



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Rathausplatz 1
Postfach
3000 Bern 8
+41 31 633 79 41 (Telefon)
+41 31 633 79 56 (Fax)
info.ra.gsi@be.ch
www.be.ch/gsi

Referenz: 2021.GSI.2348 / kr, ang

Beschwerdeentscheid vom 1. Februar 2023

in der Beschwerdesache

A.____

Beschwerdeführerin

vertreten durch **B.**____

gegen

Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern (AIS), Rathausplatz 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuch um Gewährung eines zusätzlichen Staatsbeitrags für Infrastrukturkosten

(Verfügung der Vorinstanz vom 23. August 2021)

I. Sachverhalt

1. A.____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bezweckt gemäss dem online verfügbaren Handelsregistereintrag die Schulung, Ausbildung, Betreuung und Erziehung schulbildungsfähiger geistig behinderter Kinder, Jugendlicher und junger Erwachsener.
2. Für die zwischen 1975 und 1978 erstellten Anlagen der Beschwerdeführerin wurde im Jahr 2008 wegen Sanierungsbedarf ein Unterhalts- und Entwicklungskonzept erstellt.¹ Am 25. Juni 2009 hat die Konsultationskommission den entsprechenden Projektantrag der Beschwerdeführerin genehmigt.²
3. Mit Verfügung vom 19. April 2010 hat die damalige Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) der Beschwerdeführerin für die Finanzierung von Wettbewerbskosten einen Kantonsbeitrag von höchstens CHF 385'000.00 à fonds perdu gewährt, respektive gemäss Abrechnung vom 1. September 2011 insgesamt CHF 369'317.90.³
4. Nach der Durchführung des Projektwettbewerbs bewilligte die damalige GEF am 13. September 2011 das Gesuch der Beschwerdeführerin um einen Kantonsbeitrag von CHF 497'926.00 für die Erstellung eines Vorprojekts mit Kostenschätzung für die Renovation und den Neubau der Anlage.⁴ Die Beschwerdeführerin hat in der Folge am 10. Mai 2012 ein Vorprojekt mit Kostenschätzung eingereicht.⁵
5. Mit Schreiben vom 25. Juni 2015 beantragte die Beschwerdeführerin beim damaligen Alters- und Behindertenamt (ALBA, heute Amt für Integration und Soziales (AIS); fortan: Vorinstanz) einen Projektierungskredit. Die gesamten Projektierungskosten schätzte die Beschwerdeführerin auf CHF 1'280'000.00, wobei die Kosten prozentual aufgrund der ausgewiesenen Flächen aufgeteilt wurden zwischen der Invalidenversicherung (IV) mit einem Anteil von 27.4 %, entsprechend rund CHF 350'000.00, und der damaligen GEF mit einem Anteil von 72.6 %, ausmachend rund CHF 930'000.00.⁶
6. Mit Schreiben vom 19. August 2016 stimmte die Vorinstanz aufgrund hoher Dringlichkeit einer vorzeitigen Baufreigabe zur Sanierung des Flachdachs mit dem Hinweis zu, dass die dafür anfallenden Kosten mit dem ausstehenden Gesamtsanierungsprojekt rückfinanziert werden könnten.⁷

¹ Vgl. Verfügung Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) vom 19. April 2010 (Vorakten)

² Stellungnahme Konsultationskommission vom 25. Juni 2009 (Vorakten)

³ Verfügung GEF vom 19. April 2010 (Vorakten); Abrechnung vom 1. September 2011 (Beschwerdebeilage 4)

⁴ Verfügung GEF vom 13. September 2011 (Vorakten)

⁵ Vgl. Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016, Sachverhalt Ziff. 3. (Vorakten)

⁶ Vgl. Verfügung Vorinstanz vom 23. August 2021, Sachverhalt Ziff. 1. (Beschwerdebeilage 1)

⁷ Vgl. Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016, Sachverhalt Ziff. 4. (Vorakten)

7. Mit Verfügung vom 5. Oktober 2016 gewährte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den beantragten Kantonsbeitrag (Projektierungskredit) in der Höhe von CHF 930'000.00.⁸

8. Nach mehreren Gesprächen zwischen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin in denen das geplante Bauprojekt, die Frage der Tragbarkeit, allfällige künftige Veränderungen von Angebot und Nachfrage sowie die Zusammenarbeit mit einer weiteren ortsansässigen Institution besprochen wurden, reichte die Beschwerdeführerin am 16. April 2019 ein Gesuch um einen Ausführungskredit Etappe 1 «Wohnen» ein.⁹

9. Mit Schreiben vom 2. September 2019 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass sie den Antrag dem Regierungsrat zur Bewilligung vorlegen werde. Für die Vorbereitung des Regierungsratsbeschlusses seien jedoch noch Anpassungen nötig. Zudem wies die Vorinstanz die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie mit dem Projekt in der vorliegenden Form ein erhebliches Refinanzierungsrisiko eingehe und die veranschlagten Kosten massiv über den als tragbar eingeschätzten Beträgen lägen.¹⁰

10. Anlässlich eines Gesprächs am 19. Dezember 2019 eröffnete die Vorinstanz der Beschwerdeführerin, dass sie das Projekt der Regierung nicht zur Annahme empfehlen könne. Gründe hierfür seien die fehlende Refinanzierbarkeit der hohen Investitionskosten sowie die fehlende Nutzungsflexibilität der zu sanierenden Gebäuden.¹¹

11. In der Folge beantragte die Beschwerdeführerin am 25. September 2020 bei der Vorinstanz, es seien ihr Unterhaltsinvestitionen in der Höhe von CHF 6'064'216.00 zu gewähren, um die Sicherheit des Gebäudes und die Qualität der Dienstleistungen wiederherzustellen, respektive aufrecht zu erhalten.¹²

12. Mit Schreiben vom 19. November 2020 äusserte sich die Vorinstanz zum Antrag der Beschwerdeführerin wie folgt:

- Betreffend Ausgaben für die Planung des IV-Teils, prüfe sie eine Kostenübernahme mit einem Vertragszusatz im Leistungsvertrag 2021.
- Betreffend Schulanlage würden noch Abklärungen zu Kooperationsmöglichkeiten laufen, weshalb diesbezüglich auf den Antrag nicht eingegangen werde. Für die Kosten für das Angebot «Wohnen» von rund CHF 3 Mio. müsse die Beschwerdeführerin ein Investitionsbeitragsgesuch stellen, das zum Beschluss in den Gesamtregierungsrat gebracht werden

⁸ Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 (Vorakten)

⁹ Vgl. Aktennotiz vom 23. November 2018, E-Mail Vorinstanz vom 21. Dezember 2018, Aktennotiz vom 15. März 2019 und Schreiben Vorinstanz vom 2. September 2019 (Vorakten)

¹⁰ Schreiben Vorinstanz vom 2. September 2019 (Vorakten)

¹¹ Aktennotiz vom 19. Dezember 2019 (Vorakten)

¹² Gesuch vom 25. September 2020 (Vorakten)

müsse. Weiter wies sie darauf hin, dass der beantragte Kantonsbeitrag mit dem Direktionswechsel und der Implementierung der Subjektfinanzierung rückerstattungspflichtig werde.¹³

13. Am 24. November 2020 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz die Rückerstattung der anteilmässigen Planungskosten von CHF 282'706.40, welche mittels den dafür vorgesehenen IV-Infrastrukturkosten finanziert worden seien, sowie die Rückerstattung der vorfinanzierten Kosten für die dringliche Flachdachsanieung im Jahr 2016 von CHF 90'127.20. Weiter ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz, die Beteiligung an den von ihr vorfinanzierten Kosten für die Phase 4 im Umfang von CHF 493'453.90 zu prüfen.¹⁴

14. In ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2020 führte die Vorinstanz bezugnehmend auf die Anträge der Beschwerdeführerin vom 25. September 2020 und vom 24. November 2020 folgendes aus:

- Das Gesuch um Kostenübernahme für die aufgestauten Unterhaltsarbeiten könne in der gestellten Form nicht genehmigt werden. Dennoch müssten für die kurzfristige Fortführung des ordentlichen Betriebs Massnahmen ergriffen werden. Es handle sich dabei um Unterhaltsarbeiten ohne Investitionscharakter, folglich seien diese Kosten dem Betrieb zuzuordnen. Da die zu erwartenden Kosten nicht mit den bisher geltenden Leistungspreisen gedeckt werden könnten und aufgrund des Projektabbruchs nur spärliche Mittel für den Unterhalt vorhanden seien, schlage sie der Beschwerdeführerin eine Erhöhung der Leistungspreise vor, womit ihr jährlich zusätzliche Mittel von CHF 242'00.00 für das Angebot Schule und CHF 260'000.00 für das Angebot Wohnen zur Verfügung stehen würden.
- Betreffend Rückerstattung der mittels IV-Infrastruktur gelder finanzierten Planungskosten von CHF 282'706.40 sei zu berücksichtigen, dass die Projektierungskosten im Umfang von CHF 1'425'000.00 ausserplanmässig hätten abgeschrieben werden können. Gemäss der Abrechnung der Beschwerdeführerin würden mit dem Kantonsbeitrag bereits CHF 185'000.00 des Planungsaufwands für das Angebot der IV querfinanziert. Gemäss den Abrechnungsunterlagen würden sich die Planungskosten für die IV auf CHF 470'000.00 belaufen.
- Für die Kosten der Sanierung des Flachdachs könne die Beschwerdeführerin einen Investitionsbeitrag beantragen. Aufgrund der bestehenden Rückzahlungspflicht mit der Abschreibungsdauer ab Beschlussdatum sei jedoch der Vorteil, welcher der Beschwerdeführerin daraus erwachse, gering. Deshalb schlage sie vor, auf den Antrag zu verzichten und die entstandenen Kosten durch die erhöhten Leistungspreise als kompensiert zu betrachten.

