

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 22. April 2014**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, a.o. Verwaltungsrichter Bürki  
Gerichtsschreiber Freudiger

**Einwohnergemeinde A.** \_\_\_\_\_  
handelnd durch den Gemeinderat,  
vertreten durch ...

Beschwerdeführerin



gegen

**Kanton Bern**

handelnd durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Rathausgasse 1, 3011 Bern  
Beschwerdegegner

betreffend Lastenausgleichsberechtigung von Angeboten der institutionellen Sozialhilfe; Kostenbeiträge an Gemeinschaftszentren (Verfügung des Sozialamts der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern vom 21. Dezember 2012; RA / 2013-109; «Sprungrekurs»)

## Sachverhalt:

### A.

Am 3. Februar 2010 ermächtigte das Sozialamt des Kantons Bern (SOA) die Einwohnergemeinde (EG) A.\_\_\_\_\_ unter anderem, für die Jahre 2010 bis 2013 verschiedene Angebote im Bereich der spezifischen Integration bereitzustellen und ungedeckte Gesamtkosten für diese Leistungsangebote in der Höhe von jährlich maximal Fr. 4'506'616.-- dem kantonalen Lastenausgleich zuzuführen. Mit Verfügung vom 17. Januar 2012 änderte das SOA diese Ermächtigung unter anderem dahingehend ab, dass die EG A.\_\_\_\_\_ für die Zeit vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2013 nur noch 80 % der anrechenbaren Aufwendungen für geleistete Beiträge an die Vereinigung B.\_\_\_\_\_, das Gemeindehaus C.\_\_\_\_\_, den Familientreff A.\_\_\_\_\_, das Mütterzentrum D.\_\_\_\_\_ und die Speiseanstalt «E.\_\_\_\_\_» dem kantonalen Lastenausgleich zuführen kann, wobei der lastenausgleichsberechtigte Betrag auf jährlich max. Fr. 2'921'168.-- festgelegt wurde. Am 9. November 2012 verfügte das SOA auf Antrag der EG A.\_\_\_\_\_ eine Anpassung der anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge der Gemeinde an die vorgenannten Leistungsangebote betreffend das Jahr 2012. Am 21. Dezember 2012 hob das SOA die Verfügung vom 17. Januar 2012 über die Zulassung von Aufwendungen zum Lastenausgleich im Bereich der spezifischen Integrationsangebote der EG A.\_\_\_\_\_ per Ende Dezember 2012 auf.

### B.

Gegen die Verfügung des SOA vom 21. Dezember 2012 erhob die EG A.\_\_\_\_\_ am 24. Januar 2013 Beschwerde bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) und stellte folgende Rechtsbegehren:

- « 1. Die Verfügung des Sozialamtes vom 21. Dezember 2012 sei aufzuheben.
2. Die Aufwendungen der EG A.\_\_\_\_\_ im Bereich der spezifischen Integrationsangebote ab 1. Januar 2013 seien bis Ende 2013 zum Lastenausgleich Sozialhilfe zuzulassen, wobei sich die Lastenausgleichsberechtigung für die einzelnen Leistungsangebote hinsichtlich Bestand und Umfang nach Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung des Sozialamts vom 9. November 2012 richten soll.

eventualiter

Die Aufwendungen der EG A.\_\_\_\_\_ im Bereich der spezifischen Integrationsangebote ab 1. Januar 2013 seien bis Ende 2013 zum Lastenausgleich Sozialhilfe zuzulassen, wobei sich die Lastenausgleichsberechtigung für die einzelnen Leistungsangebote hinsichtlich Bestand und Umfang nach Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung des Sozialamts vom 17. Januar 2012 richten soll.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge»

## **C.**

Am 26. Februar 2013 ist die GEF an das Verwaltungsgericht gelangt und hat ausgeführt, zufolge Befangenheit sei einzig ein «Sprungrekurs» sinnvoll. Die EG A.\_\_\_\_\_ hat sich mit Eingabe vom 21. März 2013 einverstanden erklärt, dass ihre Beschwerde vom 24. Januar 2013 durch das Verwaltungsgericht beurteilt werde.

Am 4. April 2013 hat der (damalige) Abteilungspräsident die Beschwerde der EG A.\_\_\_\_\_ vom 24. Januar 2013 unpräjudiziell als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen. Mit Beschwerdeantwort vom 30. Mai 2013 schliesst die GEF auf Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Angefochten ist die Verfügung des SOA vom 21. Dezember 2012. Diese stützt sich auf öffentliches Recht und ist zunächst mit Beschwerde bei der GEF anfechtbar. Erst deren Entscheid unterliegt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]; Art. 37 Abs. 1 und 3 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAG; BSG 631.1] i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG).

**1.2** Die EG A.\_\_\_\_\_ hat gegen die Verfügung des SOA der Rechtsmittelbelehrung folgend Beschwerde bei der GEF erhoben. Die GEF bzw. deren Direktor erachten sich und die übrigen Mitglieder des Regierungsrats in vorliegender Streitigkeit als befangen und haben die Beschwerde vom 24. Januar 2013 gestützt auf Art. 4 Abs. 1 VRPG an das nach ihrer Meinung ausnahmsweise direkt zuständige Verwaltungsgericht weitergeleitet («Sprungrekurs»). Die EG A.\_\_\_\_\_ hat sich damit ausdrücklich einverstanden erklärt (vgl. vorne Bst. C). Als Prozess- bzw. Sachurteilsvoraussetzung ist die funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des Rechtsmittels jedoch von Amtes wegen zu prüfen (Art. 3 Abs. 4 VRPG; vgl. BVR 2013 S. 354 E. 1.2, 2009 S. 341 nicht publ. E. 1.2 [VGE 22974-22977 vom 3.4.2008; bestätigt durch BGer 1C\_207/2008 vom 20.2.2009], 2007 S. 344 nicht publ. E. 1.2 [VGE 22727 vom 5.3.2007], 1993 S. 446 E. 1b).

