

100.2022.182U
HAT/SBE/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. August 2023

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Streun

A. _____ AG
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion,
Rathausplatz 1, Postfach, 3000 Bern 8
Beschwerdegegner

betreffend Staatsbeitrag 2019; Verrechnung von Überdeckungen
(Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des
Kantons Bern vom 11. Mai 2022; 2020.GSI.2169)



Sachverhalt:

A.

Die A._____ AG erfüllt im Auftrag des Kantons Bern und weiterer Auftraggeberinnen und Auftraggeber der öffentlichen Hand in der Region Bern insbesondere Aufgaben im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS). Sie wurde im Jahr 2016 durch die je hälftig am Aktienkapital beteiligten Einwohnergemeinden B._____ und C._____ gegründet und hat ihre Tätigkeit am 1. Januar 2017 aufgenommen. Zur Regelung der Leistungserbringung im Bereich BIAS haben die A._____ AG, die insoweit an die Stelle der Gemeinden B._____ und C._____ getreten ist, und der Kanton Bern Leistungsverträge geschlossen; dabei wird der Kanton durch das Sozialamt (SOA; heute: Amt für Integration und Soziales [AIS]; nachfolgend: AIS) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF; heute: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI]) vertreten. Für im Jahr 2019 erbrachte Leistungen sprach das AIS der A._____ AG einen Betriebsbeitrag von Fr. 4'795'085.-- zu. Unter Berücksichtigung von Akontozahlungen von Fr. 4'705'510.-- ergab sich ein Zwischensaldo von Fr. 89'575.-- zugunsten der A._____ AG. Diesen Betrag verrechnete das AIS mit (einem Drittel der) bei der Beschwerdeführerin aus früheren Jahren bestehenden (kumulierten) Reserven aus Überdeckungen (sog. «Abgeltungsreserven») von Fr. 268'727.-- (Verfügung vom 15.7.2020).

B.

Die gegen diese Verfügung von der A._____ AG am 20. August 2020 erhobene Beschwerde wies die GSI mit Entscheid vom 11. Mai 2022 ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Dagegen hat die A._____ AG am 20. Juni 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellt folgende Anträge:

- «1. Der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 11. Mai 2022 sei aufzuheben.
2. Das Amt für Soziales und Integration sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Jahr 2019 eine zusätzliche Leistungsabgeltung von CHF 89'575.00 zu bezahlen.
3. Der Beschwerdeführerin seien auf diesem Betrag Verzugszinsen zu 5 % seit wann rechtens zuzusprechen.»

Die GSI beantragt mit Beschwerdeantwort vom 18. Juli 2022 die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 – einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids ohne Einschränkung, d.h. auch bezüglich des Nichteintretens der GSI auf die Feststellungsbegehren betreffend die Verpflichtung, in der Bilanz eine spezielle Position «Reserven aus Überdeckung» auszuweisen, einerseits sowie betreffend die Anrechnung von Abgeltungsreserven für die Jahre 2020 und 2021 andererseits (angefochtener Entscheid E. 1.6 f.). Sie begründet indes mit keinem Wort, weshalb die GSI mit dem Nichteintreten auf die

Feststellungsbegehren Recht verletzt haben soll. Insoweit ist auf die Beschwerde mangels Begründung nicht einzutreten (vgl. Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG; BVR 2011 S. 490 [VGE 2010/363 vom 17.6.2011] nicht publ. E. 1.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 27).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Strittig ist die Bemessung des Betriebsbeitrags gemäss dem Leistungsvertrag, den der Kanton mit der Beschwerdeführerin als Erbringerin von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe für das Jahr 2019 abgeschlossen hat. Das AIS hat ihn verfügungsweise (vgl. Art. 9 Abs. 3 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 [StBG; BSG 641.1]) auf Fr. 4'705'510.-- festgelegt und dabei mit in den Vorjahren kumulierten Abgeltungsreserven bzw. Überdeckungen im Umfang von Fr. 89'575.-- (entspricht einem Drittel von Fr. 268'727.--) verrechnet.

2.1 Die finanziellen Beiträge des Gemeinwesens an Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe richten sich allgemein nach dem StBG. Dieses regelt die allgemeinen Grundsätze und das Verfahren für die Gewährung von Staatsbeiträgen (Art. 1 StBG), wobei die Abschnitte III, VI und VII nur anwendbar sind, soweit andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Als Staatsbeiträge gelten finanzielle Beiträge, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt werden, ohne dass der Kanton eine direkte Gegenleistung erhält. Werden damit finanzielle Lasten gemildert oder ausgeglichen, die sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, handelt es sich um Abgeltungen (Art. 3 Abs. 1 und 3 StBG). Dies trifft zu für Mittel, die den Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe ausgerichtet werden (BVR 2013 S. 227 E. 4.3; Coullery/Mewes, Sozialhilferecht, in Müller/

Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 743 ff., Rz. 149 ff., 158 ff.).

2.2 Die Abgeltung von im Auftrag des Kantons erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe war bis Ende 2021 gemeinsam mit der individuellen Sozialhilfe im Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) und in der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) geregelt (vgl. aArt. 58 i.V.m. aArt. 60 Abs. 2 Bst. a und aArt. 74 Abs. 1 SHG in der Fassung vom 1.2.2011 [BAG 11-105] sowie aArt. 76 Abs. 1 SHG in der ursprünglichen Fassung [BAG 01-084]). Seit dem 1. Januar 2022 findet sich die einschlägige Regelung im Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2). Sowohl unter altem wie unter geltendem Recht hat die GSI die erforderlichen Leistungsangebote bereitzustellen (aArt. 60 Abs. 1 SHG; Art. 15 Abs. 1 SLG) und kann zu diesem Zweck Leistungsverträge abschliessen (aArt. 60 Abs. 2 Bst. a SHG; Art. 15 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 17 f. SLG). Wie zu verfahren ist, wenn aus einer solchen vertraglichen Vereinbarung eine sog. Überdeckung resultiert, ergibt sich seit Anfang 2017 aus Art. 15a StBG: Eine Überdeckung liegt vor, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechenbaren Betriebsaufwendungen abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags übersteigt (wobei Amortisationen anerkannter Verluste berücksichtigt werden können und die Steuergesetzgebung sinngemäss gilt; Abs. 1). Die Folgen einer solchen Überdeckung sind in der besonderen Gesetzgebung, in der Verfügung oder im öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln, mit der oder mit dem der entsprechende Staatsbeitrag gewährt wird (Abs. 2 i.V.m. Art. 13c Abs. 2 Bst. c StBG). Erfolgt keine solche Regelung, ist eine Überdeckung zurückzufordern oder mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen (Abs. 3). Bis Ende 2016 galt für die institutionelle Sozialhilfe die Spezialbestimmung von aArt. 63 Abs. 2 SHG (in seiner ursprünglichen Fassung; BAG 01-084), die für den Umgang mit einer allfälligen Überdeckung auf die Regelung im einschlägigen Leistungsvertrag verwies. Das SLG enthält demgegenüber keine Sonderbestimmung für den Umgang mit übermässigen Abgeltungen.

3.

