



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: 2024.GSI.183 / vb

Beschwerdeentscheid vom 19. Juni 2024

in der Beschwerdesache

A._____

Beschwerdeführer

gegen

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

Vorinstanz

betreffend teilweise Übernahme der Unterdeckung 2022 und Schlussabrechnung BIAS 2022

(Verfügung der Vorinstanz vom 18. Dezember 2023)

I. Sachverhalt

1. Der A.____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) stellt im Auftrag des Kantons Bern im Perimeter B.____ Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) bereit. Zur Regelung der Leistungserbringung schlossen der Kanton Bern, handelnd durch das Amt für Integration und Soziales (AIS; nachfolgend: Vorinstanz) der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) und der Beschwerdeführer am 3. Dezember 2020 den Rahmenleistungsvertrag 2021-2023 (nachfolgend: RLV) und am 1. Dezember 2021 den Jahresleistungsvertrag 2022 (nachfolgend: JLV) ab.¹ Der vereinbarte Gesamtkredit (inkl. gebundene Mittel für Abklärungsplätze Plus) für im Jahr 2022 erbrachte Leistungen betrug CHF 2'313'135.00.²
2. Am 15. Juni 2022 informierte der Beschwerdeführer die Vorinstanz darüber, dass für das Jahr 2022 eine Unterdeckung zu erwarten sei und stellte den Antrag, das Defizit aus dem BIAS-Mandat 2022 sei durch die Vorinstanz finanziell abzufedern. Weiter legte der Beschwerdeführer ein Konzept der getroffenen und geplanten Massnahmen zur künftigen Beseitigung der Unterdeckung bei.³
3. Mit Schreiben vom 12. August 2022 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer im Wesentlichen mit, dass ein Entscheid betreffend die Übernahme eines Defizits bzw. einer Unterdeckung erst nach Vorliegen der Schlussabrechnung gefällt werde und nebst den Massnahmen zur Ertragssteigerung und Kostenreduktion auch Massnahmen im Bereich der Zuweisungen zu ergreifen und auszuweisen seien. Die Grundhaltung der Vorinstanz sei, Unterdeckungen abzufedern, wenn massgebliche Bestrebungen der Partner zur Beseitigung der Unterdeckung im betroffenen Jahr und für die Zukunft sichtbar seien. Sofern kein Härtefall vorliege, könne der Amtsvorsteher je nach Sachlage über eine Übernahme von maximal 50 % der Unterdeckung entscheiden.⁴
4. Im April 2023 beantragte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz schriftlich die Übernahme von 50 % der Unterdeckung des Jahres 2022 (CHF 222'389.00), ausmachend CHF 111'195.00.⁵
5. Im Rahmen der Schlussabrechnung 2022 sprach die Vorinstanz dem Beschwerdeführer für die von ihm im Jahr 2022 erbrachten Leistungen im Bereich BIAS eine Abgeltung von

¹ Vorakten, act. 6.1 und 6.2

² Vorakten, act. 6.2 (Ziff. 3.5)

³ Vorakten, act. 1.1

⁴ Vorakten, act. 1.2

⁵ Vorakten, act. 3.1

CHF 2'009'092.35 zu. Unter Berücksichtigung der geleisteten Vorschusszahlungen von CHF 2'313'135.00 resultierte daraus ein Saldo zugunsten der Vorinstanz von CHF 304'042.65.⁶

6. Am 1. September 2023 stellte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Schlussabrechnung 2022 BIAS zu und informierte ihn darüber, dass anlässlich der Direktionssitzung vom 14. August 2023 entschieden worden sei, dass die Vorinstanz auf 25 % der Rückforderung verzichte. Dies bedeute, dass die Vorinstanz 25 % (CHF 76'010.65) von der Rückforderung von CHF 304'042.65 gemäss Abrechnungsformular übernehme. Gestützt auf den Leistungsvertrag und die vom Beschwerdeführer eingereichten Abrechnungsformulare ergebe sich damit folgende Schlussabrechnung:⁷

	in CHF
GSI-Betriebsbeitrag gemäss Abrechnungsformular	2'009'092.35
GSI-Vorschusszahlungen gemäss Verfügung	2'313'135.00
Saldo Rückforderung gemäss Abrechnungsformular	304'042.65
Verzicht Rückforderung GSI (25 %)	76'010.65
Saldo zu Gunsten GSI	228'032.00

7. Am 5. September 2023 verlangte der Beschwerdeführer von der Vorinstanz eine beschwerdefähige Verfügung.

8. Am 18. Dezember 2023 verfügte die Vorinstanz Folgendes:⁸

1. *Das Gesuch vom April 2023 um Übernahme einer Unterdeckung von CHF 111'195.00 wird im Umfang von CHF 76'010.65 gutgeheissen. Darüberhinausgehend wird es abgewiesen.*
2. *Die Jahresabschlussrechnung 2022 im Sinne der Erwägungen wird genehmigt. Der Saldo zu Gunsten der GSI beträgt CHF 228'032.00.*
3. *Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.*

9. Gegen diese Verfügung hat der Beschwerdeführer am 17. Januar 2024 bei der GSI Beschwerde erhoben. Darin stellt er folgende Rechtsbegehren:⁹

