



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Rathausgasse 1
Postfach
3000 Bern 8
+41 31 633 79 20 (Telefon)
+41 31 633 79 09 (Fax)
info.gsi@be.ch
www.be.ch/gsi

Referenz: 2020.GSI.547 / stm, pz, kr

Beschwerdeentscheid vom 13. Januar 2021

in der Beschwerdesache

X.____

Beschwerdeführerin

gegen

Alters- und Behindertenamt (ALBA), Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Ablehnung Gesuch um Gewährung eines Staatsbeitrags für das Jahr 2020

(Verfügung der Vorinstanz vom 13. Februar 2020)

I. Sachverhalt

1. Am 26. September 2019 beantragte X.____ von der Institution Y.____ (fortan: Beschwerdeführerin) beim Alters- und Behindertenamt (ALBA, fortan: Vorinstanz) den Abschluss eines Leistungsvertrages ab dem Jahr 2020 sowie die Finanzierung von fünf Tagesstättenplätzen durch die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI). Die Vorinstanz wies das Gesuch mit Verfügung vom 13. Februar 2020 ab.

2. Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 5. März 2020 bei der GSI Beschwerde erhoben. Darin beantragt sie, dass statt des ablehnenden Entscheides für ihre Institution ein Staatsbeitrag in Form eines Leistungsvertrages zu sprechen sei.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GSI leitet,¹ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Innert einmalig erstreckter Frist beantragt die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 12. Mai 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Februar 2020. Diese Verfügung ist gemäss Art. 28 StBG², Art. 10 SHG³ und Art. 44 HEV⁴ i.V.m. Art. 60 Abs. 1 Bst. a und Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁵ bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 5. März 2020 zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerdeführung befugt (Art. 65 VRPG).

¹ Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121)

² Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

³ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

⁴ Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

1.3 Auf die gemäss Art. 67 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.4 Die GSI prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GSI steht somit volle Kognition zu.

2. Argumente der Verfahrensbeteiligten

2.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, ihre Institution sei seit fünf Jahren im Bereich Tagesstruktur für Beeinträchtigte tätig. Das Angebot richte sich an Menschen, welche kleine Gruppen und eine enge Betreuung benötigen würden. Es sei möglich, das Angebot auch nur für wenige Stunden in Anspruch zu nehmen. Ihre familiäre Einrichtung biete höchstens fünf Menschen pro Halbtag einen Platz und sinnstiftende Arbeit. Oberstes Ziel sei die selbstbestimmte Förderung. Die Kosten würden durch selbstbezahlende Menschen, verkaufte Artikel, Sozialämter sowie Spenden und die Gönnerschaft gedeckt. Alle Menschen sollten eine sinnvolle, von ihnen gewünschte zielgerichtete Tagesstruktur erhalten und könnten aus einem sehr reichhaltigen Angebot an Beschäftigungs-, Förder- und Wiedereingliederungsmöglichkeiten gemäss ihren eigenen Zielsetzungen und Problematik auswählen. Zusätzlich biete die Institution jährlich ein eigenes Kursprogramm mit vorwiegend handwerklichen Schwerpunkten für Erwachsene an. Dieses Programm werde auf Wunsch auch für Kinder durchgeführt. Überdies umfasse das Angebot eine Coaching-Begleitung.⁶

2.2 Mit Verfügung vom 13. Februar 2020 hat die Vorinstanz das Gesuch um Gewährung eines Staatsbeitrages und den Abschluss eines Leistungsvertrages für das Jahr 2020 abgewiesen. Zur Begründung legt sie dar, die Sozialhilfe beachte den Grundsatz der Subsidiarität. Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeute, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren würden, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig sei. Die GSI erhebe und analysiere regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten. Gestützt auf die Bedarfsanalyse plane sie die Leistungsangebote. Im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates stelle sie die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit. Zu diesem Zweck könne sie als zuständige Behörde mit den Institutionen als Leistungserbringer Leistungsverträge abschliessen. Neue Leistungsverträge schliesse sie nur ab, wenn im Tagesstättenbereich für erwachsene Menschen mit Behinderungen zusätzliche Leistungsangebote zur Versorgung erforderlich seien. Der Abschluss eines Leistungsvertrages setze somit einen Bedarf im entsprechenden Bereich voraus. Ein Anspruch auf Gewährung eines Staatsbeitrages in Form eines Leistungsvertrags bestehe nicht. Gemäss der

