

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00743 vom 5. Dezember 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-12-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00743

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00743 du 5 décembre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00743 del 5 dicembre 2017

Regeste

Rückforderung von Staatsbeiträgen | [A, vom Regierungsrat des Kantons Zürich als beitragsberechtigt anerkannte Anbieterin von Berufsfachschulunterricht sowie von Bildungsgängen an höheren Fachschulen, beschloss im Januar 2017, eine von ihr über Jahre hinweg geäußerte Arbeitgeberbeitragsreserve zu verwenden, um für ihre Arbeitnehmenden finanzielle Zusatzleistungen zur Abfederung der "prekären Finanzsituation der BVK" zu erbringen; darauf wurde sie durch das MBA mit der Ausgangsverfügung vom 5. Dezember 2017 verpflichtet, den in diesem Zusammenhang aufgewendeten Betrag in Höhe von knapp Fr. 2 Mio. wieder den zweckgebundenen Reserven zuzuführen]. Dem Gesuch um Verfahrenssistierung wird nicht stattgegeben (E. 2). Die Ausgangsverfügung weist - entgegen der Beschwerdeführerin - keinen unmöglichen Inhalt auf, weshalb sie nicht als nichtig anzusehen ist (E. 5). Aus § 12 StaatsbeitragsG, wonach Staatsbeiträge zweckgemäss, also zur Erbringung der unterstützten Leistung verwendet werden müssen, sowie dem allgemeinen Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel kann hergeleitet werden, dass mit Staatsbeiträgen grundsätzlich keine Gewinne erzielt werden dürfen. Trotzdem können bei Empfängerinnen und Empfängern von Staatsbeiträgen in Einzelfällen Ertragsüberschüsse entstehen, wenn beispielsweise Beiträge - wie vorliegend zum überwiegenden Teil - in Form von Pauschalen ausgerichtet werden. Hier liegt es in der Natur des Systems, dass ein Teil der Empfängerinnen und Empfänger dieser Pauschalen einen Ertragsüberschuss erzielt und so unter Umständen auch Reserven zu bilden vermag. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die zuständige Stelle die Pauschalen periodisch auf ihre Angemessenheit hin überprüft und bei Bedarf für zukünftige Abrechnungen anpasst. In die die betreffenden Beitragsverhältnisse regelnden Verfügungen bzw. verwaltungsrechtlichen Verträge sind zudem Klauseln aufzunehmen, wie in "Gewinnsituationen" vorzugehen bzw. ob und bejahendenfalls in welchem Umfang eine Reservebildung zulässig sei (zum Ganzen E. 6.2). Hier wird die Beschwerdeführerin in der von ihr und dem MBA abgeschlossenen Leistungsvereinbarung dazu verpflichtet, den im pauschal finanzierten Bereich erzielten Überschuss "als Reserve [...] abzubilden und zweckgebunden einzusetzen" (E. 6.3). Die betrachtete Regelung nimmt erkennbar Bezug auf das Gebot der Zweckbindung von Staatsbeiträgen in § 12 StaatsbeitragsG und kann nur so verstanden werden, dass die in vorangegangenen Jahren im unterstützten Bereich gebildeten Reserven ausschliesslich zur Kostendeckung der der Staatsbeitragsempfängerin bei der künftigen Erfüllung der vereinbarten Leistung im öffentlichen Interesse erwachsenen "anrechenbaren Aufwendungen" verwendet werden dürfen (E. 6.4). Gemäss § 8 Abs. 1 StaatsbeitragsG werden Aufwendungen bei der Staatsbeitragsbemessung nur angerechnet, soweit sie für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich sind und den Aufwand des Staates für gleichartige Leistungen nicht übersteigen; dies trifft auf die hier fraglichen (freiwilligen) Ausgaben im Bereich der

