwand demnach gesamthaft (mit den nicht mehr strittigen Kürzungen des Gemeindeamts) um Fr. 2'585'339.- statt nur Fr. 1'524'057.- zu kürzen gewesen. Dem Verwaltungsgericht ist jedoch verwehrt, den Rekursentscheid bzw. die Ausgangsverfügung zu Ungunsten der Beschwerdeführerin abzuändern (§ 63 Abs. 2 VRG). Die Beschwerde vermag damit auch bezüglich des Abzugs für freiwillige Aufwendungen nicht durchzudringen.

E. 6.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist dieser keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner ersucht ebenfalls um eine Parteientschädigung. Dem verfügenden Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die verfügende Behörde gegenüber den

Verfügungsadressaten meist einen Wissensvorsprung aufweist (RB 2008 Nr. 2). Hier ist dem Gemeindeamt – insbesondere aufgrund der Instruktionsverhandlung – ein ausserordentlicher Aufwand entstanden, weshalb sich rechtfertigt, dem Beschwerdegegner eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 7

Zur Rechtsmittelbelehrung im nachfolgenden Dispositiv ist Folgendes zu erläutern. Soweit das Bundesgericht der Auffassung des Verwaltungsgerichts (vorn 1.2) folgt und das vorliegende Urteil über die provisorische Festsetzung des individuellen Sonderlastenausgleichs im bundesgerichtlichen Verfahren als Endentscheid qualifiziert, steht dagegen die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG offen. Geht das Bundesgericht hingegen davon aus, es handle sich um einen Zwischenentscheid, ist die Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG nur zulässig, sofern ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht (lit. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit.b).

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