**1.2.1** Das VRPG enthält keine Rechtsgrundlage für das prozessuale Vorgehen der Verfahrensbeteiligten. Das Verwaltungsgericht lässt indes aus prozessökonomischen

Überlegungen einen Sprungrekurs namentlich zu, wenn sich die funktionell zuständige Behörde bereits eindeutig zur Sache geäußert hat. In einem solchen Fall kann diese Rechtsmittelinstanz übersprungen und direkt beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Diese Rechtsprechung ist im Schrifttum mit der Begründung kritisiert worden, der Sprungrekurs bedürfe einer formell-gesetzlichen Grundlage (Keusen/Lanz, Der Sprungrekurs im Kanton Bern, in BVR 2005 S. 49 ff.). Nach Ansicht von Peter Ludwig (Kein Sprungrekurs im Kanton Bern?, in BVR 2005 S. 241 ff.) ist hingegen nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht den Sprungrekurs auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung aus prozessökonomischen Gründen zulässt, wenn die beschwerdeführende Partei dies ausdrücklich beantragt, sich die funktionell zuständige Behörde zur Streitfrage bereits eindeutig geäußert hat und die angerufene Instanz als nächste Rechtsmittelinstanz zuständig wäre. Das Verwaltungsgericht hat keinen Anlass, die Zulässigkeit des Sprungrekurses abweichend von seiner bisherigen Praxis im Grundsatz zu verneinen (BVR 2013 S. 354 E. 2.2, 2009 S. 341 nicht publ. E. 1.2.2 f. [VGE 22974-22977 vom 3.4.2008; bestätigt durch BGer 1C\_207/2008 vom 20.2.2009], 2007 S. 193 E. 3.2; VGE 23383/23384 vom 15.12.2008, E. 2.2, je mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 3 N. 15).

**1.2.2** Die GEF führt aus, aufgrund der zu ergreifenden zusätzlichen Entlastungsmassnahmen des Kantons betreffend den Voranschlag 2013 habe das SOA ihr Vorschläge für Entlastungsmassnahmen unterbreitet, welche unter anderem einen Verzicht auf Beiträge an Gemeinschaftszentren bzw. auf die Möglichkeit vorsahen, diese dem Lastenausgleich zuzuführen. Sie sei zum Schluss gekommen, diese Entlastungsmassnahme bereits ab dem Jahr 2013 umzusetzen. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1561 vom 31. Oktober 2012 habe der Regierungsrat diese und andere Entlastungsmassnahmen zu Handen des Grossen Rates verabschiedet. Sowohl der Direktor der GEF als auch die anderen Mitglieder des Regierungsrats hätten sich bereits abschliessend eine Meinung gebildet und den vollständigen Ausschluss der fraglichen Beiträge für das Jahr 2013 von der Lastenausgleichsberechtigung beschlossen. Der Regierungsrat und jedes Regierungsmitglied seien deshalb in der Sache befangen.

**1.2.3** Im Rahmen der Erarbeitung möglicher Entlastungsmassnahmen hat das für die Führung der GEF verantwortliche Mitglied des Regierungsrats vorgeschlagen, dass bereits ab dem Jahr 2013 die Beiträge sämtlicher Gemeinden für Gemeinschaftszentren nicht mehr dem Lastenausgleich zugeführt werden können (vgl. zusätzliche Entlastungsmassnahmen im Bereich des SOA für 2013, act. 2B10, Massnahme Nr. 3, auch zum Folgenden; Liste zusätzliche Entlastungsmassnahmen nach dem RESKO-Schlüssel, act. 2B11, Massnahme Nr. 2; zum Begriff des Gemeinschaftszentrums vgl. hinten E. 2.4). Die Umsetzung dieser Entlastungsmass-

nahme erforderte eine Aufhebung der ursprünglich gewährten Lastenausgleichsberechtigung in Höhe von 80 % der anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge an Gemeinschaftszentren ab dem Jahr 2013. Jedenfalls soweit die EG A.\_\_\_\_\_ betreffend, bestand über die rechtliche Tragweite dieser umzusetzenden Entlastungsmassnahme – namentlich die davon betroffenen Aufwendungen und den Zeitpunkt des Eintritts – keine Unklarheit. Die GEF bzw. deren Direktor, welcher grundsätzlich auch Beschwerdeentscheide unterzeichnet (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion [Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121]), bezogen mit Verabschiedung dieses Vorschlags für eine Entlastungsmassnahme zu Händen des Regierungsrats in streitbetreffener Angelegenheit demnach unmissverständlich Stellung. Der Gesamregierungsrat stimmte dem Vorschlag mit RRB Nr. 1561 vom 31. Oktober 2012 zu (vgl. act. 2B12, insb. Beilage, S. 1) und der Grosse Rat beschloss die Entlastungsmassnahme am 26. November 2012 endgültig, wobei ein im Rat gestellter Gegenantrag mit grossem Mehr abgelehnt wurde (vgl. Beschlussdokument des Grossen Rates vom 26.11.2012, einsehbar unter: <<http://www.be.ch/gr>>, Rubriken «Sessionen & Tagblätter/Sessionen 2012/Novembersession 2012/Beschlüsse & Tagblatt/Geschäfts-Nr. 2012.0192: Voranschlag 2013/GR-Beschlussdokument», S. 8 [Ziff. 6] und 10). Bei dieser Ausgangslage war das SOA gehalten, die nun angefochtene Verfügung mit dem entsprechenden Inhalt zu erlassen.

**1.2.4** Unter diesen Umständen ist ohne weiteres davon auszugehen, dass sich die übersprungene Instanz bezüglich des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens bereits verbindlich festgelegt hat. Das Beschwerdeverfahren bei der GEF käme mit grösster Wahrscheinlichkeit einem formalistischen Leerlauf gleich und führte zu unnötigen und nicht unwesentlichen Verzögerungen, die mit den (dem Ausschöpfen des Instanzenzugs grundsätzlich gleichgestellten, hier aber höher zu gewichtenden) Interessen an einer beförderlichen und unbefangenen Beurteilung der Sache und prozessökonomischen Verfahrensführung nicht zu vereinbaren wären (vgl. BVR 2009 S. 341 nicht publ. E. 1.2.4 [VGE 22974-22977 vom 3.4.2008; bestätigt durch BGer 1C\_207/2008 vom 20.2.2009]; vgl. auch BVR 2012 S. 481 E. 2.5; VGE 2013/188 vom 25.3.2014, E. 3.3, 2012/460 vom 7.11.2013, E. 2.3). Hinzu kommt, dass der Ausgang des Beschwerdeverfahrens auch bei einem anderen Mitglied des Regierungsrats nicht offener gewesen wäre als beim Direktor der GEF, weshalb die Ausstands- bzw. Stellvertretungsregeln vorliegend von vornherein keine Ersatzlösung für den Sprungrekurs bieten. Damit kann offenbleiben, ob – wie ein Teil der Lehre zu bedenken gibt – der Sprungrekurs (jedenfalls) dann entbehrlich ist, wenn für die weisungsgebende Behörde nach den Regeln über Ausstand und Ablehnung eine Stellvertretung gleicher Organisationsstufe zur Verfügung steht (vgl. BVR 2009 S. 341 nicht publ. E. 1.2.5 [VGE 22974-22977 vom 3.4.2008; bestätigt durch

BGer 1C\_207/2008 vom 20.2.2009]). Dass im vorliegenden Fall nicht die EG A.\_\_\_\_\_ als Beschwerdeführerin, sondern die von dieser angerufene GEF den Sprungrekurs zuerst beantragt hat (vgl. vorne Bst. C und E. 1.2), vermag an diesem Ergebnis ebenso wenig etwas zu ändern wie der Umstand, dass das Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht über dieselbe Kognition verfügt wie die GEF (vgl. Art. 66 bzw. Art. 80 VRPG), ist doch vorliegend einzig über Rechtsfragen zu entscheiden (vgl. hinten E. 2 ff.).

