



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: 2021.GSI.1124 / stm

Beschwerdeentscheid vom 22. Dezember 2021

in der Beschwerdesache

Stiftung A.____

Beschwerdeführerin

gegen

Amt für Integration und Soziales (AIS), vormals Alters- und Behindertenamt (ALBA),
Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuch um Erhöhung der Platzzahl um elf zusätzliche Plätze und deren Finanzierung
(Verfügung der Vorinstanz vom 23. März 2021)

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Die Stiftung A.____ (fortan: Beschwerdeführerin) bezweckt die Errichtung und Führung einer Anlehr- und Dauerwerkstätte für behinderte Personen und stellt entsprechenden Wohnraum und geschützte Arbeits- und Ausbildungsplätze für erwachsene Menschen mit Unterstützungsbedarf zur Verfügung.¹ Gemäss Jahresleistungsvertrag 2021 und der Berechnungsgrundlage Leistungs- und Finanzplanung 2021 werden derzeit 89 Plätze vom damaligen Alters- und Behinderntenamt (ALBA; fortan: Vorinstanz) finanziert.²
2. Am 24. September 2020 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz die Finanzierung von elf zusätzlichen Arbeitsplätzen ab Leistungsvertrag 2021.
3. Mit Verfügung vom 23. März 2021 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 24. September 2020 ab, mit der Begründung, die Beschwerdeführerin verfüge über hinreichende Eigenmittel aus dem Schwankungsfonds, um die zusätzlichen elf Plätze für das Jahr 2021 zu finanzieren.
4. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 20. April 2021 bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI) Beschwerde und beantragte in der Hauptsache sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Gutheissung ihres Gesuchs.
5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GSI leitete,³ holte bei der Vorinstanz die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 19. Mai 2021 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.
6. Mit der Reorganisation der GSI per 1. August 2021 wurde das Rechtsamt in das Generalsekretariat überführt. Die Instruktion der Beschwerdeverfahren und die Erarbeitung von Beschwerdeentscheiden erfolgt daher neu durch die Rechtsabteilung des Generalsekretariats (Art. 7 Abs. 1 Bst. m OrV GSI⁴ i.V.m. Art. 14a DelDV GSI⁵). Die vorliegend zuständige Abteilung des ALBA wurde in die Abteilung Soziale Einrichtungen und Assistenz (SEA) des Amtes für Integration und Soziales (AIS) überführt (vgl. auch Art. 10 OrV GSI). Neu ist daher das AIS die Vorinstanz des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

¹ Vgl. Handelsregistereintrag der Beschwerdeführerin und Portrait auf der Homepage der Beschwerdeführerin, einsehbar unter: <www.[...].ch/.....>

² Vgl. unpaginierte Vorakten: Jahresleistungsvertrag 2021 und Berechnungsgrundlage Leistungs- und Finanzplanung 2021

³ 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; Version in Kraft bis 31. Juli 2021)

⁴ Verordnung vom 30. Juni 2021 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121)

⁵ Direktionsverordnung vom 17. Januar 2001 über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (DelDV GSI; BSG 152.221.121.2).

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 23. März 2021. Diese Verfügung ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁶ bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar (vgl. auch Art. 10 SHG⁷ und Art. 28 StBG⁸). Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 20. April 2021 zuständig.

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

1.3 Auf die gemäss Art. 67 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt der nachstehenden Erwägung – einzutreten.

1.4 Nebst dem sinngemässen Begehren um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und Gutheissung ihres Gesuchs vom 24. September 2020 beantragt die Beschwerdeführerin, die GSI solle für den Umgang mit Überdeckungen die Erläuterungen «Angemessene Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen» und das daraus abgeleitete Berechnungsschema konsequent anwenden. Auf den ersten Blick handelt es sich dabei um ein Begründungselement zum sinngemässen Antrag auf Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und Gutheissung des Gesuchs vom 24. September 2020. Aus der Beschwerdebegründung erhellt sich, dass dieses Begehren wohl aber darauf abzielt, dass die genannten Erläuterungen und das daraus abgeleitete Berechnungsschema auch in zukünftigen Fällen, in welchen die Vorinstanz Gesuche um Staatsbeiträge beurteilt, angewendet werden sollen. Soweit dieser Antrag demnach als eigenständiges Begehren zu betrachten ist, ist Folgendes festzuhalten: Im Beschwerdeverfahren vor der GSI sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Vorinstanz vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist. Soweit die Beschwerdeführerin die Anwendung der Erläuterungen auch bezüglich zukünftiger Sachverhalte beantragt, beschlägt dies nicht den Anfechtungsgegenstand, weshalb auf den entsprechenden Antrag nicht einzutreten ist.

⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁷ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

⁸ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

1.5 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. Streitgegenstand und Rechtsgrundlagen für die Beitragsgewährung

2.1 Umstritten und zu prüfen (Streitgegenstand) ist vorliegend, ob die Vorinstanz die Finanzierung der elf zusätzlichen Arbeitsplätze zu Recht verweigert hat.