beruflichen Vorsorge nicht zu, weshalb die Rerserveverwendung nicht als zweckmässig einzustufen ist (E. 6.5 f.). Die Beschwerdeführerin kann sich schliesslich auch nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen (E. 7). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00743 Urteil der 4. Kammer vom 17. April 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Beschwerdegegner, betreffend Rückforderung von Staatsbeiträgen hat sich ergeben: I. A wurde vom Regierungsrat des Kantons Zürich für einen am 31. Dezember 2017 endenden Zeitraum als beitragsberechtigte Anbieterin von Berufsfachschulunterricht sowie von Bildungsgängen an höheren Fachschulen anerkannt. Bereits am 13. Januar 2014 hatten A und das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) eine Leistungsvereinbarung für die fragliche Periode abgeschlossen. Am 11. Januar 2017 setzte A das MBA darüber in Kenntnis, per 1. Januar 2017 – wegen der anhaltenden "Negativschlagzeilen" rund um die "BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich" (BVK) und nach "Analyse des BVK-Vorsorgeplans 2017" – zu Gunsten ihrer Mitarbeitenden eigene Abfederungsmassnahmen beschlossen zu haben, deren Finanzierung "nicht über die laufende Rechnung" erfolge, sondern "zu Lasten der Arbeitgeberbeitragsreserve bei der BVK", welche in den Jahren 2011 bis 2016 aus ebendiesem Grund geäufnet worden sei ("Abfederung höhere Sparbeiträge für 'Mitarbeitende Alter 49 und jünger' [Jahrgang 1967 und jünger]" und "Abfederung Rentenkürzungen für 'Mitarbeitende Alter 50 und älter' [Jahrgang 1966 und älter]"; ferner zur finanziellen Situation der BVK auch VGr, 4. November 2015, VB.2015.00398, Ziff. IA und E. 5.3). Das MBA verpflichtete A darauf mit Verfügung vom 5. Dezember 2017, "den Zustand vor der zweckwidrigen Verwendung wieder herzustellen und den Betrag von Fr. 1 940 000 ihren zweckgebundenen Reserven zuzuführen". II. Die Bildungsdirektion wies einen hiergegen erhobenen Rekurs mit Verfügung vom 16. Oktober 2018 ab. III. A liess am 19. November 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge "zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag" sei die Nichtigkeit der Verfügung des MBA vom 5. Dezember 2017 festzustellen, eventualiter der Rekursentscheid aufzuheben; in verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte sie zudem um Sistierung des Verfahrens zur Durchführung von Vergleichsgesprächen. Die Bildungsdirektion verzichtete am 4./7. Dezember 2018 auf Vernehmlassung. Das MAB schloss mit Beschwerdeantwort vom 4./7. Januar 2019 auf Abweisung der Beschwerde. Hierzu äusserte sich A am 21. Januar 2019. Das MBA erklärte am 23. Januar 2019 Verzicht auf weitere Bemerkungen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa im Zusammenhang mit Staatsbeiträgen nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der Streitwert beträgt Fr. 1'940'000.-, weshalb die Angelegenheit in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 und § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 2. Die Beschwerdeführerin ersucht vorab in prozessualer Hinsicht um Sistierung des Verfahrens, da sie "sich mit dem Beschwerdegegner zurzeit in

Vergleichsgesprächen" befinde. Wie der Beschwerdegegner dem Gericht jedoch mit Beschwerdeantwort vom 4./7. Januar 2019 mitteilte, führten die Vergleichsgespräche zwischen ihm und der Beschwerdeführerin zu keiner Einigung. Es bestand bzw. besteht deshalb keine Veranlassung, das vorliegende Verfahren zu sistieren (vgl. zu den diesbezüglichen Voraussetzungen Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2018, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 35 und 38 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

3. 3.1 Gemäss § 10 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG BBG, LS 413.31) kann der Kanton Dritte mit der Führung nichtkantonaler Berufsfachschulen beauftragen, wobei er für die ungedeckten anrechenbaren Aufwendungen des in seinem Auftrag durchgeführten Unterrichts aufkommt (§ 36 Abs. 1 EG BBG). Gestützt auf § 28 Abs. 3 EG BBG kann der Kanton ausserdem unter gewissen Voraussetzungen Dritte damit beauftragen, eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge der höheren Fachschule oder Teile davon zu führen, und sich im Gegenzug nach § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG mit Subventionen von bis zu 75 % an den anrechenbaren Aufwendungen der Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer beteiligen. Gleiches gilt bezüglich Angeboten der berufsorientierten Weiterbildung (§§ 31 Abs. 2 und 37 Abs. 1 lit. c EG BBG). Die Einzelheiten – so insbesondere der Umfang der Leistung bzw. des Leistungsauftrags des Dritten und die Art und der Umfang der (Gegen-)Leistungen (Staatsbeiträge) des Kantons – sind in einer Leistungsvereinbarung nach § 35 Abs. 1 EG BBG zu regeln (vgl. §§ 10 und 28 je Abs. 3 sowie § 31 Abs. 2 EG BBG).

