



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Rathausgasse 1
Postfach
3000 Bern 8
+41 31 633 79 20 (Telefon)
+41 31 633 79 09 (Fax)
info.gsi@be.ch
www.be.ch/gsi

Referenz: 2019.GEF.26773 / kr, sbu

Beschwerdeentscheid vom 24. März 2021

in der Beschwerdesache

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 1

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 2

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 3

[REDACTED]

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 4

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 5

[REDACTED]

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 6

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 7

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 8

[REDACTED]

Beschwerdeführerin 9

[REDACTED]

[REDACTED]

Beschwerdeführer 10

alle handelnd durch ihre gesetzlichen bzw. statutarisch legitimierten Organe und vertreten durch

[REDACTED]

gegen

Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA), Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2019

(Verfügungen der Vorinstanz vom 31. Oktober 2019)

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Die [REDACTED] et al. (fortan: Beschwerdeführende) sind als Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe im Sinne von Art. 58 SHG¹ im Kanton Bern tätig (insbesondere in den Tätigkeitsbereichen «Wohnen», «Werkstatt» und «Sonderschule»). Als solche erhalten sie nach Art. 74 ff. SHG vom Kanton Bern Abgeltungen für die von ihnen erbrachten Leistungen. Die zu erbringenden Leistungen und die Abgeltungen (in Form von Leistungspreisen pro Einheit) werden, gestützt auf Art. 60 Abs. 2 Bst. a bzw. Art. 74 Abs. 2 SHG, jährlich in Leistungsverträgen zwischen dem Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA; fortan Vorinstanz) und den Beschwerdeführenden vereinbart.

2. Für das Jahr 2018 hat die Vorinstanz eine im Vergleich zu den Vorjahren veränderte Bemessungsmethode zur Festsetzung der Leistungspreise pro abzugeltende Einheit angewendet. Diese sah vor, dass bei den Leistungserbringern vorhandene «Eigenmittel» bei der Festsetzung der Staatsbeiträge bzw. der Leistungspreise berücksichtigt wurden. Die Methode für die Bemessung der Beiträge pro 2018 führte dazu, dass Leistungserbringer mit erheblichen Eigenmitteln tiefere Abgeltungen erhielten als Leistungserbringer mit geringen Eigenmitteln. Mit diesem Vorgehen zeigten sich mehrere Leistungserbringer nicht einverstanden und ersuchten deshalb um zusätzliche, über die vereinbarten Leistungspreise hinausgehende, Staatsbeiträge für das Jahr 2018. Die Vorinstanz und – auf Beschwerde hin – die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) wiesen die Anträge um zusätzliche Staatsbeiträge ab. Die Leistungspreisfestsetzung für das Jahr 2018 ist derzeit Gegenstand zweier Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern.²

3. Zwischen dem 17. September und dem 21. Dezember 2018 ersuchten die 10 Beschwerdeführenden, je einzeln, bei der Vorinstanz um einen Betriebsbeitrag für das Jahr 2019. In der Folge konnten sich die Beschwerdeführenden und die Vorinstanz, wie bereits im Vorjahr, nicht über die Höhe der Abgeltungen pro Leistungspreiseinheit für das Jahr 2019 einigen. Die Beschwerdeführenden waren bzw. sind der Ansicht, dass die für das Jahr 2019 angewendete Bemessungsmethode zu nicht gerechtfertigten Kürzungen der Leistungspreise führe.³ Dies bestritt die Vorinstanz mit Hinweis darauf, dass die Leistungspreise pro Einheit im Vergleich zum Jahr 2018 nicht tiefer angesetzt wurden. Auf die unterschiedlichen Auffassungen der Beschwerdeführenden und der Vorinstanz zur Bemessungsmethode für das Jahr 2019 ist in den Erwägungen (II.) im Detail einzugehen.

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

² Verfahren Nr. 100.2020.314 bzw. Nr. 100.2020.320

³ Vgl. Stellungnahme vom 22. August 2019, Ziff. II.A., S. 2

4. Die schliesslich in den Leistungsverträgen 2019 festgelegten Leistungspreiseinheiten liegen unter den von den Beschwerdeführenden beantragten Preisen. Alle Beschwerdeführenden haben zwar den jeweiligen Leistungsvertrag für das Jahr 2019 unterzeichnet, jedoch den Vorbehalt angebracht, dass sie die Differenzbeträge zu den ursprünglich beantragten Leistungspreisen weiterhin geltend machen würden. Dementsprechend ersuchten sie in der Folge um Erlass einer anfechtbaren Verfügung für den nicht gewährten Anteil der Leistungspreise pro 2019.

5. Am 12. Juli 2019 wurde den Beschwerdeführenden, zur Gewährung des rechtlichen Gehörs, je separate Verfügungsentwürfe betreffend den noch strittigen Anteil der Beitragsgesuche für das Jahr 2019 zugestellt.

6. Mit gemeinsamer Eingabe vom 22. August 2019 nahmen die Beschwerdeführenden zu den Verfügungsentwürfen Stellung und beantragten, dass «allen Gesuchstellerinnen [...] für das Jahr 2019 Leistungspreise gemäss ihren seinerzeitigen Anträgen und ohne jede Kürzung zu bezahlen» seien. Im Weiteren beantragten sie die Sistierung der Verwaltungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss der Rechtsmittelverfahren betreffend die «Leistungsverträge / Leistungspreiskürzungen für das Jahr 2018».⁴

7. Mit separaten Verfügungen vom 31. Oktober 2019 wies die Vorinstanz die Sistierungsanträge sowie die Staatsbeitragsgesuche (in Höhe der Differenz zwischen den ursprünglich beantragten und den in den Leistungsverträgen 2019 festgesetzten Leistungspreisen pro Einheit) ab.

8. Gegen diese Verfügungen haben die Beschwerdeführenden am 28. November 2019 mit gemeinsamer Eingabe bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF)⁵ Beschwerde erhoben und folgende Rechtsbegehren gestellt:

« 1. Die Verfügungen des Beschwerdegegners vom 31. Oktober 2019 seien aufzuheben.

2. Den Beschwerdeführenden seien für das Jahr 2019 zusätzlich jene Staatsbeiträge zu gewähren, welche in den angefochtenen Verfügungen jeweils unter A./4. dargestellt und strittig sind.

3. Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei mit dem vor der GEF hängigen Beschwerdeverfahren 2019.GEF.283 zu vereinigen.

4. Den Beschwerdeführenden seien auf den zusätzlich zu leistenden Staatsbeiträgen gemäss Ziffer 2 Verzugszinsen zu 5% seit wann rechtens zuzusprechen.

Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge »

⁴ Stellungnahme vom 22. August 2019, Ziff. I, S. 2

⁵ Seit dem 1. Januar 2020: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI)

9. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GSI leitet,⁶ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Auf eine Sistierung des Verfahrens wurde nach Kenntnisnahme der Stellungnahme der Vorinstanz und der Stellungnahme der Beschwerdeführenden, jeweils vom 11. Dezember 2019, ebenso verzichtet wie auf eine Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit dem damals noch bei der GSI hängigen Beschwerdeverfahren 2019.GEF.283 betreffend die Staatsbeiträge für das Jahr 2018⁷.

10. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 14. Februar 2020 die Abweisung der Beschwerde.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten sind die Verfügungen der Vorinstanz vom 31. Oktober 2019. Diese Verfügungen sind gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁸ bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar (vgl. auch Art. 10 SHG und Art. 28 StBG⁹). Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 29. November 2019 zuständig.

1.2 Über die Ablehnung (zusätzlicher) Staatsbeiträge ist durch Verfügung zu entscheiden (Art. 9 Abs. 2 StBG), auch wenn die Gewährung von Beiträgen an die Beschwerdeführenden grundsätzlich durch einen Leistungsvertrag erfolgt.¹⁰ Die Vorinstanz hat über den strittigen Anteil der Abgeltungen für die Leistungserbringung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe demnach zu Recht auf dem Verfügungsweg entschieden. Der strittige Anspruch kann von den Beschwerdeführenden durch Beschwerde gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG geltend gemacht werden.