⁶ Antrag vom 26. September 2019, sowie «Kurzvorstellung des Konzeptes», Beilage zum Antrag

von der Vorinstanz durchgeführten Bedarfsabklärung gäbe es im Umkreis des Angebotes der Beschwerdeführerin für die von der Beschwerdeführerin angesprochene Zielgruppe (Menschen mit einer Beeinträchtigung) genügend Tagesstättenangebote. Da ein allfälliges Bedürfnis nach den von der Beschwerdeführerin angebotenen Plätzen bereits anderweitig abgedeckt sei, brauche es für eine bedarfsgerechte Versorgung keine neuen Leistungsangebote.

2.3 Mit Beschwerde vom 5. März 2020 macht die Beschwerdeführerin geltend, die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Februar 2020 enthalte entscheidende Fehler. So würden die Klientinnen und Klienten nicht generell einen Halbtage, sondern nach Bedarf einmal pro Woche zwei Stunden bis mehrmals pro Woche fünf Stunden oder mehr in der Institution der Beschwerdeführerin verbringen. Die Sozialhilfe wolle laut Gesetz die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes. Leider gebe es in der Gesellschaft Menschen, die durch alle vorgesehenen Netze fallen würden. So werde die Einrichtung der Beschwerdeführerin von Klientinnen und Klienten besucht, welche aus verschiedenen Institutionen herausgefallen seien, da sie wegen ihrer Beeinträchtigung nicht regelmässig und nicht mehrere Stunden am Stück arbeiten könnten. Genau für sie sei das Angebot der Beschwerdeführerin vorgesehen. Bei der Analyse des Bedarfs an Leistungsangeboten sei der GSI offensichtlich die Region, in der sich die Institution der Beschwerdeführerin befinde, verloren gegangen, da sie von regionalen Ärzten, Psychiatern, Sozialdiensten und der Psychiatriespitex immer wieder Anfragen für freie Plätze in ihrer Institution erhalte. Somit sei durchaus ein Bedarf vorhanden. Die Beschwerdeführerin sei überzeugt, dass sie unbedingt zu dem Leistungsangebot der GSI gehören müsse, da ihr in der Region Z.____ ansonsten keine ähnliche Institution bekannt sei, welche ein derart personenzentriertes und bedürfnisgerechtes Angebot bereitstelle.

2.4 In der Beschwerdevernehmlassung vom 12. Mai 2020 führt die Vorinstanz ergänzend aus, sie sei von dem für finanzierte Tagesstättenangebote üblichen Leistungsumfang von mindestens 2.5 Stunden pro Klient pro Tag ausgegangen, da die Beschwerdeführerin den Leistungsumfang im Gesuch nicht dargelegt habe. Der Umstand, dass die Klientinnen und Klienten die Institution nicht regelmässig aufsuchen könnten und möglicherweise auf einen unverbindlichen Rahmen angewiesen seien, habe jedoch auf den Entscheid der Vorinstanz keinen Einfluss. Es treffe zu, dass die Vorinstanz ein «bedarfsgerechtes Angebot» in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sicherstellen wolle. Für erwachsene Menschen mit Behinderungen gebe dies das IFEG⁷ als grundsätzliche Aufgabe sogar folgendermassen vor: *«Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht»* (Art. 2 IFEG). Die Bereitstellung der Angebote erfolge gestützt auf Bedarfsa-

⁷ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26)

analysen und einer Bedarfsplanung, welche gemäss Art. 10 IFEG ein Konzept verlange. Das Behinderertenkonzept des Kantons Bern sei im Jahre 2011 durch den Bundesrat genehmigt worden. Seither würden die Umsetzungen dazu stetig weiterentwickelt.

