

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00063 vom 1. Januar 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2011.00063](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00063)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00063 du 1 janvier 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00063 del 1 gennaio 2008

## Regeste

Staatsbeiträge | Staatsbeiträge Prozessvoraussetzungen (E. 1). Seit dem 1. Januar 2008 sind die Finanzbestimmungen des neuen Volksschulgesetzes in Kraft (E. 2.1). Das neue Finanzierungsmodell sollte für den Kanton saldoneutral sein. Jedoch werden gewisse Staatsbeiträge, welche altrechtlich separat berechnet und im Dezember des Folgejahrs den Gemeinden ausbezahlt wurden, neu in Form einer Pauschale den Gemeinden gutgeschrieben und ihnen in der monatlichen Rechnung in Abzug gebracht (E. 2.2). Dazu besteht eine Übergangsregelung (E. 2.3). Für das Jahr 2007 reichte die Beschwerdeführerin die altrechtlichen Formulare ein (E. 3.1). Nach ihrer Auffassung erfolgen die neurechtlichen Beiträge des Kantons an die Aufwendungen des laufenden Jahrs (E. 3.2). Der Gesetzgeber äusserte sich hierzu nicht explizit; jedenfalls das Bemessungsjahr ist jeweils das Vorjahr (E. 3.3). Nach dem Sinn der (regierungsrätlichen) Verordnung erfolgen die Beiträge jedoch an die Aufwendungen des Vorjahrs (E. 3.4). Dies entspricht dem alten Recht und ist eine nicht zu überprüfende Frage der Angemessenheit (E. 3.5). Die im Jahr 2008 durch den Kanton geleisteten Beiträge erfolgten demnach an die Aufwendungen des Jahrs 2007 (E. 3.6). Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Rückwirkungsverbot sei verletzt (E. 4.1). Auf dieses kann sich auch eine Gemeinde berufen (E. 4.2). Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der bei Inkrafttreten bereits abgeschlossen war (E. 4.3). Es liegt eine echte Rückwirkung vor (E. 4.4). Voraussetzungen (E. 4.5). Es besteht keine genügende gesetzliche Grundlage für die Rückwirkung (E. 4.6). Die Beiträge an die Aufwendungen des Jahrs 2007 sind demnach nach altem Recht zu berechnen und auszurichten, unter Anrechnung der bereits geleisteten Beiträge (E. 4.7). Verzugszinsen (E. 4.8). Der Beschwerdegegner hat über die Höhe der einzelnen Beiträge zu befinden (E. 4.9). Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und die Sache zurückzuweisen (E. 4.10). Kosten (E.5); Rechtsmittel (E. 6). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2011.00063 Urteil der 4. Kammer vom 17. Mai 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiber Philip Conradin. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich, Beschwerdeführerin , gegen Staat Zürich, vertreten durch das Volksschulamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner , betreffend Staatsbeiträge, hat sich ergeben: I. Die Stadt Zürich ersuchte am 28. Mai 2008 beim Volksschulamt des Kantons Zürich um Ausrichtung der Staatsbeiträge an die im Jahr 2007 angefallenen Kosten des allgemeinen Schulbetriebs, des Deutschunterrichts für fremdsprachige Volksschüler, der