1.3 Die Beschwerdeführenden sind als Adressaten der Verfügungen vom 31. Oktober 2019 zur Anfechtung der sie betreffenden Verfügung, mit der ihr Gesuch um zusätzliche Staatsbeiträge abgewiesen wurde, befugt (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Zu beachten ist freilich, dass die Beschwerdeführenden nur (je) für sich selbst Rechte geltend machen können, nicht aber für andere Beschwerdeführende. Zur Befugnis mehrerer Personen, in einem Verfahren gemeinsam (eigene) Rechte geltend zu machen

⁶ Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121)

⁷ Dieses wurde mit Entscheid vom 9. Juli 2020 abgeschlossen. Die dagegen erhobenen Beschwerden werden vom Verwaltungsgericht in den Verfahren Nr. 100.2020.314 sowie Nr. 100.2020.320 behandelt

⁸ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁹ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

¹⁰ BVR 2013 S. 227, E. 4, mit Bemerkungen von Bernhard Rütsche, S. 238 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 1.2

oder zu verteidigen, verweist Art. 13 VRPG auf die Vorschriften der ZPO¹¹, die sinngemäss zur Anwendung gelangen. Im vorliegenden Fall treten die Beschwerdeführenden als einfache Streitgenossenschaft im Sinne von Art. 71 ZPO i.V.m. Art. 13 VRPG auf. Eine einfache Streitgenossenschaft ist zulässig, wenn Rechte und Pflichten beurteilt werden, die auf gleichartigen Tatsachen oder Rechtsgründen beruhen (Art. 71 Abs. 1 ZPO). Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die in den Leistungsverträgen pro 2019 festgesetzten Leistungspreise pro abzugeltende Einheit auf einer unzulässigen Bemessungsmethode basieren. Dementsprechend verlangen sie zusätzliche, über die vertraglich vereinbarten Abgeltungen hinausgehende Staatsbeiträge (in Form von höheren Leistungspreisen pro abzugeltende Einheit).¹² Die geltend gemachten Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge beruhen demnach auf identischen Rechtsgründen (Anspruch auf Beiträge für Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe) und auf gleichartigen Tatsachen (Bemessungsmethode der Abgeltungen für das Jahr 2019). Die Beschwerdeführenden konnten sich demnach als einfache Streitgenossenschaft konstituieren.

1.4 Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.

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

1.6 Soweit die Beschwerdeführenden ihre Stellungnahme vom 22. August 2019 im Rahmen des vorinstanzlichen Verwaltungsverfahrens «zum integralen Bestandteil» der Beschwerde vom 29. November 2019 «erklären»¹³, genügt dies dem Begründungserfordernis von Art. 32 Abs. 2 VRPG nicht. Die Begründung der Rechtsbegehren muss vielmehr in der Rechtsschrift selbst enthalten sein. Somit ist im vorliegenden Entscheid weder auf die Vorbringen gemäss der Stellungnahme vom 22. August 2019 einzugehen, noch auf die «bekannten Argumente», welche «bisher im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren bezüglich der Leistungsverträge / Leistungspreiskürzungen der Gesuchstellerinnen für das Jahr 2018»¹⁴ vorgebracht wurden.

1.7 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.

¹¹ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272)

¹² Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. I., S. 2

¹³ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.1., S. 4

¹⁴ Stellungnahme vom 22. August 2019, Ziff. II.B., S. 3

2. Streitgegenstand

2.1 Angefochten sind zehn Verfügungen der Vorinstanz vom 31. Oktober 2019. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe mit diesen Verfügungen «Leistungspreiskürzungen»¹⁵ bzw. «Leistungspreisreduktionen»¹⁶ angeordnet. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die in den Leistungsverträgen für das Jahr 2019 vereinbarten Leistungspreise seien bei keiner der beschwerdeführenden Institutionen im Vergleich zum (Vor-)Jahr 2018 gegen unten angepasst worden. Dementsprechend sei die Behauptung der Beschwerdeführenden unzutreffend, dass im Hinblick auf das Jahr 2019 Leistungspreiskürzungen vorgenommen worden seien.

2.2 Unabhängig von der Frage, ob die Leistungspreise für die Angebote der Beschwerdeführenden in den Leistungsverträgen für das Jahr 2019 tiefer oder höher angesetzt wurden als in den Leistungsverträgen für das Jahr 2018, ist vorliegend einzig die Gewährung *zusätzlicher* Staatsbeiträge strittig. Mit den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 wurden nämlich die Gesuche der Beschwerdeführenden um zusätzliche – d.h. über die abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2019 hinausgehende – Staatsbeiträge abgewiesen. Das Verständnis der Beschwerdeführenden, wonach am 31. Oktober 2019 «Leistungspreiskürzungen» verfügt worden seien, würde demnach selbst dann nicht zutreffen, wenn die Leistungspreise pro abzugeltende Einheit im Vergleich zum Jahr 2018 in den Leistungsverträgen für das Jahr 2019 niedriger festgesetzt worden wären. Soweit die Beschwerdeführenden davon ausgehen sollten, bei einer Aufhebung der angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 würden die von ihnen beantragten Beiträge bzw. Leistungspreise gelten, wäre diese Auffassung unzutreffend. Massgebend wären in diesem Fall einzig die unterzeichneten Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2019.

2.3 Wurden mit den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 keine Kürzungen verfügt, ist im vorliegenden Verfahren auch nicht über die Rechtmässigkeit einer Leistungspreiskürzung bzw. einer Staatsbeitragskürzung zu befinden. Die GSI hat vielmehr zu beurteilen, ob den Beschwerdeführenden bei korrekter Rechtsanwendung zusätzliche Abgeltungen bzw. höhere Leistungspreise pro Einheit zugestanden hätten als sie in den Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2019 vertraglich vereinbart wurden. Mit den angefochtenen Verfügungen wurden in rechtlicher Hinsicht eben keine Kürzungen angeordnet, sondern Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge abgewiesen. Bei den angefochtenen Verfügungen handelt es sich denn auch um sog. «negative» bzw. verweigernde Verfügungen, mit denen ein Begehren abgewiesen wurde, und nicht um «positive» bzw. gestaltende Verfügungen. Negative Verfügungen lassen die materielle Rechtslage unberührt, wirken also neutral; weder

¹⁵ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.1., S. 4

¹⁶ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.4., S. 6

werden Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben noch der Bestand, der Nichtbestand oder der Umfang von Rechten und Pflichten festgestellt.¹⁷ Eine Leistungskürzung würde rechtlich vorliegen, wenn mit den Verfügungen vom 31. Oktober 2019 bereits zugesicherte bzw. vertraglich festgelegte Staatsbeiträge an die Beschwerdeführenden gekürzt worden wären. Dies ist nicht der Fall.

2.4 Nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sind im Übrigen Ansprüche, welche die Beschwerdeführenden aus den Leistungsvereinbarungen mit der Vorinstanz geltend machen. Möchten die Beschwerdeführenden vertragliche Ansprüche durchsetzen, steht ihnen der Klageweg offen (Art. 87 Bst. b VRPG).¹⁸

3. Rechtsgrundlagen für die Beitragsbemessung

3.1 Die Beschwerdeführenden erbringen Leistungen der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG. Die institutionellen Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen «finanzielle Existenzsicherung», «persönliche Autonomie», «berufliche und soziale Integration» sowie «Lebensbedingungen». Die GSI stellt im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG). Dazu gehören die erforderlichen Angebote für erwachsene Menschen mit einem behinderungs- oder altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf (Art. 67 Abs. 1 SHG) wie namentlich die Leistungen von Wohn- und Pflegeheimen, geschützten Werkstätten und von Beschäftigungs- und Tagesstätten (Art. 67 Abs. 2 Bst. b, d und e SHG).

3.2 Zwecks Bereitstellung der Leistungsangebote schliesst die Vorinstanz mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. e OrV GSI). Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages oder Leistungsauftrages erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe werden vom Kanton oder von den Gemeinden mit Beiträgen an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger abgegolten (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 SHG und Art. 25 Abs. 1 SHV¹⁹). Bei den Beiträgen des Kantons an die Leistungserbringer, die im Auftrag der GSI Leistungen anbieten und erbringen, handelt es sich um Staatsbeiträge (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 StBG), weshalb das StBG grundsätzlich anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 SHV). Das StBG stellt den «Allgemeinen Teil» des gesamten kantonalen Staatsbeitragsrechts dar und vereinheitlicht das in den diversen Spezialgesetzen geregelte Staatsbeitragsrecht durch all-

¹⁷ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 27 Rz. 65, S. 259

¹⁸ Siehe auch Coullery/Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 12. Kapitel, Rz. 160, S. 740

¹⁹ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

gemeine Grundsätze und Verfahren. Das StBG ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen.²⁰ Die Abschnitte III, VI und VII des StBG stehen ausdrücklich unter dem Vorbehalt, dass andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Das StBG ist anderen kantonalen Gesetzen zudem nicht übergeordnet. Nach der allgemein geltenden Kollisionsregel «lex specialis derogat lex generali» geht eine besondere, spezialgesetzliche Staatsbeitragsregelung dem allgemein gehaltenen StBG demnach vor.