1. *Die Verfügung vom 18.12.2023 betreffend Gesuch vom April 2023 um teilweise Übernahme der Unterdeckung 2022 und Schlussabrechnung 2022 BIAS per 31. Dezember 2022 sei aufzuheben.*
2. *Das Gesuch vom April 2023 um Übernahme einer Unterdeckung von CHF 111'195.00 sei gutzuheissen.*

⁶ Vorakten, act. 2.3

⁷ Vorakten, act. 4.2

⁸ Vorakten, act. 5.1

⁹ Beschwerde vom 17. Januar 2024 (Akten GSI)

3. Die Jahresschlussrechnung BIAS 2022 sei mit einem Saldo zu Gunsten der GSI von CHF 192'848.00 zu genehmigen.

10. Die Rechtsabteilung des Generalsekretariats, welche die Beschwerdeverfahren für die GSI leitet,¹⁰ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 15. März 2024 die Abweisung der Beschwerde.¹¹

11. Mit Schreiben vom 20. Januar 2024 erklärte der Direktor der GSI, bedingt durch seine Vorbefassung, seinen Ausstand. Er habe anlässlich der Direktionssitzung vom 14. August 2023 die im Beschwerdeverfahren zu beurteilenden Fragen mit der Vorinstanz besprochen und damit im Vorverfahren mitgewirkt und bereits eine klare Meinung zu den Rechtsfragen, weshalb er nicht mehr unvoreingenommen sei.¹²

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 18. Dezember 2023. Diese Verfügung ist gemäss Art. 28 StBG¹³ i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG¹⁴ bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 18. Dezember 2023 zuständig. Aufgrund der Direktionssitzung vom 14. August 2023, an welcher der Direktor der GSI, Regierungsrat Pierre Alain Schnegg, die Angelegenheit mit der Vorinstanz besprochen hat, ist er in den Ausstand getreten (Art. 9 Abs. 1 Bst. b VRPG).¹⁵ Der vorliegende Beschwerdeentscheid wird deshalb vom stellvertretenden Direktor, Regierungsrat Christoph Neuhaus, gefällt und unterzeichnet (Art. 8 OrG¹⁶ i.V.m. Art. 20 Abs. 3 OrV RR¹⁷ und RRB 568/2022 vom 1. Juni 2022).

¹⁰ 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)

¹¹ Beschwerdevernehmlassung vom 15. März 2024 (Akten GSI)

¹² Schreiben vom 20. Januar 2024 (Akten GSI)

¹³ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

¹⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁵ Schreiben vom 20. Januar 2024 (Akten GSI)

¹⁶ Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01)

¹⁷ Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation des Regierungsrates (OrV RR; BSG 152.11)

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerdeführung befugt (Art. 65 VRPG).

1.3 Als juristische Person handelt der Beschwerdeführer im Verfahren durch die zur Vertretung befugten natürlichen Personen.¹⁸ Die Beschwerde vom 18. Dezember 2023 wurde von zwei zeichnungsberechtigten Personen des Beschwerdeführers unterzeichnet.¹⁹

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

Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 18. Dezember 2023, mit welcher sie das Gesuch des Beschwerdeführers um Übernahme der Unterdeckung von CHF 111'195.00 im Umfang von CHF 76'010.65 gutgeheissen und darüberhinausgehend abgewiesen hat. Streitgegenstand und damit zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Übernahme der Unterdeckung zu Recht im Umfang von CHF 35'184.35 abgewiesen hat. Damit einhergehend ist auch zu prüfen, ob die Vorinstanz im Rahmen der genehmigten Jahresschlussabrechnung BIAS 2022 zu Recht einen Saldo zu Gunsten der GSI von CHF 228'032.00 festgestellt hat.

3. Argumente der Verfahrensbeteiligten

3.1 Beschwerdeführer

3.1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe den Rückforderungsbetrag (CHF 304'042.65) als Basis genommen und nicht wie in Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV sowie im Schreiben vom 12. August 2022 festgehalten, den Unterdeckungsbetrag (CHF 222'389.00). Der Rückzahlungsbetrag, der einen Ausgleich von Akontozahlungen und berechtigten Beiträgen darstelle, hänge nur teilweise mit dem effektiven finanziellen Erfolg von BIAS in der Rechnung eines strategischen Partners zusammen. Im Rückzahlungsbetrag seien beispielsweise auch Rückzahlungen für nicht verwendete Einarbeitungszuschüsse (EAZ) oder nicht ausbezahlte Abklärungsplätze-Löhne (AP-Löhne) enthalten. Nur mit der Verwendung des Unterdeckungsbetrags werde dem effektiven finanziellen Resultat

¹⁸ Michel Daum, in: Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 11 N. 9

¹⁹ Vgl. Handelsregisterauszug des Beschwerdeführers, abrufbar unter www.zefix.ch

aus der BIAS-Tätigkeit korrekt Rechnung getragen. Durch die Verwendung des falschen Basiswerts werde auch der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt, weil im Rückzahlungsbetrag nicht vergleichbare und für eine Reduktion nicht anrechenbare Teilsummen enthalten seien.²⁰