3.2 Leistungsvereinbarungen werden in der Regel als Rahmenvereinbarungen für mehrere Jahre – längstens für acht Jahre – abgeschlossen und durch Jahresvereinbarungen konkretisiert (§ 35 Abs. 2 EG BBG in Verbindung mit § 2 Abs. 3 der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 24. November 2010 [VFin BBG, LS 413.312]). Es handelt sich dabei um verwaltungsrechtliche Verträge (vgl. hierzu Bernhard Rütse, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 71 ff., 80). Zu Vereinbarungen dieser Art wird bei der Regelung eines Subventionsverhältnisses namentlich dann gegriffen, wenn beide Parteien an einer gegenseitigen, dauerhaften Bindung interessiert sind und ein erheblicher Ermessenspielraum der zuständigen Behörde bei der Regelung des Rechtsverhältnisses besteht (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1314 ff., 1324, 1336 ff. und 2534). Für ihre Auslegung ist entsprechend – wie bei privatrechtlichen Verträgen – in erster Linie auf den übereinstimmenden wirklichen Willen der Parteien abzustellen (subjektive Vertragsauslegung). Lässt sich ein übereinstimmender Parteiwille nicht feststellen, sind die Vereinbarungen so auszulegen, wie sie nach dem Vertrauensgrundsatz verstanden werden durften und mussten (objektive Vertragsauslegung). Die objektive Vertragsauslegung ergibt sich nicht allein aus dem Wortlaut, sondern kann sich auch aus anderen Elementen ergeben wie aus dem verfolgten Ziel, der Interessenlage der Parteien oder aus den Gesamtumständen. Bei der Auslegung verwaltungsrechtlicher Verträge ist zudem in Zweifelsfällen zu vermuten, dass die Verwaltung nicht bereit ist, etwas anzuordnen oder zu vereinbaren, was mit den von ihr zu wahren öffentlichen Interessen und der einschlägigen Gesetzgebung im Widerspruch steht (vgl. zum Ganzen BGE 144 V 84 E. 6.2.1 mit Hinweisen).

E. 4.1

Die Parteien schlossen im Januar 2014 für die Periode bis zum 31. Dezember 2017 eine "Leistungsvereinbarung zur Durchführung von Angeboten der beruflichen Grundbildung

und der höheren Berufsbildung und Weiterbildung" ab. Darin findet sich in Ziff. 6 bezüglich Art und Umfang der von der Beschwerdeführerin zu erbringenden Leistungen statuiert, dass jene die ihr vom MBA zugewiesenen Lernenden in der beruflichen Grundbildung (§§ 5 ff. EG BBG; insbesondere Berufsfachschulunterricht) schule, Bildungsgänge der höheren Fachschule (vgl. § 28 Abs. 3 EG BBG) anbiete und Kurse der berufsorientierten Weiterbildung (§ 31 Abs. 2 EG BBG) durchführen könne. Die Abgeltung dieser Leistungen durch den Kanton erfolge – so die Leistungsvereinbarung weiter – teils mittels Pauschalen pro lernender Person bzw. pro Angebot (schulische Grundbildung [Finanzierungsgruppe 1], Verwaltungs- und Betriebskosten der schulischen Grundbildung [Finanzierungsgruppe 2] sowie Weiterbildung und höhere Berufsbildung [Finanzierungsgruppe 3]), teils mittels Beiträgen an den effektiven Aufwand (schulspezifischer Aufwand [Finanzierungsgruppe 4] und Infrastrukturaufwand für die schulische Grundbildung [Finanzierungsgruppe 5]). Die massgebliche "Leistungsmenge" (Anzahl Lernende bzw. Angebote) und die "Vereinbarungssumme" sind in jährlich nach dem Budgetbeschluss des Kantonsrats abzuschliessenden Jahresvereinbarungen festzulegen. Sollten nun in einem Rechnungsjahr "Abweichungen des Rechnungssaldos vom Saldo der Jahresvereinbarung" auftreten, statuiert die Leistungsvereinbarung für den Bereich der aufwandabhängigen Abgeltung (Finanzierungsgruppen 4 und 5) eine Begründungs- bzw. Anzeigepflicht der Beschwerdeführerin, während sie im Bereich der Pauschalfinanzierung (Finanzierungsgruppen 1 bis 3) gehalten ist, positive Saldoabweichungen "als Reserven in der Schulrechnung abzubilden und zweckgebunden einzusetzen" sowie negative Saldoabweichungen "aus den Reserven zu finanzieren".