Fachlehrerbesoldungen und Mehrstundenentschädigungen, der Stütz- und Fördermassnahmen sowie der altersbedingten Pensenreduktion der Primar- und Sekundarschule und der Handarbeit/Hauswirtschaft (Formulare A, B, F, G, I1, I2 und I3). Mit Verfügung vom 23. Oktober 2008 wies das Volksschulamt diese Gesuche ab mit der Begründung, dass die geltend gemachten Staatsbeiträge nach neuem Recht nicht mehr separat zur Auszahlung gelangten. II. Hiergegen rekurrierte die Stadt Zürich am 24. November 2008 an die Bildungsdirektion. Diese wies den Rekurs mit Verfügung vom 15. Dezember 2010 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte die Verfahrenskosten von Fr. 1'683.- der Stadt Zürich (Dispositiv-Ziff. II) und sprach dieser in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigung zu. III. Am 24./25. Januar 2011 erhob die Stadt Zürich Beschwerde ans Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge die Verfügungen der Bildungsdirektion vom 15. Dezember 2010 und des Volksschulamts vom 23. Oktober 2008 aufzuheben. Letzteres sei zu verpflichten, ihr unter Anwendung des bis Ende 2007 gültigen Rechts die vorn I genannten Staatsbeiträge an im Jahr 2007 angefallenen Kosten auszurichten. Eventualiter sei die Sache zum neuen Entscheid an das Volksschulamt zurückzuweisen. Zudem sei das Volksschulamt zu verpflichten, einen Verzugszins ab dem damals für die Auszahlung von Staatsbeiträgen üblichen Datum im Folgejahr, eventualiter ab dem 8. Dezember 2008, zu bezahlen. In ihrer Vernehmlassung vom 24. Februar 2011 beantragte die Bildungsdirektion, die Beschwerde abzuweisen. Das Volksschulamt verzichtete stillschweigend auf Beschwerdebeantwortung 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 unter anderem über Staatsbeiträge zuständig (vgl. auch §§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 3 Satz 1 VRG; ferner ABl 2009, S. 945 f.). 1.2 Überschlagsmässig beziffert die Beschwerdeführerin den Streitwert auf insgesamt Fr. 2'851'812.- zuzüglich Verzugszinsen. Eine exakte Bestimmung sei mangels genauer Kenntnis verschiedener Berechnungsfaktoren allerdings nicht möglich und könne nur durch den Beschwerdegegner erfolgen. Dieser verzichtete indessen auf Beschwerdebeantwortung. In der Rekursantwort bestritt er die geltend gemachten Ansprüche bloss grundsätzlich und äusserte sich dazu nicht im Einzelnen. Daher ist über die Sache gemäss § 38 Abs. 1 VRG in Dreierbesetzung zu befinden. 1.3 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG sind Gemeinden zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert, wenn sie vorbringen, bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt zu sein, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Einen solchen macht die Beschwerdeführerin geltend. 1.4 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Seit dem 1. Januar 2008 sind die §§ 61 ff. des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) über die Kostenanteile des Kantons zusammen mit der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz vom 11. Juli 2007 (FinanzV, LS 412.105) anwendbar (vgl. § 79 Abs. 1 VSG in Verbindung mit Ziff. I des Beschlusses des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes vom 20. Juni 2006 [LS 412.100.1]). Nach § 61 VSG übernimmt der Kanton als Kostenanteil insgesamt 32 Prozent der Besoldung für die Lehrpersonen sowie der Aufwendungen für berufliche Vorsorge, Versicherungen, Abfindungen und Entschädigungen (Abs. 1), wobei die Gemeinden in Beitragsklassen einzuteilen sind, welche auf der finanziellen Leistungsfähigkeit beruhen (Abs. 2). Weitere, spezifische Beiträge des Kantons sind in