3.3 Strittig ist in casu der Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge an Leistungserbringer, mit denen die Vorinstanz eine Leistungsvereinbarung für das hier interessierende Jahr 2019 abgeschlossen hat. Als vertraglich beauftragte Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe sind die Beschwerdeführenden zur mittelbaren Verwaltung zu zählen, der durch «Beleihung» öffentliche Aufgaben übertragen wurden.²¹ Bei den strittigen Staatsbeiträgen handelt es sich um Abgeltungen, also um Leistungen, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende natürliche oder juristische Personen gewährt werden, um die finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, zu mildern oder auszugleichen (Art. 3 Abs. 3 StBG). Aus der Begriffsbestimmung ergibt sich, dass Abgeltungen nicht zwingend alle finanziellen Lasten ausgleichen müssen, sondern diese auch bloss mindern können.²²

3.4 Die konkrete Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen in den verschiedenen Aufgabenbereichen enthält nach dem hiavor unter E. 3.2 Geschriebenen nicht das StBG, sondern die einschlägige Sachgesetzgebung, im vorliegenden Fall das Sozialhilferecht. Dieses regelt die Finanzierung der institutionellen Sozialhilfe in Art. 74 ff. SHG. Beiträge an Leistungserbringer können demnach als Betriebs- oder Investitionsbeiträge gewährt werden (Art. 74a Abs. 1 SHG). Die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger werden grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festgesetzt (Art. 75 Abs. 1 SHG, Art. 27 Abs. 1 SHV). Die prospektive Ausrichtung bedeutet, dass der Leistungsvertrag im Voraus die Leistungserbringung im Folgejahr bzw. in den Folgejahren regelt. Als Normkosten gelten diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie bspw. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben. Die Höhe der Normkosten ist zu vereinbaren, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben ist.²³ Bei dem Fehlen von Normkosten *können* die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

3.5 Das sozialhilferechtlich verankerte Abgeltungssystem sieht vor, dass den Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden, die erbrachten Leistungen abzugelten sind. Bei den Beiträgen an die Leistungserbringer nach Art. 74a und 75 SHG handelt

²⁰ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), a.a.O., 15. Kapitel, Rz. 162 f., S. 927

²¹ Coullery/Meyer, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 139, S. 734

²² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.1.1

²³ Coullery/Meyer, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 144-147, S. 736 ff.

es sich somit um Anspruchssubventionen.²⁴ Weder das SHG noch die SHV sehen für die vorliegend strittigen Abgeltungen aber gesetzlich definierte Normkosten vor. Wird die Höhe der Abgeltungen gesetzlich nicht vorgeschrieben, liegt es grundsätzlich an den Parteien, die Normkosten in der Leistungsvereinbarung – es handelt sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag – konsensual festzulegen. Dies wiederum bedeutet, dass der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im Einzelnen zusteht: Sie kann unter anderem den Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen bestimmen und festlegen, mit welchen sachlichen und personellen Mitteln die übertragenen Aufgaben zu erfüllen sind. Der Leistungserbringer hat seinerseits die Möglichkeit, den Abschluss der Leistungsvereinbarung mit der Vorinstanz zu verweigern, wenn er mit der angebotenen Leistungsabgeltung nicht einverstanden ist. Die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages erscheint per se nur dann sinnvoll, wenn auch der Nichtabschluss des Vertrages eine mögliche Alternative darstellt. Es ist indessen nicht zu verkennen, dass die Verweigerung des Vertragsabschlusses durch den Leistungserbringer im Regelfall eine bloss theoretische Möglichkeit darstellt. Ohne Leistungsauftrag der GSI sind die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe meist gezwungen, ihre Tätigkeit einzustellen oder sich auf andere Leistungsbereiche auszurichten.

3.6 Nach dem Geschriebenen haben die Beschwerdeführenden zwar einen Anspruch auf Abgeltung der erbrachten Leistungen, nicht aber Anspruch auf Abgeltungen in einer bestimmten Höhe. Die Höhe der Abgeltung richtet sich insbesondere nach den verfügbaren Mitteln und den strategischen Vorgaben des Regierungsrates (Art. 60 Abs. 1 SHG). Die Bemessung der Abgeltungen (in casu der Leistungspreise pro abzugeltende Einheit) muss aber nach den formell- und materiell-rechtlichen Vorgaben sowie unter Einhaltung des gesetzlichen Ermessens- und Beurteilungsspielraumes erfolgen. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

4. Rechtliches Gehör

4.1 Die Beschwerdeführenden rügen zunächst eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV²⁵. Sie machen geltend, die Vorinstanz sei ihrer Begründungspflicht bei den angefochtenen Verfügungen nicht nachgekommen.²⁶ Soweit die Vorinstanz ihrem Vorgehen überhaupt eine Berechnungsmethode zugrunde lege, habe sie diese nicht in transparenter Weise dargelegt. Die pauschalen Ausführungen der Vorinstanz würden es in keiner Weise erlauben, ihr Vorgehen und ihre Berechnungsweise nachzuvollziehen. Insbesondere ergebe sich aus der Begründung nicht, wie die «Leistungspreiskürzungen» konkret berechnet worden seien. Es sei nicht erkennbar, mit welchen Auswirkungen auf die Leistungspreise die Vorinstanz das «Rücklagenkapital» bzw. die Höhe von «Schwankungsfonds» berücksichtigt habe und wie dabei der geltend gemachte Ermessensspielraum

²⁴ So auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.2.2

²⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

²⁶ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.3., S. 4 ff.

gehandhabt worden sei. Die Beschwerdeführenden erachten es als «unmöglich», die Verfügungen vom 31. Oktober 2019 nachzuvollziehen und sachgerecht anzufechten. Die Aussage der Vorinstanz, die Leistungspreise für das Jahr 2019 seien «hinreichend und angemessen» bzw. «absolut hinreichend, um die vereinbarten Leistungen abzugelten», sei nicht überprüfbar. Die Begründetheit und Richtigkeit dieser Argumentation wird von den Beschwerdeführenden bestritten. Die Begründung der angefochtenen Verfügungen sei zudem nicht schlüssig und in mehrfacher Hinsicht geradezu widersprüchlich. So sei der strittige Anteil der Leistungspreiseinheiten 2019, entgegen der Aussage der Vorinstanz, auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Anrechnung von Eigenmitteln zurückzuführen. Die Aussage der Vorinstanz, wonach die systematische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips «ab dem Leistungsjahr 2018» erfolge, könne nicht anders verstanden werden, als dass dadurch nicht nur das Jahr 2018, sondern gleichermassen mindestens auch das Leistungsvertragsjahr 2019 betroffen sei. Sodann sei die Argumentation, die Leistungspreiseinheiten für das Jahr 2019 seien «auch in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht tiefer angesetzt worden, als die (umstrittenen) Preiseinheiten für das Betriebsjahr 2018», schon deshalb nicht schlüssig, weil die Vorinstanz die Leistungspreiskürzungen für das Jahr 2018 insbesondere mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips begründet habe und nun die Leistungspreisreduktionen auch für das Jahr 2019 weiterführe. Auch der von der Vorinstanz beanspruchte Ermessens- und Beurteilungsspielraum lasse sich einzig im Zusammenhang mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips verstehen. Hinzu komme, dass die Vorinstanz in den angefochtenen Verfügungen ausdrücklich auf den «Grundsatz der Subsidiarität» Bezug nehme. Schliesslich habe die Vorinstanz ausdrücklich festgehalten, dass sie die in den Institutionen vorhandenen Eigenmittel angemessen in die Leistungspreisfestsetzung einbezogen habe.²⁷

4.2 Die Vorinstanz hält zum Vorwurf der Gehörsverletzung in ihrer Stellungnahme vom 14. Februar 2020 fest, dass die Leistungspreise im Leistungsvertrag 2019 im Vergleich zum Vorjahr nicht gekürzt worden seien. Die Rüge der Gehörsverletzung sei «dementsprechend unbegründet». Da gesetzlich keine Fortschreibung der jährlich zu vereinbarenden Leistungspreise vorgesehen sei, suggeriere der Begriff «Kürzung» ohnehin eine falsche Ausgangslage. Die im Vergleich zu den Vorjahren im Jahr 2018 vorgenommene tiefere Festsetzung der Leistungspreise sei damals rechnerisch ausgewiesen worden und im Beschwerdeverfahren betreffend die Leistungspreise pro 2018 zu beurteilen.²⁸

4.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 26 Abs. 2 KV²⁹ und dient der Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Im kantonalen Verwaltungungsverfahren kommen zudem Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung. Das rechtliche Gehör vermittelt den Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt.³⁰ Daraus folgt u.a. die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie

²⁷ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.4., S. 6 f.

²⁸ Beschwerdevernehmlassung vom 14. Februar 2020, Ziff. 2.2., S. 2

²⁹ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

³⁰ Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), 3. Aufl., 2014 Zürich/St. Gallen, Art. 29 Rz. 49

sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene die Tragweite des Entscheids verstehen und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.³¹ Grundsätzlich führt eine Verletzung der Begründungspflicht, die zugleich einen Verstoss gegen den Gehörsanspruch bedeutet, zur Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes. Nach der bundesgerichtlichen und der verwaltungsgerichtlichen Praxis kann eine Gehörsverletzung aber von der oberen Instanz geheilt werden, wenn dieser hinsichtlich der interessierenden Frage die gleiche Überprüfungsbefugnis zukommt. Für die Betroffenen darf daraus kein Nachteil resultieren.³²

4.4 Die Vorinstanz hat in den angefochtenen Verfügungen dargelegt, auf welche Überlegungen sie ihren Entscheid stützt. Insbesondere hat sie erläutert, nach welchem Vorgehen sie die Leistungspreise pro 2019 bemessen hat. So geht aus den angefochtenen Verfügungen hervor, dass die Vorinstanz die Leistungspreise pro Einheit gestützt auf verschiedene «Eckwerte» festgelegt hat. Als «Eckwerte» wurden namentlich die geplante Leistungsmenge (je nach Angebot Arbeitsstunden, Aufenthaltstage, Präsenztage oder Kalendertage), eine allfällige Teuerung, allfällig zusätzlich beantragte finanzielle Ressourcen sowie der vereinbarte Leistungspreis bzw. die vereinbarten Nettobetriebskosten pro 2018 (also vom Vorjahr) berücksichtigt. Aus den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 und dem vorangegangenen Schriftenwechsel lässt sich ohne Weiteres erkennen, dass der unter den Parteien strittige «Eckwert» bei der Bemessung der Leistungspreise pro 2019 die Bezugnahme auf die Leistungspreise 2018 darstellt. Damit hat die Vorinstanz die Staatsbeiträge pro 2018, die in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und unter Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen «Eigenmittel» bemessen wurden, als Grundlage für die Staatsbeiträge 2019 verwendet. Die Beschwerdeführenden des vorliegenden Verfahrens sind denn auch weitgehend identisch mit den Beschwerdeführenden des Verfahrens betreffend die Staatsbeiträge 2018.

