

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00787 vom 28. Juni 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-06-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00787

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00787 du 28 juin 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00787 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. 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. 4.2). Das Gemeindeamt kürzte den individuellen Sonderlastenausgleich aufgrund eines Ressourcenvergleichs, in welchem nebst der berichtigten relativen Steuerkraft (nach Ressourcenausgleichsbeiträgen) Beiträge aus dem demografischen sowie dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer berücksichtigt wurden; dieses Vorgehen missachtet den Gesetzeszweck, zudem werden unterschiedliche Beträge miteinander verglichen, weshalb es sich für die Prüfung, ob eine Gemeinde die Grundsätze der Haushaltsführung einhält, als untauglich erweist (E. 4.3.1 f.). 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. 4.3.3). Der übrige Aufwand der Beschwerdeführerin liegt insgesamt unter dem kantonalen Durchschnitt, weshalb der Sonderlastenausgleich nicht hätte gekürzt werden dürfen (E. 4.4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2016.00787 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 Gemeinde Hofstetten, 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 Gemeinde Hofstetten ersuchte das Gemeindeamt des Kantons Zürich am 20./25. 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. 241'200.- zu. Im Rahmen eines Einspracheverfahrens erhöhte es diesen Betrag mit Verfügung vom 29. April 2016 auf Fr. 243'200.-. II. Mit Rekurs vom 30. Mai 2016 liess die Gemeinde Hofstetten 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. 805'882.- zuzusprechen. Die Direktion der Justiz und des Innern hiess den Rekurs mit Verfügung vom 25. Oktober 2016 teilweise gut und sprach der Gemeinde Hofstetten vorläufigen individuellen Sonderlastenausgleich im Betrag von Fr. 302'200.- zu; im Übrigen wies sie den Rekurs ab, soweit darauf einzutreten sei (Dispositiv-Ziff. I). Die Rekurskosten auferlegte sie zu 4/5 der Gemeinde Hofstetten (Dispositiv-Ziff. III) und verweigerte dieser in Dispositiv-Ziff. IV eine Parteientschädigung. III. Die Gemeinde Hofstetten 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. 504'701.- zuzusprechen, wobei der noch offene Differenzbetrag von Fr. 202'501.- 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. 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 Gemeinde Hofstetten 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 vom 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 – nach diversen Bereinigungen, die unbestritten geblieben sind – ohne ordentliche Steuern des Jahres 2016 einen Aufwandüberschuss von Fr. 1'397'532.65 aus; nach Anrechnung der Erträge aus ordentlichen Steuern bei einem Steuerfuss von 129 % verbleibt ein Aufwandüberschuss von Fr. 571'932.65. In ihrem Gesuch machte die Beschwerdeführerin Sonderlasten im Gesamtbetrag von Fr. 858'040.- geltend; davon anerkannte der Beschwerdegegner zunächst Sonderlasten im Betrag von Fr. 714'309.- und im Rekursverfahren weitere Sonderlasten im Betrag von Fr. 30'000.-; die Vorinstanz erachtete sodann weitere Aufwendungen im Betrag von Fr. 29'000.- als Sonderlast. Damit weist die Beschwerdeführerin Sonderlasten im Gesamtbetrag von Fr. 773'309.- auf; dieser Betrag ist vor Verwaltungsgericht nicht mehr umstritten.

E. 4.1

Um die Höhe des individuellen Sonderlastenausgleichs zu bestimmen, unterzog das Gemeindeamt zusätzlich den "Gesamtbedarf" einer Prüfung und kürzte den anerkannten Gesamtaufwand – mit Ausnahme der Aufwendungen für Gemeindestrassen – um nicht anerkannte Sonderlasten im Betrag von Fr. 122'515.-, um Fr. 3'731.- für überdurchschnittliche Aufwendungen in freiwilligen Aufgabenbereichen und um Fr. 202'501.- aufgrund eines Ressourcenvergleichs. Unter dem Gesamtbedarf versteht es den Aufwandüberschuss ohne ordentliche Steuern des Jahres 2016. Da die Vorinstanz weitere Aufwendungen als Sonderlasten anerkannte, reduzieren sich auch die Abzüge für nicht anerkannte Sonderlasten auf Fr. 63'515.-. Diese Kürzung sowie diejenige von Fr. 3'731.- für freiwillige Aufgabenbereiche sind vorliegend nicht mehr strittig, weshalb für die nachfolgenden Betrachtungen von einem entsprechend reduzierten Aufwandüberschuss ohne ordentliche Steuern in der Höhe von Fr. 1'330'286.65 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: 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 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 (ABl 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. 4.3.1