§§ 62–65 VSG vorgesehen. Was die Besoldung des Lehrpersonals im Besonderen angeht, so werden Löhne und Zulagen gemäss § 15 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG, LS 412.31) nach wie vor vom Staat ausgerichtet. Die Bildungsdirektion stellt den Gemeinden monatlich Rechnung für deren Anteil an den Löhnen (§ 4 FinanzV). 2.2 Mit § 61 VSG wurde keine Änderung des bisherigen Verteilschlüssels zwischen Kanton und Gemeinden, sondern eine saldoneutrale Einführung eines neuen Finanzierungsmodells angestrebt. Es galt als Rahmenbedingung des neuen Volksschulgesetzes, dass sich das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf die Tragung der Kosten nicht ändere, was auch § 78 VSG verdeutlichen sollte (vgl. ABI 2004, 974 und 991 [Antrag der Kommission für Bildung und Kultur sowie Stellungnahme des Regierungsrats]; ferner Prot. KR 2003–07, S. 6009 [Verweisung auf die soeben zitierte Stellungnahme des Regierungsrats in der parlamentarischen Diskussion]). Keine wesentlichen Änderungen erfolgten durch den Antrag der Redaktionskommission (Prot. KR 2003–07, S. 6764 f.). Das zu jenem Zeitpunkt bereits eingeführte System der Vollzeiteinheiten, wonach den Gemeinden entsprechend ihrer Schülerzahl und ihrem Sozialindex Vollzeiteinheiten für Lehrpersonenstellen zugeteilt werden, sollte ebenfalls beibehalten werden (ABI 2004, 973; Prot. KR 2003–07, S. 6009). Mit der Gesetzesänderung wurde unter anderem beabsichtigt, bisher separat ausgerichtete Staatsbeiträge neu pauschal auszurichten (vgl. Merkblatt zur Finanzierung der Volksschule ab 1. Januar 2008 [nachfolgend: Merkblatt], unter [www.gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/finanzhaushalt/informationen.html](http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/finanzhaushalt/informationen.html), S. 2), und zwar die Beiträge an den allgemeinen Schulbetrieb (nach altem Recht § 1 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 des [aufgehobenen] Schulleistungsgesetzes vom 2. Februar 1919 [SchulleistungsgG; OS 49, 238]; ferner §§ 6 ff. der [aufgehobenen] Schulleistungsverordnung vom 10. September 1986 [Schulleistungsv; OS 49, 695 f.]; Gesuchsformular A), den Deutschunterricht fremdsprachiger Volksschülerinnen und -schüler (§ 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 SchulleistungsgG [OS 59, 483]; §§ 28 f. Schulleistungsv [OS 49, 700; OS 59, 512; Gesuchsformular B]), die Stütz- und Fördermassnahmen (§ 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 SchulleistungsgG; §§ 28 f. Schulleistungsv; Gesuchsformular F), den Wahlfachunterricht, den Französischunterricht in Mehrklassenabteilungen, die Mehrstunden an der Oberstufe sowie die Entlastung für Koordination/Leitungsaufgaben an der Oberstufe (§ 22 Abs. 2 lit. a und c ff. der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 [LPVO; OS 56, 314 und 585 f.]; Formular G), die Altersentlastung (§ 22 Abs. 1 LPVO; Formular H) und die altersbedingte Pensenreduktion (§ 22 Abs. 1 LPVO; Formular I). Keine Änderungen erfuhren inhaltlich die bereits seit dem Sanierungsprogramm 04 (vgl. ABI 2004, 973 sowie ABI 2004, 422 und 843) pauschal ausgerichteten Kostenanteile an der Entlohnung des Lehrpersonals (§ 4 Abs. 1 LPG [OS 56, 34]). Immerhin wurden sie neu zur Verbesserung der Gesetzssystematik nicht mehr im Lehrpersonalgesetz, sondern in § 61 VSG verankert. Weil die neu pauschalierten Beiträge zu den bereits bisher pauschal ausgerichteten Besoldungsbeiträgen geschlagen wurden und zudem auch die Kantonalisierung des Kindergartens erfolgte, änderte sich in der Folge auch die prozentuale Höhe des gesamten Staatsbeitrags von bisher 33.33 % auf neu 32 %, mit einer Anpassungsmöglichkeit gemäss § 78 Abs. 2 VSG. Nach den damaligen Zahlen betrug der Anteil der Besoldungen Fr. 300.8 Mio. (28.98 % der gesamten Besoldungen), der Anteil der neu pauschalierten Beiträge Fr. 29.2 Mio. (2.82 % der gesamten Besoldungen; ABI 2004, 974). Von der Pauschalierung versprach man sich einen administrativen Nutzen (ABI 2004, 973). Während nach früherem Recht die verschiedenen, zweckgebundenen Staatsbeiträge durch die Gemeinden bis zum Mai des folgenden Jahrs mittels Formular

geltend zu machen (§ 3 Abs. 1 SchulleistungsV [OS 55, 413]) und gegen Jahresende in einer Sammelzahlung vom Kanton an die Gemeinden zu überweisen waren (vgl. Merkblatt, S. 2), werden die neu pauschalierten Beiträge vom Kanton wie dessen Anteil an den Besoldungen ausgerichtet. Wie nach altem Recht bemisst sich dabei der Kantonsanteil nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde (vgl. zum alten Recht § 4 LPG sowie § 1 SchulleistungsG; vgl. zum neuen Recht § 61 Abs. 2 VSG). Nicht pauschalierbare Kostenanteile hingegen werden nach wie vor separat ausgerichtet (vgl. für eine Übersicht Merkblatt, S. 5).

2.3 Den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzierungsmodus soll § 78 VSG klären (ABI 2007, 1425). Laut dessen Abs. 1 haben die Kostenanteile nach § 61 VSG, die der Kanton erstmals nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ausrichtet, jener Summe zu entsprechen, welche er nach altem Recht als Beitrag an die genannten Aufwendungen ausbezahlt hat, weshalb der Regierungsrat in Abs. 2 ermächtigt wird, zu diesem Zweck um höchstens 0.75 % vom in § 61 VSG vorgesehenen Prozentsatz abzuweichen. Ebenfalls den Übergang betrifft § 22 FinanzV, wonach die im Jahr 2008 fälligen Staatsbeiträge für Leistungen der Gemeinden im Vorjahr nicht individuell abgerechnet, sondern durch den im Jahr 2008 erhöhten Staatsanteil an den Löhnen abgegolten werden.

3. 3.1 Die Beschwerdeführerin reichte für die Beiträge 2007 im Sinn des alten Rechts bis zum 31. Mai 2008 die Formulare A, B, F, G, I1, I2 und I3 ein. Sie führt aus, der gestützt auf §§ 61 und 78 VSG im Jahr 2008 "ausbezahlt" (bzw. der Gemeinde nicht überbundene) Anteil an den Löhnen in der Höhe von 32 % beziehe sich auf die im Jahr 2008 laufenden Kosten und nicht auf die Aufwendungen im Jahr 2007. Ebenfalls betreffen die pauschalen Entschädigungen des Kantons für die Besoldungen der Lehrkräfte des Jahres 2009 bzw. 2010 die Aufwendungen der Gemeinden im Jahr 2009 bzw. 2010. Entsprechend seien die Aufwendungen der Beschwerdeführerin für das Jahr 2007 bisher in keiner Weise entschädigt worden.