4.5 Vor diesem Hintergrund erscheint es tatsächlich widersprüchlich, wenn die Vorinstanz einerseits ausführt, für die Leistungsverträge 2019 das Subsidiaritätsprinzips nicht angewendet und keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge angerechnet zu haben, andererseits aber darlegt, dass für die Bemessung der Leistungspreise 2019 wesentlich auf die Leistungspreise 2018 abgestellt wurde. Wenn die Leistungspreise für das Jahr 2019 auf Zahlen basieren, die ihrerseits in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und unter Berücksichtigung der bei den Institutionen vorhandenen Eigenmitteln berechnet wurden (was für die Leistungspreise pro 2018 zutrifft), so ist das Subsidiaritätsprinzip bzw. die

³¹ BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236

³² Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, ZBI 99/1998, S. 97 ff., insbesondere S. 107 ff., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

Anrechnung von Eigenmitteln eben indirekt auch bei der Leistungspreisberechnung 2019 von Bedeutung. Dabei spielt es keine Rolle, ob sich anhand der Jahresergebnisse 2018 gezeigt hat, dass die für das Jahr 2018 vereinbarten Leistungspreise bei den meisten Leistungserbringern gar nicht dazu geführt haben, dass zur Deckung von Verlusten tatsächlich Eigenmittel herangezogen werden mussten. Massgebend ist vielmehr, dass methodisch die bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel bei der Berechnung der Staatsbeiträge berücksichtigt wurden.

4.6 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden kann darin aber keine Verletzung der Begründungspflicht gesehen werden. Trotz der insoweit widersprüchlichen Argumentation der Vorinstanz geht aus den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 nämlich klar hervor, wie die Vorinstanz die Leistungspreiseinheiten 2019 berechnet hat und weshalb sie die Gesuche der Beschwerdeführenden um Gewährung zusätzlicher Staatsbeiträge abgewiesen hat. Dementsprechend war den Beschwerdeführenden auch eine sachgerechte Anfechtung der Verfügungen möglich. So haben die Beschwerdeführenden denn auch gerügt, die von der Vorinstanz angewendete Bemessungsmethode, welche auf die Leistungspreise 2018 Bezug nimmt, sei rechtsfehlerhaft und führe zu einer unangemessenen bzw. unzulässigen Anrechnung von Eigenmitteln. Ob die Bemessung der Staatsbeiträge pro 2019 sachlich nachvollzogen werden kann, rechtmässig und angemessen erscheint, ist keine formell-rechtliche, sondern eine materiell-rechtliche Frage.

4.7 Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt somit nicht vor. Selbst wenn eine solche Verletzung vorliegen würde, könnte sie im Übrigen im vorliegenden Verfahren geheilt werden, zumal die Beschwerdeinstanz über volle Kognition verfügt (vgl. Erwägung 1.7 hiavor).

Die Bemessungsmethode der Vorinstanz für die Staatsbeiträge pro 2019 ist demnach nachfolgend auf ihre materielle Rechtmässigkeit und ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist dabei auch zu prüfen, ob die bei den beschwerdeführenden Institutionen vorhandenen Eigenmittel bei der Preisfestsetzung in zulässiger bzw. angemessener Weise berücksichtigt wurden.

5. Gesetzmässigkeitsprinzip

5.1 Die Beschwerdeführenden rügen in Zusammenhang mit der Bemessung der Staatsbeiträge pro 2019 eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV. Sie machen geltend, es fehle für das Vorgehen der Vorinstanz zur Anrechnung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel an einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Der Begriff «Eigenmittel» werde weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe definiert. Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV sei zu wenig bestimmt, da jene zusätzlichen Vorschriften zur angemessenen Anrechnung der Eigenmittel, welche die GSI gemäss Art. 28 Abs. 3 SHV im Einvernehmen mit der Finanzdirektion erlassen könnte, bis heute fehlen

würden. Für die Anrechnung von Eigenmitteln fehle damit bis heute eine hinreichende Rechtsgrundlage, welche eine vorhersehbare, rechtssichere und rechtsgleiche Rechtsanwendung gewährleiste.³³

5.2 Die Vorinstanz bringt vor, dass sie in methodischer Hinsicht bei der Bemessung der Staatsbeiträge für das Jahr 2019 die bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel gar nicht berücksichtigt habe.

Wie bereits hiavor unter E. 4.5 festgehalten wurde, verkennt die Argumentation der Vorinstanz, dass die Leistungspreise für das Jahr 2018, die eine wesentliche Grundlage für die Berechnung der Leistungspreise pro 2019 bilden, ihrerseits unter (Mit-)Berücksichtigung der Eigenmittel der Leistungserbringer festgesetzt wurden. Demnach nimmt die Bemessungsmethode für die Leistungspreise pro 2019 indirekt ebenfalls auf die bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel Bezug. Im Übrigen handelt es sich bei den Rückstellungen und den im Schwankungsfonds befindlichen Mitteln ebenfalls um Eigenmittel der Leistungserbringer. Wenn die Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge an die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe so ausgestaltet ist, dass – aus Sicht der Vorinstanz zu hohe – Rückstellungen und Überdeckungen der Schwankungsfonds abgebaut werden, bedeutet dies demnach nichts anderes, als dass diese Methode «Eigenmittel» der Leistungserbringer berücksichtigt.

5.3 Wie unter E. 3 hiavor dargelegt wurde, regelt das Sozialhilferecht in den vorliegend betroffenen Leistungsbereichen weder die konkrete Höhe der abzugeltenden Normkosten noch enthalten die Sozialhilfeerlasse eine Berechnungsmethode für die Leistungspreise pro abzugeltende Einheit. Das SHG begnügt sich vielmehr damit, allgemeine Grundsätze für die Beitragsfestsetzung festzulegen (Art. 75 SHG). Die in Art. 75 Abs. 2 SHG vorgegebene, angemessene «Anrechnung der Eigenmittel» ist demnach nur einer von mehreren Parametern zur Bemessung der Abgeltungen. Soweit die Beschwerdeführenden der Ansicht sind, die gesetzlichen Grundlagen zur Bestimmung der Abgeltungen seien aus Sicht des Legalitätsprinzips unzureichend, weil zu wenig bestimmt, so würde dies somit nicht nur die hier strittige «Anrechnung der Eigenmittel» betreffen, sondern die Festlegung der Abgeltungen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe insgesamt. Würden sich die Rechtsgrundlagen zur Beitragsgewährung in der institutionellen Sozialhilfe als unzureichend herausstellen, so könnten die Beschwerdeführenden, mit anderen Worten ausgedrückt, aus diesem Umstand keine Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge ableiten. Vielmehr wäre diesfalls das geltende Beitragssystem nach Art. 74 f. SHG in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt. Diese Überlegungen ändern freilich nichts daran, dass die Beschwerdeführenden eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips rügen können und im Folgenden zu prüfen ist, ob diese Rüge begründet erscheint.

³³ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.6.4, S. 11

5.4 Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung,³⁴ weshalb auch Staatsbeiträge einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedürfen.³⁵ Die Schutzrichtung des Gesetzmässigkeitsprinzips verläuft bei Leistungen und Eingriffen jedoch nicht im gleichen Sinn. Geht es dem Prinzip in der Eingriffsverwaltung darum, den Einzelnen vor ungerechtfertigter Belastung durch die Allgemeinheit zu schützen, so will es in der Leistungsverwaltung in erster Linie die Allgemeinheit vor ungerechtfertigter Privilegierung Einzelner bewahren.³⁶ Für die Eingriffsverwaltung gelten deshalb strengere Vorgaben an die Bestimmtheit der Normen als für die Leistungsverwaltung.³⁷ Die «Anrechnung der Eigenmittel» im Rahmen der Festlegung der Leistungspreise pro abzugeltender Einheit ist Teil der Staatsbeitragsgewährung und damit der Leistungsverwaltung. Mit den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 wurde nicht in Rechtspositionen eingegriffen, sondern Gesuche um zusätzliche Leistungen abgewiesen.³⁸

5.5 Nach Art. 69 Abs. 4 Bst. c KV, der auf Verfassungsebene die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Bereich der Leistungsverwaltung verankert, sind Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen in einem Gesetz im formellen Sinne festzuhalten. Die Normdichte kann je nach Art und konkreter Ausgestaltung des Staatsbeitrags variieren.³⁹ Weil die Leistungsverwaltung grundsätzlich begünstigt und nicht belastet, gehen die Anforderungen an die Normdichte weniger weit als in der Eingriffsverwaltung.⁴⁰ Die Voraussetzungen staatlicher Leistungen müssen nach der Lehre nicht immer bis ins Letzte normativ umschrieben sein, sondern es genügen unter Umständen auch allgemeine Ziel- und Aufgabennormen als gesetzliche Grundlage.⁴¹ Für Staatsbeiträge, auf die ein Anspruch besteht, verlangt das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass die Voraussetzungen des Rechtsanspruchs, der Zweck der Staatsbeitragsgewährung, der Kreis der Berechtigten und der Bemessungsrahmen gesetzlich geregelt sind.⁴² Aus Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG, der für die Gewährung von Staatsbeiträgen eine genügende Rechtsgrundlage voraussetzt, ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen.

