



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: 2020.GSI.1799 / kr, fgi

## **Beschwerdeentscheid vom 19. Januar 2022**

in der Beschwerdesache

**X.**\_\_, handelnd durch ihre Organe, [Adresse]

Beschwerdeführerin

vertreten durch RA **A.**\_\_

gegen

**Amt für Integration und Soziales (AIS)**, vormals Alters- und Behindertenamt (ALBA),

Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuch um zusätzliche Staatsbeiträge für den Bereich Werkstätten für das Jahr 2020

(Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2020)

## I. Sachverhalt

1. X. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bezweckt die Wahrung der Interessen von Menschen mit Beeinträchtigungen und die Förderung aller Massnahmen für ihre Eingliederung in die Gesellschaft. Sie betreibt dazu eine heilpädagogische Schule, Wohngruppen, Beschäftigungsstätten, eine Werkstatt und einen Ausbildungsbereich für Menschen mit Beeinträchtigungen. Die Beschwerdeführerin erbringt demnach Leistungen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe im Sinne von Art. 58 SHG<sup>1</sup>. Für die von ihr erbrachten Leistungen erhält sie nach Art. 74 ff. SHG vom Kanton Bern Abgeltungen.

2. Mit Schreiben vom 23. September 2019 hat die Beschwerdeführerin beim damaligen Alters- und Behindertenamt (ALBA) im Hinblick auf den Leistungsvertrag 2020 eine Erhöhung des Stundenansatzes bzw. des Leistungspreises pro Stunde für den Bereich Werkstätten auf CHF 12.00 beantragt. Zur Begründung führte sie u.a. an, der für das Jahr 2019 gewährte Stundenansatz sei für die Finanzierung der vom ALBA bestellten Betreuungsleistungen deutlich zu tief. Um die erforderliche Betreuungsqualität sicherzustellen, müsse die Beschwerdeführerin ihre Leistung seit Jahren mit dem Produktionsertrag quersubventionieren. Das «Personal ohne Beeinträchtigung» stehe unter massiven Druck, der unter keinen Umständen den Mitarbeitenden mit Beeinträchtigung weitergegeben werden dürfe.<sup>2</sup>

3. Mit Verfügung vom 4. Juni 2020 hat das ALBA das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 23. September 2019 um Erhöhung des Leistungspreises auf CHF 12.00 pro bezahlte Arbeitsstunde bzw. um zusätzliche finanzielle Mittel (zu den mit der Leistungsvereinbarung für das Jahr 2020 gewährten Staatsbeiträgen für den Bereich Werkstätte) abgelehnt.

Zur Begründung führt das ALBA im Wesentlichen an, es berücksichtige bei der Beurteilung von Gesuchen der Institutionen die realisierten jährlichen Überdeckungen/Unterdeckungen und die Rückstellungen im Schwankungsfonds. In Anbetracht der in der Vergangenheit erzielten hohen Überdeckungen und des vorhandenen hohen Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten von CHF 1'368'614.00 (per 31. Dezember 2018, inkl. Unterdeckung 2018 von CHF 46'725.00) sei davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin die Mehrkosten aufgrund des geltend gemachten höheren Betreuungsbedarfs ohne zusätzliche Betriebsbeiträge des ALBA tragen könne. Das ALBA hat demnach den Leistungspreis für das Jahr 2020 bewusst unter den effektiven bzw. zu erwartenden Betreuungskosten angesetzt, damit der Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten auf die von der Vorinstanz definierte Zielgrösse abgebaut wird.

<sup>1</sup> Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

<sup>2</sup> Beschwerdebeilage Nr. 3

4. Gegen diese Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 8. Juli 2020 Beschwerde erhoben. Sie beantragt Folgendes:

1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 4. Juni 2020 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdeführerin sei für das Jahr 2020 für die Betreuung ihrer beeinträchtigten Mitarbeitenden in der Werkstätte ein Beitrag von CHF 12.00 pro bezahlte Arbeitsstunde zu gewähren.
3. Der Beschwerdeführerin seien auf den zusätzlich zu leistenden Staatsbeiträgen gemäss Ziffer 2 Verzugszinsen zu 5% seit wann rechtens zuzusprechen.

*Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge*

Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, das ALBA habe bereits für die Jahre 2018 und 2019 die Abgeltung der Betreuungsleistungen im Bereich Werkstätten gekürzt bzw. höhere Abgeltungen verweigert. Auch für das Jahr 2020 sei das ALBA nicht bereit, die Betreuungsleistungen der Beschwerdeführerin kostendeckend mit CHF 12.00 pro Stunde abzugelten. Die vertraglich festgelegte Abgeltung der Leistungen sei nicht kostendeckend, sondern führe im Bereich Betreuung zu einem Fehlbetrag von CHF 421'576.00. Deshalb habe sich die Beschwerdeführerin anlässlich des Abschlusses des Leistungsvertrages 2020 ausdrücklich vorbehalten, die Differenz zwischen den mit dem Leistungsvertrag gewährten sowie den mit Schreiben vom 23. September 2019 beantragten Beiträgen weiterhin geltend zu machen.<sup>3</sup>

