



Fall-Nr.: B 2020/134
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.06.2021
Entscheiddatum: 20.05.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.05.2021

Feststellung Leistungsauftrag. Art. 2 IFEG (SR 831.26). Art. 12-17 BehG (sGS 381.4). Auskunftserteilung nach OeffG (sGS 140.2). In Frage stand unter anderem die Auslegung des Begriffs der Staatsaufgabe im Sinn von Art. 1 Abs. 3 OeffG. Das Verwaltungsgericht kam im Entscheid zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin als privatrechtliche Stiftung im Auftrag des Kantons eine Staatsaufgabe erfülle und die Planung des Ersatzbaus im Rahmen der Erfüllung der bestehenden Leistungsvereinbarung (im Sinn von Art. 16 BehG) erfolge. (Verwaltungsgericht, B 2020/134).

Entscheid vom 20. Mai 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __ Stiftung,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roger Lippuner, Rhyner Lippuner Bertschinger, St. Gallerstrasse 46, Postfach 745, 9471 Buchs

gegen

**Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude,
9001 St. Gallen,**



Vorinstanz,

Gegenstand

Feststellung Leistungsauftrag

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Am 16. August 2004 (act. G 2/3) erteilte das Departement des Innern des Kantons St. Gallen (DI) der A.___ Stiftung (nachfolgend: Stiftung) als privater Behinderteneinrichtung die Bewilligung zur Führung der stationären Wohnangebote und der Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung; am 8. Februar 2006 wurde die Bewilligung bestätigt (vgl. act. G 18/94 S. 1). Gestützt auf Art. 14 ff. des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4, BehG) und Art. 19 der Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.41, BehV) sowie der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31, IVSE) anerkannte das DI die Stiftung mit Verfügung vom 21. Februar 2014 als beitragsberechtigten und verpflichtete sie unter anderem, für Beschaffungen im Zusammenhang mit anerkannten Angeboten die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens einzuhalten (act. G 18/94). Im Rahmen der zwischen dem DI und der Stiftung abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen (Art. 16 BehG; act. G 18/95-97) zeigte die Stiftung dem Amt für Soziales im März 2017 den geplanten Ersatzbau A.___ mit geschätzten Investitionskosten von 5 Mio. CHF (Investitionsplanung 2018 bis 2021) sowie jährlichen Mietkosten von CHF 480'000 (Investitionsplanungen 2020 bis 2023 bzw. 2021 bis 2024) an (act. G 18/92). Am 18. August 2017 fand im A.___ mit Vertretern des Amtes für Soziales eine erste Besprechung betreffend den geplanten Ersatzbau statt (act. G 18/88). In der Folge wurden dem Amt für Soziales eine Kostenschätzung des Architekturbüros C.___ AG vom 15. Februar 2018 sowie weitere Unterlagen zugestellt (act. G 18/78-80). Mit E-Mail vom 11. Mai 2018 gab das Amt für Soziales der Stiftung



bekannt, welche weiteren Unterlagen es für eine Beurteilung benötige (act. G 18/76). Im Nachgang zu einer E-Mail-Anfrage der Stiftungsratspräsidentin vom 17. Januar 2019 (act. G 18/72) teilte ihr das Amt für Soziales im Schreiben vom 30. Januar 2019 mit, dass die von der Stiftung geplante "Public Private Partnership" mit einem privaten Investor dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstehe (act. G 18/69).

b.