3.1 Im Streit liegt der Betriebsbeitrag 2019 der Beschwerdeführerin, über den mit Verfügung vom 15. Juli 2020 erstinstanzlich entschieden worden ist (vorne Bst. A). Massgebend für die Beurteilung der Streitsache ist damit das in diesem Zeitpunkt geltende (materielle) Recht (Art. 10 Abs. 1 StBG; statt vieler BVR 2015 S. 15 E. 3.1; VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 2.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 25 N. 8 f.). Mangels einschlägiger Regelung in den Übergangsbestimmungen sind ansonsten die allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln zu beachten, wonach Erlasse ihre Wirkung grundsätzlich nur für Sachverhalte entfalten, die sich nach ihrem Inkrafttreten ereignet haben. Wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat, liegt eine echte Rückwirkung vor. Eine solche ist nur ausnahmsweise zulässig und setzt voraus, dass die Rückwirkung im fraglichen Erlass ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt, durch triftige Gründe gerechtfertigt sowie zeitlich mässig ist und keine stossenden Rechtsungleichheiten und keinen Eingriff in wohl-erworbene Rechte bewirkt (BGE 147 V 156 E. 7.2.1; BVR 2011 S. 220 E. 5.2, 2008 S. 289 E. 6.2). Liegt hingegen ein zeitlich offener Sachverhalt vor, mithin ein Vorgang, der zwar unter altem Recht eingesetzt hat, bei Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch fort dauert, ist die Anwendung neuen Rechts grundsätzlich zulässig, sofern nicht wohl-erworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen (sog. unechte Rückwirkung; BGE 148 II 1 E. 5.1, 144 II 427 E. 9.2.1; BVR 2023 S. 301 [VGE 2020/196 vom 25.1.2023] zusammenfassend publ. E. 4.7.2, 2021 S. 530 E. 2.2, 2017 S. 25 E. 3.4.1, je mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen Michel Daum, a.a.O., Art. 25 N. 8).

3.2 Das AIS hat in der Beitragsverfügung 2019 den Zwischensaldo von Fr. 89'575.-- zugunsten der Beschwerdeführerin mit Reserven in der Höhe von Fr. 268'727.-- verrechnet, die aus Überschüssen stammen sollen, die in den Jahren 2012 bis 2016 angefallen seien, als die Gemeinden B. _____ und C. _____ ihre Aufgaben im Bereich der BIAS noch selber wahrnahmen (vgl. hinten E. 4.1). Soweit der Kanton weder über die weitere Verwendung solcher bei Leistungserbringenden der institutionellen Sozialhilfe verbliebenen Betriebsbeiträge entschieden noch deren

vollständige Rückerstattung verfügt hat, handelt es sich um einen zeitlich offenen Sachverhalt (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4.4.2 [betr. Einbürgerung trotz Sozialhilfebezugs]; BGE 144 II 427 E. 9.2.1 [betr. Steuerschuldverhältnis]). Auch deshalb findet – entgegen der Auffassung von Vorinstanz (angefochtener Entscheid E. 2.1) und Beschwerdeführerin (Beschwerde S. 11) – die Regelung von Art. 15a StBG hier Anwendung und kommt namentlich zum Tragen, soweit für die Beitragsberechnung Reserven bedeutsam werden, die vor Inkrafttreten dieser Bestimmung am 1. Januar 2017 geäuftet worden sind.

4.

4.1 Gemäss Leistungsvertrag mit dem Kanton für das Jahr 2019 erbringt die Beschwerdeführerin Leistungen im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) in der Region Bern (Leistungsvertrag vom 3./9.4.2019, Ziff. 1.2 und 2.1; unpag. Vorakten AIS [act. 6A], Reg. 12; nachfolgend: Leistungsvertrag). Sie erhält für ihre Leistungen (umschrieben in Ziff. 2.2 ff. Leistungsvertrag) eine Abgeltung, bestehend aus einer Pauschale für die Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, fixen Abgeltungssätzen für die Gruppen- und Einzelplätze je Platz sowie der (auf 20 % des Gesamtkredits plafonierten) effektiven Kosten für den Leistungsbereich Abklärung, Vermittlung, Nachbetreuung und Einzelmodule, wobei vom resultierenden Totalbetrag Erträge, Spenden und Drittmittel abgezogen werden (Leistungsvertrag, Ziff. 3.2-3.4). Der ausgerichtete Betriebsbeitrag ist ausschliesslich zur Finanzierung der im Leistungsvertrag geregelten Angebote zu verwenden (Leistungsvertrag, Ziff. 1.4). Resultiert eine Überdeckung, weil die effektiven Nettobetriebskosten unter der Abgeltung liegen, ist sie dem Kanton im Vertragsjahr im Rahmen der Jahresschlussabrechnung zurückzuerstatten (Leistungsvertrag, Ziff. 3.7 Abs. 1 und 2). Zudem werden bestehende Reserven aus Überdeckungen bei der Bemessung der Abgeltung angerechnet (Leistungsvertrag, Ziff. 3.5 Abs. 1 Satz 1). Sie sind unter einer speziellen Bilanzposition («Reserven aus Überdeckungen») auszuweisen (Leistungsvertrag, Ziff. 3.8 Abs. 1). Wird die Institution aufgelöst oder das Vertragsverhältnis nicht weitergeführt, sind die per Stichtag vorhandenen Reserven aus Überdeckun-

gen, zuzüglich der laufenden Überdeckung, an den Kanton zurückzuzahlen (Leistungsvertrag, Ziff. 3.9).

4.2 Gemäss Leistungsvertrag wurde der Beschwerdeführerin für die von ihr in diesem Rahmen im Jahr 2019 erbrachten Leistungen ein Betriebsbeitrag von Fr. 4'795'085.-- zugesprochen. Die Vorschusszahlungen des Kantons beliefen sich auf Fr. 4'705'510.--, womit ein Saldo zugunsten der Beschwerdeführerin von Fr. 89'575.-- resultierte. Diesen Betrag verrechnete das AIS – wie allgemein mit Schreiben vom September 2018 an die vom SOA direkt finanzierten Institutionen angekündigt (unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 4) – mit bei der Beschwerdeführerin vorhandenen (kumulierten) Reserven aus Überdeckungen, die in den Jahren 2012-2016 bei den Gemeinden C._____ und B._____ entstanden waren (vgl. Verfügung AIS vom 15.7.2020 Ziff. B/7, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 7; so auch bereits Leistungsvertrag, Ziff. 3.5 Abs. 1 Satz 2 und 3, wonach Höhe und Rückforderung der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestehenden Reserven aus Überdeckung strittig seien, Gegenstand gesonderter Abklärungen bildeten und separat geregelt würden). Das Amt ging davon aus, dass die Beschwerdeführerin insgesamt von den Gemeinden B._____ und C._____ Reserven von Fr. 773'007.-- übernommen habe, wovon allerdings Fr. 504'280.-- aus der Zeit vor 2012 und damit vor der Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit Direktfinanzierung durch den Kanton stammten; dieser (grössere) Teil der Reserven unterliege mithin keinerlei Zweckbindung und könne von der Beschwerdeführerin frei verwendet werden. Das AIS bestimmte dementsprechend die Höhe der kumulierten Überschüsse aus vom Kanton finanzierten Betriebsbeiträgen der Jahre 2012-2016, bezeichnet als «GSI-Reserven», auf Fr. 268'727.-- (vgl. Verfügung AIS vom 15.7.2020 Ziff. B/8, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 7). Um diese Reserven schrittweise (über drei Jahre hinweg) abzubauen, brachte das AIS einen Drittel dieser GSI- oder «Abgeltungsreserve» von Fr. 268'727.--, ausmachend Fr. 89'575.--, zur Verrechnung mit dem der Beschwerdeführerin aus der Leistungsabrechnung zustehenden Guthaben. Damit ergab sich ein «Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019» von «Null Franken» (Verfügung AIS vom 15.7.2020 Dispositiv Ziff. 1, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 7; zum Ganzen auch angefochtener Entscheid, Sachverhalt Ziff. 6) gemäss folgender