3.1.2 Weiter moniert der Beschwerdeführer, dass die Vorinstanz in ihrer Begründung das Erreichen der Wirkungsziele zu wenig miteinbezogen habe. So legt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde gestützt auf verschiedene Berechnungen dar, welche Einsparungen in der Sozialhilfe aufgrund seines Kernauftrags – Sozialhilfebeziehende auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen – erzielt worden seien. Der dabei an Sozialhilfeleistungen eingesparte Betrag sei in allen Berechnungsbeispielen höher als der geforderte Unterdeckungsbeitrag von CHF 111'195.00. Auch habe der Beschwerdeführer das Subsidiaritätsprinzip in hohem Masse erfüllt, indem er die zur Verfügung stehenden Mittel, wie in den Berechnungsbeispielen ausgewiesen, erfolgreich zur Reduktion der Sozialhilfeausgaben eingesetzt habe. Nebst den gegenüber den Vorgaben und dem kantonalen Durchschnitt übertroffenen Wirkungszielen habe der Beschwerdeführer auch die Vorgabe erfüllt, mit Einsparungen oder Mehreinnahmen substantiell zur Verbesserung der Situation beizutragen. Wenn er dieser Forderung nicht in dem Masse nachgekommen sei, wie von der Vorinstanz erwartet, dann in erster Linie deshalb, weil er keine Massnahmen habe einleiten wollen, welche für die Erfüllung des Kernauftrags kurz- oder langfristig negative Folgen hätten haben können. Um den zuweisenden Stellen in der Zusammenarbeit ein wirkungsvolles Angebot machen zu können, habe der Beschwerdeführer bewusst darauf verzichtet, den Fehlanreizen von BIAS zu folgen und Integrationsdienstleistungen zu streichen. Das Festhalten an bewährten, wirkungsvollen Angeboten sei ein zentrales Argument der Sozialdienste für die Zuweisung.²¹

3.1.3 Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, das Nichtausschöpfen des Spielraums bis 50 % des Unterdeckungsbetrags stehe im Widerspruch zu den Aussagen der Vorinstanz im Zusammenhang mit dem falschen Anreizsystem von BIAS. Die hohe Bedeutung der Auslastung bei der Finanzierung habe bei erfolgreicher Erreichung der Wirkungsziele tendenziell finanziell negative Folgen. Je schneller sozialhilfebeziehende Personen in den ersten Arbeitsmarkt integriert würden, desto mehr Sozialhilfe werde gespart. Die schnelle Ablösung vom Sozialdienst sei ein zentrales Wirkungsziel. Da dadurch aber die Auslastung in den Programmen sinke, werde der BIAS-Partner für die Erreichung dieses Wirkungsziels bestraft statt belohnt. Der Vorstand habe sich anfangs 2022 gegen eine Reduktion des Angebots ausgesprochen, weil er damals – wie heute – von der Wirkung des bewährten Angebots überzeugt gewesen sei. Die Auswertung der Erreichung der Wirkungsziele im Jahr 2022 zeige, dass der Entscheid, am Angebot festzuhalten, richtig gewesen sei. Für den Vorstand sei es unverantwortlich, aufgrund eines falschen Anreizsystems strukturelle Angebotsreduktionen zu beschliessen, welche das Erreichen der Wirkungsziele gefährden würden. Die Vorinstanz habe die

²⁰ Beschwerde vom 17. Januar 2024, Begründung zu Punkt 1 (Akten GSI)

²¹ Beschwerde vom 17. Januar 2024, Begründung zu Punkt 2 (Akten GSI)

stabile finanzielle Lage des Beschwerdeführers einerseits zwar als positiv erwähnt, gleichzeitig aber auch als Argument für die teilweise Ablehnung des Unterdeckungsantrags. Der Beschwerdeführer sei bemüht, das vorhandene Eigenkapital so zurückhaltend wie möglich einzusetzen, um für den Kanton Bern langfristig ein stabiler, verlässlicher, strategischer Partner zu sein. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass der zusätzlich beantragte Reduktionsbetrag von CHF 35'184.00 (recte: CHF 35'184.35) im Vergleich zum finanziellen Nutzen der nachweisbar übertroffenen Wirkungsziele angemessen erscheine. Dies gewinne insbesondere an Bedeutung, da das verbleibende Eigenkapital des Beschwerdeführers, dessen Vereinsmitglieder die Gemeinden des B.____ seien, zweckgebundenen Angeboten der sozialen und beruflichen Integration zugutekommen würden.²²