E. 4.2

In Ergänzung bzw. Konkretisierung dieser Leistungsvereinbarung müssten die Parteien eigentlich – wie gesagt – jährliche Jahresvereinbarungen getroffen haben. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass sie dies auch tatsächlich taten, lassen sich indes weder den Akten noch ihren Vorbringen entnehmen. Den insofern unbestritten gebliebenen Angaben der Beschwerdeführerin zufolge will diese dem Beschwerdegegner zumindest "jährlich per März" ihre Jahresrechnungen zugestellt haben. Aus den eingereichten Rechnungen habe sich dabei unter anderem ergeben, dass sie bis ins Jahr 2016 jährlich eine positive Saldoabweichung erwirtschaftet habe, mit welcher eine Arbeitgeberbeitragsreserve geöffnet worden sei. Anfang des Jahres 2017 beschloss die Beschwerdeführerin, diese Reserve dazu zu verwenden, ihren Mitarbeitenden mit Jahrgang 1966 und älter per 3. Januar 2017 Einmaleinlagen im Gesamtbetrag von Fr. 1'625'000.- auf ihre individuellen BVK-Sparkonten zu leisten und allen Mitarbeitenden mit Jahrgang 1967 und jünger während der Jahre 2017 bis 2019 höhere Sparbeiträge im Gesamtbetrag von Fr. 315'000.- einzubezahlen, um so die Nachteile teilweise auszugleichen, welche die solcherart Begünstigten aufgrund der "prekären Finanzsituation der BVK" erlitten bzw. erfahren. Nachdem der Beschwerdegegner hiervon Kenntnis erlangt hatte, forderte er die Beschwerdeführerin mit der Ausgangsverfügung vom 5. Dezember 2017 auf, den früheren Zustand wiederherzustellen und "den Betrag von Fr. 1 940 000 ihren zweckgebundenen Reserven zuzuführen", da die in diesem Umfang für Abfederungsmassnahmen zu Gunsten der Angestellten getätigten Ausgaben keine anrechenbaren Personalkosten darstellten und für die Erfüllung des Bildungsauftrags nicht erforderlich seien, sodass sie sich auch nicht durch Staatsbeiträge finanzieren liessen.

E. 5.1

Die (privatrechtlich organisierte) Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die ihr seitens des Beschwerdegegners auferlegte Verpflichtung zur "Überweisung bzw. Rück- oder Zuführung des Betrags von CHF 1'940'000.--" könne nur so verstanden werden, dass der entsprechende Betrag ihr "von aussen" zugeführt werden müsse, was "aus verschiedenen Gründen unmöglich" sei, weshalb die Ausgangsverfügung für nichtig zu erklären sei.