Schlussabrechnung (vgl. Verfügung AIS vom 15.7.2020 Ziff. B/7 unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 7):

GSI-Betriebsbeitrag gemäss Abrechnungsformular	CHF 4'795'085.00
GSI-Vorschusszahlungen gemäss Ziffer 3.5 des Leistungsvertrags 2019	CHF 4'705'510.00
Zwischenergebnis	CHF 89'575.00
./. Anrechnung 1/3 Abgeltungsreserven an BIAS-Gesamtkredit gemäss Ziffer 3.5 des Leistungsvertrags 2019	./ CHF 89'575.00
Saldo aus Leistungsvertrag 2019	CHF 0.00

4.3 Die Beschwerdeführerin ist im Jahr 2016 durch die je hälftig am Aktienkapital beteiligten Gemeinden B._____ und C._____ gegründet worden und erfüllt seit dem 1. Januar 2017 im Auftrag des Kantons Bern insbesondere Aufgaben im Bereich BIAS. Bis zu diesem Zeitpunkt traten die Gemeinden B._____ und C._____ mit «D._____ der Gemeinde B._____ (D._____))» bzw. dem «E._____ (E._____) C._____» gegenüber dem Kanton selber als Anbieterinnen von Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen für Sozialhilfe beziehende Personen auf. Vor dem Hintergrund der «Strategie berufliche und soziale Integration 2013–2020» des SOA, gemäss welcher seitens des Kantons offenbar geplant war, die Anzahl der Partnerschaften mittelfristig zu reduzieren, haben die Gemeinden B._____ und C._____ beschlossen, gemeinsam Beschäftigungs- und Integrationsprogramme für Sozialhilfe beziehende Personen anzubieten. Dabei wurden der Verwaltungsbereich D._____ der Gemeinde B._____ und der Dienstzweig E._____ der Gemeinde C._____ zusammengeführt, um das Angebot zur beruflichen und sozialen Integration erwerbsloser sozialhilfebeziehender Menschen differenzierter und bedarfsgerechter auszugestalten und auszubauen; gleichzeitig sollte die neu geschaffene Organisation rascher und flexibler auf wechselnde Bedürfnisse, Anforderungen und Vorgaben reagieren können. Es wurde die Überführung der beiden bestehenden Geschäftszweige D._____ und E._____ in

eine (gemeinnützige) Aktiengesellschaft unter der Firma «A._____ AG» beschlossen (vgl. Mitteilungsblatt Nr. 146 des Gemeinderats von B._____ zur Gemeindeversammlung vom 8.6.2016, S. 11 ff., einsehbar unter: <www.B._____.ch>, Rubriken «Aktuelles/Publikationen-Downloads» sowie Bericht und Antrag des Gemeinderats von C._____ vom 20.4.2016, Ziff. 1-3, einsehbar unter: <www.C._____.ch>, Rubriken «Politik/Gemeindeparlament/Dokumente Parlamentssitzungen/Archiv/2016-05-23_T03»). Zur Übertragung der Aufgaben auf die Beschwerdeführerin haben beide Gemeinden per 1. August 2016 ein (je identisches) Reglement verabschiedet (Reglement ... vom 23. Mai 2016 [C._____] bzw. 8. Juni 2016 [B._____]). Die Details des Zusammenschlusses und der Übertragung regeln der Partnerschaftsvertrag zwischen den Gemeinden B._____ und C._____ einerseits (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Gemeindereglemente) sowie der von den Gemeinden mit der in Gründung befindlichen Beschwerdeführerin am 8. August 2016 geschlossene Vertrag «betreffend Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen» andererseits (unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 2; nachfolgend: Übertragungsvertrag; vgl. dazu hinten E. 6.1). Zum Übertragungsvertrag haben Beschwerdeführerin und Gemeinden am 19. Juni 2017 zudem einen «Nachtrag» vereinbart, der weitere Einzelheiten der Übertragung von Aktiven und Passiven regelt (unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 2; nachfolgend: Nachtrag).

4.4 Bis zur Auslagerung ihrer BIAS-Bereiche mittels Gründung der Beschwerdeführerin haben die Gemeinden B._____ und C._____ gestützt auf Leistungsverträge mit dem Kanton in ihrem jeweiligen Perimeter selber BIAS-Leistungen erbracht und hierfür entsprechend Abgeltungen erhalten (Rahmenleistungsverträge vom 22.12.2015/5.1.2016 bzw. 5./7.1.2016, Ziff. 1.2, 2.2 und 3.1, unpag. Vorakten AIS [act. 6A], Reg. 12; nachfolgend: Rahmenleistungsverträge 2016). Dabei galt, dass der auf Ende eines Geschäftsjahrs «nicht verwendete Anteil der Erträge aus Programmaktivitäten» sowie «aus nicht verwendeten Mitteln für den Leistungsbereich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben» einer «speziellen Reserve (Abgeltungsreserve BIAS)» zuzuweisen war (Rahmenleistungsverträge 2016, Ziff. 3.4 Abs. 1). Die Verwendung dieser Reserven war grundsätzlich gemäss dem in Ziffer 1.2 umschriebenen Zweck