Nachdem das Amt für Soziales die Stiftung anlässlich des Jahresgesprächs vom 12. Juli 2019 unter anderem darauf hingewiesen hatte, dass es über die öffentliche Ausschreibung zu informieren sei (act. G 18/63 Anhang), erhielt es am 9. Dezember 2019 eine Einladung zur Präsentation des Projektes am 8. Januar 2020 (vgl. act. G 18/56). Mit E-Mail vom 6. Januar 2020 teilte das Amt für Soziales mit, dass es auf eine Teilnahme verzichte und die Zustellung der Prüfungsunterlagen zum Vorprojekt erwarte (act. G 18/50). Mit Schreiben vom 14. Februar 2020 erkundigte sich das Architekturbüro C.__ AG beim Amt für Soziales nach der Planausschreibung betreffend den Ersatzbau A.__ (act. G 18/49). Am 5. Februar 2020 gab das Amt für Soziales der Stiftung bekannt, der Zeitung vom 9. Januar 2020 sei zu entnehmen gewesen, dass die Architekturplanung des Ersatzbaus dem Architekten K.__, V.__ AG, übertragen worden sei (act. G 18/45). Am 20. Februar 2020 stellte die kantonale Koordinationsstelle "Baugesuche" des Baudepartementes dem Amt für Soziales das durch das Architekturbüro V.__ AG beim Bauamt R.__ eingereichte Vorprojekt zu (act. G 18/42). Hierauf liess das Amt für Soziales die Anfrage der C.__ AG vom 14. Januar 2020 der Stiftung zur Auskunftserteilung nach Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2, OeffG) zukommen (act. G 18/40 und 41). Mit Schreiben vom 27. Februar 2020 teilte Rechtsanwalt lic. iur. Roger Lippuner, D.__, als Vertreter der Stiftung dem Amt für Soziales mit, dass aus seiner Sicht eine Anwendbarkeit des OeffG nicht gegeben sei und daher das Auskunftsersuchen vom 14. Januar 2020 nicht beantwortet werde. Es sei zwar Aufgabe des Staates, ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot zu planen und sicherzustellen. Hingegen sei es nicht Aufgabe des Staates, ein derartiges Leistungsangebot selber zu erbringen. Demnach sei der Stiftung auch keine solche Aufgabe delegiert bzw. übertragen worden. Erfülle die Stiftung aber keine Staatsaufgabe, könne sie auch nicht aufgrund von Art. 1 Abs. 3 OeffG öffentlichen Organen gleichgestellt sein. Im Zusammenhang mit dem geplanten Ersatzbau A.__ würden die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens eingehalten (act. G 18/35).



St.Galler Gerichte

c.

Im Schreiben vom 26. März 2020 stellte sich das Amt für Soziales auf den Standpunkt, dass der Leistungsauftrag der Stiftung als Übertragung einer Staatsaufgabe zu qualifizieren sei (act. G 18/31). Am 12. Mai 2020 räumte es dem Rechtsvertreter der Stiftung Gelegenheit ein, sich zu dem in diesem Zusammenhang vorgesehenen Erlass einer Feststellungsverfügung zu äussern (act. G 18/22). Im Schreiben vom gleichen Datum hielt es fest, dass eine vorläufige bauliche und finanzielle Beurteilung des Vorprojektes durch das Amt für Soziales erst erfolgen könne, wenn die Frage der Erfüllung von Staatsaufgaben durch die Stiftung geklärt, die Einhaltung der Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens belegt und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung beim Amt für Soziales eingegangen sei (act. G 2/23). Von der ihm eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme machte Rechtsanwalt Lippuner mit Eingabe vom 26. Mai 2020 Gebrauch (act. G 18/20). Am 27. Mai 2020 äusserte sich die Stiftung dahingehend, dass keine öffentliche Ausschreibung für eine Investorenlösung stattgefunden habe. Die Vergabe für die Ausarbeitung von Vorprojektplänen und Kostenzusammenstellungen sei im freihändigen Verfahren erfolgt, weil der Betrag sich unter der Limite für das öffentliche Beschaffungswesen bewege. Der geplante Ersatzbau solle durch die in Gründung befindliche "A.__-Immobilienstiftung" erstellt werden (act. G 18/19). Mit Verfügung vom 18. Juni 2020 (act. G 18/1) stellte das DI fest, dass die Stiftung im Auftrag des Kantons St. Gallen eine Staatsaufgabe erfülle und einen Ersatzbau zur Erfüllung des bestehenden Leistungsauftrags plane (Ziffer 1). Die Stiftung werde angewiesen, gegenüber dem Amt für Soziales sämtliche erforderlichen Nachweise über die erfolgten und künftigen Beschaffungen für den Ersatzbau A.__ zu erbringen (Ziffer 2).