E. 5.2

Fehlerhafte Verfügungen und Entscheide sind praxisgemäss (nur) nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Inhaltliche Mängel führen dagegen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit einer Verfügung bzw. eines Entscheids (vgl. zum Ganzen BGE 138 II 501 E. 3.1; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2554 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Als nichtig ist namentlich eine Verfügung anzusehen, die einen unmöglichen Inhalt hat, bei der die Fehlerhaftigkeit an ihr selbst zum Ausdruck kommt, oder deren Vollzug unmöglich ist (BGr, 19. August 2015, 9C_245/2015, E. 4.1, und 2. Juni 2003, 5P.178/2003, E. 3.2 [mit Hinweisen]). Einen die Nichtigkeit begründenden Mangel im dargelegten Sinn vermag die Beschwerdeführerin nicht darzutun. So wird sie in der Ausgangsverfügung – entgegen ihrem Dafürhalten – lediglich dazu verpflichtet, den Betrag von Fr. 1'940'000.- "ihrer zweckgebundenen Reserve zuzuführen"; darüber, woher die Mittel zu stammen haben bzw. wie sie die "Zuführung" zu bewerkstelligen habe, schweigt sich die Verfügung aus. Dabei versteht sich von selbst, dass die Mittel nicht einfach bestehenden Reserven bzw. Rückstellungen entnommen oder über eine Erhöhung der Staatsbeiträge beschafft werden können (so hat die Beschwerdeführerin gemäss der Leistungsvereinbarung die anerkannten Grundsätze der Rechnungslegung zu beachten). Ansonsten ist es allerdings der Beschwerdeführerin überlassen und hat nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zu bilden, wie sie der Rückführungsverpflichtung Folge leiste, wobei selbst die (teilweise) Mittelbeschaffung "von aussen" in diesem Zusammenhang jedenfalls nicht von vornherein unmöglich erscheint. Wie der Beschwerdegegner und die Vorinstanz zu Recht anmerken, kann einer Verpflichtung zur Rückleistung zu Unrecht bezogener oder verwendeter staatlicher Leistungen denn auch nicht einfach mit dem Einwand begegnet werden, der strittige Betrag sei bereits ausgegeben worden und daher nicht mehr verfügbar. Ob eine solche Verpflichtung in Fällen, in denen – wie hier – jemand (praktisch) ausschliesslich über Staatsbeiträge Finanzierter rückleistungspflichtig wäre, viel Sinn habe oder wie einer zweckwidrigen Beitragsverwendung allenfalls in geeigneterer Weise begegnet werden könnte, braucht an dieser Stelle nicht beurteilt zu werden.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin hält im Weiteren dafür, dass ihr als Privater betriebswirtschaftliche Autonomie zukomme, weshalb sie "bei der Frage der Art und Weise der zweckgemässen Verwendung allfälliger Überschüsse aus Staatsbeiträgen grundsätzlich frei" sei.

E. 6.2

Das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2) enthält zur Frage von Gewinn- und Reservebildungen keine expliziten Regeln. Aus § 12 StaatsbeitragsG, wonach Staatsbeiträge zweckgemäss, also zur Erbringung der unterstützten Leistung verwendet werden müssen (vgl. auch § 1 Abs. 1 StaatsbeitragsG; Peter Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2018, S. 410), sowie dem allgemeinen Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel kann jedoch hergeleitet werden, dass mit Staatsbeiträgen grundsätzlich keine Gewinne erzielt werden dürfen. Entsprechend legt § 11 Abs. 2 lit. c StaatsbeitragsG denn auch fest, dass Staatsbeiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn sie die Aufwendungen übersteigen. Diese Bestimmung ist so zu verstehen, dass Staatsbeiträge insofern zu kürzen sind, als sie den ohne Staatsbeitrag resultierenden Aufwandüberschuss bei der Leistungserbringung übersteigen und die unterstützte Leistung für den Privaten damit gewinnbringend ist. Es ist somit eine Nettobetrachtung vorzunehmen, da ein Staatsbeitrag sich nur dann als notwendig erweist, wenn die fragliche Leistung nicht kostendeckend angeboten werden kann (vgl. zum Ganzen VGr, 28. März 2018, VB.2017.00757, E. 3.4 f.). Trotzdem können bei Empfängerinnen und Empfängern von Staatsbeiträgen in Einzelfällen Ertragsüberschüsse entstehen, wenn beispielsweise Beiträge – wie vorliegend zum überwiegenden Teil – in Form von Pauschalen ausgerichtet werden. Hier liegt es in der Natur des Systems, dass ein Teil der Empfängerinnen und Empfänger dieser Pauschalen einen Ertragsüberschuss erzielt und so unter Umständen auch Reserven zu bilden vermag. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die zuständige Stelle die Pauschalen periodisch auf ihre Angemessenheit hin überprüft und bei Bedarf für zukünftige Abrechnungen anpasst. In die die betreffenden Beitragsverhältnisse regelnden Verfügungen bzw. verwaltungsrechtlichen Verträge sind zudem Klauseln aufzunehmen, wie in "Gewinnsituationen" vorzugehen bzw. ob und bejahendenfalls in welchem Umfang eine Reservebildung zulässig sei.