Das Gemeindeamt prüfte die Aufwendungen der Beschwerdeführerin zunächst anhand einer Gesamtbetrachtung. Diese Prüfung nahm es aufgrund eines Ressourcenvergleichs zwischen den Gemeinden vor. Dabei wurde für jede Gemeinde gestützt auf die Zahlen aus dem Jahr 2013 die Ressourcenausstattung pro Einwohner berechnet, indem die berichtigte Steuerkraft (nach Ressourcenausgleichsbeiträgen), Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer und Beiträge aus dem demografischen sowie dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich kumuliert wurden. Für die Beschwerdeführerin ergab dies bei einer berichtigten Steuerkraft von Fr. 3'319.-, einem demografischen Sonderlastenausgleich von Fr. 560.-, einem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich von Fr. 384.- und einem Grundstückgewinnsteuerertrag von Fr. 0.- eine Ressourcenausstattung von Fr. 4'263.- pro Einwohner, womit sie gesamtkantonal den 29. Rang belegt. Nach Auffassung des Gemeindeamts sowie einer Mehrheit des Fachbeirats ist in diesem Zusammenhang die Grenze für die Ressourcenabschöpfung zu berücksichtigen, welche 10 % über dem Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (vgl. § 14 Abs. 1 FAG) bzw. im Jahr 2013 bei einer relativen Steuerkraft von Fr. 3'842.- pro Einwohner liegt. Um eine Gleichbehandlung von

Gemeinden, bei welchen eine Ressourcenabschöpfung erfolge, gegenüber Gemeinden, welche Finanzausgleichsbeiträge erhielten, zu gewährleisten, sei der Beitrag für Sonderlasten um die Differenz zwischen der Ressourcenausstattung (Fr. 4'263.- pro Einwohner) und dem Abschöpfungsgrenzbetrag (Fr. 3'842.- pro Einwohner) zu kürzen, was bei 481 Einwohnern im Jahr 2013 einem Betrag von insgesamt Fr. 202'501.- entspreche. Die nachfolgende Grafik zeigt das Vorgehen des Gemeindeamts:

E. 4.3.2

Diese Vorgehensweise überzeugt nicht. Die im Finanzausgleich vorgesehenen Sonderlastenausgleiche tragen dem Umstand Rechnung, dass Gemeinden mit nicht beeinflussbaren besonderen Lasten eine höhere Ressourcenausstattung benötigen als Gemeinden ohne solche Lasten. Indem das Gemeindeamt die höhere Ressourcenausstattung zum Anlass nimmt, um Beiträge für Sonderlasten zu kürzen, handelt es gegen den Gesetzeszweck. Soweit das Gemeindeamt bei der Ressourcenausstattung gar Beiträge berücksichtigt, welche der Gemeinde zuvor für demografische und geografisch-topografische Sonderlasten zugesprochen worden waren, kann dies im Ergebnis dazu führen, dass diese nach § 23 lit. b FAG beim Sonderlastenausgleich nicht zu berücksichtigenden Beiträge der Gemeinde ganz oder teilweise wieder entzogen werden. Insgesamt ist die Vorgehensweise des Gemeindeamts damit willkürlich. Die Argumentationsweise des Gemeindeamts vermag sodann auch aus anderen Gründen nicht zu überzeugen. Die angewandte Abschöpfungsgrenze für den Ressourcenausgleich beruht einzig auf einem Vergleich der relativen Steuerkraft jeder Gemeinde, für die nur der Ertrag aus den allgemeinen Steuern berücksichtigt wird (§ 14 in Verbindung mit § 8 lit. f und g FAG; § 5 Abs. 1 FAV). Indem das Gemeindeamt diesem Betrag eine Ressourcenausstattung gegenüberstellt, die zusätzlich auch noch den Ertrag aus der Grundstückgewinnsteuer sowie die Beiträge für den demografischen und geografisch-topografischen Sonderausgleich berücksichtigt, vergleicht sie zwei auf unterschiedlicher Grundlage beruhende Beträge miteinander. Dieser Vergleich ist offensichtlich untauglich, um zu prüfen, ob der Voranschlag einer Gemeinde mit den Grundsätzen der Haushaltsführung vereinbar ist.