**1.2.5** Das Verwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

**1.3** Die EG A.\_\_\_\_\_ hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## **2.**

**2.1** Die Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen finanzielle Existenzsicherung, persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration und Lebensbedingungen (vgl. Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]). Die Leistungen werden vom Kanton, den Gemeinden oder privaten Trägerschaften oder Personen erbracht (Leistungserbringer; vgl. Art. 58 Abs. 2 SHG), wobei die GEF gestützt auf eine regelmässige Bedarfserhebung und -analyse im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrats die erforderlichen Leistungsangebote bereitstellt und zu diesem Zweck entweder Leistungsverträge nach Art. 62 ff. SHG abschliesst, Gemeinden zur Bereitstellung von Angeboten ermächtigt (vgl. hiernach E. 2.2) oder ausnahmsweise selber Leistungen erbringt (vgl. Art. 59 Abs. 1 und Art. 60 SHG).

**2.2** Die Gemeinden stellen die erforderlichen Angebote zur sozialen Integration insbesondere in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung, soweit sie nicht in der Volksschulgesetzgebung geregelt ist, der offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Gemeinschaftszentren sowie im Bereich Obdach und Wohnen bereit (vgl. Art. 71a Abs. 1 Bst. a-d SHG). Lastenausgleichsberechtigt sind dabei grundsätzlich 80 % der anrechenbaren Beiträge an die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe, soweit sie im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und

der Ermächtigung der zuständigen Stelle der GEF gewährt worden sind (vgl. Art. 80 Bst. d SHG i.V.m. Art. 41 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [SHV; BSG 860.111]; vgl. aber Art. 80 Bst. e SHG, der für den Bereich Obdach und Wohnen eine Sonderregelung enthält). Der Regierungsrat kann die maximal lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten festlegen und Vorschriften erlassen über die Zulassung der Angebote zum Lastenausgleich (Art. 71a Abs. 2 Bst. a SHG).

**2.3** Notwendige Voraussetzung der Lastenausgleichsberechtigung der anrechenbaren Beiträge an die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe ist nach dem Gesagten eine Ermächtigung der GEF an die Gemeinde, entsprechende Leistungsangebote bereitzustellen (vgl. Art. 15 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 2 Bst. b SHG). Mit dieser nimmt die GEF die dem Kanton obliegende zentrale Steuerungsverantwortung hinsichtlich der Angebote in den einzelnen Wirkungsbereichen wahr (vgl. Art. 6 Abs. 1 SHG; BVR 2006 S. 520 nicht publ. E. 3.2.4 [VGE 22575 vom 6.7.2006]). Die Ermächtigung ergeht in Form einer Verfügung (vgl. auch Coullery/Meyer, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 683 ff., 734). Soweit sich eine solche auf einen Sachverhalt bezieht, der sich fortlaufend erneuert, und insofern das Rechtsverhältnis (während bestimmter oder unbestimmter Zeitdauer) mit Wirkungen in die Zukunft regelt, liegt eine Dauerverfügung vor, deren Abänderung bzw. Ersetzen zufolge neuer Sachumstände oder neuer Rechtsnormen mit Wirkung für die weitere bzw. verbleibende Dauer des zu regelnden Rechtsverhältnisses als «Anpassung» bezeichnet wird (vgl. dazu hinten E. 3.2 und 4.2 ff. sowie zum Ganzen BVR 2006 S. 289 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 26 und Art. 56 N. 3; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 N. 78; Fritz Gygi, Zur Rechtsbeständigkeit von Verfügungen, in ZBI 1982 S. 149 ff., 159).

**2.4** Nach dem Gesagten stellt die Ermächtigung des SOA an die EG A.\_\_\_\_\_ vom 3. Februar 2010, in den Jahren 2010 bis 2013 verschiedene Angebote im Bereich der «spezifischen Integration» bereit zu stellen und ungedeckte Gesamtkosten für diese Leistungsangebote von jährlich maximal Fr. 4'506'616.-- dem Lastenausgleich zuzuführen (vgl. vorne Bst. A), eine Dauerverfügung dar (vgl. auch angefochtene Verfügung, Ziff. A.1 und A.2; Verfügung des SOA vom 17.1.2012, act. 2B3, Ziff. A.2). Die Ermächtigung erfasste namentlich die Leistungsangebote Vereinigung B.\_\_\_\_\_, Gemeindehaus C.\_\_\_\_\_, Familientreff A.\_\_\_\_\_, Mütterzentrum D.\_\_\_\_\_ und Speiseanstalt «E.\_\_\_\_\_». Bei diesen Leistungsangeboten handelt es sich, was zu Recht unbestritten ist, gemäss der seit der Teilrevision des SHG vom 1. Februar 2011 geltenden Terminologie um Gemeinschaftszentren (Art. 71a Abs. 1 Bst. c SHG; vgl. auch Art. 71 Abs. 2 SHG in der Fassung vom 11. Juni 2001 [BAG 01-

84; in Kraft bis 31.12.2011], der in Bst. b ausdrücklich «Quartier- und Jugendtreffpunkte» als Angebote der sozialen Integration erwähnte; angefochtene Verfügung, Ziff. B.2 f.; Verfügung des SOA vom 17.1.2012, act. 2B3, Ziff. B.2.4). Ebenfalls seit dieser Teilrevision können die Gemeinden – soweit eine entsprechende Ermächtigung seitens der GEF vorliegt – nur noch 80 % der anrechenbaren Beiträge an Gemeinschaftszentren als Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe dem Lastenausgleich zuführen (Art. 80 Bst. d SHG und vorne E. 2.2; vgl. Coullery/Meyer, a.a.O., S. 735). Die ursprüngliche Verfügung vom 3. Februar 2010 wurde deshalb am 17. Januar 2012 soweit hier interessierend wie folgt angepasst (vgl. act. 2B3):

- « 1. Die EG A.\_\_\_\_\_ wird ermächtigt, in den Jahren 2012 und 2013, 80 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge an [die] Leistungsangebote [Vereinigung B.\_\_\_\_\_, Gemeindehaus C.\_\_\_\_\_, Familientreff A.\_\_\_\_\_, Mütterzentrum D.\_\_\_\_\_, Speiseanstalt «E.\_\_\_\_\_»] dem Lastenausgleich in der Höhe von jährlich maximal CHF 2'921'168.-- zuzuführen.  
[...]
6. Während der Geltungsdauer der Ermächtigung kann das SOA die Verfügung über die Lastenausgleichsberechtigung auf Beginn des neuen Jahres anpassen, wenn sich Änderungen aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen des Kantons (Budgethoheit des Grossen Rates) als notwendig erweisen.
7. Die Ermächtigung gilt für die Zeit vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2013.»