3.2 Wie sich zeigt, bringt die neue Rechtslage bezüglich der neu pauschalierten Kantonsbeiträge eine Änderung des "Auszahlungs"- bzw. Überbindungsmodus mit sich: Nach altem Recht wurden die (damals nicht pauschalierten) Anteile des Kantons an den Aufwendungen nach Anmeldung per Formular im Mai des Folgejahrs den Gemeinden erst im Dezember des Folgejahrs ausbezahlt. Dies ergab aus Sicht der Gemeinde eine Dauer von durchschnittlich 1.5 Jahren zwischen Aufwendung und Auszahlung. Nach neuem Recht sind diese nunmehr pauschalierten Kantonsbeiträge gemäss Auffassung des Beschwerdegegners und der Vorinstanz monatlich von Januar bis Dezember des Folgejahrs auszurichten, indem der Anteil des Kantons nicht überbunden wird, wodurch die monatliche Rechnung tiefer ausfällt. Die Dauer zwischen Aufwendung und Nichtüberbindung beträgt nur noch ein Jahr, weshalb den Gemeinden Zinsvorteile erwachsen. Fällt dabei in einer Gemeinde beispielsweise im laufenden Jahr mehr Besoldungsaufwand an als im Vorjahr, trägt der Kanton im laufenden Jahr dennoch nur seinen Anteil des Vorjahrs und überbindet zunächst die zusätzlich angefallenen Aufwendungen. Erst im Folgejahr erhält die Gemeinde den Anteil an diesen überbundenen zusätzlichen Kosten dadurch erstattet, dass der Kanton dann unter Umständen seinen (aufgrund der Berechnung via Vollzeiteinheiten erhöhten) Anteil daran trägt und nicht überbindet, selbst wenn die tatsächlichen Aufwendungen im Folgejahr wieder gesunken sein sollten. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hingegen trägt der Kanton seinen Anteil an den Aufwendungen des laufenden Jahrs.

3.3 Der Gesetzgeber äusserte sich nicht explizit zur Frage, ob sich der Staatsanteil nach neuem Recht auf die Aufwendungen des Vorjahrs oder des laufenden Jahrs bezieht. Immerhin ist klar, dass für die im Jahr 2008 auszurichtenden Beiträge das Jahr 2007 das Bemessungsjahr – das Jahr, aus welchem die