E. 4.3.3

Mit seinem Vorgehen übersieht das Gemeindeamt sodann, dass mit der Anerkennung besonderer Lasten im Umfang von Fr. 773'309.- 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. 556'977.65 (Aufwandüberschuss von Fr. 1'330'286.65 abzüglich anerkannte Sonderlasten im Betrag von Fr. 773'309.-) mit den Grundsätzen der Haushaltsführung vereinbar ist. Im Sinn des Vorgehens des Gemeindeamts erscheint sinnvoll, dabei 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 überdurchschnittliche Aufwendungen getätigt werden müssen, steht mit der Nichtanerkennung einer Sonderlast zugleich auch fest, dass die 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. 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. 4.4

Im Rahmen einer Eventualbegründung führt das Gemeindeamt aus, dass die Beschwerdeführerin neben den anerkannten Sonderlasten in neun Aufgabenbereichen im Gesamtbetrag von rund Fr. 50'000.- überdurchschnittliche Aufwendungen geltend mache, woraus sich ebenfalls ergebe, dass sie unwirtschaftlich haushalte. Wie vorstehend dargelegt, kann allein aus dem Umstand, dass die Aufwendungen in einem bestimmten Aufgabenbereich überdurchschnittlich sind, noch nicht geschlossen werden, diese verstiesse gegen die Grundsätze der Haushaltsführung; dafür ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung notwendig, weil es einer Gemeinde im Rahmen der Gemeindeautonomie nicht verwehrt werden kann, in einem einzelnen Aufgabengebiet überdurchschnittliche Aufwendungen zu tätigen, soweit diese Aufwendungen sich noch als tragbar erweisen. Hier ist in diesem Zusammenhang zunächst zu berücksichtigen, dass die überdurchschnittlichen Aufwendungen nur etwa einen Viertel der Kürzung von

Fr. 202'501.- erklären. Aus einer Aufstellung des Gemeindeamts ergibt sich sodann, dass die Beschwerdeführerin in 40 Aufgabenbereichen im Gesamtbetrag von Fr. 268'821.- unterdurchschnittliche Aufwendungen geltend macht. Lässt man die Sonderlasten unberücksichtigt, überwiegen die Aufgabenbereiche mit unterdurchschnittlichen Kosten damit klar und weist die Beschwerdeführerin ohne Sonderlasten gesamthaft unterdurchschnittliche Aufwendungen auf; ein Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsführung ist bei einem Vergleich mit den kantonsweit durchschnittlichen Aufwendungen deshalb nicht ersichtlich. Weil die Beschwerdeführerin demnach nicht gegen die Grundsätze der Haushaltsführung verstossen hat, besteht keine Grundlage, um den Sonderlastenausgleich um Fr. 202'501.- zu kürzen.

E. 5.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. In teilweiser Abänderung der Verfügung vom 29. April 2016 sowie von Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids ist der Beschwerdeführerin ein vorläufiger individueller Sonderlastenausgleich im Betrag von insgesamt Fr. 504'701.- zuzusprechen. Der Differenzbetrag von Fr. 202'501.- ist der Beschwerdeführerin innert 30 Tagen ab Rechtskraft dieses Urteils auszuführen (vgl. § 29a Abs. 1 VRG).

E. 5.2

Im Rekursverfahren beantragte die Beschwerdeführerin noch zusätzlichen individuellen Sonderlastenausgleich im Betrag von Fr. 562'682.-. Sie ist in jenem Verfahren nunmehr im Betrag von Fr. 202'501.- als obsiegend zu betrachten, weshalb die Rekurskosten neu zu 7/20 dem Beschwerdegegner und zu 13/20 der Beschwerdeführerin aufzuerlegen sind (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Weil die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren weiterhin als mehrheitlich unterliegend zu betrachten ist, bleibt ihr eine Parteientschädigung für dieses Verfahren verwehrt.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen und ist dieser zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

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.