E. 6.3

Hier verpflichtet die Leistungsvereinbarung die Beschwerdeführerin, den im pauschal finanzierten Bereich (Berufsfachschulunterricht inklusive fachkundige individuelle Betreuung der Lernenden [§ 36 Abs. 2 EG BBG] sowie Frei- und Stützkurse, Weiterbildung und höhere Berufsbildung) erzielten Überschuss "als Reserve in der Schulrechnung abzubilden und zweckgebunden einzusetzen", um Schwankungen insbesondere der Lernenden- bzw. Lektionenzahlen in den einzelnen Rechnungsjahren auszugleichen. Im Bereich, welcher vom Beschwerdegegner gemäss effektivem Aufwand abgegolten wird (schulspezifische Aufwände und Erträge [spezielle Projekte, Kosten und Erträge der Ausbildungsanstalt, Eignungsverfahren, Positionierung der Institution, Schul- und Qualitätsentwicklung oder Entwicklung von Schullehrplänen] und Infrastrukturaufwand für die schulische Grundbildung [Raumkosten, insbesondere Abschreibungen und Verzinsung und/oder Mietkosten]), ist der Beschwerdeführerin die Erzielung eines Ertragsüberschusses und die Reservebildung dagegen – entsprechend dem vorstehend Ausgeführten – nicht gestattet.

E. 6.4

Dazu, wann die Verwendung der im Einklang mit bzw. gestützt auf die Leistungsvereinbarung gebildeten Reserven als "zweckgebunden" einzustufen sei, äussert sich die von den Parteien getroffene Vereinbarung nicht näher. Entgegen der Beschwerdeführerin kann damit jedenfalls nicht bloss gemeint sein, dass für einen bestimmten Zweck – hier etwa für Arbeitgeberbeiträge im weitesten Sinn (dazu unten 7.2) –

geöffnete Reserven, auch (allein) diesem Zweck entsprechend zu verwenden seien. Die betrachtete Regelung nimmt vielmehr erkennbar Bezug auf das Gebot der Zweckbindung von Staatsbeiträgen in § 12 StaatsbeitragsG; in Zusammenschau mit dieser Bestimmung ist sie denn auch zu lesen. Die Leistungsvereinbarung kann deshalb nur so verstanden werden, dass die in vorangegangenen Jahren im unterstützten Bereich gebildeten Reserven ausschliesslich zur Kostendeckung der der Staatsbeitragsempfängerin bzw. dem Staatsbeitragsempfänger bei der künftigen Erfüllung der vereinbarten Leistung im öffentlichen Interesse erwachsenen "anrechenbaren Aufwendungen" verwendet werden dürfen. Dies erscheint sachgerecht, könnte ansonsten doch mittels des Instruments der Reservebildung der Grundsatz der zweckgebundenen sowie sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel umgangen werden, was dem vom Beschwerdegegner zu wahren öffentlichen Interesse und dem einschlägigen Staatsbeitragsrecht klar zuwiderliefe.