Datengrundlagen stammen – darstellt, wie aus der Berechnungsweise des Staatsanteils hervorgeht: Der in der monatlichen Gemeinderechnung der Gemeinde nicht überbundene und insofern vom Kanton getragene Anteil beruht erstens auf dem Finanzkraftindex des Vorjahrs ( [www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht\\_finanzen/staatsbeitraege.html](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht_finanzen/staatsbeitraege.html) ) sowie zweitens auf der Anzahl bewilligter Vollzeiteinheiten, welche sich ebenfalls im Wesentlichen anhand von Vorjahrszahlen berechnet, nämlich anhand der Schülerzahl des 15. Septembers des Vorjahrs (§ 2 Abs. 1 LPVO) sowie des Sozialindexes, welcher "aktuell" sein muss ([www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/personelles/vollzeiteinheitenstellenplan.html](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/personelles/vollzeiteinheitenstellenplan.html)). Gleiches galt im Übrigen für die einst vorgesehenen Schülerpauschalen, welche mit der Vorlage zu einem Volksschulgesetz vom 1. Juli 2002 (E[ntwurf] VolksschulG, ABl 2002, 1686 ff.) in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 abgelehnt wurden (ABl 2002, 2136). § 57 E VolksschulG (ABl 2001, 784) bestimmte, die (damals geplanten) Schülerpauschalen würden jeweils im Spätsommer für das nachfolgende Kalenderjahr berechnet. Auch der Finanzkraftindex solle jeweils im Sommer für das nachfolgende Kalenderjahr vorliegen und auf den gleichen Zeitpunkt sei der Sozialindex bereitzustellen (ABl 2001, 850). Gerade kein Faktor in der Anteilsberechnung des Kantons ist demgegenüber – im Gegensatz zu den bewilligten Vollzeiteinheiten – die Anzahl der tatsächlich angestellten Lehrkräfte, etwa des über die bewilligten Vollzeiteinheiten hinaus eingestellten Lehrpersonals. Entsprechend beeinflussen weder die tatsächlichen Kosten des Vorjahrs noch jene des laufenden Jahrs die Höhe des Kantonsbeitrags. Diese Kosten wirken sich jedoch auf die Höhe der überbundenen Kosten, also auf die Höhe der Gemeinderechnung aus ([www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht\\_finanzen/gemeinderechnung\\_inhalt\\_der\\_gemeinderechnung.html](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht_finanzen/gemeinderechnung_inhalt_der_gemeinderechnung.html)). Bemessungsjahr des Kantonsanteils und damit – neben den Besoldungen – auch der neu pauschalierten Staatsbeiträge stellt demnach das Vorjahr dar. Allerdings ist damit noch nichts darüber gesagt, ob sich der Kostenanteil (gemäss Beschwerdegegner) auch auf die Aufwendungen des Vorjahrs beziehen und diese teilweise abgelten oder ob er sich (gemäss Beschwerdeführerin) bloss an diesen bemessen und sich auf die laufenden Aufwendungen beziehen soll. Zudem ist zu beachten, dass bezüglich dieser Frage – anders als hinsichtlich der Berechnungsweise – für die neu pauschalierten Staatsbeiträge (im Jahr 2004 geschätzt auf Fr. 29.2 Mio. [ABl 2004, 974]) nicht zwingend dasselbe gelten muss wie für die Besoldungen (Fr. 300.8 Mio.). 3.4 Der Regierungsrat legte in § 22 FinanzV übergangsrechtlich fest, dass der Kostenanteil des Jahres 2007 durch den im Jahr 2008 erhöhten Staatsanteil an den Löhnen abgegolten sei. Daraus geht allerdings hervor, dass nach Ansicht des Regierungsrats die Zahlungen des Kantons im Jahr 2008 einzig die Aufwendungen der Gemeinden im Jahr 2007 betreffen. Die Erhöhung des Staatsanteils (höchstens 0.75 %) reicht nämlich – wenn überhaupt – bloss dazu aus, dass der im Jahr 2008 auszubezahlende Beitrag entsprechend § 78 VSG jenem nach früherem Recht entspricht. Trotz Erhöhung genügt dieser Beitrag keinesfalls, sowohl die Beiträge des Jahrs 2007 wie auch des Jahrs 2008 abzudecken: Denn noch im Jahr 2004 betragen die separaten, zu pauschalierenden Beiträge wie dargelegt Fr. 29.2 Mio. beziehungsweise – als Anteil an den Gesamtkosten – 2.82 %, was beinahe dem Vierfachen der eingeräumten 0.75 % entspricht. Der Regierungsrat geht somit davon aus, dass die Kostenanteile des Kantons auch nach neuem Recht Beiträge an die Aufwendungen der Gemeinden im Vorjahr darstellen und dass die Aufwendungen des Vorjahrs nicht bloss die Bemessungsgrundlage sind. 3.5 Diese Annahme des Regierungsrats widerspricht dem diesbezüglich schweigenden Volksschulgesetz nicht. Zudem entspricht solches auch dem

alten Recht hinsichtlich schulischer Stütz- und Fördermassnahmen (VGr, 7. September 2007, VB.2006.00381, E. 2.4.1). Angemessenheit – um solche geht es hier – beurteilt das Verwaltungsgericht jedoch nicht (§ 50 Abs. 2 VRG). Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Materialien davon auszugehen ist, dass diese Regelung auch dem Willen des Gesetzgebers entspricht, da die Einführung des neuen Volksschulgesetzes saldoneutral sein und sich das Verhältnis der Kostenbeteiligung zwischen Kanton und Gemeinden nicht verändern sollte. Würde jedoch neu statt an die Aufwendungen des Vorjahrs an jene des laufenden Jahrs ein Beitrag geleistet, verkürzte sich die Frist zwischen Aufwendungen nicht nur um durchschnittlich ein halbes Jahr, sondern um 1.5 Jahre und führte im Übergangsjahr zu einer doppelten Belastung des Kantons (monatlich laufend zu tragende Kostenanteile für das Jahr 2008 sowie im Dezember 2008 eine volle Beitragszahlung für das Jahr 2007). Hierfür finden sich in Gesetz und Materialien jedoch keine Anhaltspunkte. Es kommt hinzu, dass es schwer zu handhaben wäre, den Beitrag an die Aufwendungen des laufenden Jahrs unter Heranziehung des Vorjahrs als Bemessungsgrundlage festzulegen, da bei Veränderungen der Höhe der Aufwendungen nachträglich ein Ausgleich vorgenommen werden müsste. 3.6 In Form der im Jahr 2008 monatlich nicht überbundenen Kostenanteile (umfassend Besoldungen sowie bisher separat mittels Formularen einzufordernde Beiträge) hat der Beschwerdegegner demnach bereits Beiträge an die Aufwendungen der Gemeinden des Jahrs 2007 erbracht. Jedoch kann im Einzelfall einer Gemeinde hieraus dann ein Nachteil entstanden sein, wenn die Summe der neu pauschalierten, nicht überbundenen Staatsbeiträge nicht die Höhe der nach altem Recht auszurichtenden Beiträge erreicht (vgl. ABI 2001, 851. Es ist daher als Nächstes zu prüfen, ob das neurechtliche System bereits für die Beiträge an Aufwendungen des Jahrs 2007 angewandt werden durfte).