(d.h. der Leistungserbringung im BIAS-Bereich im definierten Versorgungsgebiet) vorzunehmen und vorgängig mit dem SOA abzusprechen. Zudem war vorgesehen, dass das SOA weitere Vorgaben zur Verwendung der Reserven erteilen kann und sich vorbehält, die Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags heranzuziehen (Rahmenleistungsverträge 2016, Ziff. 3.4 Abs. 2). Schliesslich wurde bestimmt, dass im Fall einer Auflösung der «Institution» oder des Vertragsverhältnisses die vom 1. Januar 2012 (Beginn der Direktfinanzierung durch den Kanton) bis zum Stichtag gebuchten Abgeltungsreserven BIAS nebst der laufenden Überdeckung an das SOA zurückzuzahlen sind (Rahmenleistungsverträge 2016, Ziff. 3.5). Ende 2016 verfügten die Bereiche D._____ B._____ bzw. E._____ C._____ je über namhafte Reserven, die im Rahmen der Bereitstellung der Angebote zur sozialen und beruflichen Integration erwirtschaftet worden waren (sog. Abgeltungsreserven; vgl. dazu Bericht und Antrag des Gemeinderats C._____ vom 20.4.2016, Ziff. 6; vgl. auch «Rückstellung laufende Rechnung E._____ Rechnungsjahr 2016», unpag. Vorakten AIS [act. 6A], Reg. 2; Mitteilungsblatt Nr. 146 des Gemeinderats von B._____ zur Gemeindeversammlung vom 8.6.2016, S. 15 f.). Soweit diese Mittel aus der Leistungserbringung in den Jahren 2012 bis 2016 stammen, handelt es sich um die vorerwähnten «speziellen Reserven» gemäss den Rahmenleistungsverträgen. Die aktenkundigen BIAS-Abrechnungsformulare der GEF zeigen, wie jeweils die jährliche Über- oder Unterdeckung und der entsprechend «an die Abgeltungsreserven [BIAS] zuzuweisende Betrag» in Abhängigkeit von den effektiven Gesamtkosten und dem Betriebsbeitrag (GEF-Beitrag) bestimmt wurde (unpag. Vorakten AIS [act. 6A], Reg. 8 und 9): Übersteigt der GEF-Beitrag die Nettokosten 1 (= Total effektive Gesamtkosten abzüglich der Erträge aus Versicherungsrückerstattungen [SUVA, Krankentaggelder usw.]), ist diese Differenz zusammen mit den nicht verwendeten Erträgen aus Programmaktivitäten den Abgeltungsreserven zuzuweisen. Sind die Nettokosten 1 und der GEF-Beitrag gleich hoch, sind allein die nicht verwendeten Erträge aus Programmaktivitäten den Abgeltungsreserven zuzuweisen. Vermag der GEF-Beitrag die Nettokosten 1 nicht zu decken, ist der Fehlbetrag durch nicht verwendete Erträge aus Programmaktivitäten zu decken und bloss der allenfalls überschüssige Betrag den Abgeltungsreserven zuzuweisen.

5.

Strittig ist die Verrechnung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf Staatsbeiträge in der Höhe von Fr. 89'575.-- mit ausgewiesenen Reserven.

5.1 Die GSI gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass das AIS den Restsaldo des zugesprochenen Betriebsbeitrags 2019 zu Recht mit zweckgebundenen Reserven der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 268'727.-- verrechnet habe. Anhand der Akten erachtete sie für erstellt, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2017 von den Gemeinden B. _____ und C. _____ Reserven von Fr. 773'007.72 übernommen habe. Zwar seien hiervon Fr. 504'280.65 vor der Direktfinanzierung durch den Kanton ab dem Jahr 2012 gebildet worden und dürften demnach von der Beschwerdeführerin frei verwendet werden. Hingegen handle es sich beim Differenzbetrag von rund Fr. 268'727.-- um sog. Abgeltungsreserven BIAS, die aus nicht verwendeten Erträgen aus Programmaktivitäten und nicht verwendeten Mitteln für den Leistungsbereich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben geäuft worden seien; diese Abgeltungsreserven würden von den Rahmenleistungsverträgen 2016 erfasst, die die Gemeinden B. _____ und C. _____ mit dem Kanton geschlossen hätten (angefochtener Entscheid E. 4). Mit Abschluss des Übertragungsvertrags seien auch sämtliche Rechte und Pflichten der Gemeinden B. _____ und C. _____ aus dem Vertragsverhältnis mit dem Kanton auf die Beschwerdeführerin übergegangen (E. 5). Weil die so auf die Beschwerdeführerin übertragenen Reserven gemäss den Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton zweckgebunden (bzw. anrechenbar) gewesen seien, gelte für die Beschwerdeführerin Gleiches (E. 6). Demnach dürften die Reserven in der Höhe von rund Fr. 268'727.-- zur Reduktion des Staatsbeitrags 2019 herangezogen werden (E. 7, insb. 7.5 f.). Das AIS habe somit korrekterweise verfügt, dass der Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 null Franken betrage (E. 10).

5.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet demgegenüber, die fraglichen Mittel von den Gemeinden B. _____ und C. _____ mit einer Zweckbindung übernommen zu haben. Die betreffenden Reserven seien gar nicht Gegenstand des Übertragungsvertrags vom 8. August 2016 bzw. des dazugehörigen Nachtrags vom 19. Juni 2017 gewesen, welche die zu

übertragenden Vermögenswerte und Rechtsverhältnisse detailliert auflisteten. Da die zwischen 2012 und 2016 entstandenen Reserven in den Verträgen nicht explizit erwähnt würden, hätten sie nicht Bestandteil der übertragenen Aktiven und Passiven gebildet, sondern es hätte gemäss Art. 3 Abs. 4 des Nachtragsverfahrens werden müssen, wonach «allfällige in den Inventaren oder in den Listen nicht oder ungenügend bezeichnete Verpflichtungen» von der Beschwerdeführerin «einzelrechtsnachfolgeweise» übernommen würden. Eine solche Übernahme habe indes nicht stattgefunden bzw. hätte sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Abtretung von Forderungen und die Schuldübernahme nach Art. 164 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) zu richten. Hierfür seien jedoch «die Bedingungen nicht erfüllt», weil weder ein (in schriftlicher Form erforderlicher) Abtretungsvertrag noch ein Schuldübernahmevertrag vorliege. Mangels Übertragung der Reserven seien allfällige Ansprüche betreffend die zwischen 2012 und 2016 entstandenen Überdeckungen nicht an die Beschwerdeführerin, sondern vielmehr die damaligen Vertragspartnerinnen des Kantons, die Gemeinden B._____ und C._____, zu richten. Für die vorgenommene Verrechnung fehle es demnach an der Voraussetzung der Identität der Parteien bzw. ihrer wechselseitigen Forderungen gemäss Art. 120 OR, wobei diese Bestimmung einem allgemeinen Rechtsgrundsatz entspreche, der auch im öffentlichen Recht Geltung habe.

5.3 Die Frage, ob die strittigen Reserven (mit Zweckbindung) auf die Beschwerdeführerin übertragen worden sind, ist vorab durch Auslegung des Übertragungsvertrags mit Nachtrag zu beantworten (vgl. vorne E. 2.2, 3 und 4). Insoweit gilt, dass öffentlich-rechtliche Verträge grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie privatrechtliche Verträge auszulegen sind (BVR 2010 S. 180 E. 3.2.1; VGE 2022/141 vom 21.4.2023 E. 4.2, je auch zum Folgenden). Die Auslegung richtet sich daher in erster Linie nach dem empirisch festzustellenden übereinstimmenden wirklichen Willen der Vertragsparteien (Art. 18 Abs. 1 OR; empirische oder subjektive Vertragsauslegung). Ist ein solcher Wille nicht feststellbar, so ist der Vertrag gemäss Vertrauensprinzip nach dem mutmasslichen Willen auszulegen, das heisst so, wie er nach seinem Wortlaut und Zusammenhang sowie den gesamten Umständen verstanden werden durfte und musste (normative