**2.5** Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 wies das SOA die EG A.\_\_\_\_\_ darauf hin, dass es aufgrund der zu ergreifenden Entlastungsmassnahmen, die unter anderem die Gemeinschaftszentren betreffen, ein «Verfahren zur Aufhebung der Verfügung per 2013 so rasch wie möglich einleiten» werde (act. 2B6). Mit Schreiben vom 8. November 2012 gewährte das SOA der EG A.\_\_\_\_\_ in dieser Sache das rechtliche Gehör (vgl. act. 2B7). Am 9. November 2012 passte das SOA auf Begehren der EG A.\_\_\_\_\_ vom 31. August 2012 die Ermächtigung hinsichtlich der anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge an «Leistungsangebote im Bereich der spezifischen Integrationsangebote» (nur) für das Jahr 2012 an, da diese nicht den effektiv ausgerichteten Beiträgen an die Institutionen bzw. Angebote entsprachen. In Bezug auf das Jahr 2013 wiederholte das SOA die bereits am 31. Oktober 2012 gemachten Ankündigungen (vgl. act. 2B4). Am 21. Dezember 2012 schliesslich verfügte das SOA die Aufhebung der Verfügung vom 17. Januar 2012 über die Zulassung von Aufwendungen der EG A.\_\_\_\_\_ zum Lastenausgleich im Bereich der spezifischen Integrationsangebote – konkret der Gemeinschaftszentren – per Ende Dezember 2012 (vgl. vorne Bst. A).

### 3.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) ist die Anpassung oder Aufhebung der

Ermächtigung in der Regel sechs Monate im Voraus anzukündigen. – Zu prüfen ist, ob das SOA der EG A.\_\_\_\_\_ namentlich im Licht dieser Bestimmung die Aufhebung der Lastenausgleichsberechtigung rechtzeitig angekündigt hat.

**3.1** Die EG A.\_\_\_\_\_ bringt vor, Art. 4 Abs. 2 ASIV hätte im vorliegenden Fall berücksichtigt werden müssen. Diese Bestimmung sei auch im Fall von Gemeinschaftszentren bzw. der Gemeinwesenarbeit unmittelbar oder jedenfalls sinngemäss anwendbar. Dies gelte insbesondere mit Blick auf den Zweck der Vorankündigungsfrist von Art. 4 Abs. 2 ASIV, der darin bestehe, den Gemeinden und beauftragten Leistungserbringern genügend Zeit zur Anpassung an veränderte Verhältnisse zu geben. Zudem schaffe Ziff. 6 der Verfügung vom 17. Januar 2012 (vgl. vorne E. 2.4) keine verbindliche Regelung eines Rechtsverhältnisses und könne damit nicht als Rechtsgrund bzw. Rechtsgrundlage für die angefochtene Verfügung herangezogen werden, zumal darin einzig von einer «Anpassung», nicht aber auch von einer «Aufhebung» der Ermächtigung bei geänderten finanziellen Rahmenbedingungen die Rede sei. Demgegenüber bestreitet die GEF die Anwendbarkeit der ASIV in Fällen von Gemeinschaftszentren und bringt zudem vor, der Vorbehalt erfülle alle Anforderungen, die an einen Verfügungsinhalt zu stellen seien.

**3.2** Was zunächst die Einwände der EG A.\_\_\_\_\_ gegen Ziff. 6 der Verfügung vom 17. Januar 2012 als Rechtsgrund bzw. Rechtsgrundlage für die Anpassung von Dauerverfügungen anbelangt, so trifft zwar zu, dass allein dieser Vorbehalt für sich genommen – es handelt sich hierbei um eine Nebenbestimmung – keine Möglichkeit des Zurückkommens begründet (vgl. auch Fritz Gygi, a.a.O., S. 157 f. mit Hinweisen). Praxisgemäss kommen indes (subsidiär) die allgemeinen von Lehre und Rechtsprechung zur Anpassung formell rechtskräftiger Dauerverfügungen entwickelten Grundsätze zum Tragen, wenn positivrechtliche Bestimmungen über die Möglichkeit der Änderung einer Verfügung fehlen (vgl. BGE 127 II 306 E. 7a; BVR 2000 S. 336 E. 4c). Insoweit ist ohne Belang, dass besagter Vorbehalt nur von einer «Anpassung» und nicht auch ausdrücklich von einer «Aufhebung» spricht, da eine Anpassung einer Dauerverfügung die Aufhebung des Rechtsverhältnisses für die Zukunft miteinschliessen kann (vgl. zur Anpassung vorne E. 2.3 und hinten E. 4.2 ff.). Gemäss diesen allgemeinen Grundsätzen ist das SOA vorgegangen. Demgegenüber erblickt die EG A.\_\_\_\_\_ eine einschlägige Spezialbestimmung in Art. 4 Abs. 2 ASIV.

**3.3** Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 ASIV regelt die «Anpassung oder Aufhebung der Ermächtigung» und bezieht sich somit auf einen Sachverhalt wie den vorliegenden, bei dem es um die Berücksichtigung neu eingetretener Gegebenheiten geht. Die Bestimmung selbst enthält keine grammatikalische Einschränkung in Bezug auf die vom Geltungsbereich der Verordnung grundsätzlich erfassten Angebote zur sozialen Integration. Zwar lässt das Gesagte für die Ermittlung des Auslegungsergebnisses wohl eher auf die Lesart der EG A.\_\_\_\_\_ schliessen. Indes kann aus der knappen

Formulierung in Art. 4 Abs. 2 ASIV nicht schon für sich allein zweifelsfrei auf eine sachlich richtige Lösung geschlossen werden, zumal die Vorankündigungsfrist von sechs Monaten nur «in der Regel» zum Tragen kommen soll. Aus dem Wortlaut lässt sich demnach keine eindeutige Antwort auf die strittige Auslegungsfrage ermitteln; somit ist der Sinngehalt von Art. 4 Abs. 2 ASIV unter Berücksichtigung anderer Auslegungselemente zu ermitteln (statt vieler BVR 2013 S. 173 E. 4.3; BGE 139 III 78 E. 4.3, 136 II 149 E. 3).