Die Beschwerdeführerin geht in ihrer Beschwerde vom 8. Juli 2020 von einem gewährten bzw. vertraglich festgelegten Leistungspreis von CHF 7.57 pro Stunde aus. Tatsächlich sieht der Anhang zum «Jahresleistungsvertrag 2020» zwischen dem ALBA und der Beschwerdeführerin betreffend «Werkstätten für erwachsene Klientinnen und Klienten mit einer Behinderung» aber einen «Leistungspreis Berner Klienten» von CHF 6.09 und einen «Leistungspreis ausserkantonale Klienten» von CHF 6.35 vor. Die Leistungspreise wurden vertraglich für das Jahr 2020 also tiefer festgelegt, als dies die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 8. Juli 2020 annimmt. Der Irrtum dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch vom 23. September 2019 auf den vertraglichen Leistungspreis pro 2019 referenziert hat. Die Beschwerdeführerin hat sich zu diesem Punkt im Rahmen des hängigen Verfahrens nicht geäußert.

5. Das damalige Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GSI bis Ende Juli 2021 leitete,<sup>4</sup> holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Das ALBA beantragte in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Es räumte dabei ein, dass ihr bei der Berechnung der Leistungspreise bzw. der

<sup>3</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.1. f., S. 3

<sup>4</sup> Art. 10 der damaligen Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121); ersetzt durch die gleichnamige Verordnung vom 30. Juni 2021; seit 1. August 2021 ist das Generalsekretariat zuständig für die Instruktion von Beschwerdeverfahren (Art. 7 Abs. 1 Bst. m OrV GSI), vgl. auch Erw. 7 hiernach

Berücksichtigung des Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin ein Fehler unterlaufen sei (im Umfang von CHF 0.30 pro Stunde), sich dieser Fehler aber zugunsten der Beschwerdeführerin ausgewirkt habe.

**6.** Mit Instruktionsverfügung vom 29. Juli 2021 wurde das ALBA aufgefordert darzulegen, wie die im Leistungsvertrag für das Jahr 2020 mit der Beschwerdeführerin vereinbarten Leistungspreise für den Bereich Werkstätten konkret berechnet wurden. Zudem wurde das ALBA aufgefordert, die in der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 gemachte Aussage, wonach ihr ein Fehler bei der Berechnung der Leistungspreise unterlaufen sei, näher zu erläutern.

**7.** Mit der Reorganisation der GSI per 1. August 2021 wurde das Rechtsamt in das Generalsekretariat überführt. Die Instruktion der Beschwerdeverfahren und die Erarbeitung von Beschwerdeentscheiden erfolgt daher neu durch die Rechtsabteilung des Generalsekretariats (Art. 7 Abs. 1 Bst. m OrV GSI i.V.m. Art. 14a DelDV GSI<sup>5</sup>). Die vorliegend zuständige Abteilung des ALBA wurde in die Abteilung Soziale Einrichtungen und Assistenz (SEA) des Amtes für Integration und Soziales (AIS) überführt (vgl. auch Art. 10 OrV GSI). Neu ist daher das AIS die Vorinstanz des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

**8.** In ihrer Stellungnahme vom 4. Oktober 2021 führte die Vorinstanz aus, die in der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 gemachte Aussage, dass ihr bei der Berechnung der Leistungspreise für das Jahr 2020 pro geplante Arbeitsstunde ein Rechenfehler unterlaufen sei, sei nicht korrekt. In der Stellungnahme vom 4. Oktober 2021 ist eine Tabelle «Entwicklung Leistungspreis der Werkstätten der X.\_\_\_\_» abgebildet, gemäss welcher der Reduktionsbetrag aufgrund des per 31. Dezember 2018 vorhandenen Schwankungsfonds – entgegen den Ausführungen in der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 – korrekt (im Umfang von CHF 1.84 pro Arbeitsstunde) bei der Berechnung der Leistungspreise pro 2020 für den Bereich Werkstätten berücksichtigt worden sei.

**9.** Da die Berechnungen der Vorinstanz gemäss der Stellungnahme vom 4. Oktober 2021 nicht im Detail nachvollziehbar waren, wurde die Vorinstanz mit Instruktionsverfügung vom 13. Oktober 2021 erneut aufgefordert darzulegen, wie die «Kapitalkosten pro Stunde» für die Jahre 2017-2020 berechnet wurden und wie sich die Preisentwicklung in der Spalte «Leistungspreis vor Kürzung inkl. Teuerung» für die Jahre 2017-2020 konkret begründet.

**10.** Dieser Aufforderung kam die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 21. Oktober 2021 nach. In dieser Stellungnahme zeigt die Vorinstanz (erstmals) im Detail auf, wie die vertraglich festgelegten Leistungspreise konkret berechnet wurden.

<sup>5</sup> Direktionsverordnung vom 17. Januar 2001 über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (DelDV GSI; BSG 152.221.121.2).