¹³ Schreiben Vorinstanz vom 19. November 2020 (Vorakten)

¹⁴ Gesuch vom 24. November 2020 (Vorakten)

- Die Vorfinanzierung der Kosten für die Phase 4 sei ohne Beschluss des finanzkompetenten Organs und somit auf eigenes Risiko erfolgt, weshalb diese Kosten nicht rückerstattet werden könnten.¹⁵

15. Mit Schreiben vom 20. Januar 2021 teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz mit, dass sie mit dem Vorschlag der Erhöhung der Leistungspreise und den dadurch entstehenden jährlichen zusätzlichen Mitteln von rund CHF 502'000.00 einverstanden sei.¹⁶

16. Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 ergänzte die Beschwerdeführerin, dass sie den Entscheid betreffend Rückerstattung der Kosten für Planungs- und Sanierungsarbeiten nicht akzeptieren könne. Sie habe für die Phase SIA 31 bis 33 Infrastrukturgelder der IV verwendet. Aufgrund der unrühmlichen Planungsgeschichte und des ausschliesslich anhand der Vorgaben der GSI durchgeführten Planungsprozesses sei eine Finanzierungslücke für den IV-Bereich von CHF 285'000.00 entstanden. Da es sich um zweckgebundene Gelder handle, sei sie gezwungen, eine vollumfängliche Deckung zu fordern. Weiter führte sie aus, dass der Vorschlag der Vorinstanz, auf den Investitionsantrag für die Flachdachsanierung zu verzichten, nachvollziehbar sei und sie folglich diesbezügliche auf eine Eingabe verzichte.¹⁷

17. Am 4. bzw. am 16. Februar 2021 wurden mit Leistungsvertrag 2021 höhere Leistungspreise vereinbart, womit der Beschwerdeführerin für das Jahr 2021 mindestens CHF 500'000.00 mehr Staatsbeiträge zur Verfügung stehen.¹⁸

18. Die Vorinstanz hielt mit Schreiben vom 10. März 2021 an ihrer Einschätzung des Gesuchs um Rückerstattung der mittels IV-Infrastrukturgelder bezahlten Projektierungskosten fest. Sie wies darauf hin, dass eine Rückerstattung ausgeschlossen sei, da in den Beitragsverfügungen eine nachträgliche Subventionierung allfälliger Mehrkosten ausdrücklich ausgeschlossen worden sei. Zudem erlaube bereits die Leistungspreiserhöhung ohne Rückzahlungspflicht die Vornahme von Unterhaltsarbeiten, weshalb eine weitere Kostenübernahme nicht angemessen sei.¹⁹

19. Die Beschwerdeführerin beantragte am 1. April 2021 bezüglich ihrem Antrag um Rückforderung der bisherigen Kosten der Planungs- und Sanierungsarbeiten eine beschwerdefähige Verfügung.²⁰

20. Mit Verfügung vom 23. August 2021 hat die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 24. November 2020 um einen zusätzlichen Staatsbeitrag im Umfang von CHF 285'000.00 abgewiesen.²¹

¹⁵ Schreiben Vorinstanz vom 22. Dezember 2020 (Vorakten)

¹⁶ Schreiben Beschwerdeführerin vom 20. Januar 2021 (Vorakten)

¹⁷ Schreiben Beschwerdeführerin vom 27. Januar 2021 (Vorakten)

¹⁸ Vgl. angefochtene Verfügung vom 23. August 2021 (Beschwerdebeilage 1)

¹⁹ Schreiben Vorinstanz vom 10. März 2021 (Vorakten)

²⁰ Schreiben Beschwerdeführerin vom 1. April 2021 (Vorakten)

²¹ Vgl. angefochtene Verfügung vom 23. August 2021 (Beschwerdebeilage 1)

21. Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 22. September 2021 bei der GSI Beschwerde erhoben. Darin beantragt sie was folgt:

1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 23. August 2021 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdegegner sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin Beträge von mindestens CHF 372'800.00 sowie von CHF 6'000'000.00 zu bezahlen, jeweils samt Zins zu 5 % seit wann rechtens.
- 2.1 Eventualiter: Die Sache sei an den Beschwerdegegner zurückzuweisen zur vollständigen und korrekten Feststellung des Sachverhalts und zum Erlass einer neuen, wiederum anfechtbaren Verfügung.
3. Das Verfahren sei bis auf Weiteres zu sistieren.
- 3.1 Eventualiter: Es seien dem Unterzeichnenden die gesamten Vorakten zuzustellen und ihm eine angemessene Frist zur Beschwerdeergänzung einzuräumen.

Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge

22. Mit Verfügung vom 12. Oktober 2021 hat die Rechtsabteilung des Generalsekretariats der GSI, welche das vorliegende Verfahren leitet,²² das Verfahren antragsgemäss bis zum Eingang der Stellungnahmen des Amtes für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (BKD) und des Kantonalen Jugendamtes (KJA) der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) sistiert.

23. Am 29. November 2021 teilte die Beschwerdeführerin mit, die künftig zuständigen Ämter AKVB und KJA hätten ihr inzwischen mit Schreiben vom 21. September 2021 bzw. 1. November 2021 ausdrücklich zugesichert, dass sie ihr in den Jahren 2022 bis 2025 zusätzliche Betriebsbeiträge von jeweils CHF 242'000.00 bzw. CHF 258'000.00 gewähren würden. Daher reduziere die Beschwerdeführerin ihre bisherige Forderung von insgesamt CHF 6'372'800.00 um CHF 2'000'000.00 auf CHF 4'372'800.00. Die Beschwerdeführerin beantragte deshalb die Aufhebung der Sistierung und die Zusprechung der Forderung von CHF 4'372'800.00.

24. Mit Verfügung vom 30. November 2021 hob die Rechtsabteilung die Sistierung auf, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Dezember 2021 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf einzutreten sei.

²² Art. 7 Abs. 1 Bst. m der Verordnung vom 30. Juni 2021 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121) i.V.m. Art. 14a der Delegationsverordnung über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion vom 17. Januar 2001 (DelDV GSI; BSG 152.221.121.2) und Art. 6 Abs. 1 Bst. e des Organisationsreglements des Generalsekretariats der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (OrgR GS GSI)

25. Mit Verfügung vom 5. August 2022 wurde der Beschwerdeführerin Einsicht in die Vorakten gewährt. Die Beschwerdeführerin hat sich am 7. September 2022 zu den Ergebnissen der Akteneinsicht geäußert.

26. Die Vorinstanz hat mit Eingabe vom 21. Oktober 2022 die Vorakten ergänzt und zu der Eingabe der Beschwerdeführerin Stellung genommen.

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. August 2021. Diese Verfügung ist gemäss Art. 10 SHG²³ und Art. 28 StBG²⁴ i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG²⁵ bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 22. September 2021 zuständig.

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

1.3 Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.²⁶

1.4 Auf die gemäss Art. 67 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt von Erwägung 2 einzutreten.

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

2.1 Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstandes zulässig. Dieser braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht darüber hinausgehen. Streitgegenstand ist, was die beschwerdeführende Partei anbegehrt und die Behörde nicht zugestehen will. Zur

²³ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

²⁴ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

²⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁶ Vgl. Beschwerdebeilage 2

Bestimmung des Streitgegenstandes ist das Rügeprinzip massgebend. Konkret bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand durch ihre Eingaben. Der Streitgegenstand kann im Verlaufe des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitert, sondern höchstens eingengt werden. Ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Rügen sind unzulässig, auf sie ist nicht einzutreten.²⁷

2.2 Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung der Vorinstanz vom 23. August 2021. Darin weist die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 24. November 2020 um einen zusätzlichen Staatsbeitrag für die mit IV-Infrastrukturgelder bezahlten Planungskosten im Umfang von CHF 285'000.00 ab. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber eine Forderung in der Höhe von CHF 4'372'800.00 geltend.²⁸ Aus den Rügen geht hervor, dass die Beschwerdeführerin CHF 4 Mio. für die Finanzierung von aufgeschobenen Unterhaltsinvestitionen, CHF 90'127.00 für die vorgezogene Flachdachsanieierung und CHF 282'706.00 zur Deckung der mit IV-Infrastrukturgelder bezahlten Planungskosten beantragt.²⁹ Dies ergibt einen Totalbetrag von CHF 4'372'833.00 und nicht die in Rechtsbegehren Nr. 2 beantragten CHF 4'372'800.00. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um einen Rechnungsfehler handelt und die Beschwerdeführerin, wie in der Begründung der Beschwerde ausgeführt, insgesamt CHF 4'372'833.00 beantragen wollte.

2.3 Wie ausgeführt, ist einzig der zusätzliche Staatsbeitrag für die mit IV-Infrastrukturgelder bezahlten Planungskosten im Umfang von CHF 285'000.00 Gegenstand der angefochtenen Verfügung vom 23. August 2021. Die beantragten Staatsbeiträge für die Finanzierung von aufgeschobenen Unterhaltsinvestitionen im Umfang von CHF 4 Mio. sowie die CHF 90'127.00 für die vorgezogene Flachdachsanieierung gehen somit über das Anfechtungsobjekt hinaus. Insoweit ist nicht auf die Beschwerde einzutreten. Streitgegenstand und damit zu prüfen bleibt die Gewährung eines zusätzlichen Staatsbeitrags für die mit IV-Infrastrukturgelder finanzierten Planungskosten im von der Beschwerdeführerin beantragten Umfang von CHF 282'706.00.³⁰

Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin, soweit ersichtlich, im Rahmen des Verfahrens vor der Vorinstanz sowohl vom Antrag auf einen Staatsbeitrag für die Finanzierung von aufgeschobenen Unterhaltsinvestitionen als auch vom Antrag auf einen Staatsbeitrag für die vorgezogene Flachdachsanieierung abgesehen und auch keine neuen Investitionsbeitragsgesuche gestellt hat: Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 informierte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz, dass sie den Vorschlag der Vorinstanz, auf den Investitionsantrag für die vorgezogene Flachdachsanieierung zu verzichten, nachvollziehen könne und deshalb auf eine diesbezügliche Eingabe verzichte.³¹ Bezüglich

²⁷ Vgl. zum Ganzen: Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 72 N. 12 ff. sowie Daum, Art. 20a N. 5 ff.