Die Vorinstanz berücksichtige in ihren Analysen zum Bedarf die Zielgruppe (unterschieden werde zwischen Menschen mit kognitiven, psychischen, mehrfachen, körperlichen und/ oder Sinnes-Beeinträchtigungen) und den definierten Perimeter vergleichbarer Angebotskategorien (Wohnen mit Beschäftigung; Wohnen ohne Beschäftigung und Beschäftigung für Externe/Tagesstätte [nachfolgend: «BS/TS⁸-Plätze»]). Bezogen auf diese beiden Parameter stelle sie fest, dass ein ausreichendes Leistungsangebot an Tagesstättenplätzen für Menschen mit Beeinträchtigungen bestehe: Ausgehend davon, dass unter dem Gesichtspunkt der Erreichbarkeit für Tagesstättenplätze eine Distanz von 20 km zum Anbieter zumutbar sei, habe sie im Umkreis von 20 km zur Beschwerdeführerin geprüft, ob ein Leistungsanbieter mit bereits bestehendem Leistungsvertrag mit derselben Zielgruppe und derselben Angebotskategorie noch Aufnahmekapazitäten habe. Da es beispielsweise in A.____ (direkte Anbindungen ohne Umsteigen an ÖV, mit einer Dauer von 20 Min.) oder in B.____ Institutionen mit einem Leistungsvertrag gebe, welche noch über freie Tagesstättenplätze für die angesprochene Zielgruppe verfügen würden, sei die Vorinstanz zu ihrem in der Verfügung ausgeführten Schluss gekommen.

Die Ansicht, dass blossе Anfragen von platzierenden Stellen bereits einen Bedarf abbilden würden, teile die Vorinstanz nicht. Vielmehr zeige die Erfahrung, dass im Vorfeld von Platzierungen interessenshalber Anfragen gestellt, angefragte und freie Plätze anschliessend jedoch nicht besetzt würden.

Die Beschwerdeführerin beschreibe sich als personenzentriert und bedürfnisgerecht, was unbestreitbar wichtige Leitziele und methodische Ansätze seien, aber für die meisten Institutionen im Behinderertenbereich zutreffe und nichts Entscheidendes zu den Bedarfsanalysen der Vorinstanz beitrage.

Zusammenfassend habe die Bedarfserhebung ergeben, dass im Umkreis von 20 km des Angebots der Beschwerdeführerin genügend freie Tagesstättenplätze vorhanden seien. Damit bestehe im Perimeter der Beschwerdeführerin zur Versorgung von Menschen mit einer Beeinträchtigung kein Bedarf, mittels Abschluss eines Leistungsvertrags weitere Leistungsangebote bereitzustellen und zu finanzieren. Aus diesem Grund habe die Vorinstanz das Gesuch um Abschluss eines Leistungsvertrags rechtmässig abgewiesen.

⁸ Beschäftigung/Tagesstruktur

3. Streitgegenstand

Umstritten und zu prüfen (Streitgegenstand) ist vorliegend, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Abschluss eines Leistungsvertrags mit der Vorinstanz und auf Finanzierung von fünf Plätzen im Bereich «Beschäftigung für Externe / Tagesstätte (BS/TS)» durch den Kanton Bern hat.

4. Rechtsgrundlagen für den Abschluss eines Leistungsvertrags und die Finanzierung von fünf zusätzlichen Plätzen im Bereich BS/TS

4.1 Gemäss dem Grundsatz von Art. 2 IFEG gewährleistet jeder Kanton, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Laut Art. 10 Abs. 1 IFEG erstellt jeder Kanton gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV⁹ ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen im Sinne von Artikel 2. Das Konzept enthält u.a. die Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht, das Verfahren für periodische Bedarfsanalysen sowie die Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen (Art. 10 Abs. 2 Bst. a bis c IFEG).