5.6 Die Art. 74 ff. SHG genügen den dargestellten, verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an die gesetzliche Grundlage für die Beitragsgewährung. Aus den Bestimmungen ergeben sich ohne Weiteres der Zweck der Abgeltung (Leistungserbringung in den Wirkungsbereichen der institutionellen Sozialhilfe), die grundsätzlichen Anspruchsvoraussetzungen (Erfüllung der vertraglich übertragenen Aufgaben) und der Kreis der Berechtigten (entsprechende Leistungserbringer). Diese Punkte werden von den Beschwerdeführenden denn auch nicht bestritten. Indem die Beschwerdeführenden geltend

³⁴ Siehe statt vieler BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit weiteren Verweisen

³⁵ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011, § 16 Rz. 46; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 Rz. 18, S. 456

³⁶ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 25, S. 145 f.

³⁷ Vgl. BGE 138 I 378 E. 7.2 S. 392

³⁸ Siehe auch hiervor E. 2.2 f.

³⁹ Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., § 16 Rz. 46

⁴⁰ BGE 138 I 378 E. 7.2 S. 392

⁴¹ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 26, S. 146

⁴² Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 Rz. 19, S. 456 f.

machen, das Vorgehen zur Anrechnung der Eigenmittel sei gesetzlich nicht hinreichend definiert, machen sie vielmehr geltend, dass die Bemessungsgrundlagen für den Umfang bzw. die Höhe der Abgeltung zu unbestimmt seien.

Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Bemessungsrahmen für die Beiträge an die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe tatsächlich weitgehend offen formuliert ist. Das SHG definiert in Art. 75 Abs. 1 und 2 aber die zur Beitragsfestsetzung massgebenden Kriterien: die Beiträge sind «grundsätzlich leistungsorientiert», «nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten», unter (vollumfänglicher) Berücksichtigung der «Tariferträge und [...] Beiträge der Sozialversicherer» sowie unter angemessener «Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer» festzusetzen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden verlangt das Gesetzmässigkeitsprinzip im Bereich des Staatsbeitragsrechts nicht, dass die konkrete Höhe des Staatsbeitrages gesetzlich festgelegt werden oder die Berechnung des Beitrages anhand rechtlicher Normen im Detail nachvollzogen werden können muss.

5.7 Mit Blick auf die sich aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip ergebenden (Minimal-)Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Bereich der Leistungsverwaltung hätte der Regierungsrat von der ihm nach Art. 75 Abs. 3 SHG zukommenden, delegierten Rechtsetzungsbefugnis zum Erlass von Vorschriften zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer nicht Gebrauch machen müssen. Die gestützt auf die Delegationsnorm in Art. 75 Abs. 3 SHG erlassenen Bestimmungen in den Art. 27 f. SHV regeln das Vorgehen zur Berechnung der Leistungspreise denn auch kaum konkreter als die Bestimmungen auf Gesetzesstufe.

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden⁴³ musste das konkrete Vorgehen zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung von Eigenmitteln weder auf Verordnungsstufe noch in den gemäss Art. 28 Abs. 3 SHV erwähnten «Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel», zu deren Erlass die GSI im Einvernehmen mit der Finanzdirektion (FIN) ermächtigt wurde, detaillierter festgelegt werden. Art. 28 Abs. 3 SHV sieht notabene auch lediglich eine Ermächtigung und keine Pflicht zum Erlass von konkretisierenden Vorschriften durch die GSI und die FIN vor. Eine solche Pflicht lässt sich demnach weder aus dem verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip noch aus Art. 28 Abs. 3 SHV ableiten.

5.8 Im Übrigen hat sich das Verwaltungsgericht mit dem Abgeltungssystem im Bereich der institutionellen Sozialhilfe in den vorliegend betroffenen Wirkungsbereichen bereits befasst.⁴⁴ Wäre das Verwaltungsgericht der Ansicht gewesen, die weitgehend offen formulierten Normen zur Leistungsabgeltung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe seien aus Sicht des Gesetzesmässigkeitsprinzips unzureichend, hätte es dies im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1

⁴³ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.6.4, S. 11

⁴⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018

VRPG) – auch ohne entsprechende Rüge der dortigen Beschwerdeführenden – feststellen müssen. Indem das Verwaltungsgericht in diesem Urteil erwogen hat, dass der Vorinstanz aufgrund der offenen Formulierung der Normen ein «Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im Einzelnen»⁴⁵ zukomme, hat es implizit auch anerkannt, dass die Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip genügen.

5.9 Die Rüge, die angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 könnten sich betreffend die Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen, erweist sich damit als unbegründet.

Zu prüfen bleibt, ob das konkrete Vorgehen der Vorinstanz zur (indirekten) Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmitteln rechtmässig war und die Beiträge angemessen festgesetzt wurden.

6. Subsidiaritätsprinzip; Zulässigkeit der Anrechnung von Eigenmitteln

6.1 Die Beschwerdeführenden machen im Weiteren geltend, die angefochtenen Verfügungen würden auf einer fehlerhaften Anwendung des Subsidiaritätsprinzips basieren. Aus dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 SHG sei zwar zu schliessen, dass der Kanton erst dann zur Bereitstellung ergänzender Angebote gehalten sei, wenn die Angebote bestehender privater Leistungserbringer für die erforderliche Versorgung nicht ausreichen würden. Daraus lasse sich aber nicht folgern, dass sich der Kanton «bei seiner (Mit-)Finanzierung von Angeboten bestehender privater Leistungserbringer [...] stets nur im Nachgang zu Leistungen anderweitiger (öffentlicher) (Mit-)Finanzierer (insbesondere Bundesgeldern) engagiert bzw. lediglich einen Teil der entstehenden Kosten» trage.⁴⁶

Bei mit Abgeltungen finanzierten Leistungen privater Anbieter komme dem Subsidiaritätsgrundsatz, so die Beschwerdeführenden weiter, nur eingeschränkte Bedeutung zu. Der Regierungsrat habe im Dezember 2017 in seiner Antwort auf einen Vorstoss aus dem Grossen Rat auf den Unterschied zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen hingewiesen und festgehalten, das Gesetz schreibe bei den Abgeltungen keine Eigenleistungen oder den Nachweis eigener Finanzierungsmöglichkeiten vor. Dies sei sachgerecht, da bei der Übernahme öffentlich-rechtlich geregelter Aufgaben für die Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger teilweise gar keine Möglichkeit bestehe, Eigenmittel zu erwirtschaften. Die Finanzdirektorin habe am 28. März 2018 gegenüber dem Grossen Rat zudem ausdrücklich bestätigt, dass das Gesetz für Empfänger von Abgeltungen «keine Eigenleistung oder einen Nachweis eigener Finanzierungsmöglichkeiten» vorsehe.⁴⁷

⁴⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.4

⁴⁶ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.5.1 und III.5.2, S. 7 ff.

⁴⁷ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.5.3, S. 9

Eigenmittel der Leistungserbringer seien im Übrigen in erster Linie bei der Gewährung kantonaler Investitionsbeiträge von Interesse. Die Beschwerdeführenden verweisen diesbezüglich auf den Vortrag des Regierungsrates vom 20. Dezember 2000 zum SHG-Entwurf, S. 30 f., wonach Eigenmittel der Leistungserbringer «in angemessenem Rahmen» an die Staatsbeiträge anzurechnen seien, «dies v.a. bei Investitionsvorhaben». Daraus schliessen die Beschwerdeführenden, dass bei der Gewährung von Betriebsbeiträgen die Anrechnung von Eigenmitteln, soweit überhaupt, nur mit einer besonderen Zurückhaltung zulässig sei. Schliesslich bringen die Beschwerdeführenden vor, dass die Tragweite von Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV, wonach (auch) Eigenmittel der Leistungserbringer Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons hätten, unklar sei. Ein genereller und uneingeschränkter Vorrang der Eigenmittel vor Beiträgen des Kantons ergebe sich daraus jedoch nicht, da Eigenmittel gemäss Art. 75 Abs. 2 SHG lediglich «angemessen» anzurechnen seien. Dieser übergeordneten gesetzlichen Vorgabe trage die vorbehaltlose und undifferenzierte Formulierung von Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV nicht Rechnung. Der Regierungsrat habe diesbezüglich seine Regelungskompetenz überschritten. Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV erweise sich somit als gesetzeswidrig und es sei der Norm die Anwendung zu versagen.⁴⁸

6.2 Gemäss dem in casu anwendbaren Art. 75 Abs. 2 SHG sind «bei der Bemessung der Beiträge [...] die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll, die Eigenmittel angemessen anzurechnen». Die angemessene Berücksichtigung der Eigenmittel der Leistungserbringer bei der Staatsbeitragsfestsetzung ist demnach gesetzlich nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten. Die Bestimmung ist in Zusammenhang mit dem im Bereich der Sozialhilfe geltenden Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG) zu lesen. Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG). Art. 75 Abs. 2 SHG geht dem programmatisch gehaltenen Art. 9 Abs. 3 SHG aber insoweit vor, als dass die Eigenmittel der Leistungserbringer bei der Beitragsfestsetzung nicht in vollem Umfang in Abzug gebracht werden dürfen, sondern lediglich «angemessen anzurechnen» sind.