E. 6.5

Gemäss § 8 Abs. 1 StaatsbeitragsG werden Aufwendungen bei der Staatsbeitragsbemessung nur angerechnet, soweit sie für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich sind und den Aufwand des Staates für gleichartige Leistungen nicht übersteigen. Entsprechend führt § 3 VFin BBG für den hier massgeblichen Bereich der Berufsbildung konkretisierend aus, dass als anrechenbare Aufwendungen im Sinn von §§ 36 und 37 EG BBG insbesondere die für das Bildungsangebot notwendigen betrieblichen Aufwendungen wie Personalkosten gelten (Abs. 1 lit. a) und höchstens die Kosten anrechenbar sind, die dem Kanton für gleiche oder vergleichbare Angebote entstehen (Abs. 2). Die Bildung und Verwendung von Reserven für die zur Erfüllung ihres Bildungsauftrags notwendigen Personalkosten (namentlich Löhne, Lohnnebenleistungen und Sozialabgaben) wäre der Beschwerdeführerin daher grundsätzlich erlaubt gewesen. Sie verwendete die von ihr geöffnete (Arbeitgeberbeitrags-)Reserve jedoch nicht zur Finanzierung ihrem Personal (gesetzlich oder reglementarisch) geschuldeter Leistungen, sondern zur Erbringung freiwilliger finanzieller (Zusatz-)Leistungen, welche als solche nicht als "für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich" einzustufen sind und auch dem nach § 3 Abs. 2 VFin BBG anzustellenden Vergleich nicht standhalten dürften. So handelt es sich bei den hier fraglichen Ausgaben im Bereich der beruflichen Vorsorge weder um ordentliche Versicherungsbeiträge im Sinn von Art. 66 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) noch um arbeitgeberseitige Beiträge an die Sanierung der BVK gemäss Art. 65d Abs. 3 BVG, welche – da gesetzlich bzw. reglementarisch geschuldet – wie Erstere zu den Personalkosten nach § 3 Abs. 1 lit. a VFin BBG zu zählen wären (vgl. BGr, 7. August 2015, 2C_735/2014, E. 4.1). Sollte die finanzielle Lage der BVK unter Geltung des neuen Vorsorgereglements 2017 die Leistung von Sanierungsbeiträgen dieser Art erforderlich machen, würden diese denn auch – wie bisher – in vollem Umfang (indirekt) vom Beschwerdegegner über die Staatsbeiträge und nicht über von der Beschwerdeführerin zu bildende Reserven bzw. Rückstellungen finanziert. Weitergehende Sanierungsmassnahmen bzw. Massnahmen zur Optimierung der versicherten Leistungen zu Lasten der der BVK angeschlossenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aber schreiben Gesetz und Vorsorgereglement nicht vor (www.bvk.ch > Über Uns > Fakten und Zahlen > Rechtsgrundlagen > Vorsorgereglement; ferner VGr, 4. November 2015, VB.2015.00398, E. 5.3). Eine Pflicht zur Ergreifung entsprechender Massnahmen lässt sich sodann entgegen der Beschwerdeführerin auch nicht aus der

allgemeinen arbeitgeberischen Fürsorgepflicht herleiten, ist dieser doch bereits Genüge getan, wenn die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften eingehalten und die Arbeitnehmenden über ihren Versicherungsschutz informiert werden.

E. 6.6

Die Verwendung der in den Vorjahren gebildeten Arbeitgeberbeitragsreserven durch die Beschwerdeführerin für freiwillige Massnahmen zur "Abfederung" der negativen Folgen der Unterdeckung der BVK über die vom Beschwerdegegner getroffenen Sanierungsmassnahmen hinaus erweist sich somit nicht als zweckgemäss im Sinn der Leistungsvereinbarung. Die Beschwerdeführerin mag mit diesen Massnahmen ein legitimes Ziel verfolgt haben; wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt, kommt ihr allerdings, da sie in erheblichem Mass durch staatliche Mittel finanziert wird, keine umfassende Selbstbestimmung als Arbeitgeberin zu, was ihr bereits vor Abschluss der Leistungsvereinbarung bekannt war (siehe auch § 21 Abs. 3 EG BBG; vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014, Rz. 1588, wonach Staatsbeiträge etwa auch nicht dazu verwendet werden dürfen, Beitrags- und Einkommensschwankungen von Angestellten der Empfängerin bzw. des Empfängers früherer Jahre auszugleichen, oder die Rückforderung von Subventionen im Umfang unbelegter Spesen als zulässig eingestuft wird).