3.2 Vorinstanz

3.2.1 Die Vorinstanz führt zusammengefasst aus, dass im Grundsatz kein Rechtsanspruch auf die Übernahme von Unterdeckungen bestehe. Unterdeckungen würden jedoch abgedeckt, wenn massgebliche Bestrebungen der Leistungspartner zur Beseitigung der Unterdeckung im betroffenen Jahr und für die Zukunft sichtbar seien. Eine interne Regelung und Abwägung verschiedener Kriterien führe zur Bewertung der Höhe des Beitrags, der gewährt würde (0 %, 25 % oder 50 %). Gemäss Staatsbeitragsgesetz müssten Mittel zweckdienlich, wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Es bestehe kein Anspruch auf die Deckung der Vollkosten. Die Vorinstanz habe den Beschwerdeführer mehrmals darauf hingewiesen, die Struktur des Betriebs an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Seit der Pandemie würden die Zuweisungszahlen sinken oder stagnieren und aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation fänden die Teilnehmenden der BIAS-Programme schneller eine Arbeitsstelle. Es seien folglich weniger Teilnehmende in den Programmen oder sie könnten schneller vermittelt werden, was sich ebenfalls auf die finanzielle Situation auswirke. Die Vorinstanz erwarte eine Strukturanpassung im Betrieb des Beschwerdeführers. Aus dem Protokoll des Vorstands des Beschwerdeführers vom 3. Februar 2022 gehe hervor, dass sich dieser auch bei einer Unterdeckung von mehr als CHF 100'000.00 gegen Restrukturierungsmassnahmen ausgesprochen habe. Im Vergleich zur Höhe der Unterdeckung 2022 und des gesamten betrieblichen Aufwands und Ertrags würden die durch den Beschwerdeführer vollzogenen Massnahmen als zu wenig massgeblich erscheinen. Nebst den Massnahmen der Ertragssteigerung und Kostenreduktion seien auch Massnahmen im Bereich der Zuweisungen zu ergreifen und auszuweisen gewesen. Weiter hält die Vorinstanz unter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip fest, dass der Leistungserbringer verpflichtet sei, die eigenen Ertragsmöglichkeiten sowie die Erträge Dritter auszuschöpfen. Aufgrund der stabilen finanziellen Lage könne der Beschwerdeführer die Unterdeckung verkraften. Des Weiteren sei die geforderte Liquidität vorhanden, denn es liege kein Liquiditätsengpass gemäss Ziff. 3.9 RLV vor.²³ In Abwägung all dieser Faktoren

²² Beschwerde vom 17. Januar 2024, Begründung zu Punkt 3 (Akten GSI)

²³ Angefochtene Verfügung vom 18. Dezember 2023 (Vorakten, act. 5.1)

(wirtschaftlicher Einsatz der staatlichen Mittel, ungenügende Kostensenkungs- und Ertragssteigerungsmassnahmen sowie Subsidiaritätsprinzip respektive finanzielle Tragbarkeit der Unterdeckung) und vor dem Hintergrund, dass kein Anspruch auf Deckung der Vollkosten bestehe, erachte die Vorinstanz die Übernahme von 25 % der geltend gemachten Unterdeckung (recte: 25 % des Rückforderungsbetrags) weiterhin als angemessen.²⁴

3.2.2 Im Rahmen der Beschwerdevernehmlassung hält die Vorinstanz fest, dass sie dem Beschwerdeführer dahingehend teilweise zustimme, als dass die angefochtene Verfügung den falschen Wert als Grundlage nehme. Korrekterweise hätte vom Unterdeckungsbetrag von CHF 222'389.00 ausgegangen werden müssen. 25 % dieses Werts seien CHF 55'589.00. In diesem Fall würde sich der Saldo zu Gunsten der GSI auf CHF 248'454.00 belaufen und nicht wie in der angefochtenen Verfügung festgehalten auf CHF 228'032.00. Bei Unterdeckungsanträgen sei in der Vergangenheit jedoch stets der Rückzahlungsbetrag als Basis genommen worden. Dies auch deshalb, weil Unterdeckungsanträge durch die strategischen Partner unterschiedlich eingereicht worden seien und man in der Verwendung des Rückzahlungsbetrages eine Gleichbehandlung aller strategischer Partner habe sicherstellen wollen. Der Rückzahlungsbetrag des Abrechnungsformulars sei auch besser nachvollziehbar und vergleichbar. Zudem falle das Ergebnis bei Verwendung des Rückzahlungsbetrags praktisch immer zu Gunsten der Institutionen aus. Dies sei auch vorliegend der Fall. Eine Berichtigung der Verfügung in diesem Punkt liege somit nicht im Interesse des Beschwerdeführers.²⁵

4. Rechtliche Grundlagen

4.1 Die finanziellen Beiträge des Gemeinwesens an Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer richten sich allgemein nach dem StBG. Dieses regelt die allgemeinen Grundsätze und das Verfahren für die Gewährung von Staatsbeiträgen (Art. 1 StBG), wobei die Abschnitte III, VI und VII nur anwendbar sind, soweit andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Als Staatsbeiträge gelten finanzielle Beiträge, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt werden, ohne dass der Kanton eine direkte Gegenleistung erhält. Werden damit finanzielle Lasten gemildert oder ausgeglichen, die sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, handelt es sich um Abgeltungen (Art. 3 Abs. 1 und 3 StBG). Dies trifft zu für Mittel, die den Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe ausgerichtet werden.²⁶ Aus der Begriffsbestimmung in Art. 3

²⁴ Beschwerdevernehmlassung vom 15. März 2024, Ziff. 3.2 (Akten GSI)

²⁵ Beschwerdevernehmlassung vom 15. März 2024, Ziff. 1.2 (Akten GSI)

²⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2022.182 vom 29. August 2023 E. 2.1 mit Verweis auf BVR 2013 S. 227 E. 4.3 und Coullery/Mewes, Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 743 ff., Rz. 149 ff., 158 ff.