²⁸ Vgl. Beschwerde vom 22. September 2021 und Eingabe Beschwerdeführerin vom 29. November 2021

²⁹ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. III. 7.

³⁰ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. III. 7.

³¹ Schreiben Beschwerdeführerin vom 27. Januar 2021 (Vorakten)

dem Antrag um einen Staatsbeitrag für Unterhaltsinvestition hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin im Schreiben vom 19. November 2020 darauf hingewiesen, dass auf den Antrag betreffend das Angebot Schule nicht eingegangen werde, da noch Abklärungen zu Kooperationsmöglichkeiten laufen. Für die Kosten für das Angebot Wohnen von rund CHF 3 Mio. müsse die Beschwerdeführerin ein Investitionsbeitragsgesuch stellen, das zum Beschluss in den Gesamtregerungsrat gebracht werde.³² Im Schreiben vom 22. Dezember 2020 führte die Vorinstanz weiter aus, dass sie das Gesuch in dieser Form nicht genehmigen könne. Für die kurzfristige Fortführung des ordentlichen Betriebs schlage sie jedoch eine Erhöhung der Leistungspreise von jährlich CHF 242'000.00 für das Angebot Schule und CHF 260'000.00 für das Angebot Wohnen vor.³³ Mit Schreiben vom 20. Januar 2021 teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz schliesslich mit, dass sie mit diesem Vorschlag einverstanden sei.³⁴

3. Argumente der Verfahrensbeteiligten

3.1 Gesuch vom 24. November 2020

Die Beschwerdeführerin begründete ihr Gesuch vom 24. November 2020 damit, dass ihr die Vorinstanz an der Sitzung vom 19. Dezember 2019 eröffnet habe, dass das Projekt nach 12 Jahren Planung nicht mehr unterstützt und dem Regierungsrat nicht zur Genehmigung vorgelegt werde. Die Verwendung der Infrastrukturgelder aus dem IV-Bereich, welche für die Planung gemäss den zwingenden Vorgaben seitens der GSI investiert worden seien, würden ihr nun für die dringliche Substanzerhaltung und Erneuerung der maroden Infrastruktur fehlen und müssten demzufolge zurückgefordert werden.

3.2 Verfügung vom 23. August 2021

Mit Verfügung vom 23. August 2021 hält die Vorinstanz zusammengefasst fest, die Beschwerdeführerin beantrage in der Sache einen zusätzlichen Staatsbeitrag in der Höhe von CHF 285'000.00 für aufgestaute, dringende Unterhaltsarbeiten.³⁵ Die Beschwerdeführerin habe grundsätzlich Anspruch auf Abgeltung der von ihr erbrachten Leistungen. Sollte sie den zusätzlichen Staatsbeitrag für den Betrieb und Unterhaltsarbeiten im IV-Bereich beantragen, wäre fraglich, ob zuständigkeitshalber überhaupt auf das Gesuch eingetreten werden könne. Zudem bestünde diesbezüglich weder ein Anspruch noch eine Rechtsgrundlage, da kantonale Leistungen immer subsidiär zu Leistungen der Sozialversicherungen seien. Mit anderen Worten könne der Unterhalt von Infrastruktur im IV-Bereich, wofür ein zweckgebundener Fonds aus Sozialversicherungsgeldern existiere, aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nie mit Staatsbeiträgen finanziert werden.³⁶

³² Schreiben Vorinstanz vom 19. November 2020 (Vorakten)

³³ Schreiben Vorinstanz vom 22. Dezember 2020 (Vorakten)

³⁴ Schreiben Beschwerdeführerin vom 20. Januar 2021 (Vorakten)

³⁵ Angefochtene Verfügung vom 23. August 2021, Ziff. B. 1.7 (Beschwerdebeilage 1)

³⁶ Angefochtene Verfügung vom 23. August 2021, Ziff. B. 3.1 (Beschwerdebeilage 1)

Soweit der zusätzliche Staatsbeitrag für den Betrieb im Leistungsvertragsbereich beantragt werde, sei festzuhalten, dass die genaue Höhe der Abgeltung weder gesetzlich vorgeschrieben noch eine Abgeltung der tatsächlichen Kosten vorgesehen sei. Dies ergebe sich auch aus der Begriffsbestimmung, dass Abgeltungen nicht zwingend alle finanziellen Lasten ausgleichen müssten, sondern diese nur mindern könnten. Daraus ergebe sich gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass der zuständigen Behörde gesetzlich ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im Einzelnen eingeräumt werde: Sie könne unter anderem den Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen bestimmen und festlegen, mit welchen sachlichen und personellen Mitteln die übertragenen Aufgaben zu erfüllen seien. Demgemäss vereinbare die Vorinstanz mit den Institutionen jährlich die Höhe der abgeltungsberechtigten Leistungspreiseinheiten pro Angebot mittels Leistungsvertrag, und zwar gestützt auf verschiedene Eckwerte. Die als Verhandlungsbasis beigezogenen Eckwerte würden grösstenteils auf Angaben und Unterlagen der Beschwerdeführerin beruhen. Die Vorinstanz überprüfe also die Staatsbeitragsgesuche im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und setze sie hierzu pro Institution in den Kontext der Erfahrungswerte aus den Vorjahren. Bei der Überprüfung des vorliegenden Gesuchs habe die Vorinstanz im Kontext der verschiedenen Eckwerte die Leistungspreise der Beschwerdeführerin für das Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr deutlich höher angesetzt. Damit sollten der Beschwerdeführerin im Jahre 2021 zusätzliche Abgeltungen von voraussichtlich rund CHF 500'000.00 zur Verfügung stehen. Inwiefern die vereinbarten Leistungspreise 2021 inklusive der damit gewährten Mehrmittel nicht ausreichen sollten, um den Betrieb vertragsgemäss zu führen, und die anstehenden dringenden Unterhaltsarbeiten auszuführen, begründe die Beschwerdeführerin nicht. Ihren Antrag beschränke sich auf die Begründung, dass die vormals korrekterweise aus dem IV-Infrastrukturfonds verwendeten zweckgebundenen Gelder für heutige Unterhaltsarbeiten fehlen würden. Damit sei weder ersichtlich noch werde vorgebracht, dass die vereinbarten Leistungspreise für die aufgestauten und im 2021 geplanten Unterhaltsarbeiten nicht ausreichen würden.³⁷ Ein Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge liege nach dem Gesagten nicht vor.³⁸

3.3 Beschwerde vom 22. September 2021

Mit Beschwerde vom 22. September 2021 macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe sich mit ungedeckten Planungskosten von rund CHF 282'706.00 konfrontiert gesehen, welche aufgrund des durch den Kanton verursachten Scheiterns des Bauprojekts nutzlos geworden seien, sich aber nicht mit den erwarteten Staatsbeiträgen hätten refinanzieren lassen.³⁹

³⁷ Angefochtene Verfügung vom 23. August 2021, Ziff. B. 3.2 (Beschwerdebeilage 1)

³⁸ Angefochtene Verfügung vom 23. August 2021, Ziff. B. 3.3 (Beschwerdebeilage 1)

³⁹ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. III. 7

Zur Begründung führt sie aus, die Sachverhaltsfeststellung sei unvollständig und würde es nicht erlauben, die gesamte Entwicklungsgeschichte zu erfassen und die relevanten Ereignisse und Informationen in der erforderlichen Weise vollständig zu erkennen. Insbesondere halte die Verfügung auch die von der Beschwerdeführerin mit verschiedenen Eingaben gestellten Forderungen unvollständig bzw. unklar fest. Basierend auf einem unklar bzw. unvollständig dargestellten Sachverhalt fehle eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage; die Verfügung sei daher behaftet mit einem Rechtsfehler, der ihre Aufhebung gebiete. Der Transparenz der gesamten Vorgänge nicht zuträglich sei auch das Vorgehen der Vorinstanz, mit der angefochtenen Verfügung einerseits sämtliche Forderungen der Beschwerdeführerin abzuweisen, ihr aber gleichzeitig mit dem Leistungsvertrag 2021 für Unterhaltsarbeiten zusätzliche Mittel von rund CHF 500'000.00 zu gewähren. Zugleich sei dieses Vorgehen aber auch als Eingeständnis der Vorinstanz zu verstehen, dass die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit nicht korrekt behandelt worden und ihr deshalb finanziell entgegen zu kommen sei.⁴⁰

Der Kanton Bern bzw. die hierfür zuständige Direktion sei über das Sanierungs- und Erneuerungsprojekt der Beschwerdeführerin ab 2009 stets vollumfänglich informiert gewesen und habe dieses ab Beginn offensichtlich auch befürwortet. Nur damit lasse sich erklären, dass der Beschwerdeführerin zwischen 2011 bis 2016 für Planungs- und Projektierungskosten mit formellen Beschlüssen des Direktors der GEF kantonale Beiträge von insgesamt fast CHF 1.8 Mio. gewährt worden seien. Unter diesen Umständen sei es nicht nur unverständlich und unglaublich, sondern gerade als krasser Verstoß gegen das Prinzip von Treu und Glauben zu werten, dass seitens des Kantons in völlig informeller Weise ein Projekt, welches seine Verantwortlichen zuvor während rund zehn Jahren begleitet und mit den erwähnten, namhaften Beiträgen unterstützt hätten, am 19. Dezember 2019 «gestoppt» und zum Scheitern gebracht worden sei. Das Verhalten der Verantwortlichen des Kantons verletze Art. 5 Abs. 3 BV⁴¹, welcher staatliche Organe zum Handeln nach Treu und Glauben verpflichte, und missachte Art. 9 BV, welcher das Grundrecht garantiere, von staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Vorliegend habe sich der Kanton widersprüchlich verhalten, indem er mit mehreren Verfügungen vorbehaltlos Beiträge an die Kosten des Sanierungs- und Erneuerungsprojekts der Beschwerdeführerin geleistet habe, bevor am 19. Dezember 2019 in völlig überraschender Weise ein «Stopp» des Projekts verkündet worden sei. Damit seien nicht nur massive personelle Aufwendungen der Beschwerdeführerin, sondern auch erhebliche finanzielle Vorinvestitionen zunichtegemacht worden. Als geradezu fadenscheinig müsse die für den Projektstopp vorgebrachte Erklärung bezeichnet werden, das Projekt erweise sich aufgrund «der sich verändernden Versorgungslandschaft» hin zu «künftig vermehrt ambulanten Betreuungsangeboten» als «problematisch». Es sei nicht nachvollziehbar, aufgrund welcher Fakten diese Aussage erfolgt sei, zumal die GSI im Behindertenbereich bekanntlich bis heute über keinerlei Versorgungsplanung verfüge, welche als Grundlage für konsistente Entscheide dienen könnte. Zudem dürfe der Beschwerdeführerin kein