6.3 Der Regierungsrat hat, gestützt auf Art. 75 Abs. 3 SHG, nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen. Die Betriebs- und Baukosten werden nach Art. 28 Abs. 1 SHV vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können. Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer (Art. 28 Abs. 2 Bst. a SHV), Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHV) sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV). Von der in Art. 28 Abs. 3 SHV

⁴⁸ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.5.2 und III.6 bis 6.2, S. 8 ff.

verankerten Ermächtigung, im Einvernehmen mit der FIN Verwaltungsvorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen, hat die GSI bislang keinen Gebrauch gemacht.

6.4 Den Beschwerdeführenden ist insoweit beizupflichten, als dass Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV nicht dahingehend verstanden werden darf, dass die Verwendung der Eigenmittel der Leistungserbringer der Gewährung von Staatsbeiträgen absolut vorgehen würde. Dem Vortrag zur SHV⁴⁹ ist denn auch zu entnehmen, dass die Anrechnung von Eigenmitteln «zurückhaltend» erfolgen soll. Weder Art. 75 Abs. 2 SHG noch Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV sind demnach so zu verstehen, dass die Gewährung von Staatsbeiträgen streng subsidiär zu den Eigenmitteln der Leistungserbringer ist. Wird Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV im Lichte von Art. 75 Abs. 2 SHG gelesen, so haben die Eigenmittel der Leistungserbringer zwar Vorrang vor den Staatsbeiträgen, jedoch sind diese nicht in vollem Umfang von den berechneten Abgeltungen für die übertragenen Aufgaben in Abzug zu bringen, sondern bei der «Bemessung der Beiträge [...] angemessen zu berücksichtigen».

6.5 Eine andere Rechtsauffassung zu Art. 75 Abs. 2 SHG, Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV und Art. 9 SHG wurde von der Vorinstanz indessen nie vertreten. Die Leistungspreise für das Jahr 2019 wurden in den Leistungsvereinbarungen mit den Beschwerdeführenden denn auch offenkundig nicht derart festgesetzt, dass die Staatsbeiträge streng subsidiär zu den vorhandenen Eigenmitteln gewährt würden. Mit Blick auf die unwidersprochen gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz zu den Jahresrechnungen 2018 der Beschwerdeführenden ist vielmehr davon auszugehen, dass – wenn überhaupt – im Jahr 2019 höchstens in geringem Ausmass Betriebsdefizite in den subventionierten Bereichen durch Eigenmittel der Leistungserbringer gedeckt werden mussten.⁵⁰

6.6 Nach dem Geschriebenen ist die (angemessene) Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel bei der Bemessung der Staatsbeiträge nicht nur zulässig, sondern nach Art. 75 Abs. 2 SHG sogar rechtlich geboten.

Nachfolgend ist zu prüfen, was unter einer angemessenen Anrechnung der Eigenmittel zu verstehen ist und ob die von der Vorinstanz für das Jahr 2019 angewendete Methode zur Bestimmung der Leistungspreise pro abzugeltende Einheit sachlich haltbar ist.

7. Angemessenheit der Leistungspreise pro 2019

7.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Tragweite des unbestimmten Rechtsbegriffs «angemessen» in Art. 75 Abs. 2 SHG sei unklar. Sofern der Gesetzgeber mit dieser offenen Formu-

⁴⁹ Vortrag der GEF an den Regierungsrat vom 18. Oktober 2001 zur Sozialhilfeverordnung, S. 14, Erläuterung zu Art. 28

⁵⁰ Beschwerdevernehmlassung vom 14. Februar 2020, Ziff. 2.4., S. 3 ff.

lierung der Verwaltung eine «Entscheidungsbefugnis» habe einräumen wollen, sei der zuständigen Behörde zwar ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen, aber zu kontrollieren, ob sie bei der Auslegung das massgebende Verfassungs- und Gesetzesrecht beachtet habe und sich von sachlichen Überlegungen habe leiten lassen. Soweit ersichtlich, so die Beschwerdeführenden weiter, seien die Bedeutung und die Tragweite des Begriffs «angemessen» gemäss Art. 75 Abs. 2 SHG gerichtlich noch nie beurteilt worden.⁵¹ Jedenfalls dürften die Eigenmittel nicht vollumfänglich angerechnet werden.⁵²

7.2 Die GSI hat nach Art. 66 Bst. c VRPG nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 zu prüfen. Dabei hat sie zu beachten, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen in Art. 75 SHG sowie Art. 27 f. SHV der Vorinstanz einen erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Beitragsfestsetzung und in diesem Zusammenhang auch bei der Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer einräumen. Da die GSI bislang darauf verzichtet hat, im Einvernehmen mit der FIN Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV), obliegt es in erster Linie der in der Sache zuständigen Vorinstanz, den Ermessens- und Beurteilungsspielraum zweckmässig und rechtsgleich auszuüben.

Mit Blick auf eine möglichst rechtsgleiche Behandlung aller Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe hat sich die GSI vor diesem Hintergrund eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung der Angemessenheit des von der Vorinstanz gewählten Vorgehens zur Bemessung der Staatsbeiträge nach Art. 74 ff. SHG aufzuerlegen. Dies gilt umso mehr, als die Vorinstanz aufgrund ihres Fachwissens in der Lage ist, die Auswirkungen der von ihr gewählten Bemessungsmethode auf die übertragene Aufgabenerfüllung insgesamt zu beurteilen, wohingegen die GSI als Rechtsmittelinstanz lediglich Einzelfälle beurteilen kann.

Die GSI hat daher zu prüfen, ob die gewählte Methode zur Bemessung der Staatsbeiträge mit Art. 75 Abs. 2 SHG vereinbar ist, d.h. den dort angelegten Ermessens- und Beurteilungsspielraum wahrt, sachlich begründet erscheint und im Ergebnis zu einer rechtsgleichen Behandlung der Leistungserbringer führt.

7.3 Zur Rüge der Beschwerdeführenden ist zunächst (nochmals) festzuhalten, dass die Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge pro 2019 offenkundig keine «vollumfängliche» Anrechnung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel vorsieht. Vielmehr waren bzw. sind die Eigenmittel der Leistungserbringer «nur» indirekt in die Bemessung eingeflossen, indem für die Festsetzung

⁵¹ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.6.3, S. 10 f.

⁵² Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.6.2, S. 10

der Leistungspreise pro 2019 wesentlich auf die Leistungspreise 2018 – welche ihrerseits unter (angemessener)⁵³ Berücksichtigung der Eigenmittel der Leistungserbringer vereinbart wurden – abgestellt wurde.

7.4 Da die Leistungspreiseinheiten für das Jahr 2019 auf der Basis der Leistungspreiseinheiten für das Jahr 2018 festgelegt wurden (vgl. Erwägungen 4.4 und 4.5 hiervor), ist kurz auf die von der Vorinstanz bei der Festlegung der Leistungspreise für das Jahr 2018 verwendeten Methode einzugehen:

Im Leistungsvertragsjahr 2018 wurde die Anrechnung von Eigenmitteln als angemessen angesehen, wenn die Leistungserbringer im «Referenzjahr 2015» im subventionierten bzw. übertragenen Aufgabenbereich eine Überdeckung erzielt hatten. Keine Anrechnung der Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 erfolgte, wenn das sog. «Risikokapital» eines Leistungserbringers für den subventionierten Bereich unter dem (von der Vorinstanz definierten) Soll-Wert von 25 Prozent des Gesamtaufwandes (im betroffenen Tätigkeitsbereich) blieb. Soweit Leistungserbringer diesen Soll-Wert für das Risikokapital per Ende 2015 nicht erreicht haben, wurden bis zu diesem Wert demnach keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 angerechnet. Das «Risikokapital» wurde von der Vorinstanz anhand der Rückstellungen für die kumulierten Überdeckungen (Kontogruppe 20.2.c) zuzüglich des Eigenkapitals/Organisationskapitals nach der Kontengruppe 21 (resp. nach SWISS GAAP FER Kontengruppe 22 bzw. 21) ermittelt. Für die Berechnung des Risikokapitals wurden dabei nur die den Geschäftsfeldern mit einem Leistungsvertrag zugeordneten Eigenkapitalanteile einbezogen. Bei Institutionen, welche Leistungen in mehreren Bereichen sowie solche ausserhalb des Leistungsvertrages/der Leistungsverträge erbringen, wurde zur Ermittlung des Risikokapitals das nicht einem Tätigkeitsbereich zugeordnete Eigenkapital aufgrund des Betriebsaufwandes durch die Vorinstanz aufgeteilt. Dies geschah auf der Basis der von den Leistungserbringern eingereichten Unterlagen.