Abs. 3 StBG («zu mildern oder auszugleichen») ergibt sich, dass Abgeltungen nicht zwingend alle finanziellen Lasten ausgleichen müssen, sondern diese auch bloss mindern können.²⁷

4.2 Die Abgeltung von im Auftrag des Kantons erbrachten Leistungen im Bereich der beruflichen Integration und Beschäftigungsangebote als Angebote der institutionellen Sozialhilfe war bis zum 31. Dezember 2021 im SHG²⁸ (aArt. 58 ff. SHG) geregelt. Mit der Einführung des SLG²⁹ per 1. Januar 2022 sind die Leistungsangebote der beruflichen und sozialen Integration in Art. 64 ff. SLG überführt worden. Sowohl unter altem wie unter geltendem Recht hat die GSI die erforderlichen Leistungsangebote bereitzustellen (aArt. 60 Abs. 1 SHG; Art. 15 Abs. 1 SLG) und kann zu diesem Zweck Leistungsverträge abschliessen (aArt. 60 Abs. 2 Bst. a SHG; Art. 15 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 17 f. SLG).

4.3 Der Beschwerdeführer erbringt für den Kanton Bern Leistungen im Bereich BIAS. Zu diesem Zweck schlossen die Vorinstanz und der Beschwerdeführer am 1./3. Dezember 2020 den RLV und am 1. Dezember 2021 den JLV ab.³⁰ Leistungsverträge, die bis Ende Dezember 2021 gestützt auf aArt. 60 Abs. 2 SHG abgeschlossen wurden, behalten auch nach Inkrafttreten des SLG ihre Gültigkeit bis nach Ablauf ihrer vertraglich vereinbarten Dauer (Art. 142 SLG). Die vorliegend gestützt auf altes Recht (aArt. 60 Abs. 2 Bst. a SHG) abgeschlossenen (Rahmen- und Jahres-) Leistungsverträge zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer verloren damit ihre Gültigkeit per 1. Januar 2022 nicht.

4.4 Im Unterschied zu Überdeckungen (vgl. Art. 15a StBG) sind Unterdeckungen gesetzlich nicht geregelt. Die Folgen einer Unterdeckung können aber im Leistungsvertrag geregelt werden (Art. 13c Abs. 2 Bst. c StBG). Der Beschwerdeführer und die Vorinstanz haben im JLV diesbezüglich Folgendes vereinbart: Die Unterdeckung stellt die Differenz zwischen der Abgeltung und den effektiven Nettobetriebskosten dar. Eine Unterdeckung entsteht, wenn die effektiven Nettobetriebskosten über der Abgeltung liegen (Ziff. 3.3 Abs. 1 RLV). Unterdeckungen werden unabhängig von vorhandenen Reserven aus Überdeckungen nur dann durch die Vorinstanz abgerechnet und an den Beschwerdeführer als Institution ausbezahlt, wenn er eine solche Unterdeckung frühzeitig avisiert (i.d.R. anlässlich des Halbjahresreportings) und ein Konzept zur künftigen Beseitigung der Unterdeckung vorlegt, welches von der Vorinstanz genehmigt worden ist. In einem solchen Konzept sind zunächst alle betrieblichen Massnahmen (Kosten, Erlöse, Auslastungen) zu prüfen und auszuschöpfen, bevor eine Erhöhung des Beitrags der Vorinstanz (für die laufende Rechnung sowie allenfalls für die Folgejahre) beantragt wird. Eine allfällige Abrechnung und Auszahlung durch die Vorinstanz erfolgt in der Regel nach Vorliegen der Abschlussunterlagen (Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV).

²⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.1.1

²⁸ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

²⁹ Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2)

³⁰ Vorakten, act. 6.1 und 6.2

5. Würdigung

5.1 Der Beschwerdeführer hat die Vorinstanz am 15. Juni 2022 schriftlich darüber informiert, dass für das Jahr 2022 eine Unterdeckung zu erwarten sei und reichte gleichzeitig ein ausgearbeitetes Konzept zur Beseitigung der drohenden Unterdeckung ein.³¹ Es ist damit nachgewiesen und unbestritten, dass der Beschwerdeführer die Unterdeckung gemäss Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV frühzeitig avisiert hat und seiner vertraglichen Verpflichtung, ein Konzept zur künftigen Beseitigung der Unterdeckung einzureichen, nachgekommen ist.