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

## II. Erwägungen

### 1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2020. Diese Verfügung ist gemäss Art. 10 SHG und Art. 28 StBG<sup>6</sup> i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG<sup>7</sup> bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 8. Juli 2020 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 Beschwerdeführerin grundsätzlich durch einen Leistungsvertrag erfolgt.<sup>8</sup> Die Vorinstanz hat über den strittigen Anteil der Abgeltungen für die Leistungserbringung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe – konkret für den Bereich Werkstätten – demnach zurecht auf dem Verfügungsweg entschieden. Der strittige Anspruch kann von der Beschwerdeführerin durch Beschwerde gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG geltend gemacht werden.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerdeführung befugt, zumal das von ihr gestellte Gesuch um (zum Leistungsvertrag für das Jahr 2020) zusätzliche finanzielle Mittel von der Vorinstanz abgewiesen wurde – sie mit anderen Worten sowohl formell als auch materiell beschwert ist (Art. 65 VRPG). Nicht von Bedeutung ist dabei der Umstand, dass der «Jahresleistungsvertrag 2020» zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz betreffend den Bereich Werkstätten erst am 22. Juni 2020 abgeschlossen wurde – also nach dem Erlass der angefochtenen Verfügung. Zum Zeitpunkt der Verfügung war klar, dass die Beschwerdeführerin nicht die von ihr ersuchten Staatsbeiträge erhalten würde.

1.4 Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.<sup>9</sup>

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

1.6 Die GSI prüft, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens)

<sup>6</sup> Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

<sup>7</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> Vollmacht vom 27. März 2020, Beschwerdebeilage 2

und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GSI steht somit volle Kognition zu.

## **2. Streitgegenstand**

**2.1** Der Streitgegenstand bezeichnet den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Er kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz beurteilt hat. Zur Bestimmung des Streitgegenstandes ist demnach von der angefochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Akt auszugehen, dem sog. Anfechtungsobjekt. Innerhalb dieses Rahmens bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand grundsätzlich mit ihren Anträgen. Der Streitgegenstand umfasst das, was die beschwerdeführende Partei anbegehrt und die Vorinstanz oder Gegenpartei nicht zugesteht.<sup>10</sup>

**2.2** Vorliegend strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz für das Jahr 2020 zu Recht eine Erhöhung des Leistungspreises für die Betreuung der beeinträchtigten Mitarbeitenden in den Werkstätten der Beschwerdeführerin auf CHF 12.00 pro bezahlte Arbeitsstunde abgelehnt hat. Die GSI hat mithin zu beurteilen, ob der Beschwerdeführerin bei korrekter Rechtsanwendung eine zusätzliche Abgeltung bzw. ein höherer Leistungspreis pro Einheit zugestanden hätte als dies im Leistungsvertrag für das Jahr 2020 vereinbart wurde. Strittig ist damit die Gewährung eines zusätzlichen Staatsbeitrages.

**2.3** Keinen Einfluss auf den Streitgegenstand hat der Umstand, dass die Beschwerdeführerin in der Begründung ihrer Beschwerde vom 8. Juli 2020 fälschlicherweise von einem gewährten bzw. vertraglich festgelegten Leistungspreis von CHF 7.57 pro Stunde ausgeht. In dem von der Beschwerdeführerin gestellten Rechtsbegehren wird ein Leistungspreis von CHF 12.00 pro Stunde verlangt, womit die Differenz zwischen den für das Jahr 2020 vertraglich festgelegten Leistungspreisen von CHF 6.09 bzw. CHF 6.35 pro Stunde und dem geforderten Beitrag von CHF 12.00 pro Stunde strittig ist.

## **3. Rechtsgrundlagen für die Beitragsbemessung**

**3.1.** Die Beschwerdeführerin erbringt 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-

<sup>10</sup> Vgl. zum Ganzen: Michel Daum/Ruth Herzog, in: Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl., Bern 2020, Art. 20a Nrn 4 ff. und Art. 72 Nrn 12 ff.

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 SHV<sup>11</sup>). 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 allgemeine Grundsätze und Verfahren. Das StBG ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen.<sup>12</sup> 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.** Als vertraglich beauftragte Leistungserbringerin der institutionellen Sozialhilfe ist die Beschwerdeführerin zur mittelbaren Verwaltung zu zählen, der durch «Beleihung» öffentliche Aufgaben übertragen wurden.<sup>13</sup> Beim vorliegend strittigen Staatsbeitrag handelt es sich um eine Abgeltung, also um eine Leistung, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende natürliche oder juristische Personen gewährt wird, 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.<sup>14</sup>

**3.4.** Die konkrete Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen in den verschiedenen Aufgabenbereichen enthält damit nicht das StBG, sondern die einschlägige Sachgesetzgebung, im vorliegenden Fall das Sozialhilferecht. Dieses regelt die Finanzierung der institutionellen Sozialhilfe in Art. 74 ff. SHG. Beiträge an Leistungserbringer können demnach als Betriebs- oder Investitionsbei-

<sup>11</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

<sup>12</sup> Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 15. Kapitel, Rz. 162 f., S. 927

<sup>13</sup> Coullery/Meyer, in: Müller/Feller (Hrsg.), a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 139, S. 734

<sup>14</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.2.1

träge 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.<sup>15</sup> Bei 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 es sich somit um Anspruchssubventionen.<sup>16</sup> 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 hat die Beschwerdeführerin 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 Leistungspreis pro abzugeltende Einheit) muss aber nach den formell- und materiell-rechtlichen Vorgaben

<sup>15</sup> Coullery/Meyer, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 144-147, S. 736 ff.