Von den anhand der Überdeckung im Jahr 2015 ermittelten, grundsätzlich an die Staatsbeiträge pro 2018 anzurechnenden Eigenmitteln wurde zusätzlich eine «freie Quote» in Abzug gebracht. Diese wurde für alle Behinderteninstitutionen, mit Ausnahme der Werkstätten, auf 2,5 Prozent des Gesamtaufwands 2015 im subventionierten Tätigkeitsbereich festgelegt. Für die Werkstätten wurde die «freie Quote» auf 5 Prozent festgelegt.

Schliesslich wurde ein Betrag für «lineare Kürzung gem. Entlastungspaket» von den anzurechnenden Eigenmitteln (Überdeckung 2015 im subventionierten Bereich) in Abzug gebracht.⁵⁴

Mit Entscheid vom 9. Juli 2020 hat die GSI erkannt, dass sich die Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge pro 2018 «nachvollziehen» lasse und «sachlich haltbar» gewesen sei. Wenn auch andere Methoden für die Beitragsbemessung denkbar gewesen wären, bedeute dies nicht, dass das von der

⁵³ Beschwerdeentscheid der GSI im Verfahren 2019.GEF.283 vom 9. Juli 2020, E. 6

⁵⁴ Siehe Akten des Beschwerdeverfahrens 2019.GEF.283

Vorinstanz gewählte Vorgehen, für die anzurechnenden Eigenmittel primär auf die Überdeckung im Jahr 2015 abzustellen, unangemessen oder gar «willkürlich» war. Indem die Vorinstanz zur Bestimmung der anzurechnenden Eigenmittel im Wesentlichen auf die im Jahr 2015 erzielte Überdeckung im subventionierten Bereich abgestellt hat, hat sie den ihr nach Art. 75 Abs. 2 SHG zukommenden Ermessens- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten.⁵⁵

7.5 Zur Frage der Angemessenheit der Staatsbeiträge bzw. der Leistungspreise pro 2019 ist vor diesem Hintergrund zunächst festzustellen, dass die Leistungspreise für das Jahr 2019 nach einer anderen Methode bemessen wurden als die (strittigen) Leistungspreise pro 2018. Wäre die Methode des Vorjahres weitergeführt worden, hätte dies nämlich bedeutet, dass für eine allfällige Berücksichtigung von bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel das Jahresergebnis des (Referenz-) Jahres 2016 heranzuziehen gewesen wäre. Dies geschah nun aber nicht.

Indem die Leistungspreise für das Jahr 2019 auf den vertraglichen Leistungspreisen pro 2018 basieren, hängen vielmehr auch die Staatsbeiträge bzw. Leistungspreise für das Jahr 2019 wesentlich vom Jahresergebnis 2015 der Leistungserbringer ab. Die von der Vorinstanz gewählte Berechnungsmethode für das Jahr 2019 führt dazu, dass bei Leistungserbringern, die in den Jahresrechnungen 2015 eine Überdeckung im subventionierten Bereich ausgewiesen haben, nicht nur die Staatsbeiträge pro 2018, sondern auch die Staatsbeiträge pro 2019 tiefer ausfallen als im Jahr 2017. Bei Institutionen, die im Jahr 2015 keine Überdeckung im abgegoltenen Aufgabenbereich erzielt haben, wurden demgegenüber keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge 2018 angerechnet, womit ihre Leistungspreise – vorbehaltlich anderer Korrekturfaktoren – weder im Vertrag für das Jahr 2018 noch im Vertrag für das Jahr 2019 unter jenen des Leistungsvertrages pro 2017 festgesetzt wurden. Mit anderen Worten wurde mit der Methode für die Bemessung der Leistungspreise für das Jahr 2019 nicht die (von der GSI für rechtmässige befundene) Methode des Vorjahres weitergeführt, sondern es wurde für die methodische Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel das Abstellen auf das «Referenzjahr 2015» perpetuiert.

Soweit es sich beim Jahr 2015, bezogen auf einen konkreten Leistungserbringer, um ein «typisches» Betriebsjahr gehandelt hat, ist gegen die Fortführung der Beitragsbemessung anhand des Ergebnisses des «Referenzjahres 2015» rechtlich nichts einzuwenden. Diesfalls ist vielmehr anzunehmen, dass eine Fortführung der im Jahr 2018 angewendeten Methode – und mithin das Abstellen auf das Referenzjahr 2016 – zu ganz ähnlichen Ergebnissen geführt hätte. Soweit ein Leistungserbringer im Jahrabschluss 2016 eine höhere Überdeckung ausgewiesen hat als im Jahr 2015, hätte die Berücksichtigung des Jahresergebnisses 2016 sogar zu tieferen Leistungspreisen pro 2019 geführt.

7.6 Problematisch würde sich die für die Bemessung der Staatsbeiträge pro 2019 angewendete Methode auswirken, wenn sie unbesehen auch bei Leistungserbringern angewendet wurde, die im

⁵⁵ Beschwerdeentscheid der GSI im Verfahren 2019.GEF.283 vom 9. Juli 2020, E. 6

Jahr 2015 ausnahmsweise eine hohe Überdeckung im subventionierten Bereich erzielt haben. Weicht das Jahresergebnis 2015 bei gewissen Leistungserbringern in diesem Sinne deutlich vom Jahresergebnis 2016 ab, so ist nicht zu verkennen, dass die entsprechenden Leistungserbringer bei einer Fortführung der im Jahr 2018 erstmals angewendeten Bemessungsmethode mit höheren Leistungspreisen pro 2019 hätten rechnen dürfen. In solchen Fällen wäre es rechtlich kaum haltbar, auch für die Beiträge 2019 (indirekt) auf das «Referenzjahr 2015» abzustellen.

Dies bedeutet freilich nicht, dass das methodische Vorgehen in Zusammenhang mit der Festsetzung der Leistungspreise pro 2019 insgesamt unzulässig war. Die ausgesprochen offenen Rechtsgrundlagen zur Bemessung der Staatsbeiträge und namentlich die Handlungsform des Vertrages erlauben es der Vorinstanz vielmehr, besonderen Konstellationen bei einem Leistungserbringer – namentlich, wenn im Jahr 2015 im subventionierten Bereich eine ausserordentliche Überdeckung erzielt wurde – zu berücksichtigen. Zudem erscheint es auch möglich (und angezeigt), in künftigen Leistungsvereinbarungen Korrekturen zugunsten der Leistungserbringer vorzunehmen, sofern sich zeigen sollte, dass mit den vertraglich festgelegten Leistungspreisen (z.B. aufgrund von Investitionen, welche getätigt wurden) eine qualitative Leistungserbringung langfristig nicht möglich ist.

7.7 Der Beschwerde vom 29. November 2019 kann nicht entnommen werden, dass das methodische Vorgehen zur Festsetzung der Leistungspreise für das Jahr 2019 bei allen oder einzelnen Beschwerdeführenden zu einem unsachgemässen Ergebnis geführt hätte, weil dadurch (u.a.) weiterhin die im Jahr 2015 erzielten Überdeckungen für die Bemessung der Leistungspreise massgebend waren. Vielmehr zielt die Kritik der Beschwerdeführenden in grundsätzlicher Weise darauf ab, dass ab dem Jahr 2018 von der Vorinstanz tiefere Leistungspreise gewährt wurden als in den Vorjahren.

Zu dieser grundsätzlichen Kritik ist festzuhalten, dass die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe keinen Anspruch darauf haben, dass die Vorinstanz die Abgeltungen jährlich in gleicher Höhe gewährt. Dies muss notabene alleine schon deshalb gelten, weil es ansonsten für den Kanton Bern als Leistungsbesteller gar nicht mehr möglich wäre, finanzpolitische Vorgaben des Grossen Rates bei der Bereitstellung von Angeboten der institutionellen Sozialhilfe umzusetzen.

7.8 Gemäss den unwidersprochen gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz in der Beschwerdevernehmlassung vom 14. Februar 2020, Ziff. 2.4., ist sodann davon auszugehen, dass mehrere Beschwerdeführenden im Jahr 2018 weiterhin namhafte Überdeckungen im subventionierten Bereich erzielen konnten. Die Unterdeckungen, die andere beschwerdeführenden Institutionen im Jahresabschluss 2018 ausweisen, sind – so die Vorinstanz weiter – mit den aus früheren Staatsbeiträgen gebildeten Rückstellungen im Schwankungsfonds aufgefangen worden. Bei den drei Institutionen, die 2018 einen negativen Schwankungsfonds ausgewiesen haben, hat die Vorinstanz nachvollziehbar dargelegt, dass dafür nicht systematisch zu tief angesetzte Leistungspreise ursächlich sind.