5.2

5.2.1 Mit Schreiben vom 12. August 2022 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zusammengefasst mit, dass die geplanten und ergriffenen Massnahmen gemäss Konzept – angesichts der Höhe der drohenden Unterdeckung sowie des gesamten betrieblichen Aufwands und Ertrags – als zu wenig massgeblich erscheinen würden. Nach zwei durch die Pandemie stark geprägten Jahre 2020 und 2021, in denen der Beschwerdeführer auf die Unterstützung der Vorinstanz zurückgekommen sei, erachte sie Massnahmen als angezeigt, die eine anhaltende Unterauslastung verhindern würden. Neben Massnahmen der Ertragssteigerung und Kostenreduktion seien auch Massnahmen im Bereich der Zuweisungen zu ergreifen und auszuweisen. Unterdeckungen würden abgedeckt, wenn massgebliche Bestrebungen der strategischen Partner zur Beseitigung der Unterdeckung im betroffenen Jahr und für die Zukunft sichtbar seien. Sofern kein Härtefall vorliege, könne die Vorinstanz je nach Sachlage über eine Übernahme von maximal 50 % der Unterdeckung entscheiden.³²

5.2.2 Daraus geht hervor, dass die Vorinstanz das vom Beschwerdeführer eingereichte Konzept zur Beseitigung der drohenden Unterdeckung nicht vollumfänglich genehmigt hat, sondern den Beschwerdeführer im Hinblick auf eine allfällige Übernahme der Unterdeckung bis maximal 50 % dazu angehalten hat, zusätzlich zu den geplanten bzw. ergriffenen Massnahmen der Ertragssteigerung und Kostenreduktion auch Massnahmen im Bereich der Zuweisungen zu ergreifen. Dies, um eine anhaltende Unterauslastung zu vermeiden, zumal der Beschwerdeführer bereits in den beiden Jahren zuvor (2020 und 2021) auf die Unterstützung der Vorinstanz zurückgekommen sei.

5.2.3 Gemäss Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV sind im Konzept zur Beseitigung der drohenden Unterdeckung alle betrieblichen Massnahmen (Kosten, Erlöse, Auslastungen) zu prüfen und auszuschöpfen. Gestützt auf Ziff. 2.3 RLV haben sich die Angebote ausserdem am Bedarf zu orientieren. Wie aus dem eingereichten Konzept hervorgeht, hat die Vorinstanz damit zu Recht festgestellt, dass der Beschwerdeführer keine ausreichenden Massnahmen im Hinblick auf die (Unter-)Auslastung ergriffen hat bzw. zu ergreifen beabsichtigte, ungeachtet dessen, dass eine Unterdeckung drohte. Unter dem Titel «Fest-

³¹ Vorakten, act. 1.1

³² Vorakten, act. 1.2

halten an bewährten Programmen und Betrieben» sprach sich der Beschwerdeführer im Konzept explizit gegen die von der Vorinstanz geforderten betrieblichen Strukturanpassungen aus. So hielt er unter Bezugnahme auf die Absichtserklärung des Vorstands vom 3. Februar 2022 fest, dass sich dieser im Grundsatz auch dann gegen kurzfristige Massnahmen (z.B. Schliessung eines Betriebs) ausgesprochen habe, wenn sich die Auslastung bis zum 2. Quartal 2022, d.h. bis zur Planung für das Jahr 2023 (inkl. Eingabe BIAS und KIA³³ 2023) nicht verbessern sollte und wegen einer anhaltenden Unterauslastung ein Defizit bzw. eine Unterdeckung von über CHF 100'000.00 drohe. Das vorhandene Eigenkapital von rund CHF 1.1 Mio. solle zum Teil für ein Festhalten an Betriebsstrukturen eingesetzt werden, sofern diese für die Integrationsaufgabe sinnvoll und wichtig seien.³⁴ Auch im Rahmen der Beschwerde stellt der Beschwerdeführer nicht in Abrede, dass er der Forderung der Vorinstanz nicht in dem Ausmass nachgekommen sei, wie es von der Vorinstanz erwartet worden sei. Er begründet dies in erster Linie damit, dass er keine Massnahmen habe einleiten wollen, die für die Erfüllung des Kernauftrags kurz- oder langfristig negative Folgen hätte haben können. Um den zuweisenden Stellen in der Zusammenarbeit ein wirkungsvolles Angebot machen zu können, habe der Beschwerdeführer bewusst darauf verzichtet, den Forderungen von BIAS zu folgen und Integrationsdienstleistungen zu streichen. Das Festhalten an bewährten, wirkungsvollen Angeboten sei ein zentrales Argument der Sozialdienste für die Zuweisung.³⁵

5.2.4 Der Beschwerdeführer führt aus, er sei aufgrund einer im Mai 2021 eigens durchgeführten Umfrage bei den Sozialdiensten in seinem Perimeter und der daraus resultierenden Umfrageergebnissen davon ausgegangen, dass die Auslastung der Programme durch eine konsequentere Zuweisung durch die Sozialdienste erhöht werden könne. Zu diesem Zweck habe er im Jahr 2022 diverse Massnahmen im Bereich der Zuweisungen ergriffen. So habe er mitunter vier Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeitende der Sozialdienste durchgeführt, die eigene Webseite überarbeitet (u.a. zusätzliche Erklärvideos zu den Angeboten und Programmen), diverses Informationsmaterial zuhanden der zuweisenden Stellen erstellt und halbjährliche Austauschtreffen mit der Regionalgruppe BKSE³⁶ initiiert.³⁷

Es ist festzustellen, dass diese Massnahmen im Hinblick auf eine Erhöhung der Zuweisungszahlen als zu wenig massgeblich zu qualifizieren sind. Zum einen entstand dennoch eine Unterdeckung in der Höhe von CHF 222'389.00.³⁸ Zum anderen waren die ergriffenen Massnahmen, die überwiegend der besseren Information der zuweisenden Stellen betreffend die Angebote des Beschwerdeführers dienten, nur bedingt zielführend, da arbeitslose Personen seit der Pandemie auf dem Arbeitsmarkt