<sup>16</sup> So auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.2.2

sowie unter Einhaltung des gesetzlichen Ermessens- und Beurteilungsspielraumes erfolgen. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

#### 4. Rechtliches Gehör

**4.1** Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV<sup>17</sup>. Sie macht geltend, sie habe mit Schreiben vom 23. September 2019 ausführlich begründet, dass ihre Betreuungsleistungen im Bereich Werkstätten mit CHF 12.00 pro Stunde abgegolten werden müssten. Die Vorinstanz sei darauf jedoch weder in ihrem Antwortschreiben vom 7. Februar 2020 noch in der angefochtenen Verfügung eingegangen. Anhand der angefochtenen Verfügung sei auch nicht nachvollziehbar, wie die Vorinstanz den aus ihrer Sicht gerechtfertigten Leistungspreis ermittelt habe. Die Vorinstanz verweise einzig auf den per Ende 2018 bestehenden Stand des Schwankungsfonds von CHF 1'368'614.00 und äussere die Ansicht, die Beschwerdeführerin bedürfe deshalb keiner zusätzlicher Mittel zur Deckung ihres Betreuungsaufwands. Soweit die Vorinstanz ihrem Vorgehen überhaupt eine Berechnungsmethode zugrunde legen sollte, habe sie diese jedenfalls nicht in transparenter Weise dargelegt. Mit dem Hinweis auf den «hohen» Schwankungsfonds lasse die Vorinstanz erkennen, dass sie eine Wertung bzw. einen Vergleich vorgenommen habe. Sie lege indessen nicht dar, woran sie die Höhe des Schwankungsfonds messe, womit sie diesen vergleiche und welches ihre Bezugsgrössen seien. Ohne Angabe irgendwelcher berücksichtigter Kriterien oder Relationen stehe der Begriff «hoch» im «luftleeren» Raum. Die angefochtene Verfügung entspreche damit nicht den Anforderungen, welche an die Begründung einer behördlichen Anordnung bestehen. Vielmehr mute die Begründung der Vorinstanz willkürlich an. Das Vorgehen und die Berechnungen der Vorinstanz könnten – so die Beschwerdeführerin weiter – nicht nachvollzogen werden. Eine sachgerechte Anfechtung der Verfügung vom 4. Juni 2020 sei damit nicht möglich. Die Gehörsverletzung lasse sich im vorliegenden Beschwerdeverfahren auch nicht heilen. Schon deshalb sei die angefochtene Verfügung aufzuheben.<sup>18</sup>

**4.2** Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 26 Abs. 2 KV<sup>19</sup> und dient der Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Im kantonalen Verwaltungsverfahren (und im Verwaltungsjustizverfahren) kommen zudem die Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung. Das rechtliche Gehör vermittelt den Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt.<sup>20</sup> Daraus folgt u.a. die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es aber nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf

<sup>17</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

<sup>18</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.4., S. 4 f. und Ziff. III.6 f.

<sup>19</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

<sup>20</sup> Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 Rz. 49

die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die bzw. der Betroffene die Tragweite des Entscheides 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.<sup>21</sup> 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 von der Rechtsmittelinstanz aber geheilt werden, wenn dieser hinsichtlich der strittigen Frage die gleiche Überprüfungsbefugnis zukommt wie der Verwaltungsbehörde. Für die Betroffenen darf aus der Heilung der Gehörsverletzung kein Nachteil resultieren.<sup>22</sup> Werden die Entscheidungsgründe erst im Rechtsmittelverfahren ausführlich dargelegt, begründet dies deshalb jedenfalls ein Recht auf Replik.<sup>23</sup>

**4.3** Aus der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 geht hervor, dass die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung zusätzlicher Staatsbeiträge abgewiesen hat, weil angesichts der in der Vergangenheit erzielten Überdeckungen im betroffenen Bereich und des vorhandenen, hohen Schwankungsfonds für den Bereich Werkstätten von CHF 1'368'614.00 (per 31. Dezember 2018, inkl. Unterdeckung 2018 von CHF 46'725.00) davon auszugehen sei, dass die Beschwerdeführerin Mehrkosten aufgrund eines höheren Betreuungsbedarfs ohne zusätzliche Betriebsbeiträge tragen könne.<sup>24</sup> Der angefochtenen Verfügung ist demnach ohne Weiteres zu entnehmen, dass die Vorinstanz den vertraglichen Leistungspreis bzw. die Leistungspreise pro 2020 bewusst nicht kostendeckend festgesetzt hat, sondern mit dieser (bewusst tiefen) Festsetzung der Leistungspreise ein Abbau des Schwankungsfonds ausdrücklich beabsichtigt war. Dass die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage keinen Anlass sah, die Überlegungen der Beschwerdeführerin zur kostendeckenden Preisberechnung im Schreiben vom 23. September 2019 weiter zu kommentieren, liegt auf der Hand. Im Weiteren lässt sich der angefochtenen Verfügung entnehmen, dass die Vorinstanz die Betreuungs- und die Produktionsleistungen im Bereich Werkstätten zusammen betrachtet und demnach die von der Beschwerdeführerin gerügte Querfinanzierung der Betreuungsleistungen durch den Produktionsertrag gewollt war bzw. ist.