⁴⁰ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 1

⁴¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

Nachteil daraus erwachsen, dass ihre Liegenschaften gemäss Auffassung der kantonalen Verantwortlichen angeblich über eine ungenügende Nutzungsflexibilität verfügen und die Bauten «nicht intelligent» erstellt worden seien, zumal sie seinerzeit unter erheblicher Mitwirkung und Mitverantwortung des Kantons errichtet worden seien.⁴²

Nicht nachvollziehbar seien die Ausführungen der Vorinstanz, welche wiederholt auf den «IV-Bereich» Bezug nehmen würden, für welchen der Kanton Bern nicht zuständig sei, beziehungsweise keine Beiträge leisten könne. Diese Argumentation sei deshalb unverständlich, weil sich die IV bereits 2008 aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb der Institutionen im Behindertenbereich zurückgezogen habe und die volle fachliche und finanzielle Verantwortung hierfür ab diesem Zeitpunkt den Kantonen übertragen worden sei. Gemäss ihrer Bilanz für das Jahr 2020 und entgegen den Ausführungen in der angefochtenen Verfügung bestehe bei der Beschwerdeführerin auch kein «zweckgebundener Fonds aus Sozialversicherungsgeldern». Selbst wenn ein solcher bestehen würde, könnte dessen Existenz die vollständige Verweigerung von kantonalen Beiträgen ohnehin nicht rechtfertigen. Korrekt wäre diesfalls vielmehr, derartige Mittel gemäss Art. 75 Abs. 2 aSHG⁴³ bei der Festsetzung der kantonalen Beiträge anzurechnen.⁴⁴

Zu bemängeln sei sodann, dass die Anordnung des Projektstopps am 19. Dezember 2019 in einer Weise erfolgt sei, welche den rechtlichen Anforderungen aus folgenden Gründen nicht genüge: Einerseits sei diese Anordnung in bloss mündlicher Weise in einer Sitzung erfolgt und somit informell. Nachdem zuvor mehrere beitragsgewährende Verfügungen durch den damaligen GEF-Direktor erfolgt seien, hätte auch die mit der Verweigerung von weiteren Investitionsbeiträgen verbundene Erklärung formell verfügt werden müssen. Andererseits sei die erwähnte Anordnung durch die damalige Vorsterherin der Vorinstanz erfolgt, welche hierzu nicht zuständig gewesen sei. Wie die Gewährung von Projektierungsbeiträgen hätte auch die zwangsläufig mit der Verweigerung von Beiträgen an das Sanierungs- und Erneuerungsvorhabens der Beschwerdeführerin verbundene Anordnung des Projektstopps durch den Direktor der GSI erfolgen müssen.⁴⁵

Zusammenfassend sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin mit erheblichem Aufwand während über zehn Jahren mit vollständigem Wissen der kantonalen Verantwortlichen ein bauliches Sanierungs- und Erneuerungsprojekt verfolgt habe, welches ebendiese kantonalen Verantwortlichen im Dezember 2019 in leichtfertiger Weise zum Absturz gebracht hätten. Unter diesen Umständen müsse der Kanton Bern nun die Beschwerdeführerin aber finanziell schadlos halten für ihre Aufwendungen

⁴² Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 3 f.

⁴³ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1); Version in Kraft vom 1. März 2021 bis 31. Dezember 2021, fortan aSHG

⁴⁴ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 5

⁴⁵ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 6

in der Höhe von rund CHF 372'800.00, welche sie im Vertrauen auf das jahrelange Verhalten der kantonalen Verantwortlichen getätigt habe.⁴⁶

Entgegen den unsubstantiierten Andeutungen in der angefochtenen Verfügung und aufgrund der Jahresrechnung 2020 der Beschwerdeführerin sei auch nicht ersichtlich, inwiefern beziehungsweise in welcher Höhe die Beschwerdeführerin über Eigenmittel verfügen sollte, welche im Sinne der Subsidiarität kantonalen Beiträge ihren vorliegend geltend gemachten Ansprüchen entgegenstehen würden.⁴⁷

3.4 Beschwerdevernehmlassung vom 29. Dezember 2021

In der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Dezember 2021 erklärt die Vorinstanz, die dem Gesuch um einen zusätzlichen Staatsbeitrag von CHF 285'000.00 vorangegangene Geschichte werde in der angefochtenen Verfügung nur kurz bzw. soweit zum Verständnis nötig wiedergegeben. Dies, da sich die Vorgeschichte auf ein Investitions- und Sanierungsprojekt beziehe, während vorliegend ein Gesuch um zusätzliche Staatsbeiträge zu beurteilen sei. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin könne daraus keine unvollständige Sachverhaltsfeststellung abgeleitet werden. Aus dem kurz wiedergegebenen Sachverhalt ergebe sich klar, dass der vorliegende Streitgegenstand durch Entscheide der Beschwerdeführerin bestimmt worden sei. Namentlich habe die Beschwerdeführerin trotz ausdrücklichem Hinweis seitens der Vorinstanz auf ein Investitionsbeitragsgesuch im Umfang von mehreren Millionen Franken verzichtet. Die Rüge der unvollständigen Sachverhaltsfeststellung sei damit teilweise sogar aktenwidrig.⁴⁸

Vorliegend sei nicht die langjährige Geschichte des Investitions- und Sanierungsprojektes zu beurteilen. Die Vorinstanz habe zudem, soweit in ihrer Zuständigkeit und Möglichkeit stehend, verschiedene finanzielle Zugeständnisse gemacht. Die Rügen der Verletzung von Treu und Glauben sowie des Willkürverbotes bezögen sich auf diese Vorgeschichte. Hinweishalber sei festzuhalten, dass die von der Beschwerdeführerin genannten, bereits ausgerichteten Beiträge für den Wettbewerb und die Projektierung keine Vertrauensgrundlage für die Projektgenehmigung darstellen würden und keinen präjudiziellen Charakter hätten. Die Beschwerdeführerin sei zudem zu keinem Zeitpunkt darüber im Irrtum gelassen worden, dass ihre Investitionen in die Planung, bis zum allfälligen Regierungsratsentscheid über einen Investitionskredit, auf eigenes Risiko erfolge. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin, sei an der Besprechung vom 19. Dezember 2019 das Projekt nicht durch die Vorinstanz gestoppt worden. Gestoppt worden sei das Projekt durch die Beschwerdeführerin, weil die Vorinstanz an der besagten Besprechung mitgeteilt habe, weder das vorliegende Investitionsprojekt noch eine allfällige Sonderfinanzierung aus fachlicher Sicht zur Genehmigung zu empfehlen.

⁴⁶ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 8

⁴⁷ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 9

⁴⁸ Beschwerdevernehmlassung vom 29. Dezember 2021 Ziff. 2.1

3.5 Beschwerdeergänzung der Beschwerdeführerin vom 7. September 2022

In der Beschwerdeergänzung vom 7. September 2022 bestätigte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen ihre bereits in der Beschwerde vom 22. September 2022 vorgebrachten Rügen.

Sie ergänzte, aus der Aktennotiz vom 23. November 2018 und dem Schreiben der Vorinstanz vom 2. September 2019 ergäben sich keine Hinweise darauf, dass der Kanton das Bauprojekt in Frage stellen würde. Im Gegenteil werde das Bestreben erklärt, die Bearbeitung des Projekts voranzutreiben, um dieses dem Regierungsrat zu unterbreiten. Weiter sei festgehalten, die baulichen Massnahmen seien verhältnismässig und für die Versorgungssicherheit wichtig. Die baufachliche Prüfung komme zu einem überwiegend positivem Ergebnis.⁴⁹

Das widersprüchliche Verhalten der Vorinstanz, das Bauprojekt nach über zehnjähriger Vorgeschichte nicht weiter zu unterstützen, vermöge auch einen allfälligen Beurteilungs- und Ermessensspielraum, auf welchen sich die Vorinstanz wiederholt berufe, keinesfalls zu rechtfertigen.⁵⁰ Das Verhalten sei auch angesichts der gemachten Eingeständnisse, wonach die Gebäude der Beschwerdeführerin «(vom Kanton in den 1970er-Jahren) nicht intelligent gebaut worden» und für die «nicht immer geradlinig» verlaufenen Planungsarbeiten «die kantonalen Behörden mitverantwortlich» seien, nicht hinzunehmen.⁵¹

Die Beschwerdeführerin habe namhafte eigene Mittel zur Finanzierung der Planungskosten parallel zur etappenweisen Gewährung kantonaler Beiträge aufgewendet, welche ihr jeweils mit formellen und rechtskräftigen Verfügungen des Direktors der GEF bzw. des Vorstehers der Vorinstanz zugesprochen worden seien. In die Beständigkeit dieser Verfügungen hätte die Beschwerdeführerin zweifellos vertrauen dürfen und es sei deshalb verfehlt, ihr in treuwidriger Weise wiederholt entgegenzuhalten, eigene Vorfinanzierungen würden «immer auf eigenes Risiko erfolgen».⁵² Aus der angefochtenen Verfügung sei auch deshalb eine Treuwidrigkeit ersichtlich, weil sie die Zusicherung der seinerzeitigen Vorsteherin der Vorinstanz ignoriere, der Beschwerdeführerin «hinsichtlich der bereits investierten Eigenmittel für die Planung des IV-Bereichs entgegenzukommen» (Aktennotiz über die Sitzung vom 19. Dezember 2019, S. 3).⁵³

Die beiden zuständigen kantonalen Ämter (AKVB/BKD und KJA/DIJ) hätten mit der Zusicherung, ihr in den Jahren 2022 bis 2025 zweckgebunden zusätzliche Betriebsbeiträge von CHF 242'000.00 beziehungsweise von CHF 258'000.00 zu gewähren, zumindest implizit auch eindeutig anerkannt, dass die Forderung der Beschwerdeführerin grundsätzlich begründet und

⁴⁹ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. B. 2. und 3.