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin wendet schliesslich ein, der Beschwerdegegner habe die Bildung der Arbeitgeberbeitragsreserve stillschweigend geduldet, weshalb es widersprüchlich bzw. treuwidrig sei, wenn er sich im Nachhinein auf den Standpunkt stelle, die Verwendung dieser Reserve gemäss den Bestimmungen des massgeblichen Vorsorgereglements der BVK erweise sich als zweckwidrig. Ebenso unklar sei, weshalb der Beschwerdegegner auch im Zeitpunkt der Information vom 11. Januar 2017 nichts getan habe bzw. nicht eingeschritten sei. Sie habe darum "[i]m Vertrauen auf die Richtigkeit des akzeptierten Verhaltens [...] anfangs 2017 die Finanzierung der Abfederungsmassnahmen in die Wege" leiten dürfen. Die Beschwerdeführerin beruft sich demnach auf den Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser verleiht einer Person Anspruch auf Schutz eines objektiv berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Vertrauen der Behörde. Blosses Schweigen bzw. die Untätigkeit einer Behörde vermag dabei in aller Regel keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen. Ob die Behörde infolge Untätigkeit ausnahmsweise einen solchen geschaffen hat, bestimmt sich grundsätzlich danach, ob ihr Stillschweigen bei objektiver Betrachtungsweise geeignet war, beim Gegenüber eine entsprechende Erwartung zu wecken (zum Ganzen BGE 132 II 21 E. 2.2 und E. 8.1).

E. 7.2

Unter Arbeitgeberbeitragsreserven werden diejenigen Zahlungen verstanden, welche die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber an die Pensionskasse auf Anrechnung an ihre bzw. seine künftigen Beitragspflichten gegenüber der Pensionskasse erbringt; sie dienen mithin der Finanzierung derjenigen Leistungen, welche die Pensionskasse vorsorgerechtlich den Destinatären zu erbringen hat (BGr, 8. Februar 2010, 9C_756/2009, E. 8.3.1 mit Hinweisen). Arbeitgeberbeitragsreserven können demgemäss zwar (auch) zur Sanierung der Pensionskasse (vgl. Art. 65e BVG in Verbindung mit Art. 44a f. der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

[SR 831.441.1]) oder – soweit reglementarisch vorgesehen – zur Verbesserung der Leistungen des versicherten Personals eingesetzt werden ; in erster Linie handelt es sich aber um Vorauszahlungen betreffend künftig geschuldete ordentliche Arbeitgeberbeiträge für wirtschaftlich schlechtere Zeiten. Die behauptete jahrelange Nichtbeanstandung der Bildung von (nicht mit einem Verwendungsverzicht versehenen) Arbeitgeberbeitragsreserven allein kann deshalb nicht als Genehmigung der Verwendung selbiger für freiwillige Zuwendungen der Beschwerdeführerin zur Abfederung der Folgen des negativen Deckungsgrads der BVK für ihr Personal ausgelegt werden. Im Zeitpunkt der Information des Beschwerdegegners über die Abfederungsmassnahmen war ein Grossteil der mit diesen zusammenhängenden Zahlungen sodann bereits veranlasst und waren die Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin hierüber informiert worden. Auch dürfte die Beschwerdeführerin längst eine Vereinbarung mit der BVK über die Reserveverwendung getroffen haben (vgl. für Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht Jürg Brechbühl in: Jacques-André Schneider/Thomas Geiser/Thomas Gächter [Hrsg.], BVG und FZG, Bern 2010, Art. 65e BVG N. 7); die Beschwerdeführerin stellte den Beschwerdegegner mit anderen Worten vor vollendete Tatsachen, weshalb der Umstand, dass dieser nach Kenntnisnahme des beschwerdeführerischen Schreibens vom 11. Januar 2017 nicht umgehend intervenierte, ebenfalls keine Vertrauensgrundlage zu begründen vermag.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 9

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

E. 10

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erklärt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) gegen Entscheide über Subventionen für unzulässig, auf die kein Anspruch besteht. Soweit ein Anspruch auf die Subvention, um die es geht, geltend gemacht wird, kann demnach die ordentliche Beschwerde erhoben werden. Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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