³³ Kommunale Integrationsangebote (KIA)

³⁴ Vorakten, act. 1.1, Beilage 2 (Konzept gegen die Unterdeckung, Ziff. 1)

³⁵ Beschwerde vom 17. Januar 2024 (Akten GSI)

³⁶ Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE)

³⁷ Beschwerde vom 17. Januar 2024 (Akten GSI)

³⁸ Vorakten, act. 2.2 und 2.3

tendenziell schneller eine Arbeitsstelle finden und demnach weniger Personen an den BIAS-Programmen teilnehmen oder schneller vermittelt werden können. Vor diesem Hintergrund vermögen auch besser informierte Sozialdienste nur bedingt dazu beitragen, dass die Zuweisungszahlen weniger stark stagnieren respektive sinken und damit die Unterauslastung des Beschwerdeführers beseitigt werden könnte.

5.2.5 Der Beschwerdeführer hat folglich nicht alle Massnahmen (Kosten, Erlöse, Auslastungen) ausreichend ausgeschöpft, um die drohende Unterdeckung zu vermeiden, da er massgebliche Massnahmen zur Beseitigung der Unterauslastung (z.B. Abbau von Angeboten, Schliessung von Betrieben o.ä.) unterlassen hat, ungeachtet dessen, dass ihn die Vorinstanz mit Schreiben vom 12. August 2022 darauf hingewiesen und das eingereichte Konzept insofern nicht genehmigt hat. Der Beschwerdeführer ist damit seiner Verpflichtung gemäss Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV nicht vollumfänglich nachgekommen. Ausserdem ist der Vorinstanz beizupflichten, dass die vom Beschwerdeführer ergriffenen Kostensenkungs- (CHF 24'000.00) und Ertragsmassnahmen (CHF 46'600.00)³⁹ im Verhältnis zur entstandenen Unterdeckung (CHF 222'389.00) und dem gesamten betrieblichen Aufwand und Ertrag (CHF 2'895'913.05 und CHF 664'431.65)⁴⁰ als zu wenig massgeblich erscheinen, als dass sie die nicht ergriffenen betrieblichen Strukturanpassungen aufzuwiegen vermöchten.

5.3 Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, besteht kein Rechtsanspruch auf die Deckung der Vollkosten (vgl. Erwägung 4.1). Aufgrund der Weigerung des Beschwerdeführers, die Struktur seines Betriebs an die sich seit der Pandemie abzeichnende Unterauslastung anzupassen oder mit anderen Worten, indem er nicht alle betrieblichen Massnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung ausreichend ausgeschöpft und damit die Voraussetzungen gemäss Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV nicht vollumfänglich erfüllt hat, erscheint der vorinstanzliche Entscheid, die Unterdeckung im Umfang von 25 % des Rückforderungsbetrags – anstatt der beantragten 50 % des Unterdeckungsbetrags – finanziell abzufedern, sachgerecht und angemessen. Dies umso mehr, als dass der Beschwerdeführer eine Unterdeckung bzw. eine noch höhere Unterdeckung (verglichen zur Situation, als wenn Strukturanpassungen vorgenommen worden wären) bewusst in Kauf nahm, indem er sich explizit gegen Restrukturierungsmassnahmen aussprach und gleichzeitig festhielt, dass das vorhandene Eigenkapital von rund CHF 1.1 Mio. für das Festhalten an Betriebsstrukturen eingesetzt werden solle. In diesem Sinne erscheint es nur stringent, dass der Beschwerdeführer angesichts seiner stabilen finanziellen Lage (flüssige Mittel: CHF 631'671.00; Eigenkapital: CHF 1'029'199.00) den durch die Vorinstanz abgewiesenen Betrag von CHF 35'184.35, wie angekündigt, aus seinem Eigenkapital zu bestreiten hat (Subsidiaritätsprinzip).

5.4 Es ist dem Beschwerdeführer beizupflichten, dass die Vorinstanz in Abweichung von Ziff. 3.3 RLV und dem Schreiben vom 12. August 2022 den Rückforderungsbetrag (CHF 304'042.65) anstelle

³⁹ Vorakten, act. 3.1 (Beilage: Konzept gegen die Unterdeckung - Aktualisierung)

⁴⁰ Vorakten, act. 2.2

des Unterdeckungsbetrags (CHF 222'389.00) als Berechnungsgrundlage für die 25 % verwendet hat. Es ist jedoch nicht ersichtlich, was der Beschwerdeführer daraus zu seinen Gunsten ableiten will, zumal sich die finanzielle «Abfederung» der Vorinstanz durch das Abstellen auf den Unterdeckungsbeitrag lediglich auf CHF 55'597.25 (25 % von CHF 222'389.00) belaufen würde, während sie gestützt auf den Rückforderungsbetrag CHF 76'010.65 (25 % von CHF 304'042.65) beträgt. Indem die Vorinstanz in ihrer Abrechnung auf den Rückforderungsbetrag abgestellt hat, profitiert der Beschwerdeführer von einer grösseren finanziellen Entlastung, als dies beim Abstellen auf den Unterdeckungsbeitrag der Fall gewesen wäre. Eine weitere Auseinandersetzung mit den vom Beschwerdeführer diesbezüglich vorgebrachten Rügen erübrigt sich damit.