⁵⁰ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 2.

⁵¹ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 3.

⁵² Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 5.

⁵³ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 5.

berechtigt sei. Darauf sei die Vorinstanz auch bezüglich des noch offenen Teils zu behaften. An dieser Teilforderung halte die Beschwerdeführerin unverändert fest.⁵⁴

3.6 Stellungnahme der Vorinstanz vom 21. Oktober 2022

Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme vom 21. Oktober 2022 aus, im Protokoll vom 23. November 2018 werde das Bauprojekt der Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen, das sei korrekt. Es werde aber geklärt, dass und teilweise wie sich die «Ausgangslage GEF betreffend Bauprojekte im Bereich Kinder und Jugendliche» verändert habe. So werde darauf verwiesen, dass auch für die Zeit nach dem Übergang in die Zuständigkeitsbereiche der Bildungs- und Kulturdirektion und der Direktion für Inneres und Justiz ab 2022, die finanzielle Tragbarkeit von Investitionsprojekten, gegeben sein müsse. Es sei genau diese Anforderung der langfristigen finanziellen Tragbarkeit, die durch das vorgelegte Investitionsprojekt nicht habe erfüllt werden können. In der Aktennotiz von der Besprechung vom 19. Dezember 2019 seien die negativen Einschätzungen der ordentlichen Refinanzierbarkeit des Projektes, vom Projektleiter und der damaligen Stiftungsratspräsidentin festgehalten. Aus Sicht der Vorinstanz werde ferner ihr Schreiben vom 2. September 2019 irreführend zitiert. Die zentrale Aussage des Schreibens sei, dass das Projekt, wie vorgelegt, voraussichtlich nicht refinanzierbar sei.⁵⁵

Die Erhöhung der Leistungspreise würden dem unverzüglichen Nachholen des vernachlässigten Gebäudeunterhalts dienen. Diese Mittel würden weder eine Kompensation für das nicht realisierte Investitionsprojekt noch ein Schuldeingeständnis repräsentieren.⁵⁶

4. Sachverhaltsfeststellung

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Sachverhaltsfeststellung sei unvollständig. Sie würde es nicht erlauben, die gesamte Entwicklungsgeschichte zu erfassen und die relevanten Ereignisse und Informationen in der erforderlichen Weise vollständig zu erkennen. Insbesondere halte die Verfügung auch die von der Beschwerdeführerin mit verschiedenen Eingaben gestellten Forderungen unvollständig beziehungsweise unklar fest.⁵⁷

4.2 Die Sachverhaltsfeststellung umfasst das Zusammentragen, Nachprüfen und Bewerten der Sachumstände (Tatsachen), die für die Rechtsanwendung entscheidungswesentlich sind. Die Behörde muss demnach nicht alles und jedes in Erfahrung bringen, was sich im Zusammenhang mit den interessierenden Lebensvorgängen abgespielt hat, sondern nur, was im Hinblick auf die Regelung des

⁵⁴ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 6.

⁵⁵ Stellungnahme Vorinstanz vom 21. Oktober 2022, Ziff. 1.2

⁵⁶ Stellungnahme Vorinstanz vom 21. Oktober 2022, Ziff. 2.

⁵⁷ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 1

Rechtsverhältnisses bedeutsam ist (rechtserheblicher Sachverhalt). Umstände, die auf den Verfahrensausgang keinen Einfluss haben, müssen nicht in das Verfahren eingeführt werden. Die verfügende Behörde hat die entscheidungswesentlichen Sachverhaltselemente von Amtes wegen zu erheben (Untersuchungspflicht; vgl. Art. 18 VRPG). Ihre Abklärungspflicht wird aber durch die Verpflichtung der Parteien zur Mitwirkung ergänzt (Mitwirkungspflicht; vgl. Art. 20 VRPG). Beweise, welche nicht dazu geeignet sind, das Beweisergebnis zu verändern oder den zu treffenden Entscheid zu beeinflussen, müssen nicht erhoben oder abgenommen werden (antizipierte Beweiswürdigung). Mit der Würdigung der Beweismittel und den sich daraus ergebenden tatsächlichen Schlussfolgerungen ist der massgebende Sachverhalt erstellt und die Sachverhaltsfeststellung abgeschlossen. Die Rechtsanwendung ist die Subsumtion des festgestellten Sachverhalts unter die einschlägigen Vorschriften.⁵⁸ Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände und/oder Beweismittel erhoben hat. Dass die Sachumstände unzureichend erhoben sind, muss auch angenommen werden, wenn der aktenkundige Sachverhalt nicht erklärte Widersprüche enthält. Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde auf einen aktenwidrigen oder nach den Beweisregeln nicht erhärteten Sachumstand abgestellt, die Beweismittel falsch gewürdigt oder einen rechtserheblichen Sachumstand nicht in das Beweisverfahren einbezogen hat.⁵⁹

4.3 Vorliegend ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf die Gewährung eines zusätzlichen Staatsbeitrags für die mit IV-Infrastrukturgeldern finanzierten Planungskosten von CHF 282'706.00 hat.⁶⁰ Um diesen Antrag im Gesamtzusammenhang zu prüfen, sind Kenntnisse über die Eckpunkte der Vorgeschichte, als rechtserheblich zu beurteilen. Es ist jedoch – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin – nicht erforderlich, die Vorgeschichte in allen Details zu kennen und zu würdigen, da letztlich nicht die Vorgeschichte, sondern der Antrag um einen zusätzlichen Staatsbeitrag zu beurteilen ist. Die Vorinstanz hat die wichtigsten Eckpunkte der Vorgeschichte in der angefochtenen Verfügung vom 23. August 2021 in Übereinstimmung mit den Vorakten aufgeführt. Auch die vorliegend massgebenden Eingaben der Beschwerdeführerin vom 25. September 2020, 24. November 2020, 20. Januar 2021 und vom 27. Januar 2021 sowie die entsprechenden schriftlichen Reaktionen der Vorinstanz vom 19. November 2020, 22. Dezember 2020 und vom 10. März 2021 hat die Vorinstanz in der Verfügung vom 23. August 2021 gewürdigt und in die Erwägungen einbezogen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz relevante Ereignisse oder Informationen insbesondere der Vorgeschichte nicht oder unzureichend berücksichtigt haben sollte. Die Beschwerdeführerin bringt weder vor, an was es ihr nach konkret mangelt, also in welcher Hinsicht die Sachverhaltsfeststellung unvollständig ist, noch stellt sie Beweisangebote oder reicht weitere Beweismittel ein. Daran ändert im Übrigen auch nichts, dass sich die eingereichten Vorakten als unvollständig erwiesen haben und erst nach entsprechender Rüge der Beschwerdeführerin nachgereicht wurden.

⁵⁸ Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 66 N 31, mit weiteren Hinweisen

⁵⁹ Herzog, a.a.O., Art. 66 N 32, mit weiteren Hinweisen

⁶⁰ Vgl. Erwägung 2. Streitgegenstand hiervor

Die Eingaben der Beschwerdeführerin befanden sich zwar nicht vollständig in den Vorakten, die Vorinstanz hat sie jedoch zweifelsohne gewürdigt und in den Erwägungen miteinbezogen. Nach dem Geschriebenen ist die Sachverhaltsfeststellung und die Würdigung nicht zu beanstanden. Die Rüge der unvollständigen Sachverhaltsfeststellung erweist als unbegründet.

5. Anspruch auf Gewährung eines Staatsbeitrags nach aSHG und StBG

5.1 Rechtliches

5.1.1 Per 1. Januar 2022 hat die Sozialhilfegesetzgebung grössere Änderungen erfahren. Es fragt sich daher, ob diese Änderungen auf den vorliegenden Fall anwendbar sind.

Das anzuwendende Recht bestimmt sich in erster Linie nach den übergangsrechtlichen Vorschriften des interessierenden Sacherlasses.⁶¹ Ist darin nichts Besonderes vorgesehen, gelten die allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln. Soweit sich altes und neues Recht hinsichtlich der interessierenden Fragen inhaltlich nicht unterscheiden, erübrigen sich vertiefte Erörterungen zur intertemporalrechtlichen Lage.⁶² Nach den allgemeinen Prinzipien des intertemporalen Rechts ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zur beurteilen. Wird ein Verwaltungsverfahren durchgeführt (Art. 50 ff. VRPG), ist demnach das Recht im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung massgebend («erstinstanzlicher» Verwaltungsakt). Nach anderer oft verwendeter Formulierung sind diejenigen Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben. Neues Recht entfaltet daher keine Rechtswirkungen auf Sachverhalte, die vor seinem Inkrafttreten abgeschlossen waren.⁶³ Ein Sachverhalt hat sich dann abschliessend verwirklicht, sobald die tatsächlichen Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben, zu einem Ende gekommen sind.⁶⁴ Soll in solchen Fällen ausnahmsweise dennoch neues Recht gelten, handelt es sich um eine Rückwirkung, die nach der bundesgerichtlichen Praxis nur unter mehreren Voraussetzungen, die kumulativ gegeben sein müssen, zulässig ist. Eine solche echte Rückwirkung muss im fraglichen Erlass ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt, zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein, und sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte bewirken. Steht ein nicht abgeschlossener Sachverhalt (sog. Dauersachverhalt) zur Beurteilung, ist die Anwendung von neuem Recht verfassungsrechtlich zulässig, auch wenn dabei auf Verhältnisse abgestellt wird, die noch unter der Herrschaft

⁶¹ Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Zürich 2016, Art. 7 Rz. 8

⁶² Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 25 N. 7, mit weiteren Hinweisen

⁶³ Daum, a.a.O., Art. 25 N. 8, mit weiteren Hinweisen

⁶⁴ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 Rz. 23

des alten Rechts entstanden sind; darin liegt keine bzw. eine unechte Rückwirkung, sofern dem nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen.⁶⁵

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin mit Gesuch vom 24. November 2020 einen Antrag um einen zusätzlichen Staatsbeitrag für die angefallenen und von ihr mit IV-Infrastrukturgeldern bezahlten Planungskosten beantragt. Die Planungskosten sind folglich vor dem 1. Januar 2022 entstanden. Zu beurteilen ist somit ein abgeschlossener Sachverhalt, der sich vor den Änderungen der Sozialhilfegesetzgebung, insbesondere dem Inkrafttreten des neuen SLG⁶⁶ und der neuen SLV⁶⁷ sowie den damit verbundenen grundlegenden Änderungen des SHG, zugetragen hat. Da das neue Recht keine für den vorliegenden Fall relevanten Übergangsbestimmungen enthält, richtet sich die Beurteilung der Beschwerde nach dem im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung vom 23. August 2021 geltenden Recht.