4.2 Dem Behindertenkonzept des Kantons Bern¹⁰ lässt sich dementsprechend Folgendes entnehmen: Der Kanton Bern schafft die notwendigen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für ein bedarfs- und teilhabeorientiertes kantonales Versorgungssystem für erwachsene Menschen mit einer Behinderung. Das staatliche Handeln folgt dabei den Grundsätzen der Wirksamkeit, der Qualität sowie der Wirtschaftlichkeit und trägt den finanziellen Möglichkeiten des Kantons Rechnung. Sofern es zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten und regional ausgewogenen Leistungsangebots notwendig ist, kann der Kanton im Rahmen von flankierenden Massnahmen mit Leistungserbringenden Leistungsvereinbarungen abschliessen. Die Zusammenarbeit des Kantons mit den Leistungserbringenden orientiert sich an einem teilhabe- und bedarfsorientierten Versorgungssystem. Aufgabe des Kantons ist es, im Rahmen seiner Aufsichts- und Steuerungsfunktion eine quantitativ und qualitativ angemessene, regional ausgewogene und wirksame Versorgung zu gewährleisten.¹¹

4.3 Im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates stellt die GSI die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG). Dazu gehören die erforderlichen Angebote für erwachsene Menschen mit einem behinderungs-

⁹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

¹⁰ Behindertenkonzept des Kantons Bern (fortan: Behindertenkonzept), genehmigt mit RRB Nr. 122 vom 26. Januar 2011 einsehbar unter https://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/behinderung/Behindertenpolitik_Kanton_Bern.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenkonzept_de_fr_V5.2.pdf

¹¹ Behindertenkonzept S. 14 ff., 22

oder altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf (Art. 67 Abs. 1 SHG) wie namentlich die Leistungen von Wohn- und Pflegeheimen sowie von Beschäftigungs- und Tagesstätten (Art. 67 Abs. 2 Bst. b und e SHG).

4.4 Die GSI als operative kantonale Behörde erhebt und analysiert regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten, plant gestützt auf die Bedarfsanalyse die Leistungsangebote und erarbeitet umfassende Leitbilder. Sie berücksichtigt dabei die Planungsgrundlagen, Berichte und Daten der Gemeinden und der Leistungserbringer (Art. 59 SHG). Selbstverständlich kann sich die GSI dabei auch auf andere Grundlagen, beispielsweise auf solche von Fachorganisationen, abstützen. Die Planungen und Leitbilder haben Aufschluss zu geben über Angebote, Standards, Massnahmen, personelle Auswirkungen und Kostenfolgen usw. Die vom Regierungsrat gemäss Art. 13 SHG zu genehmigenden Planungen und Leitbilder müssen diesen Anforderungen genügen.¹²

4.5 Die Bereitstellung der Leistungsangebote erfolgt stets im Rahmen der übergeordneten Vorgaben, d.h., der vom Grossen Rat zur Verfügung gestellten Mittel einerseits und der strategischen Entscheide des Regierungsrates gemäss Art. 13 SHG andererseits. Die enger werdenden finanziellen Rahmenbedingungen bringen es mit sich, dass der Bedarf vermutlich nicht in allen Bereichen vollumfänglich gedeckt werden kann und dass deshalb verstärkt Prioritäten gesetzt werden müssen. Die GSI muss die Leistungen nicht selber anbieten und erbringen (das tut sie nur ausnahmsweise im Bereich der staatlichen Schulheime und der kantonalen Sprachheilschule Münchenbuchsee), sondern sie hat dafür zu sorgen, dass die Leistungen von Dritten, nämlich von öffentlichen und privaten Trägerschaften angeboten und erbracht werden. Zu diesem Zweck schliesst die GSI mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. e OrV GSI).¹³

4.6 Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe werden vom Kanton oder von den Gemeinden mit Beiträgen an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger abgegolten (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 SHG und Art. 25 Abs. 1 SHV¹⁴). Bei den Beiträgen des Kantons an die Leistungserbringer, die im Auftrag der GSI Leistungen anbieten und erbringen, handelt es sich um Staatsbeiträge (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 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. Sie werden als Finanzhilfen oder Abgeltungen gewährt (Art. 3 Abs. 1 StBG). Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass für deren Ausrichtung eine genügende Rechtsgrundlage besteht (Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG) und dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet sowie in der Lage ist, die Bedingungen und