7.9 Die grundsätzliche Kritik der Beschwerdeführenden an der angewendeten Bemessungsmethode verkennt schliesslich, dass die Leistungspreise für das Jahr 2019 – eben unter Anwendung der bemängelten Methode – konsensual zwischen der Vorinstanz und den Beschwerdeführenden festgelegt worden sind. Mit der Unterzeichnung der für sie geltenden Leistungsverträge – die nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden – haben die Beschwerdeführenden die Leistungspreise für das Jahr 2019 im Grundsatz anerkannt. Soweit sie der Ansicht sind, die angewendete Bemessungsmethode führe bei allen oder einzelnen der beschwerdeführenden Institutionen zu unsachgemässen Ergebnissen, wäre es an ihnen gelegen, dies substantiiert dazulegen.

Die allgemein gehaltene Kritik der Beschwerdeführenden an der Bemessung der Leistungspreise pro 2019 ist demnach nicht geeignet, die Staatsbeiträge für das Jahr 2019 bei allen oder einzelnen der Beschwerdeführenden als unangemessen erscheinen zu lassen.

7.10 Das Vorgehen der Vorinstanz zur Bemessung der Staatsbeiträge pro 2019 erweist sich nach dem Geschriebenen als sachlich haltbar. Der Beschwerde vom 29. November 2019 sind keine Anhaltspunkte zu entnehmen, dass das Vorgehen bei allen oder einzelnen der beschwerdeführenden Institutionen zu einem unsachgemässen Ergebnis geführt hätte.

8. Eigentumsgarantie

8.1 Die Beschwerdeführenden sehen in der Anrechnung von Eigenmitteln bei der Beitragsfestsetzung eine Verletzung der nach Art. 26 BV bzw. Art. 24 KV verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsgarantie.⁵⁶ Sie machen geltend, die verfassungsmässige Eigentumsgarantie erstrecke sich auch auf die Rückstellungen und die im Schwankungsfonds befindlichen Mittel bzw. die damit verkörperten Vermögenswerte in Form eines Bankkontos oder von Sachinvestitionen. Eingriffe in die Eigentumsgarantie seien nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig. Vorliegend fehle insbesondere das Erfordernis einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für einen Eingriff in das gesetz- undleistungsvertragskonform gebildete Vermögen der Beschwerdeführenden. Insbesondere erweise sich das in Art. 9 Abs. 3 SHG verankerte Subsidiaritätsprinzip als ungenügende Grundlage für einen Eingriff in das Eigentum bzw. Vermögen der Beschwerdeführenden.⁵⁷

8.2 Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie ist bei der angemessenen Anrechnung der Eigenmittel im Rahmen der prospektiven Beitragsbemessung (in Form von Leistungspreisen pro abzugeltende Einheit) nicht zu erkennen. Vielmehr geht es vorliegend um «zusätzliche Staatsbeiträge», welche die Vorinstanz mit den angefochtenen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 nicht gewährt hat. Art. 75 Abs. 2 SHG sieht denn auch keine «Abschöpfung» von Eigenmitteln vor, sondern bestimmt einzig,

⁵⁶ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.7, S. 11

⁵⁷ Beschwerde vom 29. November 2019, Ziff. III.7.1 und III.7.2, S. 11 f.

dass diese bei der (prospektiven) Beitragsfestsetzung angemessen anzurechnen sind. Hätten die Beschwerdeführenden ihre Tätigkeiten im Bereich der nach Art. 74 ff. SHG finanzierten institutionellen Sozialhilfe aufgegeben, würde es der Vorinstanz denn auch nicht offenstehen, gestützt auf Art. 75 Abs. 2 SHG Überdeckungen aus früher gewährten Staatsbeiträgen von den Beschwerdeführenden zurückzufordern. Art. 75 Abs. 2 SHG ist Teil des gesetzlichen Systems zur Festsetzung der Staatsbeiträge und nicht etwa Grundlage für einen Eingriff in Vermögenswerte der Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe. Es liegt, mit anderen Worten ausgedrückt, kein Eingriff in durch die Eigentumsgarantie geschützte Vermögenswerte der Beschwerdeführenden vor. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführenden erweist sich daher als unbegründet.

9. Rechtsgleichheit

9.1 Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich, das Vorgehen der Vorinstanz sei auch unter dem Aspekt des in Art. 5 BV⁵⁸ verankerten Anspruchs auf rechtsgleiche Behandlung zu beanstanden. Es sei offenkundig, dass nun just jene Institutionen mit «Leistungspreiskürzungen» sanktioniert würden, die ihre Leistungen in der Vergangenheit wirtschaftlich erbracht hätten und deshalb Mittel hätten zurückstellen können. Demgegenüber würden bei Einrichtungen, die in der Vergangenheit keine (oder keine relevanten) Rückstellungen gebildet haben, die Leistungspreise nicht gekürzt. Diese Rechtsfolge sei offensichtlich rechtsungleich und deshalb unhaltbar.⁵⁹

9.2 Zur Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes ist einleitend – einmal mehr – darauf hinzuweisen, dass keine «Kürzungen» von Leistungspreisen verfügt wurden, sondern mit den Verfügungen vom 31. Oktober 2019 Gesuche um «zusätzliche Staatsbeiträge» abgewiesen wurden.

9.3 Wird einer Behörde ein erheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingeräumt, stellt sich unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots⁶⁰ die Anforderung, dass die Behörde zwischen schematischer Gleichbehandlung und einzelfallgerechter (differenzierter) Normanwendung den richtigen Weg finden muss. Bei jedem Bemessungssystem für die Festlegung der Leistungspreise stellte sich mithin die Frage, ob der angewendete Schematismus im Einzelfall zu einem unsachgemässen Ergebnis führen kann. Im Bereich der institutionellen Sozialhilfe kommt hinzu, dass die Versorgungslandschaft historisch gewachsenen ist und bei den Leistungserbringern sehr unterschiedliche Gegebenheiten bestehen. Insbesondere war es den Leistungserbringern in der Vergangenheit in ganz unterschiedlichem Ausmass möglich, Überdeckungen in den subventionierten Leistungsbereichen zu erzielen und so Rückstellungen im Schwankungsfonds zu bilden.

⁵⁸ gemeint wohl: Art. 8 BV

⁵⁹ Beschwerden vom 29. November 2019, Ziff. III.8., S. 12

⁶⁰ Art. 8 Abs. 1 BV

Es lässt sich demnach auch nicht sagen, dass die Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden, in der Vergangenheit alleine davon abhängig war, ob die Leistungserbringer die ihnen übertragenen Aufgaben wirtschaftlich erbracht haben. Und umgekehrt kann aus dem Fehlen von Rückstellungen bzw. Eigenmitteln nicht per se geschlossen werden, dass die entsprechenden Leistungserbringer in der Vergangenheit die Leistungen unwirtschaftlich erbracht hätten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachlich begründet, wenn die Vorinstanz in der Vergangenheit erzielte Überdeckungen im subventionierten Leistungsbereich bei der Bemessung der Staatsbeiträge pro 2019 (indirekt) mitberücksichtigt hat. Eine Sanktionierung der Leistungserbringer, die ihre Leistungen in der Vergangenheit wirtschaftlich erbracht haben, kann – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführenden – darin nicht erblickt werden.

9.4 Die für die Bemessung der Leistungspreise pro 2019 angewendete Methode führt nur dann zu einer Benachteiligung einzelner Leistungserbringer, wenn diese im Jahr 2015 – namentlich im Vergleich zum Folgejahr – eine aussergewöhnlich hohe Überdeckung erzielt haben. In solchen Fällen wäre es tatsächlich sachlich kaum haltbar, die im Jahr 2015 erzielte Überdeckung nicht nur bei den Leistungspreisen pro 2018, sondern auch bei den Leistungspreisen 2019 (indirekt) zu berücksichtigen.

Eine solche Konstellation wird von den Beschwerdeführenden indessen nicht geltend gemacht und ergibt sich auch nicht aus den der GSI vorliegenden Akten.

9.5 Die Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots erweist sich demnach als unbegründet.

10. Ergebnis

Die Beschwerde vom 29. November 2019 erweist sich nach dem Geschriebenen als unbegründet. Das Vorgehen der Vorinstanz findet in Art. 75 Abs. 2 SHG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die angewendete Bemessungsmethode für die Festlegung der Leistungspreise für das Jahr 2019 wahrt den der Vorinstanz eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielraum, ist sachlich nachvollziehbar und stellt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots dar. Es ist nicht zu sehen, dass die Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge des Jahres 2019 bei allen oder einzelnen der beschwerdeführenden Institutionen zu einem unsachgemässen Ergebnis geführt hätte. Ebenso wenig wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführenden verletzt.

Wird der Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge verneint, haben die Beschwerdeführenden auch keinen Anspruch auf Verzugszinsen. Auf das Rechtsbegehren Nr. 4 und dessen Begründung ist demnach nicht weiter einzugehen.

11. Kosten

11.1 Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen von CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV⁶¹). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Vorliegend unterliegen die Beschwerdeführenden mit ihren Anträgen vollumfänglich. Somit werden sie unter solidarischer Haftung kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind pauschal festzulegen auf CHF 1'200.00.

11.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG, d.h. Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften, haben im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 VRPG). Demnach hat die Vorinstanz keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

⁶¹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 29. November 2019 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'200.00, werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaftung zur Bezahlung auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführende, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Gesundheits-, Sozial- und
Integrationsdirektion

Pierre Alain Schnegg
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in zwei Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.