5.1.2 Art. 58 ff. aSHG regelt die Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe. Diese umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen «finanzielle Existenzsicherung», «persönliche Autonomie», «berufliche und soziale Integration» sowie «Lebensbedingungen» (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 aSHG). Die Leistungen werden vom Kanton, von Gemeinden oder von privaten Trägerschaften oder Personen erbracht (Leistungserbringer; Art. 58 Abs. 2 aSHG). Die Abgeltung von Leistungen der Leistungserbringer erfolgt durch Beiträge des Kantons an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 aSHG und Art. 25 Abs. 1 aSHV⁶⁸). 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 3 StBG), weshalb das StBG grundsätzlich anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 aSHV). 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. Das StBG ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen, sondern besteht zusätzlich neben der Spezialgesetzgebung.⁶⁹ Die konkrete Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen in den verschiedenen Aufgabenbereichen enthält damit nicht das StBG, sondern die einschlägige Sachgesetzgebung, im vorliegenden Fall das Sozialhilferecht.

5.1.3 Die Gewährung der Beiträge erfolgt durch Verfügung oder durch Vertrag (Art. 74 Abs. 2 aSHG und Art. 9 Abs. 1 StBG) und sie können als Betriebs- oder Investitionsbeiträge gewährt werden (Art. 74a Abs. 1 aSHG). Dabei deutet der Umstand, dass der öffentlich-rechtliche Vertrag als Handlungsform zulässig ist, darauf hin, dass der Vorinstanz bezüglich der Ausgestaltung bzw. der Höhe der

⁶⁵ Daum, a.a.O., Art. 25 N. 8, mit weiteren Hinweisen, BGE 119 Ib 103 E.5 S. 110

⁶⁶ Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2)

⁶⁷ Verordnung vom 24. November 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLV; BSG 860.21)

⁶⁸ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111); Version in Kraft vom 1. August 2021 bis 31. Dezember 2021, fortan aSHV

⁶⁹ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2021, 15. Kapitel, N. 96

Beiträge ein (erheblicher) Ermessensspielraum zukommt.⁷⁰ Die Beiträge sind grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen (Art. 75 Abs. 1 aSHG i.V.m. Art. 27 Abs. 1 aSHV). Die leistungsorientierte Finanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass grundsätzlich ausschliesslich jene in Menge und Qualität vertraglich definierten Leistungen abgegolten werden, die effektiv erbracht worden sind. Die prospektive Ausrichtung bedeutet, dass der Leistungsvertrag im Voraus die Leistungserbringung im Folgejahr bzw. in den Folgejahren regelt. Die Normkosten entsprechen den Kosten, die einem Betrieb bei der wirtschaftlichen und sparsamen Erbringung von qualitativ guten Leistungen entstehen (Art. 13a StBG). Als Normkosten gelten also diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie bspw. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben. Die Höhe der Normkosten ist zu vereinbaren, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben ist.⁷¹ Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 aSHV). Daraus ergibt sich, dass den Leistungserbringern die erbrachten Leistungen abzugelten sind und somit eine Anspruchssubvention vorliegt. Aus dem Grundsatz der prospektiven Beitragsfestsetzung und dem Abstellen auf Normkosten lässt sich jedoch gleichzeitig schliessen, dass dabei nicht auf die tatsächlichen Kosten abgestellt werden soll. Und selbst wenn keine Normkosten festgelegt wurden, werden nicht die effektiven Kosten erstattet; diese können in der Beitragsfestsetzung lediglich berücksichtigt werden.⁷²

5.1.4 Weiter ist stets der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 9 Abs. 1 aSHG). 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 aSHG). Bei der Bemessung der Beiträge sind die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll, die Eigenmittel angemessen anzurechnen (Art. 75 Abs. 2 aSHG). Nach Art. 28 Abs. 1 und 2 aSHV werden Betriebs- und Baukosten vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können. Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer, Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer sowie Eigenmittel der Leistungserbringer. Durch die Berücksichtigung von allfälligen Eigenmitteln zeigt sich, dass kein Anspruch auf Abgeltung der (vollen) tatsächlichen Kosten besteht.⁷³

⁷⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. November 2018, Nr. 100.2016.339, E. 2.2.2

⁷¹ Pascal Coullery/Nathalie Mewes, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2021, 12. Kapitel, N. 159 f.

⁷² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. November 2018, Nr. 100.2016.339, E. 2.2.2

⁷³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. November 2018, Nr. 100.2016.339, E. 2.2.2

5.2 Würdigung

5.2.1 Die Beschwerdeführerin betreibt ein Schulheim und erbringt demnach Leistungen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe im Sinne von Art. 58 aSHG. Als Leistungserbringerin hat sie grundsätzlich Anspruch auf Abgeltung der von ihr erbrachten Leistungen (Art. 74 ff. aSHG). Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin Anrecht auf Gewährung eines zusätzlichen Staatsbeitrags für die von ihr mit IV-Infrastrukturgelder finanzierten Planungskosten im Umfang von CHF 282'706.00 hat.

5.2.2 Vorab ist dazu festzuhalten, dass die über zehnjährige Vorgeschichte am bestehenden des erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraums der Vorinstanz bezüglich der Gewährung weiterer Staatsbeiträge grundsätzlich nichts ändert.⁷⁴ Auf die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Rügen, unter anderem dass sich die Vorinstanz widersprüchlich verhalten habe, und allfällige Rechtsfolgen daraus, ist in Erwägung 6. einzugehen.

5.2.3 Ein Staatsbeitrag ist grundsätzlich leistungsorientiert, nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen. Die leistungsorientierte Finanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass ausschliesslich jene in Menge und Qualität vertraglich definierten Leistungen abgegolten werden, die effektiv erbracht worden sind.⁷⁵ Angesichts dessen, dass die Verfahrensbeteiligten keinen Vertrag über die Planungskosten abgeschlossen und somit auch keine vertragliche Leistung definiert haben, hilft das Kriterium der leistungsorientierten Festsetzung für die Bemessung der Kostenbeteiligung vorliegend nicht weiter. Auch eine prospektive Festsetzung der Beiträge fällt ausser Betracht, da die Planungskosten bereits angefallen sind. Was die Normkosten betrifft, sehen weder das aSHG noch die aSHV für den vorliegend strittigen Staatsbeitrag gesetzlich definierte Normkosten vor. Die Staatsbeiträge sind somit unter Berücksichtigung der effektiven Kosten festzusetzen.⁷⁶

5.2.4 Die effektiven Planungskosten belaufen sich gemäss der Abrechnung der Beschwerdeführerin auf insgesamt CHF 1'707'706.40.⁷⁷ Nach dem (unbestrittenen) Verteilschlüssel gemäss der Verfügung vom 5. Oktober 2016 sollte der Kanton 72.6 % und die IV 27.4 % dieser Planungskosten tragen. Der Abrechnung der Beschwerdeführerin zufolge entspricht dies einem Kantonsanteil von CHF 1'239'794.80 (72.6 %) und einem IV-Anteil von CHF 467'911.60 (27.4 %).⁷⁸

Am 13. September 2011 gewährte die damalige GEF der Beschwerdeführerin einen Staatsbeitrag von CHF 497'926.00 für die Erstellung eines Vorprojekts und die Vorinstanz leistete ihr am 5. Oktober 2016 einen weiteren Staatsbeitrag (Projektierungskredit) von CHF 930'000.00.⁷⁹ Die Beschwerdeführerin hat somit Staatsbeiträge des Kantons von insgesamt CHF 1'427'926.00 für die Planung

⁷⁴ Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 2.

⁷⁵ Pascal Coullery/Nathalie Mewes, a.a.O., N. 159

⁷⁶ Art. 27 Abs. 2 aSHV

⁷⁷ Vgl. Gesuch vom 24. November 2020 und Gesuchsbeilage «Abrechnung Planungskredit» (Vorakten)

⁷⁸ Vgl. Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 sowie Gesuchsbeilage Gesuch vom 24. November 2020 «Abrechnung Planungskredit» (Vorakten)

⁷⁹ Vgl. Verfügung GEF vom 13. September 2011 und Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 (Vorakten)

erhalten.⁸⁰ Damit ist der geleistete Kantonsanteil rund CHF 188'000.00 höher ausgefallen, als nach dem Verteilschlüssel und der entsprechenden Abrechnung der Beschwerdeführerin vorgesehen.⁸¹ Die Vorinstanz hat diesen Betrag, ausmachend rund 40 % des IV-Anteils,⁸² von der Beschwerdeführerin jedoch nicht zurückgefordert und darüber hinaus die Staatsbeiträge von CHF 1'427'926.00 im Rahmen eines «Einnahmeverzichts» zu Gunsten der Beschwerdeführerin abgeschrieben.⁸³ Die Beschwerdeführerin beantragt nun, ihr seien – im Gegensatz zum vorgenannten Verteilschlüssen – auch die übrigen Planungskosten des IV-Anteils von rund CHF 282'706.00⁸⁴ zu vergüten. Sprich es seien im Endeffekt sämtliche Planungskosten von CHF 1'707'706.40 durch den Kanton zu finanzieren, obwohl die mit Verfügungen vom 13. September 2011 und vom 5. Oktober 2016 prospektiv gewährten Staatsbeiträge mit dem unmissverständlichen Hinweis erfolgten, dass eine nachträgliche Subventionierung allfälliger Mehrkosten ausgeschlossen ist.⁸⁵ Unter Berücksichtigung dieser Umstände (prospektiv gewährte Staatsbeiträge für Planungskosten, Ausschluss Übernahme von Mehrkosten, nicht respektierter Verteilschlüssel mit Übernahme von 40 % des IV-Anteils, Entgegenkommen durch vorzeitige Abschreibung) sowie angesichts des Grundsatzes, dass die effektiven Kosten bei der Gewährung eines Staatsbeitrags zu berücksichtigen, nicht jedoch voll zu entschädigen sind, erscheint die Gewährung eines weiteren Staatsbeitrags zur vollen Deckung der Kosten des IV-Anteils a priori nicht gerechtfertigt. Nachfolgend ist zu prüfen, ob (andere) Gründe für die Gewährung eines weiteren Staatsbeitrags vorliegen.