**3.4** Das systematische Auslegungselement trägt Folgendes bei: Der Begriff «Angebote zur sozialen Integration» ist keine Schöpfung des Verordnungsgebers der ASIV, sondern findet sich in Art. 71 f. SHG. Die terminologische Bezugnahme auf diese Bestimmungen des SHG ist gewollt, zumal gemäss dem Ingress der ASIV der Regierungsrat die Verordnung gestützt auf Art. 71a Abs. 2 SHG erlassen hat. Insoweit ist naheliegend, dass auch hinsichtlich der konkret vom Geltungsbereich der ASIV erfassten Angebote zur sozialen Integration die Terminologie der Art. 71 f. SHG beizuziehen ist. – Die ASIV regelt gemäss Art. 1 Abs. 1 die Bereitstellung von Leistungsangeboten der institutionellen Sozialhilfe zur sozialen Integration in den Bereichen der «familienergänzenden Kinderbetreuung» und der «offenen Kinder- und Jugendarbeit»; Art. 71a Abs. 1 SHG erwähnt diese in den Bst. a und b als zwei mögliche Bereiche, in denen die Gemeinden Angebote zur sozialen Integration bereitstellen. Im Umkehrschluss folgt aufgrund der dargestellten Anknüpfung der ASIV an Art. 71 f. SHG, dass nur diese in Art. 71a Abs. 1 Bst. a und b genannten Angebote Gegenstand der ASIV bilden, währenddem die in Art. 71a Abs. 1 Bst. c SHG – nicht aber in der ASIV – erwähnten Gemeinschaftszentren vom Geltungsbereich dieser Verordnung gerade nicht erfasst werden. Daran ändert nichts, dass die ASIV gemäss deren Art. 2 Abs. 1 auch Leistungsangebote des Kantons miterfassen kann, obwohl Art. 71a Abs. 1 nur die durch die Gemeinden bereitgestellten Angebote regelt. Denn die in Art. 71 Abs. 1 SHG enthaltene Aufzählung von Angeboten zur sozialen Integration, welche die GEF und damit der Kanton «insbesondere» bereitstellt, ist nicht abschliessend und kann auch Angebote in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit miteinschliessen (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 32 [nachfolgend: Vortrag FILAG 2010], S. 36 f. [zu Art. 71a SHG]; Vortrag der GEF zur Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration [nachfolgend: Vortrag ASIV], S. 11 f.). Der Zusammenhang mit Art. 71 f. SHG und Art. 1 Abs. 1 ASIV deutet demnach klar daraufhin, dass Gemeinschaftszentren von der ASIV nicht erfasst werden und Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vorliegend nicht einschlägig ist.

**3.5** Weitere Hinweise für die Anwendbarkeit der ASIV bzw. deren Art. 4 Abs. 2 ergeben sich aus der historischen Betrachtungsweise: In den Materialien zur ASIV hebt

die GEF bei der Beschreibung der «Ausgangslage» gleich zu Beginn die besondere Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit hervor (Vortrag ASIV, S. 3, Ziff. 1 dritter Absatz):

« Das [SHG] enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Leistungen, die zu den Angeboten zur sozialen Integration gehören. [...] Inhaltlich umfassen die Angebote zur sozialen Integration insbesondere zwei Bereiche, in denen aufgrund des gesellschaftlichen Wandels ein grosser Bedarf an zusätzlichen Angeboten besteht: einerseits die familienergänzende Kinderbetreuung und andererseits die offene Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) [...]»

Demgegenüber werden die in Art. 71a Abs. 1 Bst. c und d SHG genannten Gemeinschaftszentren und der Bereich Wohnen und Obdach im Vortrag nicht erwähnt. Vielmehr wird ausgeführt, dass die ASIV die Bereitstellung «*eines Teils* der im Sozialhilfegesetz enthaltenen Leistungsangebote zur sozialen Integration» gemäss Art. 71a SHG regelt (Vortrag ASIV, S. 11 [Hervorhebung durch das Gericht]). Dass die ASIV die Leistungsangebote in andern Bereichen der sozialen Integration bewusst nicht (mehr) normiert, die direkt mittels Leistungsverträgen bereitgestellt werden (z.B. die Mütter- und Väterberatung; vgl. dazu Vortrag ASIV, S. 11), bedeutet demnach – entgegen der Ansicht der EG A. \_\_\_\_\_ (Beschwerde, Ziff. 13) – gerade nicht, dass sich ihr Geltungsbereich automatisch auf sämtliche übrigen und damit auch die streitbetroffenen Angebote zur sozialen Integration beziehen würde. Diese Rechtslage galt übrigens – anders als die EG A. \_\_\_\_\_ annimmt (vgl. Beschwerde, Ziff. 14) – bereits unter der altrechtlichen Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (aASIV [BAG 05–54; in Kraft bis 31.12.2011]). Gemäss deren Art. 1 Abs. 1 regelte die aASIV die Bereitstellung von Leistungsangeboten der institutionellen Sozialhilfe im Bereich soziale Integration; insoweit war diese Bestimmung zwar allgemeiner formuliert als der geltende Art. 1 Abs. 1 ASIV. Wie aus den diesbezüglichen Materialien hervorgeht, enthielt die aASIV indes «vorläufig nur spezielle Bestimmungen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für die Mütter- und Väterberatung». In einer zweiten Phase sollte die aASIV «um die Bestimmungen für die offene Kinder- und Jugendarbeit und allenfalls weitere Angebote zur sozialen Integration erweitert werden» (Vortrag der GEF betreffend [altrechtliche] Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration [aASIV], S. 2; vgl. auch Vortrag FILAG 2010, S. 36 [zu Art. 71a SHG]). Auch bei Zugrundelegung einer historischen Sichtweise ergibt sich, dass die ASIV gerade nicht alle in Art. 71 f. SHG genannten Bereiche der sozialen Integration näher regelt, sondern nur die familienergänzende Kinderbetreuung sowie die offene Kinder- und Jugendarbeit. Bei diesen Angeboten, denen der Ordnungsgeber nach dem Gesagten eine besondere Bedeutung beimisst, ist denn auch eine in der Regel zu gewährende sechsmonatige Vorankündigungsfrist für die Anpassung bzw. Aufhebung der Ermächtigung vorgesehen, um den Gemeinden und den betroffenen Trägerschaften der Einrichtungen genügend Zeit zu geben, ihr Angebot an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. Art. 4 Abs. 2 ASIV; Vortrag ASIV, S. 13)

**3.6** Das teleologische Auslegungselement führt, soweit ihm überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt, zu keinen weiteren Erkenntnissen. Nach dem Erwogenen ist zu schliessen, dass der Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 ASIV zwar keine nähere Umschreibung der Angebote zur sozialen Integration enthält. Insbesondere die systematische und auch die historische Auslegung erhellen jedoch, dass die ASIV die hier interessierenden Angebote im Bereich der Gemeinschaftszentren nicht erfasst und deren Art. 4 Abs. 2 demnach auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar ist.