B.

a.

Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Lippuner für die Stiftung am 6. Juli 2020 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin (act. G 1).

b.

Am 30. September 2020 sistierte der zuständige Abteilungspräsident des



St.Galler Gerichte

Verwaltungsgerichts das Verfahren aufgrund laufender Einigungsverhandlungen (act. G 11). Letztere führten zu keinem Ergebnis (act. G 13; G 18/101), weshalb die Sistierung am 6. November 2020 aufgehoben wurde (act. G 14). In der Vernehmlassung vom 30. November 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtene Verfügung und äusserte sich zur Beschwerde (act. G 17).

c.

Mit Eingabe vom 23. Dezember 2020 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seinen Standpunkt (act. G 21). Die Vorinstanz verzichtete auf eine weitere Stellungnahme (act. G 24).

d.

Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann ist die Beschwerdeführerin als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entspricht ihre Beschwerdeeingabe vom 6. Juli 2020 (act. G 1) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1.

Gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26, IFEG) gewährleistet jeder Kanton, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Nach Art. 12 BehG stellt der Kanton ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot nach den Bestimmungen des IFEG sicher. Nach Art. 13 BehG ermittelt das zuständige Departement periodisch den Bedarf an stationären Wohnangeboten und



Tagesstrukturen. Es erstellt gestützt darauf die kantonale Angebotsplanung. Nach Art. 14 BehG werden Einrichtungen vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannt, wenn sie zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots notwendig sind (lit. a), über eine Betriebsbewilligung (Art. 9 BehG) verfügen, die Voraussetzungen nach Art. 5 des IFEG erfüllen (lit. c) sowie einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden verwenden (lit. d). Das zuständige Departement schliesst mit den anerkannten Einrichtungen befristete Leistungsvereinbarungen ab (Art. 16 BehG). Die Angebote der Beschwerdeführerin (stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung) bzw. die Leistungsabteilung unterstehen gemäss Art. 17 BehG der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31, IVSE).

Die zuständige Stelle des Kantons (Amt für Soziales) beaufsichtigt die beitragsanerkannten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (vgl. Art. 11 Abs. 2 BehG). Ihr obliegt die wirtschaftliche Aufsicht (vgl. Art. 7 f. der Verordnung zu interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 387.21, V-IVSE). Gemäss Anhang (DI.A 19) zur Ermächtungsverordnung (sGS 141.41, ErmV) handelt die Amtsleitung für das Departement.

2.2.

In der angefochtenen Verfügung hielt die Vorinstanz unter anderem fest, dass das Vorhaben der Beschwerdeführerin für einen Ersatzbau im Zusammenhang mit der Mehrjahres- und Investitionsplanung und somit mit Blick auf eine künftige Leistungsvereinbarung nach Art. 16 BehG angezeigt worden sei. Mit der beabsichtigten Erbringung von beitragsanerkannten Leistungsangeboten habe die Beschwerdeführerin bislang keine Zweifel aufkommen lassen, dass sie Staatsaufgaben erfülle und die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens im Zusammenhang mit dem geplanten Ersatzbau einhalte. Die mutmasslichen Kosten zu Lasten der öffentlichen Hand habe die Beschwerdeführerin seit 2017 jährlich in der Mehrjahres- und Investitionsrechnung angeführt. In den Mehrjahres- und Investitionsplanungen für 2020 bis 2023 und 2021 bis 2024 würden mutmassliche Mietkosten von jährlich CHF 480'000 zu Lasten der öffentlichen Hand vermerkt. Im Schreiben vom 27. Mai 2020 habe die Beschwerdeführerin ausgeführt, dass der Auftrag zur Erarbeitung der erforderlichen Pläne und Kostenberechnungen im freihändigen Verfahren vergeben würde. Ob diese Vergabeform zulässig sei, sei nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Aus welchem Grund das Architekturbüro C. __ AG nicht über die freihändige Vergabe des Auftrags an ein anderes Architekturbüro informiert worden sei, sei nicht nachvollziehbar. Auch habe der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin auf eine