5.2.5 Die Beschwerdeführerin macht in ihrem Gesuch vom 24. November 2020 geltend, sie habe gemäss den Vorgaben der GSI Infrastrukturgelder aus dem IV-Bereich für die Planung investiert, die ihr nun für die dringliche Substanzerhaltung und Erneuerung der maroden Infrastruktur fehle.⁸⁶

Hierzu ist festzuhalten, dass die Vorinstanz wie auch die seit 2022 zuständigen Ämter AKVB und KJA die Leistungspreise der Beschwerdeführerin ab dem Jahr 2021 bis mindestens 2025 insgesamt um CHF 500'000.00 pro Jahr erhöhten haben, um die Kosten für aufgestaute Unterhaltsarbeiten zu decken.⁸⁷ Der Beschwerdeführerin stehen somit bis Ende 2025 insgesamt CHF 2.5 Mio. Mehreinnahmen zur Verfügung. Diese Mehreinnahmen sind für dringend anfallende Unterhaltsarbeiten und nicht zur Deckung der Planungskosten für den IV-Anteil bestimmt. Allerdings macht die Beschwerdeführerin geltend, ihr würden die Infrastrukturgelder aus dem IV-Bereich für die dringliche Substanzerhaltung

⁸⁰ CHF 497'911.60 + CHF 930'000.00 = CHF 1'427'926.00

⁸¹ CHF 1'427'926.00 - CHF 1'239'794.85 = CHF 188'131.15

⁸² 40 % von CHF 467'911.60

⁸³ Vgl. Schreiben Vorinstanz vom 19. November 2020 (Vorakten) und angefochtene Verfügung Vorinstanz vom 23. August 2021 (Beschwerdebeilage 1)

⁸⁴ Hinweis: Die Beschwerdeführerin rechnet mit Staatsbeiträgen des Kantons von insgesamt CHF 1'425'000.00 (CHF 495'000.00 + CHF 930'000.00) und nicht mit Staatsbeiträgen von CHF 1'427'926.00 (CHF 497'911.60 + CHF 930'000.00). Die gesamten Planungskosten von CHF 1'707'706.40 abzüglich Staatsbeiträge von CHF 1'425'000.00 ergibt einen Betrag CHF 282'706.40.

⁸⁵ Vgl. Verfügung GEF vom 13. September 2011 und Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 (Vorakten)

⁸⁶ Gesuch Beschwerdeführerin vom 24. November 2020 (Vorakten)

⁸⁷ Vgl. Schreiben Vorinstanz vom 22. Dezember 2020 und Schreiben Beschwerdeführerin vom 20. Januar 2021 (Vorakten)

und Erneuerung der maroden Infrastruktur fehlen.⁸⁸ Insofern besteht zwischen der Leistungspreiserhöhungen und dem beantragten zusätzlichen Staatsbeitrag ein enger Zusammenhang: Beide sollen letztlich der Finanzierung von dringenden Unterhaltsarbeiten dienen. Die Beschwerdeführerin hat jedoch nicht dargelegt, inwieweit die gewährten Leistungspreiserhöhungen für die Vornahme dringlicher Unterhaltsarbeiten nicht ausreichend sein sollten. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin die dringlichen Unterhaltsarbeiten mit den Leistungspreiserhöhungen zumindest grösstenteils abzudecken vermag und diesbezüglich nicht auf einen weiteren Staatsbeitrag angewiesen ist. Weitere Gründe für einen Bedarf sind nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin nicht vorgebracht. Demzufolge sind die bereits gewährten Staatsbeiträge für die Planung zusammen mit der Leistungspreiserhöhung für dringliche Unterhaltsarbeiten respektive die Ablehnung eines weiteren Staatsbeitrags nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat ihren Ermessensspielraum somit nicht verletzt und den Antrag der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen.

5.2.6 Nach dem Geschriebenen erübrigen sich Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip, wonach bei der Bemessung der Kantonsbeiträge die Beiträge der Sozialversicherer, wie zum Beispiel der IV, voll und die Eigenmittel angemessen anzurechnen sind (Art. 75 Abs. 2 aSHG). Es ist somit nicht abschliessend zu klären, ob die Beschwerdeführerin überhaupt Staatsbeiträge für den Zuständigkeitsbereich des Kantons geltend macht, oder ob sie letztlich Staatsbeiträge für anfallende Kosten im IV-Bereich geltend macht, für die nach dem Subsidiaritätsprinzip selbst bei einem erwiesenen Bedarf nicht der Kanton aufkommen dürfte.⁸⁹

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin für die Beurteilung, ob ihr ein zusätzlicher Staatsbeitrag von CHF 282'706.00 zu gewähren ist, keine Eigenmittel angerechnet hat.⁹⁰ Bei den Ausführungen der Vorinstanz in Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung vom 23. August 2021 betreffend Subsidiarität und anzurechnenden Eigenmittel handelt es sich um ein wörtliches Zitat aus Erwägung 2.2.2 des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 7. November 2018 Nr. 100.2016.339. Wie der Subsumtion unter Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung vom 23. August 2021 zu entnehmen ist, hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin keine Eigenmittel angerechnet.

6. Verstoss gegen Treu und Glaube sowie Verletzung des Willkürverbots

6.1 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin sinngemäss einen Anspruch auf Gewährung eines Staatsbeitrags respektive auf Schadloshaltung gestützt den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) sowie auf das Willkürverbot respektive den Vertrauensschutz (Art. 9 BV) geltend.⁹¹

⁸⁸ Gesuch Beschwerdeführerin vom 24. November 2020 (Vorakten)

⁸⁹ Vgl. Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 5

⁹⁰ Vgl. Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 9

⁹¹ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 3 f. und Ziff. IV. 8

6.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben ist gleich doppelt verfassungstextlich verankert: als allgemeiner Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 BV) sowie als verfassungsmässiges Individualrecht, das Anspruch darauf gibt, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV).⁹² Nach Art. 5 Abs. 3 BV handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Gefordert ist loyales Verhalten im Rechtsverkehr. Verletzt wird der Grundsatz etwa durch widersprüchliches oder missbräuchliches Verhalten oder durch Täuschung. Praktische Bedeutung hat vor allem der (auch grundrechtlich garantierte) Anspruch nach Art. 9 BV auf Schutz des berechtigten Vertrauens.⁹³ Eine erfolgreiche Berufung auf den Vertrauensschutz nach Art. 9 BV setzt eine *Vertrauensgrundlage*, also ein bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde zum Beispiel in Form einer Verfügung, einer Zusicherung, einer gefestigten Praxis oder einer unrichtigen behördlichen Auskunft voraus.⁹⁴ Vorausgesetzt ist indes weiter, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann.⁹⁵

6.3 Nach Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene kantonale Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht.⁹⁶

6.4 Die Vorinstanz respektive die damalige GEF haben der Beschwerdeführerin in den Jahren 2010 bis 2016 in mehreren Etappen insgesamt rund CHF 1.8 Mio. für Wettbewerb, Vorprojekt und Projektierung gewährt.⁹⁷ Es ist selbstredend, dass die Vorinstanz dem Projekt der Beschwerdeführerin im Rahmen der Gewährung der namhaften Staatsbeiträge eine befürwortende Haltung entgegen brachte. Allerdings ist weder die Gewährung der Staatsbeiträge noch die damit verbundene befürwortende Haltung gleichzusetzen mit der Zusicherung einer weitergehenden Finanzierung. Im Gegenteil, die Beschwerdeführerin hätte nach den durchlaufenen Verfahren zweifellos wissen müssen, dass die Gewährung eines Staatsbeitrags nie einer Zusicherung für weitere Staatsbeiträge in einem späteren Zeitpunkt entspricht, sondern dass diese stets erst nach einer (positiv ausfallenden) Überprüfung des

⁹² Biaggini, in Orell Füssli Kommentar zur BV, 2. Auflage 2017, Art. 5, N. 22

⁹³ Biaggini, a.a.O., Art. 5, N. 23

⁹⁴ Biaggini, a.a.O., Art. 9, N. 15 mit weiteren Hinweisen

⁹⁵ BGE 137 I 69 E. 2.5.1

⁹⁶ BGE 131 I 467 E. 3.1

⁹⁷ Vgl. Verfügung GEF vom 19. April 2010, Verfügung GEF vom 13. September 2011 und Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 (Vorakten)

Antrags gewährt werden. Auch geht aus den Verfügungen über die Beitragsgewährung unmissverständlich hervor, dass die Subventionierung allfälliger Mehrkosten ausgeschlossen ist.⁹⁸ Daraus ergibt sich im Übrigen ohne Weiteres, dass Mehrkosten grundsätzlich zu Lasten der Beschwerdeführerin gehen und insofern auf eigenes Risiko erfolgen.