oder objektivierter Vertragsauslegung; BGE 148 V 70 E. 5.1.1, 142 III 671 E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen). Ausgangspunkt sowohl der subjektiven als auch der objektivierten Auslegung ist der Wortlaut der Erklärungen, die jedoch nicht isoliert, sondern aus ihrem konkreten «Sinngefüge» heraus zu beurteilen sind (BGE 144 III 93 E. 5.2.1 f. [Pra 108/2019 Nr. 40], 142 III 671 E. 3.3, 142 III 239 E. 5.2.1 [Pra 107/2018 Nr. 7], je mit weiteren Hinweisen; Wolfgang Wiegand, in Basler Kommentar, 7. Aufl. 2020, Art. 18 OR N. 13 f., 18 f., auch zum Folgenden). Nachträgliches Parteiverhalten ist bei der Auslegung nach dem Vertrauensprinzip nicht von Bedeutung; es kann allenfalls auf einen tatsächlichen Willen der Parteien schliessen lassen (BGE 132 III 626 E. 3.1 mit Hinweisen). Für öffentlich-rechtliche Verträge gilt zudem der Auslegungsgrundsatz, dass im Zweifelsfall zu vermuten ist, die Behörden hätten keine Vereinbarung treffen wollen, die mit den von ihnen zu wahren öffentlichen Interessen im Widerspruch steht, und dass sich die andere Vertragspartei darüber Rechenschaft gab (BGE 144 V 84 E. 6.2.1, 135 V 237 E. 3.6, 122 I 328 E. 4e).

6.

6.1 Hier haben die Vertragsparteien im Einzelnen folgende vertraglichen Regelungen getroffen: Gemäss Übertragungsvertrag tritt die Beschwerdeführerin ab dem 1. Januar 2017 anstelle der Gemeinden als Vertragspartnerin von Leistungsverträgen im Bereich der sozialen und beruflichen Integration auf (Art. 4 Abs. 1). Gegenstand und Zweck der getroffenen vertraglichen Vereinbarung ist es, «den Übergang der Arbeitsverhältnisse, die Übertragung von Vermögenswerten sowie die Übertragung weiterer Rechtsverhältnisse» auf die Beschwerdeführerin zu regeln (Art. 1 Abs. 1). Unentgeltlich auf diese übertragen wurden so die «gemäss Inventar der Gemeinde» (Anhänge I und III) dem Verwaltungsbereich D._____ bzw. dem Dienstzweig E._____ zugeordneten Aktiven einschliesslich des ihnen dienenden Mobiliars (Anhänge II und IV; vgl. Art. 3), das von D._____ und E._____ beschäftigte Personal (allerdings gestützt auf neu abzuschliessende Arbeitsverträge; vgl. Art. 2) und die «weiteren ausschliesslich für [D._____ bzw. E._____] abgeschlossenen Verträge» gemäss den Anhängen V und VI, wobei insoweit auf Art. 181 OR verwiesen

wird (Art. 5 Abs. 1 und 2). Im Nachtrag wird unter dem Titel «Vor-
bemerkungen» festgehalten, dass die Beschwerdeführerin auf den 1. Januar
2017 «gemäss Übertragungsvertrag sämtliche Aktiven und Passiven, die Ar-
beitsverhältnisse sowie die Vertragsverhältnisse» des Verwaltungsbereichs
D._____ sowie des Dienstzweigs E._____ übernommen habe (Art. 1
Abs. 4). In Anhängen zum Nachtrag sollen «sämtliche Gegenstände des
Aktiv- und Passivvermögens sowie alle Verträge (Arbeits-, Miet- und andere
Dauerschuldverhältnisse)» aufgeführt werden, die zu den «zwei
Verwaltungseinheiten (D._____ und E._____) gehörten» und per 1.
Januar 2017 auf die Beschwerdeführerin übertragen wurden (Art. 3 Abs. 1
und 2). Allfällige darin nicht oder ungenügend bezeichnete Vermögenswerte,
die zu den zwei Verwaltungseinheiten D._____ und E._____
gehörten, sind von den Gemeinden «mittels unentgeltlicher Singularübertra-
gung noch auf die [Beschwerdeführerin] zu übertragen» (Art. 3 Abs. 3).
Diese übernimmt sodann «die Verpflichtungen sowie generell alle mit den
zwei Verwaltungseinheiten D._____ und E._____ zusammen-
hängenden Pflichten, unter vollständiger Entlastung der zwei Gemeinden». Allfällige in den Inventaren oder in den Listen nicht oder ungenügend be-
zeichnete Verpflichtungen werden von der Beschwerdeführerin «einzel-
rechtsnachfolgeweise übernommen», ohne dass hierfür eine Entschädigung
geschuldet wäre (Art. 3 Abs. 4).

6.2 In Bezug auf die streitbetroffenen Reserven ist den Akten Folgendes
zu entnehmen: Die Gemeinde C._____ hat der Beschwerdeführerin im
Jahr 2017 Zahlungen zur Übertragung der «Abgeltungsreserve
E._____» in der Höhe von Fr. 596'126.63 geleistet (vgl. Schreiben der
Gemeinde vom 7.11.2017, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 2 ganz hinten;
E-Mail des zuständigen Revisors der GEF vom 27.12.2017, unpag. Vorakten
AIS [act. 6A] Reg. 3). Seitens der Gemeinde B._____ ist eine Zahlung
von Fr. 226'879.09 an die Beschwerdeführerin aus «Abgeltungsreserve
resp. Spezialfinanzierung» aktenkundig (vgl. E-Mail des stv.
Finanzverwalters und Leiters Rechnungswesen der Gemeinde B._____
vom 14.12.2017 sowie E-Mail des zuständigen Revisors der GEF vom
27.12.2017, beide unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 3). Dementsprechend
hat die Beschwerdeführerin gemäss eigenen Angaben in ihrer
Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017 Reserven in der Höhe von

Fr. 823'007.72 ausgewiesen. Dieser Betrag entspricht der Summe der Zahlungen der Gemeinden aus Abgeltungsreserven und wurde vom Bereichsleiter Zentrale Dienste der Beschwerdeführerin auf Basis der Eröffnungsbilanz schlüssig hergeleitet (vgl. E-Mail vom 22.10.2018, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 5; vgl. auch Kto. 2960 «freiwillige Gewinnreserven» in der Bilanz vom 31.12.2017, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 10). Bei den der Beschwerdeführerin zugeflossenen Beträgen handelt es sich demnach um flüssige Mittel in der Höhe der bei den beiden Gemeinden im Zeitpunkt der Überführung der Verwaltungszweige bestehenden Abgeltungsreserven. Vom Saldo per Ende 2015 wurden die im Jahr 2016 bei der Leistungserbringung entstandenen Aufwandüberschüsse, die für die Barliberierung des Aktienkapitals der Beschwerdeführerin verwendeten Beträge von je Fr. 50'000.-- sowie weitere Kosten im Zusammenhang mit der Gründung der Beschwerdeführerin abgezogen. Demnach ergibt sich aus den Akten, dass diese Reserven von insgesamt Fr. 823'007.72 nach übereinstimmender Auffassung von Gemeinden und Beschwerdeführerin die aus Kantonsmitteln stammenden kumulierten Überschüsse aus Betriebsbeiträgen enthalten (vgl. vorne E. 4.4). Die Vorinstanzen gehen ihrerseits von einem um Fr. 50'000.-- tieferen Betrag der von den Gemeinden B._____ und C._____ übernommenen Abgeltungsreserven in der Höhe von Fr. 773'007.72 aus (angefochtener Entscheid E. 4; BIAS-Abrechnungsformular 2017, Ziff. 11, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 10), wobei sich auch aus den Erwägungen der GSI und jenen des AIS nicht ergibt, woher diese Differenz rührt. Da es auf die genaue Höhe der übertragenen Reserven für die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit indes nicht ankommt, braucht hierauf nicht weiter eingegangen zu werden.