weitere Stellungnahme zur Qualifikation des Auftrags verzichtet. Vor diesem Hintergrund sei das Amt für Soziales zur Erfüllung seiner Aufgaben im Zusammenhang mit der künftigen Bewilligung der neuen Räumlichkeiten sowie der wirtschaftlichen Aufsicht berechtigt, die erforderlichen Nachweise im Zusammenhang mit Beschaffungen zu verlangen. In welcher Weise sich die von der Beschwerdeführerin angedachte Teilung der Stiftung auf die Beurteilung auswirke, sei ebenfalls nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, sondern werde im Rahmen der Bewilligungs- und Anerkennungsgrundlagen zu überprüfen sein (act. G 18/1).

2.3.

Die Beschwerdeführerin rügt in verschiedenen Punkten einen unvollständig festgestellten Sachverhalt (act. G 1 S. 3-6). In materieller Hinsicht legt sie unter anderem dar, die Vorinstanz habe die Rechtsgrundlagen für ihr Handeln mit Bezug auf die behauptete Anwendbarkeit des OeffG ebenso wenig substantiiert wie jene für die unterstellte Zuständigkeit zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Entgegen der Darstellung der Vorinstanz erfülle sie keine Staatsaufgaben, weshalb auch das OeffG nicht anwendbar sei. Sie habe eine Betriebsbewilligung (act. G 2/3 und 2/5) als private Behinderteneinrichtung erhalten. Weder dieser Bewilligung sowie der Anerkennungsverfügung vom 21. Februar 2014 (act. G 2/6) noch der Leistungsvereinbarung (act. G 2/26) seien eine Delegation von Staatsaufgaben an sie zu entnehmen. Die von der Vorinstanz angenommene Erfüllung von Staatsaufgaben bedürfte nicht nur eines Gesetzes im formellen Sinn, sondern überdies einer ausdrücklichen Delegation an die Beschwerdeführerin. Keines von beidem liege vor. Wäre die Erbringung von Leistungen im Bereich spezialisierter Angebote für Menschen mit Behinderung Staatsaufgabe, müsste dies ausdrücklich in einem Gesetz festgehalten sein. Die Staatsaufgabe erschöpfe sich jedoch in der Planung und Sicherstellung eines behindertengerechten Angebots. Von einer Leistungserbringung durch die Kantone könne keine Rede sein. Im Weiteren sei unbestritten, dass die Beschwerdeführerin für Beschaffungen im Zusammenhang mit anerkannten Angeboten die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens einzuhalten habe. Indes fehle es an der rechtlichen Grundlage, aufgrund derer die Vorinstanz Nachweise betreffend Einhaltung der Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens verlangen könnte. Die Verfügung vom 21. Februar 2014 enthalte keine Aufsichtskompetenz. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die vom Amt für Soziales ausgeübte wirtschaftliche Aufsicht (Art. 7 V-IVSE) eine Überwachung der Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens beinhalten könnte (act. G 1 und 21).



3.

3.1.