Auch dass die IV ihren Anteil angeblich erst im Zeitpunkt der Projektumsetzung bezahlt,⁹⁹ ändert nichts am Fehlen einer Zusicherung betreffend Finanzierung der Ausführung des Projekts oder der Übernahme der Planungskosten des IV-Teils. Die Beschwerdeführerin hätte wissen müssen, dass ihre Aufwendungen für die Planung ohne Ausführungsgarantie erfolgten. Überdies kann auch aus der Mitwirkung des Kantons beim Bau der gemäss Projektleiter der Beschwerdeführerin «nicht intelligent»¹⁰⁰ erstellten Anlagen weder eine Verpflichtung zur Finanzierung der Sanierung (die finanziell nicht tragbar ist und zukünftigen Nachfrage nicht gerecht wird), noch eine Verpflichtung auf Abgeltung sämtlicher nutzlos gewordener Planungskosten abgeleitet werden.

6.5 Weiter hat die Vorinstanz – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin – das Projekt nicht gestoppt, sondern der Beschwerdeführerin anlässlich einer Besprechung am 19. Dezember 2019 mitgeteilt, dass sie das Projekt der Regierung aufgrund fehlender Refinanzierbarkeit der Investitionskosten und fehlender Nutzungsflexibilität der Gebäude nicht zu Annahme empfehlen könne. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin jedoch darauf hingewiesen, dass sie dem Direktor der GSI den Antrag auf Unterstützung des Projekts durch den Regierungsrat dennoch stellen könne. Dies hat die Beschwerdeführerin nicht getan und somit schliesslich selbst für den Projektstopp gesorgt.

Bereits im Vorfeld der Besprechung vom 19. Dezember 2019 hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mehrmals auf die Problematik der fehlenden Refinanzierbarkeit und Nutzungsflexibilität aufmerksam gemacht.¹⁰¹ Entgegen den Angaben der Beschwerdeführerin wurden die genannten Punkte sowohl in der Aktennotiz vom 23. November 2018 als auch im Schreiben der Vorinstanz vom 2. September 2019 als noch zu klärende Punkte aufgeführt.¹⁰² So erklärte die Vorinstanz am 23. November 2018 zwar, das Bauprojekt vorantreiben zu wollen, wies jedoch auch darauf hin, dass den sich seit Bauplanungsbeginn veränderten Gegebenheit, insbesondere dem Trend weg von stationären Platzierungen hin zur ambulanten Betreuung, Rechnung getragen und die Infrastruktur mit einer gewissen Flexibilität geplant werden müsse.¹⁰³ Als Grundlage für die gestellten Anforderung an die Infrastruktur bediente die Vorinstanz die Beschwerdeführerin per E-Mail vom 23. November 2018 mit dem Datenbericht der

⁹⁸ Vgl. Verfügung GEF vom 19. April 2010, Verfügung GEF vom 13. September 2011 und Verfügung Vorinstanz vom 5. Oktober 2016 (Vorakten)

⁹⁹ Vgl. Aktennotiz vom 19. Dezember 2019, S. 2 (Vorakten)

¹⁰⁰ Vgl. Aktennotiz vom 19. Dezember 2019, S. 2 (Vorakten)

¹⁰¹ Aktennotiz vom 23. November 2018, E-Mail vom 21. Dezember 2018, Aktennotiz vom 15. März 2019, Schreiben Vorinstanz vom 2. September 2019 (Vorakten)

¹⁰² Vgl. Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. B. 2. und 3.

¹⁰³ Aktennotiz vom 23. November 2018, Ziff. 1 (Vorakten)

JGK¹⁰⁴ über die Nachfrage-Trends.¹⁰⁵ Mit Schreiben vom 2. September 2019 führte die Vorinstanz aus, dass sie die Unterlagen des Gesuchs um einen Ausführungskredit geprüft habe und die baulichen Massnahmen als verhältnismässig und für die Versorgungssicherheit im Kanton als wichtig erachte. Auch die baufachliche Prüfung komme zu einem überwiegend positiven Ergebnis. Fragen würden sich jedoch hinsichtlich der Kosten ergeben. Mit dem Projekt gehe die Beschwerdeführerin ein erhebliches Refinanzierungsrisiko ein.¹⁰⁶ Dass die Vorinstanz das Bauprojekt hinsichtlich dieser Punkte in Frage stellte, war für die Beschwerdeführerin somit nicht neu oder überraschend und sie war mit den nötigen Entscheidungsgrundlagen (Datenbericht der JGK über die Nachfrage-Trends) vertraut. Bezeichnenderweise hat die Beschwerdeführerin selbst anlässlich des Gesprächs am 19. Dezember 2019 ähnliche Zweifel an ihrem Projekt geäussert. So teilte sie mit, dass ihr bewusst sei, dass sich die Klientel verändere und mit dem vorliegenden Projekt nur ungenügend auf diese Veränderung reagiert werden könne. Ein Abbruch der Gebäude sei jedoch von kantonalen Behörden seinerzeit nicht genehmigt worden. Weiter erachte sie eine Amortisationszeit von 50 Jahren als untragbar lange. Auch der Projektleiter der Beschwerdeführerin räumte ein, dass entweder eine Sonderfinanzierung mit einer Ausnahme von der Refinanzierungspflicht gesprochen werden oder aber das ganze Projekt gestoppt werden müsse.¹⁰⁷

6.6 Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Vorinstanz ignoriere die Zusicherung der seinerzeitigen Vorsteherin der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin hinsichtlich der bereits investierten Eigenmittel für die Planung des IV-Bereichs entgegenzukommen.¹⁰⁸ Tatsächlich zeigte sich die Vorinstanz gemäss der Aktennotiz des Gesprächs vom 19. Dezember 2019 bereit, der Beschwerdeführerin hinsichtlich der bereits investierten Eigenmittel für die Planung des IV-Bereichs entgegenzukommen. Die informelle Mitteilung der grundsätzlichen Bereitschaft des Entgegenkommens ist jedoch bereits an sich nicht geeignet, eine bestimmte Erwartung zu begründen, auf die die Beschwerdeführerin hätte vertrauen dürfen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass in derselben Aktennotiz unter dem Punkt «Weiteres Vorgehen» präzisiert wird, dass seitens der Vorinstanz die Bereitschaft bestehe, einen Antrag auf Übernahme der Planungskosten für den IV-Bereich im Rahmen des rechtlich Möglichen zu prüfen.¹⁰⁹ Das von der Beschwerdeführerin als «Zusicherung» bezeichnete Zitat aus der Aktennotiz ist im Gesamtkontext also nichts weiter als ein Angebot, einen Antrag auf Übernahme der Planungskosten für den IV-Bereich zu prüfen. Weiter ist auch die Erhöhung der Leistungspreise weder eine Zusicherung noch mit der Übernahme der Verantwortung, dass das Projekt nicht weiterverfolgt wurde, gleichzusetzen. Es besteht somit keine Vertrauensgrundlage auf die sich die Beschwerdeführerin berufen könnte.

¹⁰⁴ Ehemalige Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) heute Direktion für Inneres und Justiz (DIJ)

¹⁰⁵ Aktennotiz vom 23. November 2018, Ziff. 4 (Vorakten)

¹⁰⁶ Schreiben Vorinstanz vom 2. September 2019 (Vorakten)

¹⁰⁷ Aktennotiz vom 19. Dezember 2019 (Vorakten)

¹⁰⁸ Vgl. Eingabe Beschwerdeführerin vom 7. September 2022, Ziff. C. 5.

¹⁰⁹ Vgl. Aktennotiz vom 19. Dezember 2019, S. 3 (Vorakten)

6.7 Nach dem Geschriebenen erweist sich das Verhalten der Vorinstanz, insbesondere die Gewährung von Staatsbeiträgen in den Jahren 2010 bis 2016 wie auch die befürwortende Haltung gegenüber dem Projekt und die Mitteilung Ende 2019, dass das Projekt dem Regierungsrat nicht zur Annahme empfohlen werden könne, weder als widersprüchlich noch als missbräuchlich oder gar als täuschend. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin jemals eine explizite oder implizite Zusicherung (Vertrauensgrundlage) für einen weiteren Staatsbeitrag gegeben hätte oder dass die Verfügung der Vorinstanz offensichtlich unhaltbar wäre. Es liegt somit weder ein Verstoss gegen Treu und Glauben noch eine Verletzung des Vertrauensschutzes oder des Willkürverbots vor (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV).

7. Formelle Anforderungen an den «Projektstopp»

Die Beschwerdeführerin bemängelt schliesslich, die Anordnung des Projektstopps am 19. Dezember 2019 genüge den rechtlichen Anforderungen nicht.¹¹⁰

Abgesehen davon, dass der «Projektstopp» vorliegend gar nicht Streitgegenstand und somit auch nicht zu beurteilen ist, ist hierzu erneut darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz das Projekt gar nie gestoppt hat (vgl. Erwägung 6.5). Der Beschwerdeführerin wäre es freigestanden, dem Direktor der GSI den Antrag auf Unterstützung des Projekts durch den Regierungsrat dennoch zu stellen, was sie nicht getan hat. Die Rüge, dass der «Projektstopp» den rechtlichen Anforderungen nicht genüge, ist somit nicht zu hören.

8. Ergebnis

Nach dem Geschriebenen erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet. Die Beschwerdeführerin hat entsprechend keinen Anspruch auf einen Staatsbeitrag im Umfang von CHF 282'706.00. Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9. Kosten

9.1 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 GebV¹¹¹). 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

¹¹⁰ Beschwerde vom 22. September 2021, Ziff. IV. 6

¹¹¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

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).

9.2 Die Beschwerdeführerin ist vorliegend vollumfänglich unterliegend. Die Verfahrenskosten, pauschal festgesetzt auf CHF 1'500.00, sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

9.3 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). Die Vorinstanz ist eine Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG. Der obsiegenden Vorinstanz ist daher kein Parteikostenersatz zu sprechen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 22. September 2021 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'500.00, werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt nach Rechtskraft dieses Entscheides.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- B. __, z. Hd. der 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 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.