¹² Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 20. Dezember 2000 (fortan: Vortrag SHG), S. 16 Art. 12, sowie S. 27 Art. 59

¹³ Vortrag SHG, S. 27 f. Art. 60

¹⁴ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

Auflagen zu erfüllen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c StBG). Die Beiträge werden durch Vertrag oder durch Verfügung gewährt (Art. 74 Abs. 2 SHG), die Ablehnung von Beitragsgesuchen erfolgt in jedem Fall mittels Verfügung (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBG i.V.m. Art. 25 Abs. 2 SHV).¹⁵

4.7 Staatsbeiträge lassen sich unterscheiden in Anspruchs- und Ermessenssubventionen: Auf Anspruchssubventionen besteht ein Rechtsanspruch, welcher den Subventionsempfängern durch Spezialgesetze eingeräumt wird. Sobald die spezialgesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung der Subvention erfüllt sind, ist die Behörde verpflichtet, einen Beitrag zu sprechen. Möglicherweise steht ihr ein Ermessen¹⁶ bei der Festsetzung der Beitragshöhe zu, keinesfalls aber ein Entschliessungsermessen bezüglich der Subventionsgewährung an sich.¹⁷ Demgegenüber steht der Behörde bei den Ermessenssubventionen ein Entschliessungsermessen zu, ob sie einen Beitrag ausrichten will oder nicht. Dabei ist die Behörde aber keineswegs völlig frei, sondern an die allgemeinen Verfassungsgrundsätze, insbesondere an das Willkürverbot, die Rechtsgleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden.¹⁸

4.8 Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen ist subsidiär (Art. 9 Abs. 1 SHG). Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG). Dementsprechend beauftragen Kanton und Gemeinden Dritte mit der Erbringung von Leistungen nur soweit, als diese es ohne Auftrag bzw. ohne Leistungsabgeltung nicht selber tun würden. Zudem berücksichtigen Kanton und Gemeinden bei der Beitragsgewährung (Leistungsabgeltung) an die Leistungserbringer deren Eigenmittel (vgl. Art. 75 Abs.2 SHG), und sie sorgen bei der Bereitstellung von Angeboten dafür, dass die Leistungserbringer bei der Verrechnung der kostenpflichtigen Leistungen den wirtschaftlichen Verhältnissen der Leistungsempfänger/innen Rechnung tragen.¹⁹

5. Würdigung

5.1 Die Beschwerdeführerin bietet Menschen jeden Alters mit Beeinträchtigung Tagesstruktur, Kurse und Coaching an. Die Tagesstruktur beinhaltet hauptsächlich handwerkliche Arbeiten. Es stehen fünf Arbeitsplätze zur Verfügung. Die Finanzierung der Tagesstätte erfolgt durch Beiträge der Teilnehmenden, Spenden sowie aus Erträgen der verkauften Produkte und Dienstleistungen.²⁰

¹⁵ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantons Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

¹⁶ Handlungsspielraum, siehe Erwägung 5.3 hiernach

¹⁷ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel, Rz. 171

¹⁸ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel, Rz. 172

¹⁹ Vortrag SHG, S. 16, Art. 9

²⁰ Vgl. Homepage Y.____ sowie Antrag vom 26. September 2019 mit «Kurzvorstellung des Konzeptes»

5.2 Der Kanton hat der Beschwerdeführerin bisher keine Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe übertragen. Die Beschwerdeführerin hat nur dann Anspruch auf Abschluss eines Leistungsvertrags und die Finanzierung von fünf Tagesstättenplätzen, wenn ein entsprechender, bisher ungedeckter Bedarf in der Region der Institution der Beschwerdeführerin im Bereich BS/TS besteht. Insoweit handelt es sich um eine Anspruchssubvention.