2.2 Die Beschwerdeführerin erbringt Leistungen in der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG. Institutionelle Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen finanzielle Existenzsicherung, persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration sowie den Lebensbedingungen. Die GSI stellt im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG). Dazu gehören die erforderlichen Angebote für erwachsene Menschen mit einem behinderungs- 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).

2.3 Zwecks Bereitstellung der Leistungsangebote schliesst die Vorinstanz mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 Bst. I OrV GSI). Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrags oder Leistungsauftrags 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 und Art. 25 Abs. 1 SHV⁹).

2.4 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), weshalb das StBG anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 SHV). Das StBG stellt den «Allgemeinen Teil» des gesamten kantonalen Staatsbeitragsrechts dar und vereinheitlicht das in den diversen Spezialgesetzen geregelte Staatsbeitragsrecht durch allgemeine Grundsätze und Verfahren, ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen.

2.5 Vorliegend geht es um die Finanzierung von elf zusätzlichen Arbeitsplätzen bei der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz. Die Gewährung des dafür beantragten Staatsbeitrags richtet sich in erster Linie nach der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung: Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen nach SHG ist subsidiär (Art. 9 Abs. 1 SHG). Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet,

⁹ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG). Bei der Bemessung der Beiträge sind die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll und die Eigenmittel angemessen zu berücksichtigen (Art. 75 Abs. 2 SHG). Der Regierungsrat kann nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung, zur Tarifierung der Leistungen und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen (Art. 75 Abs. 3 SHG). Die Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer (Art. 28 Abs. 2 Bst. a SHV), Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHV) sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV). Überdies ist die GSI ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV).

3. Würdigung

3.1 Gemäss der von der Vorinstanz eingereichten «Abrechnung 2019» betragen die Rücklagen der Beschwerdeführerin per 31. Dezember 2019 CHF 1'297'503.35. Der Saldo dieses sog. Schwankungsfonds ist gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin unbestritten.¹⁰ Beim Schwankungsfonds handelt es sich um kumulierte Überdeckungen aus nicht verwendeten Staatsbeiträgen aus den Vorjahren.¹¹ Die Mittel im Schwankungsfonds sind Eigenmittel der Beschwerdeführerin und dienen neben dem Ausgleich von bereits realisierten und zukünftigen Unterdeckungen auch der Weiterentwicklung von Angeboten im Leistungsvertrag.¹² Damit ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin Ende 2019, welches das Referenzjahr für den Jahresleistungsvertrag 2021 darstellt, über einen Schwankungsfonds und damit über Eigenmittel in der Höhe von CHF 1'297'503.35 verfügte.

3.2 Wie oben (E. 2.5) dargelegt, werden Betriebskosten für institutionelle Leistungsangebote vom Kanton in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können. Die Beschwerdeführerin verfügte per Ende 2019 über Eigenmittel aus dem Schwankungsfonds in der Höhe von CHF 1'297'503.35. Dem stehen Betriebskosten für die zusätzlichen elf Plätze von CHF 195'926.15 gegenüber (elf Plätze multipliziert mit der Auslastung pro Platz von CHF 1'523.65, multipliziert mit dem Leistungspreis von CHF 11.69).¹³ Zwar stuft die Be-

¹⁰ Vgl. Beschwerde vom 20. April 2021, S. 1

¹¹ Vgl. unpaginierte Vorakten: Erläuterungen zur Beurteilung der Finanzierungsanträge der Einrichtungen und Organisationen sowie Ziff. 1.1 zu den Erläuterungen zum Jahresleistungsvertrag 2021 «Angemessene Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen

¹² Vgl. unpaginierte Vorakten: Jahresleistungsvertrag Ziff. 4.3

¹³ Vgl. angefochtene Verfügung Ziff. 3 und unpaginierte Vorakten: Berechnungsgrundlage Leistungs- und Finanzplanung 2021

schwerdeführerin ihre Eigenkapitalbasis als «eher bescheiden» ein. Die Sicherstellung der zusätzlichen Plätze kann jedoch angesichts des Saldos des Schwankungsfonds per Ende 2019 zumindest für das Jahr 2021 mit den Eigenmitteln der Beschwerdeführerin finanziert werden.

3.3 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie verfüge über keine Einnahmen, die nicht über die subventionierten Sparten abgerechnet würden. Deshalb sei eine Finanzplanung mit einem laufenden Verlust, wie von der GSI gefordert werde, nicht nachhaltig. Die gesetzlichen Grundlagen sehen vor, dass die Eigenmittel gegenüber den Beiträgen des Kantons vorrangig eingesetzt werden. Dies ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips und für die Vorinstanz vorliegend massgebend. Betriebswirtschaftliche Überlegungen, etwa dass eine Finanzplanung mit laufendem Verlust nicht nachhaltig sei, sind indessen unbeachtlich.