**4.4** Die Verfügung vom 4. Juni 2020 schweigt sich aber darüber aus, wie die Vorinstanz den Leistungspreis bzw. die Leistungspreise für die Betreuung der beeinträchtigten Mitarbeitenden in den Werkstätten der Beschwerdeführerin für das Jahr 2020 konkret berechnet hat. Um beurteilen zu können, ob die Bemessung der strittigen Leistungspreise bzw. die Anrechnung der vorhandenen Eigenmittel (Schwankungsfonds für den Bereich Werkstätte) auf einer hinreichenden sachlichen Grundlage

<sup>21</sup> BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236

<sup>22</sup> Michel Daum, in: Herzog/Daum (Hrsg.), a.a.O., Art. 52 N. 9; Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, ZBl 99/1998, S. 97 ff., insbesondere S. 107 ff., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

<sup>23</sup> Urteil des Bundesgerichts 6P.55/2001/6S.267/2001 vom 26. Juni 2001, E. 1a mit Hinweisen; BGE 133 I 270 E. 3.1; 129 I 232 E. 3.2

<sup>24</sup> Verfügung vom 4. Juni 2020, Erw. 3 ff.

beruht und demnach nachvollziehbar ist, sowie zur Beurteilung der Angemessenheit der Beitragsgewährung, ist es jedoch angezeigt, dass die Verwaltungsbehörde die konkrete Berechnungsweise für die Festsetzung der Staatsbeiträge darlegt. Insoweit erscheint die angefochtene Verfügung vom 4. Juni 2020 tatsächlich ungenügend begründet.

**4.5** Hinzu kommt, dass die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 unzutreffende Ausführungen zur Berechnung der Leistungspreise und namentlich zur Berücksichtigung des Schwankungsfonds für den Bereich Werkstätten bei der Preisfestlegung gemacht hat. So hat die Vorinstanz insbesondere geltend gemacht, ihr sei bei der Berechnung ein Fehler (im Umfang von CHF 0.30 pro Stunde) unterlaufen, der sich zugunsten der Beschwerdeführerin ausgewirkt habe.<sup>25</sup> Erst auf Nachfrage der Instruktionsbehörde<sup>26</sup> – für diese waren die Ausführungen in der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 nicht nachvollziehbar – hat die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 4. Oktober 2021 ausgeführt, die in der Beschwerdevernehmlassung gemachte Aussage, dass ihr bei der Berechnung der Leistungspreiseinheiten für das Jahr 2020 pro geplante Arbeitsstunde ein Rechenfehler unterlaufen sei, sei nicht korrekt. Vielmehr seien die per 31. Dezember 2018 im Schwankungsfonds vorhandenen Mittel bei der Berechnung der Leistungspreise pro 2020 für den Bereich Werkstätten richtig berücksichtigt worden.

Erst auf nochmalige Aufforderung der Instruktionsbehörde hin hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 21. Oktober 2021 im Detail und nachvollziehbar aufgezeigt, wie die vertraglich für das Jahr 2020 festgelegten Leistungspreise konkret berechnet wurden.

**4.6** Vor diesem Hintergrund ist der Beschwerdeführerin beizupflichten, dass zum Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung eine vertiefte Auseinandersetzung mit der von der Vorinstanz angewendeten Methode zur Berechnung der vertraglichen Leistungspreise nicht möglich war. Indessen hat die Beschwerdeführerin auch gar nicht versucht, das Vorgehen der Vorinstanz nachzuvollziehen, sondern schlicht auf ihre eigenen Berechnungen gemäss Eingabe vom 23. September 2019 verwiesen. Die fehlende Auseinandersetzung mit dem Vorgehen der Vorinstanz zeigt sich insbesondere darin, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 8. Juli 2020 von einem vertraglichen Leistungspreis von CHF 7.57 ausging und demnach offenkundig noch nicht einmal den am 22. Juni 2020 abgeschlossenen Leistungsvertrag für das Jahr 2020 als Grundlage für ihre Argumentation nahm. Die Beschwerdeführerin hat auch weder auf die Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 noch auf die Stellungnahmen der Vorinstanz vom 4. Oktober 2021 und vom 21. Oktober 2021 reagiert. Aus der Stellungnahme vom 21. Oktober 2021 geht nun aber mit hinreichender Klarheit hervor, wie die Leistungspreise für das Jahr 2020 berechnet und namentlich die im Schwankungsfonds vorhandenen Eingenmittel bei der Beitragsgewährung berücksichtigt wurden. Da sich die Beschwerdeführerin hierzu

<sup>25</sup> Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020, Ziff. 2.2 und 2.3

<sup>26</sup> Instruktionsverfügung vom 29. Juli 2021

im Rahmen ihres Replikrechts hätte äussern können<sup>27</sup> und die Beschwerdeinstanz über die volle Kognition verfügt (vgl. Erwägung 1.6 hiervor), konnte die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die nachträgliche Begründung in der Stellungnahme vom 21. Oktober 2021 im vorliegenden Verfahren geheilt werden. Eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 käme vor diesem Hintergrund einem prozessualen Leerlauf gleich.