6.3 Gestützt auf die geschilderte vertragliche Regelung und die Akten steht zunächst fest, dass beide Gemeinden ihre Abgeltungsreserven zusammen mit den übrigen Aktiven der Verwaltungszweige D._____ und E._____ auf die Beschwerdeführerin übertragen haben, selbst wenn diese Guthaben weder im Vertrag selber noch in zugehörigen Inventaren oder Listen ausdrückliche Erwähnung finden. Weiter ist erstellt, dass die als Abgeltungsreserven übertragenen Mittel auch die «spezielle Reserve (Abgeltungsreserve BIAS)» umfasst hat, die die Gemeinden aus Betriebsbeiträgen des Kantons geäufnet haben und für die gemäss

Leistungsverträgen eine Zweckbindung besteht. Zu klären bleibt damit noch die zwischen den Parteien strittige Frage, ob der Beschwerdeführerin mit den aus Kantonsmitteln stammenden Reserven auch deren Zweckbindung übertragen worden ist. Sie wäre insbesondere dann zu bejahen, wenn die Auslagerung der BIAS-Bereiche auf die Beschwerdeführerin eine Vermögens- oder Geschäftsübernahme nach Art. 181 OR darstellen würde (für Rechtsträgerschaften des öffentlichen Rechts findet nach wie vor Art. 181 OR und nicht die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung [Fusionsgesetz, FusG; SR 221.301] Anwendung; vgl. etwa Hurni/Bank, in Kren Kostkiewicz et al., Kommentar zum OR, 4. Aufl. 2023, Art. 181 N. 4).

6.3.1 Gemäss Art. 181 Abs. 1 OR wird, wer ein Vermögen oder ein Geschäft mit Aktiven und Passiven übernimmt, aus den damit verbundenen Schulden den Gläubigerinnen und Gläubigern verpflichtet, sobald die Übernahme diesen zur Kenntnis gebracht wurde. Von der Schuldübernahme nach Art. 181 OR werden alle mit dem übernommenen Vermögen oder Geschäft zusammenhängenden übertragbaren Schulden erfasst und dies unabhängig davon, ob sie der Übernehmerin oder dem Übernehmer bekannt sind. Allerdings regelt Art. 181 OR lediglich die Übertragung der Passiven eines Vermögens oder eines Geschäfts und nicht auch jene der Aktiven; insbesondere stellt die Bestimmung keinen Anwendungsfall einer Universalsukzession (Gesamtrechtsnachfolge) dar. Die Bestimmung kommt unter zwei Voraussetzungen zur Anwendung: Erstens muss ein Vermögen oder Geschäft mit Aktiven und Passiven übernommen werden und dabei die Übernahme der Passiven im Rahmen eines internen Übernahmevertrags (Art. 175 OR) zwischen den Vertragsparteien vereinbart werden. Zweitens muss die Schuldübernahme der Gläubigerschaft durch die Übernehmerin oder den Übernehmer mitgeteilt werden, wobei diese Mitteilung weder annahmebedürftig noch formgebunden ist (vgl. zum Ganzen Hurni/Bank, a.a.O., Art. 181 N. 1 ff.; Reetz/Graber, in Furrer/Schnyder [Hrsgs.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 181 N. 1 ff.).

6.3.2 Aus dem Wortlaut der Verträge zwischen den Gemeinden und der Beschwerdeführerin (vorne E. 6.1) geht nicht mit letzter Klarheit hervor, ob

die Übernahme eines Geschäfts oder Vermögens mit Aktiven und Passiven gewollt war: Dem Übernahmevertrag kann insoweit entnommen werden, dass «sämtliche» den Bereichen D._____ und E._____ «zugeordneten Aktiven gemäss Inventar» und das den Bereichen dienende Mobilium sowie die «weiteren ausschliesslich für [D._____ und E._____] abgeschlossenen Verträge» Gegenstand der Übertragung bilden (Art. 3 und 5 Abs. 1). Immerhin in Bezug auf die «weiteren Vertragsverhältnisse» wird dabei aber ausdrücklich auf Art. 181 OR verwiesen (vgl. Art. 5 Abs. 2). Im Nachtrag vom 19. Juni 2017 halten die Vertragsparteien fest, dass die Beschwerdeführerin auf den 1. Januar 2017 «sämtliche Aktiven und Passiven» der Bereiche D._____ und E._____ übernommen habe (Art. 1 Abs. 4) und dass in den Anhängen «sämtliche Gegenstände des Aktiv- und Passivvermögens sowie alle Verträge» aufgeführt seien, die mittels Übertragungsvertrag auf die Beschwerdeführerin übertragen wurden (Art. 3 Abs. 1). In den besagten Anhängen werden indes – soweit hier interessierend – lediglich die (materiellen und immateriellen) Sachanlagen aufgeführt (unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 2), jedoch keine (weiteren) Aktiven (wie etwa flüssige Mittel, Debitoren und Kontokorrente [soweit nicht mit übertragenen Vertragsverhältnissen zusammenhängend] oder Finanzanlagen) und insbesondere auch keinerlei Passiven aufgelistet. Nichtsdestotrotz wird weiter vereinbart, dass die Beschwerdeführerin die «Verpflichtungen sowie generell alle mit den zwei Verwaltungseinheiten D._____ und E._____ zusammenhängenden Pflichten, unter vollständiger Entlastung der zwei Gemeinden» übernimmt (Art. 3 Abs. 4 Satz 1). In einem gewissen Widerspruch dazu wird zwar festgehalten, dass nicht (oder ungenügend) bezeichnete Verpflichtungen von der Beschwerdeführerin «einzelrechtlich nachfolgende» übernommen würden (Art. 3 Abs. 4 Satz 2). Die vorangehende Wendung in Art. 3 Abs. 3, dass «allfällige in den Inventaren oder in einer dem Nachtrag beigelegten Liste nicht oder ungenügend bezeichnete Vermögenswerte, die zu den zwei Verwaltungseinheiten D._____ und E._____ gehörten, mittels unentgeltlicher Singularübertragung *noch* auf die [Beschwerdeführerin] zu übertragen» sind, lässt aber erkennen, dass die Vertragsparteien auf eine integrale Übertragung aller betroffenen Aktiven und Passiven hinwirkten und namentlich nach Vollständigkeit der Anhänge strebten.