3.4 Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, mit den Erläuterungen «Angemessene Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen» sei ein nachvollziehbares Instrument für den Umgang mit Überdeckungen geschaffen worden. Soweit die Beschwerdeführerin damit verlangt, diese Erläuterungen seien für die Gewährung des vorliegend beantragten Staatsbeitrags anzuwenden, ist Folgendes festzuhalten: Wie die Vorinstanz zutreffenderweise ausführt, wird in den genannten Erläuterungen die Obergrenze der Rückstellungen im Schwankungsfonds bestimmt und die allfällige Rückzahlungspflicht geregelt. Die Erläuterungen äussern sich indessen nicht dazu, ob und in welcher Höhe die Vorinstanz – trotz vorhandenen Mitteln im Schwankungsfonds – Staatsbeiträge zu sprechen hat. Dies bestimmt sich einzig nach den anwendbaren Normen (vgl. oben E. 2.5). Damit kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie hätte sich bei der Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdeführerin auf die genannten Erläuterungen abstützen müssen.

In diesem Zusammenhang führt die Vorinstanz aus, dass die Beurteilung für eine zusätzliche Finanzierung nach den «Erläuterungen zur Beurteilung der Finanzierungsanträge der Einrichtungen und Organisationen» erfolge.¹⁴ In diesen Erläuterungen wird festgehalten, dass zusätzliche Mittel, welche den bisherigen Umfang der Betriebskosten übersteigen und nicht durch gebundene Eigenmittel (Rückstellungen aus Überdeckungen, sog. Schwankungsfonds sowie nicht zweckgebundene Spenden und Legate) finanziert werden können, unter gewissen Voraussetzungen zugesprochen werden.¹⁵ Für die vorliegend interessierende Frage wiederholen die Erläuterungen somit nur, was gesetzlich bereits geregelt ist: Die Betriebskosten werden vom Kanton nur soweit übernommen, als dass sie nicht mit den Eigenmitteln gedeckt werden können.

¹⁴ Vgl. vorinstanzliche Vernehmlassung, Ziff. 2.3

¹⁵ Vgl. unpaginierte Vorakten: Erläuterungen zur Beurteilung der Finanzierungsanträge der Einrichtungen und Organisationen

Der Vorinstanz ist zusammengefasst somit beizupflichten, dass die Erläuterungen «Angemessene Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen» vorliegend keine Anwendung finden. Vielmehr sind die «Erläuterungen zur Beurteilung der Finanzierungsanträge der Einrichtungen und Organisationen» bzw. die gesetzlich anwendbaren Bestimmungen massgebend. Darin ist keine Praxisänderung zu erblicken, wie die Beschwerdeführerin zu meinen scheint: Die Obergrenze des Schwankungsfonds und die allfällige Rückzahlungspflicht richtet sich noch immer nach den jährlich publizierten Erläuterungen zur «Angemessenen Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen». Für die Gewährung eines Staatsbeitrags sind hingegen nach wie vor die gesetzlichen Bestimmungen massgebend (vgl. oben E. 2.5).

3.5 Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sie im Jahr 2021 die Kriterien für die Rückzahlungspflicht bzw. eine Reduktion des Leistungspreises nicht erfülle. Trotzdem sei ihr im Laufe der Verhandlungen zum Leistungsvertrag die Bewilligung der zusätzlichen Plätze mit einer gleichzeitigen Reduktion des Leistungspreises angeboten worden. Dies widerspreche den Richtlinien und den vorgenommenen Berechnungen. Es mag zutreffen, dass die Beschwerdeführerin die Kriterien für die Rückzahlungspflicht bzw. die Reduktion des Leistungspreises im Jahr 2021 nicht erfüllt hat. Dies ist vorliegend aber nicht Teil des Streitgegenstands und damit nicht zu überprüfen. Gleiches gilt für allfällige Äusserungen im Rahmen der Vertragsverhandlungen; vorliegend kann nur überprüft werden, was verfügt und von der Beschwerdeführerin angefochten wurde. Im Übrigen wird weder substantiiert geltend gemacht noch ist ersichtlich, inwiefern ein solches Vorgehen den eigenen Richtlinien und den Berechnungen widerspricht.

4. Ergebnis

Die Beschwerde vom 20. April 2021 erweist sich nach dem Geschriebenen als unbegründet: Angesichts der Höhe des Saldos des Schwankungsfonds verfügt die Beschwerdeführerin über hinreichende finanzielle Eigenmittel, um die Betriebskosten für elf zusätzliche Plätze im Jahr 2021 zu decken. Somit hat die Vorinstanz in Anwendung der massgebenden Normen und des Subsidiaritätsprinzips die Finanzierung der Plätze zu Recht verweigert.

5. Kosten

5.1 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 GebV¹⁶). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn,

¹⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen vollumfänglich. Somit wird sie kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind auf pauschal festzulegen auf CHF 1'200.00.

5.2 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). 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). Demnach hat die Vorinstanz keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 20. April 2021 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'200.00, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald der 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
Regierungsrat

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 zwei 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.