**3.7** Soweit die EG A. \_\_\_\_\_ gegen diese Auffassung vorbringt, die rechtliche Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung, Anpassung und Aufhebung von Ermächtigungen betreffend Gemeinschaftszentren wäre unvollständig bzw. lückenhaft, wenn die ASIV nicht auch in diesem Bereich zur Anwendung komme, ist ihr Folgendes entgegen zu halten: Das SHG und die SHV enthalten verschiedene Regelungen, welche die Ermächtigung ausdrücklich normieren (vgl. Art. 15 Abs. 2, Art. 60 Abs. 2 Bst. b, Art. 65 Abs. 2, Art. 74a Abs. 2, Art. 80 Bst. d SHG; Art. 31, Art. 41, Art. 42 Abs. 3 SHV). In Bezug auf die vorliegenden Regelungsfragen sind die sich aus dem Legalitätsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]) ergebenden Anforderungen an die Dichte und Bestimmtheit einer generell-abstrakten Regelung vergleichsweise tief. Allein aus diesen Gründen kann, soweit hier von Bedeutung, nicht gesagt werden, die streitbetreffende Ermächtigung und deren Anpassung stützten sich nicht auf eine genügend bestimmte Rechtsgrundlage bzw. die rechtssatzförmige Normierung sei lückenhaft und zu wenig bestimmt, wenn die ASIV nicht zum Tragen kommt. Mit der Nichtanwendbarkeit von Art. 4 Abs. 2 ASIV auf den vorliegenden Fall geht demnach kein Verlust an Wirkungskraft des Sozialhilferechts einher (vgl. vorne E. 2.3).

**3.8** Schliesslich ist Art. 4 Abs. 2 ASIV auch nicht sinngemäss anwendbar: Zwar mag das Anliegen, welchem die Regelung von Art. 4 Abs. 2 ASIV Rechnung trägt, auch hinsichtlich der Ermächtigung im Bereich von Gemeinschaftszentren seine Berechtigung haben (zum Vertrauensschutz vgl. hinten E. 4). Nachdem der Verordnungsgeber jedoch bewusst davon abgesehen hat, den Geltungsbereich der ASIV bzw. von Art. 4 Abs. 2 auf Ermächtigungen betreffend Gemeinschaftszentren auszuweiten, geht es nicht an, im Rahmen der Rechtsanwendung diese Bestimmung analog auf den vorliegenden Fall anzuwenden mit der Begründung, dieser entspreche wertungsmässig den vom Geltungsbereich der ASIV erfassten Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Ein solcher Analogieschluss – insbesondere auch bezüglich der auf Art. 4 Abs. 2 ASIV beschränkten Zweckausführungen im Vortrag zur ASIV (vgl. vorne E. 3.5 am Ende) – käme einer Ausweitung des Geltungsbereichs der ASIV bzw. einer Anwendung von Art. 4 Abs. 2 ASIV über dessen Anwendungsbereich hinaus gleich und stellte eine verpönte Normkorrektur (bzw. unzulässige Füllung einer rechtspolitischen Lücke) dar.

Von einer sogenannten planwidrigen Unvollständigkeit der Verordnung, wie sie die EG A.\_\_\_\_\_ annimmt und unter Rückgriff auf einen unmittelbar auf Art. 4 Abs. 2 ASIV beschränkten Zweck behoben werden soll (vgl. Beschwerde, Ziff. 15), kann demnach keine Rede sein.

**3.9** Zusammenfassend ergibt sich, dass die in Art. 4 Abs. 2 ASIV aufgestellte Vorankündigungsfrist von sechs Monaten vorliegend weder direkt noch sinngemäss anwendbar ist; nebenbei bemerkt würde selbst eine allfällige Nichteinhaltung dieser Frist nicht ohne weiteres eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung rechtfertigen, zumal eine Ankündigung nur «in der Regel» sechs Monate im Voraus zu erfolgen hat. Die Beschwerde erweist sich insoweit als unbegründet. Ob die Vorankündigung des SOA rechtzeitig und damit rechtmässig erfolgte, ist nach dem Gesagten gestützt auf die allgemeinen Grundsätze über die Anpassung von Dauerverfügungen zu prüfen (vgl. vorne E. 3.2 sowie hinten E. 4.2 ff.).

#### **4.**

Umstritten ist, ob die am 31. Oktober 2012 angekündigte und am 21. Dezember 2012 angeordnete Aufhebung der Verfügung vom 17. Januar 2012 über die Zulassung von Aufwendungen zum Lastenausgleich im Bereich der spezifischen Integrationsangebote der EG A.\_\_\_\_\_ per Ende Dezember 2012 gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst.

**4.1** Die EG A.\_\_\_\_\_ macht geltend, aufgrund der verfügten Ermächtigung vor Ankündigung ihrer Aufhebung Ende Oktober 2012 bereits in gutem Glauben Dispositionen getroffen zu haben, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden könnten (Leistungsverträge mit Dritten; Personal). Zuvor habe für sie keine Veranlassung bestanden, am Weiterbestand der Ermächtigung zu zweifeln. Von dem in Ziff. 6 der Verfügung des SOA vom 17. Januar 2012 enthaltenen Vorbehalt dürfe nur im Rahmen des Grundsatzes von Treu und Glauben Gebrauch gemacht werden. – Die GEF führt demgegenüber aus, die EG A.\_\_\_\_\_ habe gewusst, dass das SOA die Ermächtigung mit einem Vorbehalt ausgestellt habe. Dieser habe sich praktisch nur noch auf den Beginn des Jahres 2013 beziehen können. Da die Budgetentscheide des Grossen Rates vorbehalten worden seien, habe der EG A.\_\_\_\_\_ auch klar sein müssen, dass Änderungen sehr kurzfristig erfolgen könnten. Sodann sei nicht nachgewiesen, ob die EG A.\_\_\_\_\_ tatsächlich anders disponiert hätte, wenn sie früher Kenntnis von der Aufhebung der Ermächtigung für das Jahr 2013 erhalten hätte.

**4.2** Der verfassungsmässige Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; vgl. auch Art. 9 BV und Art. 11 Abs. 2 KV) verleiht in der Form des Vertrauensschutzes einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder

sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezieht (BGE 131 II 627 E. 6.1, 130 I 26 E. 8.1; BVR 2014 S. 130 E. 3.2, 2013 S. 85 E. 6.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 623 und 627). – Die Rügen der EG A. \_\_\_\_\_ sind im Zusammenhang mit den allgemeinen Grundsätzen zur Anpassung von Dauerverfügungen zu verstehen und zu prüfen (vgl. vorne E. 3.9).