5.3 Der Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten wird, wie erwähnt, regelmässig durch die Vorinstanz erhoben und analysiert (Art. 59 SHG i.V.m. Art. 11 OrV GSI). Dabei kommt der Vorinstanz ein gewisses Ermessen zu. Unter Ermessen versteht man einen Handlungsspielraum, den der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden bei der Anordnung von Rechtsfolgen einräumt. Ermessen verschafft der Verwaltung die Möglichkeit, sich unter mehreren rechtlich zulässigen Handlungsalternativen für jene zu entscheiden, die optimal auf den Einzelfall passt.²¹ Auch wo der Gesetzgeber Ermessen zugesteht, darf die Behörde damit nicht nach Belieben verfahren. Gegenteil ist Ermessen immer pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben. Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot und Verhältnismässigkeit sind selbstverständliche Begleiter der Ermessensbetätigung; darüber hinaus ist besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die dort angelegten öffentlichen Interessen zu richten. «Freies» Ermessen gibt es nicht.²² Wird das Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt, kann dies – je nach Schwere des Fehlers – bloss Unangemessenheit bedeuten oder aber Rechtswidrigkeit:

- Bleibt eine Behörde innerhalb des rechtlich eingeräumten Ermessensspielraums, übt sie ihr Ermessen jedoch in einer Weise aus, die den Umständen des Einzelfalls nicht optimal entspricht und deshalb unzweckmässig ist, spricht man von Unangemessenheit.
- Verkennt eine Behörde Vorliegen oder Bedeutung eines Ermessensspielraums, liegt eine Rechtsverletzung vor (d.h. eine Verletzung der Norm, auf welche sich die rechtsanwendende Behörde stützt). Qualifizierte Ermessensfehler dieser Art können typischerweise als Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung oder Ermessensmissbrauch zutage treten.
 - Bei einer Ermessensüberschreitung beansprucht die Behörde Ermessen, wo gar keines besteht, trifft eine im Gesetz nicht vorgesehene Anordnung oder sprengt einen Ermessensrahmen.
 - Bei einer Ermessensunterschreitung schöpft die Behörde einen Ermessensspielraum nicht aus oder handhabt ihn auf unnötig schematisierende Weise; sie verzichtet von vornherein auf die Ermessensausübung oder wähnt sich gebunden, obwohl ihr das Gesetz Ermessen einräumt.

²¹ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 26 Rz. 3 ff.

²² Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 11

- Bei einem Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde zwar formell an die gesetzlichen Schranken, übt das Ermessen aber in einer Weise aus, dass die getroffene Anordnung dem Zweck der gesetzlichen Ordnung widerspricht oder Verfassungsgrundsätze des Verwaltungsrechts verletzt. Sachfremde, unverhältnismässige, rechtsungleiche, auch willkürliche oder treuwidrige Handhabung des Ermessens gehören hierher.²³

Auch wenn der Beschwerdebehörde vorliegend bei der Überprüfung der angefochtenen Verfügung die volle Kognition zukommt (vgl. Art. 66 VRPG), auferlegt sie sich bei der Angemessenheitsprüfung eine gewisse Zurückhaltung, weil die Vorinstanz als Fachamt bei der Bedarfsanalyse über spezielle Fachkenntnisse verfügt.²⁴

5.4 Vorliegend hat die Vorinstanz in der Region der Beschwerdeführerin eine Bedarfsanalyse durchgeführt. Dabei hat sie die Zielgruppe (unterschieden nach Menschen mit kognitiven, psychischen, mehrfachen, körperlichen und/oder Sinnes-Beeinträchtigungen) und den definierten Perimeter von vergleichbaren Angebotskategorien (BS/TS-Plätze) im Umkreis von 20 km (ausgehend vom Standort der Institution der Beschwerdeführerin in Y.____) berücksichtigt. Die Bedarfsanalyse hat ergeben, dass in diesem Perimeter vier Institutionen (in A.____) ebenfalls BS/TS-Plätze für Menschen mit Beeinträchtigung anbieten. Hiervon hatten zwei Institutionen (in A.____) am Stichtag noch deutlich freie Kapazitäten (Auslastung von 48.9 % und 31 % bei einem Auslastungsrichtwert von 100 %).²⁵ Anhaltspunkte, dass die Vorinstanz die Bedarfsanalyse nicht korrekt durchgeführt oder ihr Ermessen nicht korrekt ausgeübt hätte, sind keine ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht oder belegt. Da sich die Vorinstanz auf das Behindertenkonzept stützt, besteht ausserdem eine gewisse Gewähr dafür, dass die Bedarfsanalyse in einheitlicher Weise erfolgt und nur beim Vorliegen eines effektiven Bedarfs Leistungsverträge abgeschlossen werden.