Streitig ist die Rechtmässigkeit der Feststellung, wonach die Beschwerdeführerin im Auftrag des Kantons eine Staatsaufgabe erfülle und die Planung des Ersatzbaus im Rahmen der Erfüllung der bestehenden Leistungsvereinbarung (im Sinn von Art. 16 BehG; act. G 18/95) erfolge. Zu klären ist im Weiteren, ob die Anweisung der Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin, dem Amt für Soziales Nachweise über Beschaffungen für den geplanten Ersatzbau zu liefern, zu Recht erfolgte. Auslöser des Streits war der Umstand, dass das Amt für Soziales die Anfrage der C.___ AG vom 14. Januar 2020 der Beschwerdeführerin zur Auskunftserteilung nach OeffG zustellte (act. G 18/40 und 41), worauf diese mit Schreiben *an das Amt für Soziales* vom 27. Februar 2020 eine Anwendbarkeit des OeffG verneinte und daher das Auskunftersuchen vom 14. Januar 2020 nicht beantwortete. Zur Begründung ihrer Weigerung wies sie darauf hin, dass sie keine Staatsaufgabe erfülle, weshalb sie auch nicht gestützt auf Art. 1 Abs. 3 OeffG öffentlichen Organen gleichgestellt sein könne (act. G 18/35). - Es geht mithin unter anderem um die Auslegung des Begriffs der Staatsaufgabe im Sinn von Art. 1 Abs. 3 OeffG. Angesichts des vorstehend geschilderten Hergangs hätte an sich *die Beschwerdeführerin* das Auskunftersuchen *gegenüber der C.___ AG* formell ablehnen müssen, worauf letztere den Rechtsmittelweg (Beschwerde an das Verwaltungsgericht) hätte beschreiten können. Nachdem jedoch die Beschwerdeführerin grundsätzlich - d.h. nicht nur mit Bezug auf Auskunftsgesuche von Dritten - den Standpunkt vertritt, dass sie im Rahmen der Leistungsvereinbarung keine Staatsaufgabe erfülle, war die Vorinstanz bzw. das Amt für Soziales als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde (Art. 11 Abs. 2 BehG, Art. 7 f. V-IVSE) zuständig und befugt, sich hierzu im Rahmen der angefochtenen Verfügung mit den hier streitigen Feststellungen zu äussern.

3.2.

Der Umstand allein, dass die von der Beschwerdeführerin betriebene *private* Einrichtung bewilligungspflichtig ist und die Bewilligung erteilt wurde, vermag die Frage, ob die Beschwerdeführerin Staatsaufgaben erfüllt, nicht zu beantworten, zumal sowohl private als auch (vom Staat übertragene) öffentliche Tätigkeiten von privaten Einrichtungen der Bewilligungspflicht unterliegen können. Hieraus lässt sich somit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 3) keine unvollständige Feststellung des *rechtserheblichen* Sachverhalts ableiten. Zutreffend sind demgegenüber die Hinweise der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 4), dass der Vorinstanz (bzw. dem Amt für Soziales) am 18. August 2017 die verlangten Baupläne



bereits zugestellt worden seien (act. G 2/12) und sie im Schreiben vom 26. Januar 2018 (act. G 2/13) eine "Zwischenbeurteilung relevanter Aspekte" vorgenommen habe. Von der Vorinstanz bestritten (act. G 17 S. 2) wird indes das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach sie die Vorinstanz bereits am 12. Juli 2019 darüber informiert habe, dass voraussichtlich von einem Investorenmodell Abstand genommen und neu das Architekturbüro V.__ AG das Bauvorhaben planen und koordinieren werde. Dies habe sie erst aus der Zeitung vom 9. Januar 2020 erfahren (act. G 18/46). Das entgegenstehende Vorbringen der Beschwerdeführerin ist in den Akten in dieser Form nicht schriftlich belegt, weshalb es als beweislos zu gelten hat. Richtig ist einzig, dass die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 5. Februar 2020 vermerkte, die Auftragsvergabe an die V.__ AG sei bereits an der gemeinsamen Sitzung in St. Gallen erläutert worden (act. G 2/15 f.). Wie nachstehend aufzuzeigen sein wird, haben diese Gegebenheiten keine ausschlaggebende Bedeutung für die Klärung der Streitfragen.

3.3.