**4.3** Fehlen positivrechtliche, die nachträgliche Abänderbarkeit ausschliessende Bestimmungen, können Verfügungen, die wegen wesentlicher Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, grundsätzlich angepasst werden. Eine Anpassung ist allerdings nur zulässig, wenn eine allgemeine Interessen- bzw. Wertabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz überwiegt: Hat ein Verwaltungsakt wohlerworbene bzw. subjektive Rechte begründet oder wurde er in einem Verfahren getroffen, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig geprüft und abgewogen worden sind, gehen die Interessen des Vertrauensschutzes in der Regel vor. Gleiches kann sich auch ergeben, wenn die betroffene Partei in gutem Glauben bereits Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden können. Demgegenüber drängt sich eine Anpassung namentlich dann auf, wenn sie durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vgl. zum Ganzen BGE 137 I 69 E. 2.3, 127 II 306 E. 7a; BGer 1C\_300/2011 vom 3.2.2012, E. 3.1, 1C\_64/2011 vom 9.6.2011, E. 4.3, 1P.98/1998 vom 28.4.1998, in ZBI 2000 S. 41 E. 3b; BVR 1996 S. 450 E. 4b, 1995 S. 96 E. 2a; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 N. 29 ff., 36 ff.; Merki/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 56 N. 20; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2012, Rz. 2712 f.; Fritz Gygi, a.a.O., S. 161 ff.). Bei der Anpassung von Dauerverfügungen mit Wirkung für die Zukunft ist das Interesse an der Durchsetzung der öffentlichen Interessen grundsätzlich gewichtiger als wenn ein abgeschlossener Sachverhalt zur Diskussion steht, und dem Dispositionsschutz wird grundsätzlich geringeres Gewicht beigemessen. Namentlich kommen bei einer solchen Anpassung wegen nachträglicher Änderungen des Sachverhalts oder der Rechtslage nicht die strengen Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme ursprünglich fehlerhafter Verfügungen gemäss Art. 56 Abs. 1 VRPG zum Tragen (vgl. BGE 120 Ib 317 E. 3a; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 56 N. 19; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 N. 55; Fritz Gygi, a.a.O., S. 160).

**4.4** Die streitige Anpassung erfolgte aufgrund der durch den Regierungsrat beantragten und vom Grossen Rat verabschiedeten Entlastungsmassnahme, die darauf abzielte, dass Aufwendungen der Gemeinden für Beiträge an

Gemeinschaftszentren im Jahr 2013 nicht mehr dem Lastenausgleich zugeführt werden können (vgl. vorne E. 1.2.3). Darin ist eine wesentliche nachträgliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zu erblicken. Da die GEF nur «im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote» bereitstellen bzw. entsprechende Ermächtigungen verfügen kann (Art. 60 Abs. 1 und 2 Bst. b SHG) und der Grosse Rat die verfügbaren Mittel soweit hier interessierend für das Jahr 2013 gekürzt bzw. gestrichen hat, erweist sich die (gestützt auf die nachträglich unzutreffende Annahme der verfügbaren finanziellen Mittel ergangene) Ermächtigung vom 17. Januar 2012 insoweit als rechtsfehlerhaft. Sie ist demnach einer Anpassung grundsätzlich zugänglich. Damit ist im Rahmen der vorne in E. 4.3 dargestellten Interessenabwägung zu beurteilen, ob die mit der angefochtenen Verfügung vorgenommene Anpassung der Rechtskontrolle standhält.

**4.5** Die Verfügung vom 17. Januar 2012 hat weder wohlerworbene bzw. subjektive Rechte begründet noch erliess das SOA sie in einem Verfahren, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig und umfassend geprüft worden wären. Mit der Ermächtigung hat das SOA der EG A. \_\_\_\_\_ aber immerhin Befugnisse eingeräumt, von denen diese bereits Gebrauch gemacht hat, wie sie nachvollziehbar dargelegt hat.

**4.5.1** Das SOA erteilte die Ermächtigung indes nicht vorbehaltlos. Ziff. 6 der Verfügung vom 17. Januar 2012 enthält als Nebenbestimmung einen Anpassungsvorbehalt, wobei ausdrücklich auf die «Budgethoheit des Grossen Rates» hingewiesen wird (vgl. vorne E. 2.4). Die EG A. \_\_\_\_\_ musste demnach grundsätzlich mit der Möglichkeit einer Anpassung rechnen, welche nach dem Gesagten auch die Aufhebung der Lastenausgleichsberechtigung für die Zukunft miteinschliessen kann (vgl. vorne E. 3.2). Dass die EG A. \_\_\_\_\_ gemäss ihren Darlegungen keinen Anlass hatte, am Weiterbestand der Ermächtigung zu zweifeln, und das SOA den Bedarf nach den streitbetroffenen Angeboten grundsätzlich als gegeben erachtet hatte (Verfügung vom 17.1.2012, act. 2B3, Ziff. B.2.7), ist diesbezüglich ohne Bedeutung. Da im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 17. Januar 2012 der Grosse Rat den Voranschlag für das Jahr 2012 bereits verabschiedet hatte, konnte sich der Anpassungsvorbehalt – wie die GEF zu Recht bemerkt – praktisch nur noch auf den Beginn des Jahres 2013 beziehen. Der Grosse Rat verabschiedete den Voranschlag 2013 – wie in den Vorjahren – erst in der von 19. bis 28. November 2012 dauernden Novembersession (vgl. auch Art. 62 Abs. 5 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLG; BSG 620.0]; Art. 64 Abs. 4 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21] sowie Art. 48 Abs. 2 des [mit einer hier nicht interessierenden Ausnahme] ab 1.6.2014 geltenden Gesetzes vom 4. Juni 2013 über

den Grossen Rat [nGrossratsgesetz, nGRG; BAG 13-86]); die EG A.\_\_\_\_\_ musste demnach aus dem Vorbehalt gemäss Ziff. 6 der Verfügung vom 17. Januar 2012 schliessen, dass die Lastenausgleichsberechtigung der anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge an Gemeinschaftszentren unter Vorbehalt der Verabschiedung des Voranschlags durch den Grossen Rat steht und eine Anpassung der Ermächtigung aufgrund allfälliger Entlastungsmassnahmen des Grossen Rates gegebenenfalls auch erst gegen Ende des Jahres 2012 und damit kurze Zeit vor dem Eintritt ihrer Wirkungen angekündigt bzw. verfügt werden kann. Immerhin hat das SOA die EG A.\_\_\_\_\_ bereits am 31. Oktober 2012 über eine mögliche Anpassung der Verfügung vom 17. Januar 2012 orientiert, als sich die Tragweite der angekündigten Entlastungsmassnahmen – obwohl noch nicht förmlich beschlossen – abzeichnete (vgl. vorne E. 2.5, auch zum Folgenden). Aufgrund dieser unmissverständlichen Ankündigung eines Anpassungsverfahrens inkl. Gewährung des rechtlichen Gehörs (Schreiben des SOA vom 8.11.2012, act. 2B7) spielt unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes im Übrigen auch keine Rolle, dass die förmliche Aufhebung der Lastenausgleichsberechtigung erst am 21. Dezember 2012 und damit wenige Tage vor Eintritt ihrer Rechtswirkungen erfolgte.