6.3.3 Das «Sinngefüge», in dem der Übertragungsvertrag und der Nachtrag dazu geschlossen wurden, ergibt so ein klares Bild: Die EG C._____ und die EG B._____ haben die Beschwerdeführerin gegründet, um die bisher von ihnen selber bereitgestellten Angebote zur sozialen und beruflichen Integration von Sozialhilfe beziehende Personen auszulagern. Ziel der Unternehmensgründung war es, dass die Beschwerdeführerin ab dem 1. Januar 2017 anstelle der beiden Gemeinden gegenüber dem Kanton als Vertragspartnerin von Leistungsverträgen im Bereich BIAS auftritt. Entsprechend dieser Zielsetzung erbringt die Beschwerdeführerin seit dem 1. Januar 2017 Leistungen in den Bereichen, die zuvor von den beiden Gemeinden abgedeckt worden sind (namentlich umfasst dies die Leistungsbereiche berufliche Integration, Perspektive auf berufliche Integration, soziale Stabilisierung, Abklärungsplätze sowie Abklärung, Vermittlung Nachbetreuung und Einzelmodule; vgl. Rahmenleistungsverträge 2016, Ziff. 2.4 bzw. Leistungsvertrag, Ziff. 2.2 f.). Die zuvor von den Gemeinden bereitgestellten Angebote werden von der Beschwerdeführerin im bisherigen Rahmen, an den bisherigen Standorten, mit den bisherigen Einrichtungen und – soweit ersichtlich – mit den bisherigen Angestellten weitergeführt (vgl. Bericht und Antrag des Gemeinderats C._____ vom 20.4.2016, Ziff. 2 Bst. g und Ziff. 5). In der gemeinsamen Medieninformation vom 11. August 2016 der Gemeinden B._____ und C._____ (einsehbar unter: <www.C._____.ch>, Rubriken «Medieninformation/Archiv») wird zudem ausgeführt, dass mit der personellen Zusammensetzung des Verwaltungsrats eine «kontinuierliche Weiterführung der bisherigen Betriebe» sichergestellt sei. Mit der Auslagerung ist somit ein in sich abgeschlossener Aufgabenbereich der Gemeinden integral auf die neu gegründete (beschwerdeführende) Aktiengesellschaft übertragen worden. Diese Auslagerung sollte nach dem klaren Willen der Gemeinden die bestehenden Verwaltungszweige mit dem ganzen ihnen zur Verfügung stehenden Vermögen und allen Verpflichtungen gegenüber Dritten umfassen. Hinweise, dass der Bereich der Abgeltungsreserven bzw. die diesen anhaftende Zweckbindung ausgenommen sein sollte, finden sich keine; im Gegenteil: Aus verschiedenen Dokumenten aus dem Zeitraum vor Vertragsschluss geht klar hervor, dass eine Übertragung der Abgeltungsreserven auf die Beschwerdeführerin gerade auch wegen der Zweckgebundenheit dieser Mittel

beabsichtigt war (Bericht und Antrag des Gemeinderats C._____ vom 20.4.2016, Ziff. 6; Mitteilungsblatt Nr. 146 des Gemeinderats von B._____ zur Gemeindeversammlung vom 8.6.2016, S. 15 f.). Insbesondere sollten die bei den Gemeinden vorhandenen zweckgebundenen Mittel ihrem eigentlichen Verwendungszweck zugeführt bzw. für die Ziele und Zwecke der Leistungserbringung im Bereich BIAS verwendet werden (Bericht und Antrag des Gemeinderats C._____ vom 20.4.2016, Ziff. 2 Bst. c.). Da es Sache der Gemeinde war, Aufgaben und Mittel der zu gründenden Gesellschaft zu bestimmen, kann auch aus Sicht der Beschwerdeführerin nichts anderes gewollt gewesen sein.

6.3.4 Auch wenn dies der Wortlaut von Übernahmevertrag und Nachtrag – trotz des punktuellen Verweises auf Art. 181 OR – nicht mit letzter Klarheit zum Ausdruck bringt, handelt es sich bei diesem Vertragswerk nach dem Gesagten mit Blick auf das «Sinngefüge» klarerweise um eine Vereinbarung zur Übernahme des gesamten operativen Geschäfts von D._____ und E._____, wobei nicht nur die (aufgeführten) Aktiven, sondern auch alle Passiven erfasst werden. Es wird damit ein organisch in sich geschlossener Teil des Vermögens der beiden Gemeinden bzw. ein von diesen betriebenes «Geschäft» im Sinn von Art. 181 OR übertragen (vgl. Hurni/Bank, a.a.O., Art. 181 N. 4; Reetz/Graber, a.a.O., Art. 181 N. 5; BGer 4A_256/2008 vom 29.10.2008 E. 4.3). Nicht von Bedeutung ist deshalb, dass die Übertragung der Zweckbindung der Abgeltungsreserven im Vertrag nicht ausdrücklich festgehalten wird; anders als bei den Aktiven, die nicht «universell» übertragen werden können, ist eine Auflistung der einzelnen betroffenen Passiven angesichts der Wirkungen von Art. 181 OR gerade entbehrlich (vgl. Hurni/Bank, a.a.O., Art. 181 N. 4; Reetz/Graber, a.a.O., Art. 181 N. 13; vorne E. 6.3.1). Die entsprechende Schuldübernahme durch die Beschwerdeführerin ist im Übrigen dem Kanton als Gläubiger der «speziellen Reserve (Abgeltungsreserve BIAS)» schon vorgängig mitgeteilt worden (vgl. E. 6.3.5 hiernach).

6.3.5 Die Gemeinden haben sich im Vorfeld der Auslagerung der Beschäftigungs- und Integrationsprogramme auf die Beschwerdeführerin intensiv mit den zuständigen kantonalen Behörden ausgetauscht. Dabei haben sie nicht nur abgeklärt, inwieweit die bestehenden zweckgebundenen Abgeltungsre-

serven zur Finanzierung der Projekt- bzw. Gründungskosten verwendet werden dürfen, sondern insbesondere auch die Übertragung der restlichen Abgeltungsreserven auf die neu zu gründende Trägerschaft geprüft (vgl. etwa gemeinsames Schreiben der Sozialabteilungen beider Gemeinden vom 20.11.2015, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 1). Das SOA hat den Gemeinden in der Folge zugesichert, die BIAS-Reserven dürften für die Finanzierung sämtlicher interner und externer «Fusionskosten» und insbesondere auch für die Liberierung des Aktienkapitals der zu gründenden AG verwendet werden; allenfalls verbleibende Reserven könnten dann auf diese übertragen werden (Schreiben vom 18.12.2015, unpag. Vorakten AIS [act. 6A] Reg. 1).