#### **E. 4.1**

Unter der Annahme, dass die im Jahr 2008 monatlich nicht überbundenen Kantonsanteile den Beiträgen 2008 entsprächen, macht die Beschwerdeführerin geltend, der auf 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte § 22 FinanzV bezüglich der Staatsbeiträge 2007 verstosse gegen das Rückwirkungsverbot.

#### **E. 4.2**

Unbestritten ist, dass sich auch die Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf das Rückwirkungsverbot berufen dürfen, gilt dieses doch als rechtsstaatlicher Grundsatz und beschlägt das Rechtsgleichheitsgebot, den Grundsatz der Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz (vgl. VGr, 7. September 2007, VB.2006.00381, E. 2.5.2).

#### **E. 4.3**

Rechtssätze entfalten ihre Wirkung auf Sachverhalte, die sich während ihrer Geltung ereignen. Daher findet das alte Recht grundsätzlich Anwendung auf diejenigen Sachverhalte, die im Zeitpunkt seiner Aufhebung abgeschlossen sind. In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (VGr, 7. September 2007, VB.2006.00381 E. 2.1, auch zum Folgenden; BGE 119 Ib 103 E. 5; Ulrich Meyer/Peter Arnold, Intertemporales Recht, ZSR 124/2005 I, S. 115 ff., 128 und 131; Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 102/1983 II, S. 103 ff., 175). Wird von diesem Grundsatz abgewichen, so liegt eine rückwirkende Gesetzesanwendung vor. Dabei wird je nach Terminologie von einer echten Rückwirkung oder schlicht von Rückwirkung gesprochen, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der bei Inkrafttreten

des neuen Rechts bereits abgeschlossen war (Kölz, S. 163 f.; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 16 B III; ähnlich Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 24 N. 23 ff.). Das Bundesgericht spricht etwas ausführlicher von Rückwirkung, wenn bei Anwendung des neuen Rechts an ein Ereignis angeknüpft wird, das in der Vergangenheit liegt und bei Erlass des Gesetzes abgeschlossen war (BGE 113 Ia 412 E. 6 S. 425 mit Hinweisen). Ist der Sachverhalt vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes noch nicht abgeschlossen, so wird bloss von einer unechten bzw. überhaupt nicht von Rückwirkung gesprochen (Rhinow/Krähenmann, Nr. 16 B III; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 24 N. 28).

#### **E. 4.4**

§ 61 VSG sowie die Finanzverordnung zum Volksschulgesetz sind (gemäss Ziff. I des Beschlusses des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes) am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Bezüglich deren Anwendung auf die Beiträge an die im Jahr 2007 angefallenen Aufwendungen ist von einer echten Rückwirkung auszugehen, obwohl die Beiträge erst im Mai des folgenden Jahrs geltend zu machen und im Dezember auszuführen sind (VGr, 7. September 2007, VB.2006.00381, E. 2.4). Zu prüfen ist damit, ob der Beschwerdegegner die per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Änderungen dennoch rückwirkend auf die Beiträge für die Aufwendungen des Jahrs 2007 anwenden durfte.

#### **E. 4.5**

Die belastende rückwirkende Anwendung des neuen Rechts auf einen Sachverhalt, der sich abschliessend vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat, ist im Wesentlichen unter folgenden einschränkenden Voraussetzungen zulässig: Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein, sie muss zeitlich mässig sein und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein; zusätzlich wird meist erwähnt, dass die Rückwirkung keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen darf (BGE 125 I 182 E. 2b/cc; Rhinow/Krähenmann, Nr. 16 B I; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 24 N. 26; Kölz, S. 171).

#### **E. 4.6**

Zunächst muss die Rückwirkung ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein.