Gegenstand der Leistungsvereinbarung bildet die Festlegung des Leistungsumfangs (stationäre Wohnangebote und Schaffung einer Tagesstruktur ohne Lohn) und der Leistungsabgeltung (vgl. act. G 18/95 S. 2). In materieller Hinsicht zu klären ist, ob es mit der Leistungsvereinbarung zur Auslagerung einer Staatsaufgabe an die Beschwerdeführerin gekommen ist. Vorweg ist hierzu rechtsvergleichend festzuhalten, dass etwa im Vergaberecht der Begriff der öffentlichen Aufgabe tendenziell weit ausgelegt wird. Namentlich können auch Tätigkeiten darunter fallen, die zwar einem öffentlichen Interesse dienen, ihrerseits aber - etwa mangels konkreter Erfüllungsverpflichtung des Staates - keine öffentlichen Aufgaben im engeren Sinne ("des tâches publiques à proprement parler") darstellen (BGE 135 II 49 E. 5.2.2 S. 58 mit Hinweis). Sodann erkannte die Rechtsprechung zum Mehrwertsteuerrecht in Fällen, wo der Staat gesetzlich oder vertraglich zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe verpflichtet war, dass mit der Auslagerung dieser Aufgabe an einen Privaten eine Staatsaufgabe übertragen worden sei (vgl. BGer 2C_585/2017 vom 6. Februar 2019 E. 4.2 mit vielen Hinweisen und Fallkonstellationen). In BGer 2C_196/2012 vom 10. Dezember 2012 erwog das Bundesgericht, die Eidgenossenschaft sei gesetzlich verpflichtet, gegen eine konkrete (Tier-) Seuche vorzugehen. Indem die Universität X. zur Führung des dazu notwendigen Referenzlaboratoriums beauftragt worden sei, sei eine dem Bund originär obliegende Aufgabe ausgelagert worden. Mit einem solchen Outsourcing verfolge der Bund die Bekämpfung der Tierseuche, wie wenn er selbst ein solches Laboratorium führen würde (BGer 2C_196/2012 a.a.O. E. 3.2.5). Hätte m.a.W. die betreffende Institution oder der Private die übertragene Aufgabe nicht für ihn erfüllt, hätte der Staat die betreffende Tätigkeit selbst ausüben müssen.



So verhält es sich auch vorliegend: Wie dargelegt (E. 2.1) hat der Kanton zu *gewährleisten*, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein *Angebot an Institutionen zur Verfügung* steht (Art. 2 IFEG). Das BehG war unter anderem gestützt auf das IFEG sowie in Ausführung von Art. 12 und 14 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV), mit welchen sich der Staat die soziale Sicherung der Bevölkerung und die soziale Integration zum Ziel setzt, erlassen worden. Art. 12 BehG verpflichtet den Kanton, ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot nach den Bestimmungen des IFEG sicherzustellen. Da er diese Aufgabe nicht selbst, d.h. durch staatliche Einrichtungen, erfüllen kann, muss er sie auf geeignete private Institutionen übertragen. Nach Art. 25 Abs. 3 KV regelt das Gesetz die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie den Rechtsschutz und die Aufsicht. In Fällen wie dem vorliegenden lagert der Kanton mit einer Leistungsvereinbarung eine staatliche Aufgabe an private Einrichtungen aus, wobei Art. 16 BehG die gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 25 Abs. 3 KV darstellt. Die Einrichtungen erfüllen mithin im Rahmen der vereinbarten Leistung eine öffentliche Aufgabe (vgl. Botschaft der Regierung vom 10. Januar 2012 zum BehG, ABI 2012 425 ff., S. 440 Ziffer 3.6). Im Kontext der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Einrichtungen steht auch die Zusammenarbeitsvereinbarung vom 26. September 2017 zwischen dem Branchenverband der Behinderteneinrichtungen und dem Amt für Soziales (act. G 18/98). Der Umstand, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine privatrechtliche Stiftung handelt, vermag an der Tatsache der Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an sie nichts zu ändern. Private sind bei der (durch öffentliche Gelder unterstützten; act. G 18/99) Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben an die Grundrechte gebunden, auch wenn sie in privatrechtlicher Form handeln. Privatautonomie kommt ihnen im Bereich der ihnen unmittelbar zur Erfüllung übertragenen staatlichen Aufgaben nicht zu. Ihr Handeln muss am öffentlichen Interesse orientiert sein und rechtsstaatlichen Prinzipien (namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot [Art. 8 BV] und dem Willkürverbot [Art. 9 BV]) Rechnung tragen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, S. 417 Rz. 854).