**4.5.2** Am Gesagten vermag sodann die von der EG A.\_\_\_\_\_ genannte E-Mail einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin der GEF vom 27. September 2012 an einen Mitarbeiter der EG A.\_\_\_\_\_ nichts zu ändern (vgl. act. 2B5): Darin wurde zwar in Aussicht gestellt, der EG A.\_\_\_\_\_ «bis am 20. Oktober 2012 die Ermächtigung zukommen lassen zu können». Weiter erfolgte die E-Mail kurze Zeit nach der Volksabstimmung, aufgrund welcher der Regierungsrat die Entlastungsmassnahmen erarbeitet hatte (dazu hinten E. 4.6). Jedoch ist bereits im Grundsatz zweifelhaft, inwieweit eine solche informelle Äusserung überhaupt geeignet sein könnte, eine Vertrauensgrundlage zu schaffen. Jedenfalls kann im vorliegenden Fall allein schon deshalb nicht von einer vertrauensbildenden Äusserung gesprochen werden, weil Gegenstand der besagten E-Mail die von der EG A.\_\_\_\_\_ ersuchte Anpassung der lastenausgleichsberechtigten Beiträge bildete, da die in der Verfügung vom 17. Januar 2012 gewährten Beiträge nicht den effektiv ausgerichteten Beiträgen an die entsprechenden Institutionen bzw. Angebote entsprachen (dazu vorne E. 2.5). Daraus lässt sich folglich nicht ableiten, dass das SOA von einer Aufhebung der Lastenausgleichsberechtigung für das Jahr 2013 absehen würde. Im Übrigen hielt die Mitarbeiterin der GEF in der genannten E-Mail auch fest, dass vor Zustellung einer Verfügung «alle offenen Fragen» zu klären sind.

**4.5.3** Zusammenfassend hat die EG A.\_\_\_\_\_ sämtliche von ihr geltend gemachten Dispositionen in Kenntnis des Anpassungsvorbehalts gemäss Ziff. 6 der Verfügung vom 17. Januar 2012 vorgenommen. Auch wenn dieser Vorbehalt als solcher keine neue, gesetzlich nicht vorgesehene Möglichkeit der Anpassung

begründet (vgl. vorne E. 3.2), so schmälert er doch das Gewicht der den öffentlichen Interessen gegenüberstehenden Interessen am Fortbestand der Ermächtigung für das Jahr 2013 erheblich (vgl. BGE 99 Ia 453 E. 2b/cc; Annette Guckelberger, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in ZBI 2007 S. 293 ff., S. 304). Die Anpassung schafft hier keinen Zustand, der nur unter Vernichtung gutgläubig geschaffener Werte wieder beseitigt werden könnte. Insoweit hat die EG A. \_\_\_\_\_ nicht ohne eigenes Risiko entsprechende Dispositionen getroffen. Demnach kann sie sich von vornherein nur beschränkt auf allfällige Nachteile berufen, die ihr möglicherweise aus der Aufhebung der Ermächtigung für das Jahr 2013 erwachsen sind, zumal sie dem Anpassungsvorbehalt bei der Aushandlung der Leistungsverträge mit Dritten ohne weiteres hätte Rechnung tragen können (vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 N. 55). Insgesamt ist den Interessen der EG A. \_\_\_\_\_ am Vertrauensschutz nur beschränktes Gewicht beizumessen.

**4.6** Den dargestellten Interessen der EG A. \_\_\_\_\_ stehen gewichtige öffentliche Interessen entgegen: Gemäss Art. 101 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen. Er soll mittelfristig ausgeglichen sein (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 Bst. b FLG). Sodann hält Art. 101a Abs. 1 KV grundsätzlich fest, dass der Voranschlag keinen Aufwandüberschuss ausweisen darf («Schuldenbremse für die Laufende Rechnung»). Das öffentliche Interesse an einem Voranschlag ohne Aufwandüberschuss hat damit Verfassungsrang und schliesst insbesondere die sofortige bzw. zeitnahe Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung bzw. -aufgabe mit ein, die der Kanton trägt und soweit hier interessierend mit dem Ermächtigungserfordernis ausübt, was grundsätzlich eine flexible Handhabung des Ermächtigungsregimes erfordert (vgl. auch vorne E. 2.3; vgl. zum Ganzen Leinhard/Engel/Schmutz, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 873 ff., 891 f.). – Nach der Volksabstimmung vom 23. September 2012 ortete der Regierungsrat im Rahmen seiner Führungsaufgabe Bedarf nach Entlastungsmassnahmen, um dem Grossen Rat einen Voranschlag ohne Aufwandüberschuss vorlegen zu können (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 FLG; Schreiben des SOA vom 31.10.2012, act. 2B6; E-Mail der Finanzdirektorin vom 18.10.2012, act. 2B9). Teil dieser – jedenfalls soweit hier interessierend – schliesslich vom Grossen Rat genehmigten Entlastungsmassnahmen war nach dem Gesagten die Aufhebung der Lastenausgleichsberechtigung von anrechenbaren Aufwendungen für Beiträge der Gemeinden an Gemeinschaftszentren ab dem Jahr 2013 und damit verbunden die Anpassung der verfügbaren Ermächtigungen (vgl. vorne E. 1.2.3). Das Sparpotenzial dieser Entlastungsmassnahme wurde auf einen nicht unerheblichen Betrag von jährlich Fr. 1,5 Millionen geschätzt (vgl. RRB 1561 vom 31.10.2012 und insb. Beilage, S. 1, act. 2B12). Mit Blick auf diese gewichtigen öffentlichen Interessen ist die der EG A. \_\_\_\_\_ vorliegend eingeräumte Frist von rund zwei Monaten seit der förmlichen Ankündigung der Anpassung durch das SOA am 31. Oktober 2012 nicht als

unrechtmässig kurz zu erachten (vgl. zur Einräumung einer angemessenen Frist auch Annette Guckelberger, a.a.O., S. 307 mit Hinweisen).

**4.7** Zusammenfassend haben angesichts der vorgenannten gewichtigen öffentlichen Interessen an einem ausgeglichenen Voranschlag die Interessen der EG A.\_\_\_\_\_ am Vertrauensschutz, denen ohnehin nur beschränktes Gewicht beizumessen ist, zurückzutreten. Die Beschwerde erweist sich demnach auch insoweit als unbegründet. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob ein allfällig erwecktes und daraufhin enttäushtes Vertrauen tatsächlich kausal für die von der EG A.\_\_\_\_\_ getroffenen Dispositionen gewesen wäre.

## **5.**

Die angefochtene Verfügung des SOA vom 21. Dezember 2012 hält der verwaltungsgerichtlichen Prüfung stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Aus denselben Erwägungen erweist sich auch der Eventualantrag der EG A.\_\_\_\_\_ als unbegründet (vgl. vorne Bst. B). Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende EG A.\_\_\_\_\_ die Verfahrenskosten zu tragen, da sie in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

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