Auch wenn die im Umkreis von 20 km bestehenden Angebote im BS/TS-Bereich allenfalls nicht exakt deckungsgleich mit dem Angebot der Beschwerdeführerin sind, handelt es sich dennoch um Tagesstättenplätze im BS/TS-Bereich für Menschen mit einer Beeinträchtigung. Die Institution der Beschwerdeführerin zeichnet sich zwar durch ein besonders personenzentriertes, bedürfnisgerechtes und damit – nach Einschätzung der Beschwerdeführerin – einzigartiges Angebot aus. Nach den unwiderlegten Angaben der Vorinstanz verfügen jedoch die meisten Institutionen im Behindertenbereich über ein besonders personenzentriertes und bedürfnisgerechtes Angebot, was gegen die Einzigartigkeit des Angebots der Beschwerdeführerin spricht. Weder aus der Möglichkeit der (besonders) flexiblen Nutzung der Institution der Beschwerdeführerin durch ihre Klientel noch aus dem Umstand, dass sie mehrere Anfragen erhalten hat, lässt sich ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf Abschluss eines Leistungsvertrages oder Finanzierung von fünf zusätzlichen Plätzen im Bereich BS/TS ableiten.

²³ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 13 ff.

²⁴ Vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, Art. 66 Nr. 4

²⁵ Vgl. Beschwerdevernehmlassung vom 12. Mai 2020 und Vernehmlassungsbeilagen 1 und 2

Massgebend ist vielmehr lediglich das Bestehen eines ähnlichen, vergleichbaren Angebots bzw. das Fehlen eines entsprechenden Bedarfs in der Region der Institution der Beschwerdeführerin. Die nachvollziehbar begründete und belegte Bedarfsanalyse der Vorinstanz hat ergeben, dass ein solches Angebot vorliegt und kein zusätzlicher Bedarf besteht. Zudem ist nicht erwiesen, dass das bestehende Angebot in der Region weniger personenzentriert, bedürfnisgerecht und flexibel ist als das Angebot der Beschwerdeführerin. Damit ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass vorliegend kein zusätzlicher Bedarf von Menschen mit Beeinträchtigungen an Plätzen im Bereich BS/TS besteht.

5.5 Zum selben Ergebnis führt eine Beurteilung im Lichte von Art. 9 Abs. 3 SHG: Danach muss der Kanton Leistungsangebote nur insoweit bereitstellen und finanzieren, als diese zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig sind (Prinzip der Subsidiarität). Besteht in der jeweiligen Region bereits (wie hier) ein genügendes Angebot, ist der Kanton Bern nicht gehalten, weitergehende Leistungen zu finanzieren.

5.6 Aus diesen Gründen ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass im Umkreis von 20 km des Standortes der Institution der Beschwerdeführerin bereits ein vergleichbares Angebot besteht und genügend freie Tagesstättenplätze im BS/TS-Bereich für Menschen mit Beeinträchtigungen vorhanden sind, weswegen kein Bedarf besteht, mittels Abschluss eines Leistungsvertrags weitere Leistungsangebote bereitzustellen und zu finanzieren.

6. Ergebnis

Die angefochtene Verfügung vom 13. Februar 2020 erweist sich damit als rechtmässig und die Beschwerde vom 5. März 2020 ist abzuweisen.

7. Kosten

7.1 Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV²⁶). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Anderen Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

²⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

Entsprechend dem Aufwand für das vorliegende Verfahren sind die Verfahrenskosten vorliegend auf CHF 800.00 festzulegen.

7.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG, d.h. Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften, haben im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 VRPG). Daher sind keine Parteikosten zu sprechen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 5. März 2020 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgelegt auf CHF 800.00, werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführerin, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Gesundheits-, Sozial- und
Integrationsdirektion

Pierre Alain Schnegg
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 2 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.