5.5 Es stellt sich für die Beschwerdeinstanz aber durchaus die Frage, ob die Vorinstanz an ihrer Praxis, bei Unterdeckungsanträgen stets auf den Rückforderungsbetrag anstelle des Unterdeckungsbetrags als Berechnungsgrundlage abzustellen, künftig weiterhin festhalten oder ihre Leistungsverträge künftig an ihre Praxis anpassen will.

5.6 Soweit der Beschwerdeführer zusammengefasst geltend macht, die Vorinstanz habe das Erreichen der Wirkungsziele des Beschwerdeführers zu wenig in ihrem Entscheid berücksichtigt, ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Leistungsverträge (RLV und JLV) keine Bestimmungen enthalten, wonach sich die Abgeltung unter Berücksichtigung der erreichten Vermittlungszahlen oder Wirkungszielen berechnet. Auch ist leistungsvertraglich nicht geregelt, dass allfällige Einsparungen in der Sozialhilfe durch die Vermittlung von Personen in den ersten Arbeitsmarkt den BIAS-Leistungserbringern zugutekommen würden. Unter Ziff. 3.2 RLV ist vielmehr festgehalten, dass die Finanzierung der vertraglich vereinbarten Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt. Der Leistungserbringer ist verpflichtet, die eigenen Ertragsmöglichkeiten sowie die Erträge Dritter auszuschöpfen. In Ziff. 3.3 JLV sind alsdann die Abgeltungsvorgaben geregelt. Demgemäss erfolgt die Leistungsabgeltung für die Leistungsbereiche berufliche Integration (BI), Perspektive auf berufliche Integration (BIP) und soziale Integration (SI) aufgrund der effektiven Kosten, der maximalen Abgeltungssätze sowie unter Berücksichtigung der Auslastung (Ziff. 3 Abs. 1 Bst. b JLV). Ausserdem müssen die Jahresplätze für die BI und BIP gemäss Ziff. 3.3 Abs. 1 Bst. c JLV mindestens 35 % der effektiv besetzten Jahresplätze ausmachen. Insofern stützt sich die Abgeltung auf Faktoren wie die effektiven Kosten und die Auslastung. Dass die Vorinstanz in ihrem Entscheid das angeblich übermässige Erreichen der Wirkungsziele des Beschwerdeführers bzw. die von ihm dadurch potentiell eingesparten Sozialhilfekosten nicht mitberücksichtigt hat, sodass sie eine finanzielle Übernahme von 25 % statt 50 % des Rückforderungsbetrags entschieden hat, ist somit gerechtfertigt.

5.7 Soweit der Beschwerdeführer ausführt, dass dem BIAS-Finanzierungssystem ein gewisser Fehlanreiz immanent sei, ist festzuhalten, dass die Vorinstanz bereit ist, eine allfällige Unterdeckung im Umfang von bis maximal 50 % des Rückforderungsbetrags finanziell abzufedern, obwohl die BIAS-

Leistungserbringer keinen gesetzlichen Rechtsanspruch auf die finanzielle Übernahme von Unterdeckungen haben. Insofern wirkt die Vorinstanz einem allfälligen falschen Anreizsystem von BIAS gewissermassen entgegen.

5.8 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass – angesichts der bewusst nicht voll ausgeschöpften Massnahmen zur Beseitigung der Unterdeckung, der nicht vollumfänglich nachgekommenen Verpflichtung nach Ziff. 3.3 Abs. 3 RLV sowie der finanziellen Tragbarkeit der Unterdeckung für den Beschwerdeführer – der Entscheid der Vorinstanz, das Gesuch um hälftige Übernahme der Unterdeckung von CHF 111'195.00 nur Umfang von CHF 76'010.65 gutzuheissen und im Betrag von CHF 35'184.35 abzuweisen, sachgerecht und angemessen erscheint. Damit einhergehend ist auch nichts an der genehmigten Jahresschlussabrechnung 2022 auszusetzen, mit welcher die Vorinstanz unter Einrechnung der gutgeheissenen finanziellen Abfederung (CHF 76'010.65) einen Saldo zu Gunsten der GSI im Betrag von CHF 228'032.00 errechnet hat.

6. Ergebnis

Nach dem Geschriebenen erweist sich die Verfügung der Vorinstanz vom 18. Dezember 2023 als rechtmässig und angemessen und ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerde vom 17. Januar 2024 ist daher abzuweisen.

7. Kosten

7.1 Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV⁴¹). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführer ist mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen. Er gilt damit als vollumfänglich unterliegend und ist kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind pauschal festzulegen auf CHF 1'500.00.

7.2 Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 VRPG) und demzufolge keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

⁴¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 17. Januar 2024 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'500.00, werden dem Beschwerdeführer zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt nach Rechtskraft dieses Entscheides.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführer, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Gesundheits-, Sozial- und
Integrationsdirektion

Stv. Direktor

Christoph Neuhaus
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 3 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.