**4.7** Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, der angefochtene Entscheid sei aufgrund der Verletzung der Begründungspflicht bzw. des Anspruchs auf rechtliches Gehör aufzuheben, erweist sich damit als unbegründet.

## **5. Gesetzmässigkeitsprinzip**

**5.1** Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die angefochtene Verfügung beruhe auf keiner hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Der Legalitätsgrundsatz gemäss Art. 5 Abs. 1 BV verlange eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Das Erfordernis der Bestimmtheit stehe im Dienste des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Deshalb müsse das Gesetz so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen könne. Vorliegend werde der Legalitätsgrundsatz dadurch verletzt, dass die Vorinstanz ihren Entscheid einzig mit der Höhe des Schwankungsfonds begründe, aber weder die Berücksichtigung des Schwankungsfonds bei der Beitragsfestsetzung an sich, noch die einzelnen Kriterien, welche die Vorinstanz bei der Berücksichtigung des Schwankungsfonds anwende, in einem Gesetz oder in einer Verordnung eine Grundlage fänden. Ebenso wenig enthalte der Leistungsvertrag Bestimmungen, welche eine hinreichende Rechtsgrundlage darstellen würden.<sup>28</sup>

**5.2** Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Das für den Rechtsstaat zentrale Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen können muss. Es bezweckt, die staatlichen Tätigkeiten an Normen zu binden, die für alle gelten. Diese Bindung an Rechtssätze dient unter anderem der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.<sup>29</sup> Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung,<sup>30</sup> weshalb auch Staatsbeiträge einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedürfen.<sup>31</sup> Die Schutzrichtung des Gesetzmässigkeitsprinzips verläuft bei Leistungen und Eingriffen jedoch

<sup>27</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A\_1022/2015 vom 29. April 2016, Erw. 3.2.2, mit Hinweisen

<sup>28</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.5., S. 5 f.

<sup>29</sup> Statt vieler: Urteil des Bundesgerichtes 2P.139/2003 vom 13. November 2003, E. 3.1, mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 325

<sup>30</sup> Siehe statt vieler BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit weiteren Verweisen

<sup>31</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011, § 16 Rz. 46; Tschanen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 46 Rz. 18, S. 456

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.<sup>32</sup> Für die Eingriffsverwaltung gelten deshalb strengere Vorgaben an die Bestimmtheit der Normen als für die Leistungsverwaltung.<sup>33</sup>

**5.3** Wie unter E. 3 hiervor dargelegt wurde, regelt das Sozialhilferecht in den vorliegend betroffenen Leistungsbereichen weder die konkrete Höhe der abzugeltenden Normkosten noch enthalten die Sozialhilfeeinlasse 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 Beschwerdeführerin der Ansicht ist, die gesetzlichen Grundlagen zur Bestimmung der Abgeltungen seien aus Sicht des Legalitätsprinzips unzureichend, weil zu wenig bestimmt, so würde dies die Festlegung der Abgeltungen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe insgesamt betreffen. Würden sich die Rechtsgrundlagen zur Beitragsgewährung in der institutionellen Sozialhilfe als unzureichend herausstellen, so könnte die Beschwerdeführerin, 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 Beschwerdeführerin eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips rügen kann und im Folgenden zu prüfen ist, ob diese Rüge begründet erscheint.

**5.4** 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.<sup>34</sup> Weil die Leistungsverwaltung grundsätzlich begünstigt und nicht belastet, gehen die Anforderungen an die Normdichte weniger weit als in der Eingriffsverwaltung.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Aus Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG, der für die Gewährung

<sup>32</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 25, S. 145 f.

<sup>33</sup> Vgl. BGE 138 I 378 E. 7.2 S. 392

<sup>34</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., § 16 Rz. 46

<sup>35</sup> BGE 138 I 378 E. 7.2 S. 392

<sup>36</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 26, S. 146

<sup>37</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 Rz. 19, S. 456 f.

von Staatsbeiträgen eine genügende Rechtsgrundlage voraussetzt, ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen.

**5.5** 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 der Beschwerdeführerin denn auch nicht bestritten. Indem die Beschwerdeführerin geltend macht, weder die Berücksichtigung des Schwankungsfonds bei der Beitragsbemessung an sich noch die von der Vorinstanz in diesem Zusammenhang angewandten Kriterien fänden in einem Gesetz, in einer Verordnung oder im Leistungsvertrag eine Grundlage, macht sie vielmehr geltend, die Bemessung der vorliegend strittigen Leistungspreise entbehre einer hinreichenden Rechtsgrundlage.

**5.6** Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Bemessungsrahmen für die Beiträge an die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe 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 Beschwerdeführerin verlangt das Gesetzmässigkeitsprinzip im Bereich des Staatsbeitragsrechts nicht, dass die konkrete Höhe des Staatsbeitrages gesetzlich festgelegt wird oder die Berechnung des Beitrages anhand rechtlicher Normen im Detail nachvollzogen werden können muss. Im Übrigen hat sich das Verwaltungsgericht mit dem Abgeltungssystem im Bereich der institutionellen Sozialhilfe bereits befasst.<sup>38</sup> Wäre das Verwaltungsgericht der Ansicht gewesen, die weitgehend offen formulierten Normen zur Leistungsabgeltung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe seien aus Sicht des Gesetzmässigkeitsprinzips unzureichend, hätte es dies im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1 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»<sup>39</sup> zukomme, hat es implizit auch erkannt, dass die Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip genügen.