##### **E. 4.6.1**

Nach § 78 VSG müssen die Kostenanteile nach § 61 VSG, die der Kanton erstmals nach Inkrafttreten jener Bestimmung ausrichtet, jener Summe entsprechen, welche er nach altem Recht für die pauschalierten Beiträge auszurichten hatte (Abs. 1), weshalb der Regierungsrat in Abs. 2 ermächtigt wird, zu diesem Zweck um höchstens 0.75 Prozent vom in § 61 VSG vorgesehenen Prozentsatz abzuweichen. Es liesse sich hierin eine die Rückwirkung implizierende Übergangsregelung erblicken, welche sicherstellen soll, dass trotz Rückwirkung den Gemeinden keine Nachteile entstehen. In diesem Sinn liesse sich auch verstehen, dass nach der Weisung des Regierungsrats § 22 FinanzV den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzierungsmodus entsprechend § 78 VSG klären soll (ABI 2007, 1425). Zudem entspricht § 78 VSG beinahe wörtlich § 74 Abs. 1 E VolksschulG, welcher bestimmte, dass die Gesamtheit der vom Kanton an die Gemeinden erstmals nach Inkrafttreten jenes Gesetzes ausgerichteten pauschalierten Kostenanteile der Summe der im vorletzten Jahr vor Inkrafttreten jenes Gesetzes ausbezahlten Beiträge

entsprechen solle (ABl 2001, 789; diese Formulierung wurde hinsichtlich des neuen Gesetzes durch die Sequenz "vor der Neuregelung der Finanzierung" ersetzt [ABl 2004, 955]). Auch die Bezugnahme auf das vorletzte Jahr statt des vorangegangenen ergibt vor allem dann einen Sinn, wenn davon ausgegangen wird, dass die Beiträge des vorangegangenen Jahrs – ein Rückwirkung implizierend – bereits nach dem neuen Recht auszurichten sind. Trotz dieser Hinweise lässt sich indessen nicht davon sprechen, dass durch § 78 VSG die Rückwirkung ausdrücklich angeordnet werde oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sei. § 78 VSG lässt sich demnach nicht als genügende gesetzliche Grundlage heranziehen.

#### **E. 4.6.2**

Als eine formellgesetzliche Rückwirkungsregel liesse sich im Bereich der Staatsbeiträge ganz allgemein immerhin die Intertemporalregel von § 5 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2) verstehen. Danach werden Gesuche nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht behandelt. Ist unter dem alten Recht keine Zusicherung erfolgt, gilt deshalb grundsätzlich das neue Recht (VGr, 7. September 2007, VB.2006.00381, E. 2.5.3, und 8. Februar 2001, VB.2000.00214, E. 3). Indessen lässt sich auch diese Generalklausel nicht als ausdrückliche Anordnung der Rückwirkung verstehen. Ohne dass im Rahmen der Revision des Volksschulgesetzes je auf diese Norm Bezug genommen wurde, fehlt auch der vorausgesetzte "klare" Wille des Gesetzgebers, dass das neue Recht rückwirkend angewandt werden soll.

#### **E. 4.6.3**

Der Regierungsrat legte zwar in § 22 FinanzV ausdrücklich fest, die im Jahr 2008 fälligen Staatsbeiträge für Leistungen der Gemeinden im Vorjahr würden nicht individuell abgerechnet, sondern durch den im Jahr 2008 erhöhten Staatsanteil an den Löhnen abgegolten. Da einzelne beitragsberechtigte Ausgaben der Gemeinden schon nach altem Recht teilweise nur auf Verordnungsstufe umschrieben waren, könnte diese Bestimmung immerhin insofern als genügende Grundlage für eine rückwirkende Geltung neuen Rechts betrachtet werden (VGr, 7. September 2008, VB.2006.00381, E. 2.5.3). Für andere neu pauschalierte Beiträge, welche auf einer formellgesetzlichen Grundlage basierten (siehe vorn 2.2), gälte solches hingegen nicht. Es erwiese sich allerdings als undurchführbar, die beiden Systeme der Pauschalierung und der konkreten Berechnung gleichzeitig je teilweise anzuwenden. Darüber hinaus wird auch argumentiert, als Grundrechtseingriff bedürfe eine echte Rückwirkung generell einer formellgesetzlichen Grundlage im Sinn von Art. 164 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101; vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 24 N. 26) respektive Art. 38 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101). § 22 FinanzV reicht demnach als Grundlage der Rückwirkung nicht aus.

#### **E. 4.6.4**

Damit liegt keine genügende gesetzliche Grundlage vor. Die angefochtene rückwirkende Anwendung des neuen Rechts auf die der Beschwerdeführerin geschuldeten Beiträge für die Aufwendungen des Jahrs 2007 ist als unzulässig zu qualifizieren. Das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen der Rückwirkung braucht damit nicht überprüft zu werden.