Die Übertragung von Staatsaufgaben im erwähnten Sinn hat indes entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 1 S. 10 Ziffer 17) nicht zur Folge, dass die öffentliche Hand auch die Liegenschaften der Beschwerdeführerin zu übernehmen hätte. Die Bereitstellung der Liegenschaften zur Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben ist (im Rahmen der Richtlinien zur Infrastruktur vom 30. September 2017; act. G 2/27) vielmehr deren Aufgabe, wobei dies von Seiten des Kantons gegebenenfalls (mit Darlehen) unterstützt wird (vgl. Art. 22 ff. BehG). Im Weiteren umfasst die



Auslagerung der staatlichen Aufgabe entgegen der diesbezüglichen Folgerung der Beschwerdeführerin (act. G 21 S. 6) auch nicht die Kompetenz zum Erlass von Verfügungen durch sie. Im Fall von Streitigkeiten aus der Leistungsvereinbarung erlässt die Vorinstanz nach vorgängigem Einigungsversuch eine Verfügung (vgl. act. G 18/95 Ziffer 4.3), für welche der Rechtsmittelweg nach VRP gilt. Unzutreffend ist schliesslich die Feststellung der Beschwerdeführerin, wonach sie mit der Übertragung von Staatsaufgaben ein Teil der Staatsverwaltung (im Sinn von Art. 1 Abs. 2 lit. b Staatsverwaltungsgesetz, sGS 140.1) geworden wäre (act. G 21 S. 7 zweitletzter Absatz am Schluss): Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben an die Beschwerdeführerin ändert nichts an ihrer Organisationsform als privatrechtliche Stiftung.

3.4.

Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin als nicht gegeben gerügten Aufsichtskompetenz der Vorinstanz betreffend Einhaltung der Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens verweist die Vorinstanz auf Art. 19 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; rIVöB), wonach die Kantone die Einhaltung der Vergabebestimmungen zu überwachen haben. Zutreffend ist in diesem Zusammenhang die Anmerkung der Beschwerdeführerin, dass letzteres vorderhand durch die Gerichte bzw. die Zurverfügungstellung des entsprechenden Rechtsmittelweges geschieht (act. G 21 S. 4 Ziffer 1 am Schluss). Zu beachten ist indes, dass dem Amt für Soziales mit Bezug auf Investitionsvorhaben die wirtschaftliche Aufsicht obliegt (Art. 7 lit. c V-IVSE). In diesem Rahmen bestand für das Amt - auch mit Blick auf die Feststellungen des Hochbauamtes vom 27. August 2020 (act. G 18/100 S. 1 und 5) und den Entscheid der Beschwerdeführerin, die Planung nicht mit dem Sieger des Projektwettbewerbs fortzusetzen (act. G 1 S. 13) - Anlass und Berechtigung für eine Nachfrage betreffend Einhaltung der Normen des öffentlichen Beschaffungswesens. Dies umso mehr, als die Vergabeentscheide der Beschwerdeführerin sich unmittelbar auf (zu einem erheblichen Teil staatlich finanzierte; act. G 18/25 und 18/99) Bau- und künftige Betriebskosten einschliesslich Mietzinsen auswirken. Was im Übrigen die Feststellung des Amtes für Soziales im Schreiben vom 26. März 2020 betrifft, wonach die Fortführung der Zusammenarbeit und die Verhandlungen zum Leistungsauftrag und dessen Abgeltung durch die Verweigerung der Auskunftserteilung "erschwert, wenn nicht verhindert" werde (act. G 2/25 S. 2), ist festzuhalten, dass eine solche Feststellung unter den gegebenen Umständen möglicherweise nicht zielführend-sachbezogen oder auch überflüssig erscheinen mag; ein unzulässiges In-Aussicht-Stellen von Nachteilen bei



Festhalten am eigenen Standpunkt (act. G 1 S. 7 Rz. 12) lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Bestätigung der Verfügung vom 18. Juni 2020 abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese wird mit dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

4.2.

Beschwerdeführerin und Vorinstanz haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, St. Gallen/Zürich 2020, N. 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Der diesbezügliche Antrag der Beschwerdeführerin wird abgewiesen, zumal sie unterliegt. Die Vorinstanz stellte zu Recht keinen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500, unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.