**5.7** Indem die Vorinstanz bei der Festsetzung der strittigen Leistungspreise die in der Vergangenheit von der Beschwerdeführerin erzielten Überdeckungen im Bereich Werkstätten und den

<sup>38</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018

<sup>39</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.4

(dadurch) vorhandenen Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten von CHF 1'368'614 (per 31. Dezember 2018, inkl. Unterdeckung 2018 von CHF 46'725) berücksichtigt hat,<sup>40</sup> nahm sie eine Anrechnung von Eigenmitteln der Beschwerdeführerin vor. Die angemessene Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer findet eine hinreichende Grundlage in Art. 75 Abs. 2 SHG. Die Rüge, die angefochtene Verfügung vom 4. Juni 2020 stütze sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage, erweist sich damit als unbegründet. Fraglich und in der Folge zu prüfen ist jedoch, ob die Vorinstanz die massgebenden Rechtsgrundlagen richtig angewendet und insbesondere eine *angemessene* Anrechnung der Eigenmittel i.S.v. Art. 75 Abs. 2 SHG vorgenommen hat.<sup>41</sup>

## 6. Willkürverbot

**6.1** Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung des Willkürverbots. Sie macht geltend, Angelpunkt der Begründung der angefochtenen Verfügung sei der blosser Hinweis auf den «hohen» Schwankungsfonds. Mit der Verwendung dieses Begriffs lasse die Vorinstanz erkennen, dass sie eine Wertung bzw. einen Vergleich vorgenommen habe. Sie lege indessen nicht dar, woran sie die Höhe des Schwankungsfonds messe, womit sie den Bestand vergleiche und welches ihre Bezugsgrössen seien. Ohne Angabe irgendwelcher berücksichtigter Kriterien oder Relationen stehe der Begriff «hoch» im «luftleeren» Raum. Die Begründung der Vorinstanz mute damit willkürlich an.<sup>42</sup>

**6.2** Das Willkürverbot nach Art. 9 BV räumt als Bestandteil des Bundesverfassungsrechts nicht nur dem Einzelnen im Sinne eines Grundrechts einen Anspruch auf willkürfreies Handeln der Behörden ein, sondern es beansprucht auch Geltung als objektives, für die gesamte Staatstätigkeit verbindliches Grundprinzip. Art. 11 Abs. 1 KV räumt dem Einzelnen ebenfalls ein Recht auf Schutz vor staatlicher Willkür ein. Gestützt auf diesen objektiv-rechtlichen Gehalt von Art. 9 BV und Art. 11 Abs. 1 KV kann die Beschwerdeführerin daher vorliegend geltend machen, die Vorinstanz habe das Recht willkürlich angewendet. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur dann auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht, um von Willkür auszugehen.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Verfügung vom 4. Juni 2020, E. 4

<sup>41</sup> Siehe dazu E. 9 und 10 hiernach

<sup>42</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.6., S. 6

<sup>43</sup> BGE 134 II 124 E. 3.4 f. S. 133

**6.3** Die Beschwerdeführerin stellt vorliegend zwar zu Recht fest, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 nicht dargelegt hat, woran sie die Höhe des Schwankungsfonds gemessen hat. In Anbetracht dessen, dass sich der Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten per 31. Dezember 2018 auf CHF 1'368'614 beläuft, erscheint die Bezeichnung «hoher Schwankungsfonds» indessen weder unhaltbar noch stossend. Sodann würde die angefochtene Verfügung nur dann gegen das Willkürverbot verstossen, wenn nicht nur die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar wäre. Indem die Beschwerdeführerin explizit die Begründung der angefochtenen Verfügung in Bezug auf die Terminologie «hohen Schwankungsfonds» als willkürlich bezeichnet, unterlässt sie es nun aber darzulegen, inwiefern das Ergebnis der angefochtenen Verfügung willkürlich sein soll.

**6.4** Im Weiteren ist anzumerken, dass der Beschwerdeführerin die von der Vorinstanz angewendete Arbeitshilfe «Institutionen im Behindertenbereich; Angemessene Berücksichtigung der Rückstellungen im Schwankungsfonds bei der Bemessung von Staatsbeiträgen; Erläuterungen zum Jahresleistungsvertrag 2020» bekannt war. Aus diesem Dokument ergibt sich, dass für den Bereich Werkstätten eine Obergrenze des Schwankungsfonds von 25% des Gesamtaufwandes des Werkstattbereichs vorgesehen ist. Demnach konnte die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass die Vorinstanz mit der Bezeichnung «hoher Schwankungsfonds» einen Bestand meinte, der über dieser Obergrenze liegt.