#### **E. 4.7**

Die Beiträge des Beschwerdegegners an die Aufwendungen des Jahrs 2007 der Beschwerdeführerin sind somit nach altem Recht auszurichten. Zu beachten gilt es, dass in Gestalt der (in der monatlichen Gemeinderechnung) nicht überbundenen Kostenanteile

bereits umfangreichere Leistungen an die Aufwendungen des Jahrs 2007 erfolgten, welche an den nach altem Recht geschuldeten Betrag anzurechnen sind, nämlich in jedem Monat jener Prozentsatz an den nicht überbundenen Kostenanteilen, welcher für die neu pauschalierten, bisher mit Formularen geltend zu machenden Staatsbeiträge (und nicht für die Besoldungen) ausgerichtet wurde.

#### **E. 4.8**

Die Beschwerdeführerin verlangt auf ihre Forderung ausserdem Verzugszins ab dem damals üblichen Auszahlungstermin, eventualiter ab dem 8. Dezember 2008. Der Schuldner einer öffentlichrechtlichen Forderung schuldet ab dem Datum der Mahnung Verzugszins von 5 % (§ 29a Abs. 1 f. VRG). Als Mahnung gilt die gehörige Geltendmachung eines – im Fall eines Kostenanteils vorliegenden (§ 2 StaatsbeitragsG) – Anspruchs (vgl. Rhinow/Krähenmann, Nr. 31 B IV). Sie muss die klare Willensäusserung des Gläubigers ausdrücken, die geschuldete Leistung zu bekommen (vgl. Rolf Weber, Berner Kommentar, 2000, Art. 102 OR N. 66 ff.). Das kann bereits vor Fälligkeit geschehen (vgl. Wolfgang Wiegand, Basler Kommentar, 2007, Art. 102 OR N. 8). Schon mit dem Rekurs vom 24. November 2008 wurde die entsprechende Forderung geltend gemacht. Demnach ist die Verzugszinsforderung hinsichtlich eines noch offenen Betrags jedenfalls auch ab dem damals üblichen Auszahlungstermin im Dezember beziehungsweise ab dem 8. Dezember 2008 ausgewiesen.

#### **E. 4.9**

Der Beschwerdegegner hat sich mit den strittigen Beitragsgesuchen nur unter Anwendung des neuen Rechts auseinandergesetzt. Über die Höhe der einzelnen Beiträge hat er nicht entschieden, obwohl entsprechende Gesuche vorlagen. Vor diesem Hintergrund ist die Sache zum neuen Entscheid über die Beitragsgesuche der Beschwerdeführerin an den Beschwerdegegner zurückzuweisen. Dabei werden die Gesuche unter Anwendung des alten, bis Ende 2007 gültigen Rechts zu beurteilen sein.

#### **E. 4.10**

Zusammengefasst ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an den Beschwerdegegner zurückzuweisen, damit dieser erstens unter Berücksichtigung des Verzugszinses über die Höhe der nach altem Recht der Beschwerdeführerin zustehenden Ansprüche entscheidet und zweitens die bereits ausgerichteten (monatlich nicht überbundenen) Beiträge, soweit es sich dabei nicht um Besoldungen, sondern um die bisher separat einzufordernden Kostenanteile handelt, daran anrechnet.

#### **E. 5**

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Beschwerdeführerin ist mit ihrem Anliegen auf Beurteilung ihrer Gesuche nach dem alten Recht durchgedrungen. Indessen muss sie sich die bereits nach neuem Recht ausbezahlten Beträge, welche möglicherweise jene nach altem Recht sogar übertreffen oder ihnen entsprechen, anrechnen lassen. Demnach erscheint der Beschwerdegegner insgesamt als überwiegend obsiegende Partei. Es rechtfertigt sich, ihm die Kosten zu  $\frac{1}{4}$  und der Beschwerdeführerin zu  $\frac{3}{4}$  aufzuerlegen. Als mehrheitlich unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin von vornherein keinen Entschädigungsanspruch. Bei teilweiser Gutheissung sind in der Regel auch die Kosten des angefochtenen Entscheides neu zu verlegen (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 13 N. 28). Entsprechend der Kostenaufgabe im verwaltungsgerichtlichen Verfahren rechtfertigt es sich, die in ihrer Höhe unverändert zu belassenden Rekurskosten ebenfalls dem Beschwerdegegner zu  $\frac{1}{4}$  und der Beschwerdeführerin zu  $\frac{3}{4}$  aufzuerlegen. Die mit der Abweisung des Rekurses getroffene Entschädigungsregelung im Entscheid der Vorinstanz bedarf keiner Änderung, kann die Beschwerdeführerin doch nach wie vor nicht als im Rekursverfahren überwiegend obsiegend betrachtet werden (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6**

Nach der Regelung in Art. 90 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) sind letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide als Vor- oder – eher – Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren (Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2008, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 90 N. 9, Art. 93 N. 2; Frage offen gelassen in BGE 134 II 137 E. 1.3.3). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn 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.