6.3.6 Schliesslich ist zu beachten, dass eine Übertragung der gesamten Abgeltungsreserven ohne Zweckbindung offensichtlich den Interessen der Gemeinden zuwiderlaufen würde (vgl. vorne E. 5.3). Eine entsprechende Vereinbarung hätte zur Folge, dass einerseits die Beschwerdeführerin auch die aus Kantonsbeiträgen stammenden Mittel frei verwenden könnte, andererseits aber die EG B._____ und die EG C._____ ihre Verpflichtungen aus den Rahmenleistungsverträgen 2016 gegenüber dem Kanton weiterhin zu erfüllen hätten. Die Gemeinden wären also zur Rückerstattung der Überdeckungen verpflichtet, obschon die entsprechenden Mittel bereits der Beschwerdeführerin zugeflossen sind. Dies kann nicht dem (mutmasslichen) Parteiwillen entsprechen, was auch die behördlichen Informationen im Hinblick auf die Verabschiedung der kommunalen Reglemente betreffend Gründung der Beschwerdeführerin deutlich zeigen (vorne E. 6.3.3).

6.4 Zusammenfassend steht fest, dass die Beschwerdeführerin anstelle der Gemeinden die Leistungserbringung im Bereich BIAS übernommen hat und ihr hierzu das gesamte operative Geschäft von D._____ und E._____ mit dem zugehörigen Anlagevermögen, den bereichsspezifischen weiteren Vertragsverhältnissen und den flüssigen Mitteln in der Höhe der per Ende 2016 bestehenden Abgeltungsreserven übertragen worden ist (vorne E. 6.1-6.3). Zudem ist mit Blick auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der vertraglichen Vereinbarung erstellt, dass die Vertragsparteien auch sämtliche Passiven von D._____ und

E._____ auf die Beschwerdeführerin übertragen haben, wobei dieser Übertragungswille (ebenfalls) die seitens der Gemeinden gegenüber dem Kanton bestehenden Verpflichtungen hinsichtlich der Abgeltungsreserven umfasste. Die Vorinstanz hat damit ohne Rechtsverletzung geschlossen, der vertragliche Vorbehalt der Rahmenleistungsverträge 2016, wonach die bestehenden Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags herangezogen werden dürften (vorne E. 3.5), sei auf die Beschwerdeführerin (mit)übergegangen bzw. sei ihr ebenfalls entgegenzuhalten (angefochtener Entscheid E. 5.6).

7.

Zu prüfen bleibt, ob der Kanton gestützt auf den hier anwendbaren Art. 15a StBG (vorne E. 3) zu einer Rückerstattung von Abgeltungsreserven mittels Verrechnung schreiten kann.

7.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und macht geltend, dass eine Überdeckung in kausaler Weise (ausschliesslich) dann entstehe, wenn die Leistungserbringerin die bezogenen kantonalen Mittel (Staatsbeiträge) nicht vollständig zur Finanzierung der anrechenbaren Betriebsaufwendungen verwendet und deshalb einen Überschuss erzielt habe. Nur soweit eine entsprechende Kausalität (bzw. eine unmittelbar und zweifelsfrei einzig auf zu hohe Beiträge des Kantons zurückzuführende Überdeckung) vorliege, sei eine «Rückforderung früherer Beiträge» bzw. eine «Leistungspreisreduktion» zulässig (Beschwerde S. 9 f.). Weiter ergebe sich aus den Materialien zu Art. 15a StBG, dass gegen Überdeckungen nicht grundsätzlich, sondern «erst dann etwas einzuwenden sei, wenn diese als «übermässiger Gewinn erscheine»». Eine Rückforderung bereits geleisteter Beiträge oder eine Verrechnung mit künftigen Beiträgen falle somit nur ausnahmsweise als «ultima ratio» in Betracht (Beschwerde S. 10 f.).

7.2 Nach dem (insoweit klaren) Wortlaut von Art. 15a Abs. 1 StBG liegt eine Überdeckung vor, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechen-

baren Betriebsaufwendungen abzüglich des allfällig anrechenbaren Betriebsertrags übersteigen (vgl. auch vorne E. 2.2 und E. 4.1 mit Verweis auf Leistungsvertrag, Ziff. 3.7. Abs. 1). Eine besondere Kausalität in dem Sinn, dass der Überschuss ausschliesslich auf nicht verwendete Staatsbeiträge zurückzuführen sein muss, ist der gesetzlichen Regelung nicht zu entnehmen (und ebenso wenig der vertraglichen Vereinbarung gemäss Leistungsvertrag, Ziff. 3.7. Abs. 1). Vielmehr entspricht eine Überdeckung der einfachen Differenz zwischen anrechenbaren Betriebsaufwendungen (abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags) und der Subventionszahlung. Damit werden weitere Einnahmen, also etwa Spenden und Beiträge Dritter, ausgeklammert (vgl. auch vorne E. 4.1), was dazu führt, dass sie dem Kantonsbeitrag für die Leistungserbringung vorgehen und dieser erst nachrangig zu verwenden ist. In diesem Sinn sind auch die von der Beschwerdeführerin erwähnten Materialien zu Art. 15a StBG zu verstehen (vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des StBG, in Tagblatt des Grossen Rates 2015, Beilage 7, S. 9 f.; Beschwerde S. 10). Ein solches Vorgehen entspricht dem (auch im institutionellen) Sozialhilferecht geltenden Subsidiaritätsprinzip, welches auf eine möglichst weitgehende Inanspruchnahme sämtlicher anderweitiger Ressourcen abzielt und der Sozialhilfe lediglich eine Auffüllfunktion zukommen lässt (vgl. Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 610 und 420; ders., Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 230, 416 f.; vgl. auch VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 5.3). Liegt eine Überdeckung im Sinn von Art. 15a Abs. 1 StBG vor, ist diese, vorbehältlich einer anderen Regelung in der besonderen Gesetzgebung, in der Beitragsverfügung oder im Leistungsvertrag (Abs. 2), zurückzufordern oder mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen (Abs. 3). Das Vorliegen einer Überdeckung führt damit ohne weiteres zur Rückforderung oder Verrechnung, ohne dass an diese Rechtsfolgen zusätzliche Voraussetzungen geknüpft wären. Eine Einschränkung in dem Sinn, dass nur «übermässige Gewinne» abzuschöpfen wären, sieht das Gesetz nicht vor.

7.3 In Form der auf die Beschwerdeführerin übertragenen zweckgebundenen Abgeltungsreserve liegt eine Überdeckung nach Art. 15a StBG vor, deren teilweise Verrechnung mit dem Betriebsbeitrag 2019 zulässig ist. Soweit sich dies nicht bereits aus der Regelung in Ziff. 3.7 Abs. 1 und 2 des Leistungsvertrags (vgl. vorne E. 4.1) gestützt auf Art. 15a Abs. 2 StBG erge-

ben sollte, wäre insoweit Art. 15a Abs. 3 StBG einschlägig, wonach eine Überdeckung zurückzufordern oder mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen ist. Die Vorinstanz hat damit zu Recht geschlossen, das AIS sei zur Verrechnung der bei der Beschwerdeführerin bestehenden zweckgebundenen Reserven mit dem Saldo zu Gunsten der Beschwerdeführerin aus dem Betriebsbeitrag für das Jahr 2019 berechtigt (angefochtener Entscheid E. 7.6).

8.

Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin und wird, da sie in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegner

und mitzuteilen:

- Einwohnergemeinde C. _____
- Einwohnergemeinde B. _____

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.