**6.5** Schliesslich ist zur gerügten Verletzung des Willkürverbots das Folgende festzuhalten: Aus der angefochtenen Verfügung geht hervor, dass die Vorinstanz den Schwankungsfonds für den Bereich Werkstätten als Eigenmittel in die Bemessung der Abgeltung einbezogen hat, was gesetzlich nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten ist (Art. 75 Abs. 2 SHG). Dass der Schwankungsfonds Teil der Eigenmittel der Beschwerdeführerin darstellt, ist unter den Parteien dabei unbestritten.<sup>44</sup> Da nach dem Geschriebenen die Berücksichtigung der Höhe des Schwankungsfonds bei der Beitragsbemessung gesetzlich geboten ist, kann darin im Grundsatz keine Verletzung des Willkürverbots erblickt werden. Die entscheidende Frage ist vorliegend jedoch nicht, ob der Schwankungsfonds bzw. die Eigenmittel grundsätzlich in die Bemessung der Abgeltung einbezogen werden durften, sondern vielmehr, ob die Anrechnung des Schwankungsfonds bzw. der Eigenmittel bei der Festsetzung der Leistungspreise auf angemessene Art und Weise erfolgt ist. Diese Frage wird später geprüft und beantwortet (siehe Erwägung 10 hiernach). Selbst bei einer unangemessenen Anrechnung von Eigenmitteln läge indessen nicht eine qualifizierte Fehlerhaftigkeit bzw. Willkür vor, sondern lediglich eine (einfache) Fehlerhaftigkeit der angefochtenen Verfügung.

**6.6** Die Beschwerde erweist sich damit auch in diesem Punkt als unbegründet.

<sup>44</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1, S. 6 f.

## 7. Rechtsgleichheit

**7.1** Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren eine Missachtung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 BV). Sie macht geltend, die Vorinstanz betreibe mit ihrem Vorgehen eine unzulässige Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin gegenüber vergleichbaren Institutionen, welche in ihren Werkstätten ebenfalls Betreuungsleistungen erbringen, hierfür aber mit einem höheren Leistungspreis entschädigt würden. Es sei offenkundig und hinlänglich bekannt, dass die Vorinstanz Abgeltungen für vergleichbare Leistungen in ungleicher Weise festsetze: Der Regierungsrat habe bereits im Jahr 2014 eingestanden, dass «Wohnheime, Tagesstätten und geschützte Werkstätten für erwachsene Personen mit einer Behinderung (...) finanziell höchst unterschiedlich ausgestattet» seien und hier «gleiche Leistungen weiterhin ungleich abgegolten werden». Dieser Missstand halte unverändert bis heute an und die Vorinstanz mache keine Anstalten, diesen zu beheben. Vielmehr sei in letzter Zeit zu beobachten, dass bewusst just jenen Institutionen zu tiefe Abgeltungen gewährt würden, die ihre Leistungen in der Vergangenheit wirtschaftlich erbracht hätten und deshalb Mittel hätten zurückstellen können. Diese Institutionen, zu welchen auch die Beschwerdeführerin zähle, würden nunmehr für ihr wirtschaftliches und effizientes Verhalten bestraft.<sup>45</sup>

**7.2** Das Gebot rechtsgleicher Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV ist ein selbständiges Grundrecht. Es garantiert in allgemeiner Weise die Gleichbehandlung durch alle staatlichen Organe, sowohl im Rahmen der Rechtsetzung als auch der Rechtsanwendung. Geschützt werden sowohl Schweizer als auch Ausländer, natürliche wie auch juristische Personen. Der allgemeine Gleichheitssatz wirkt in zwei Richtungen: als Gebot der Gleichbehandlung und als Gebot der Differenzierung. Er fordert einerseits, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln, und andererseits, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Jede Ungleichbehandlung resp. Gleichbehandlung muss sich sachlich begründen lassen.<sup>46</sup> Bei der rechtlichen Regelung eines bestimmten Sachverhalts steht dem Gesetzgeber regelmässig ein weites Feld möglicher Lösungsansätze offen. Enthalten Erlasse rechtliche Differenzierungen (oder fehlen solche), sind diese sachlich zu begründen. Der allgemeine Gleichheitssatz lässt dem Gesetzgeber die Wahl, welchen Lösungsansatz er verfolgen will, solange die damit verbundenen Ungleichbehandlungen (resp. Gleichbehandlungen) sachlicher Begründung zugänglich sind; es kommt ihm daher ein je nach Regelungsbereich mehr oder weniger weit gehender Gestaltungsspielraum zu.<sup>47</sup>

**7.3** Die einschlägigen Rechtsgrundlagen in Art. 75 SHG sowie Art. 27 f. SHV räumen der Vorinstanz einen erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Beitragsfestsetzung<sup>48</sup> und in diesem Zusammenhang auch bei der Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer ein. Da

<sup>45</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.b), S. 8

<sup>46</sup> Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, Viertes Kapitel: Rechtsgleichheit und Verbote der Diskriminierung / I.-II./ 2. und 3. S. 654 ff.

<sup>47</sup> Müller/Schefer, a.a.O., Viertes Kapitel: Rechtsgleichheit und Verbote der Diskriminierung / I.-II./5., S. 669 ff.

<sup>48</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.4

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.

**7.4** Wird einer Behörde ein erheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingeräumt, stellt sich unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots die Anforderung, dass die Behörde zwischen schematischer Gleichbehandlung und einzelfallgerechter (differenzierter) Normanwendung den richtigen Weg finden muss. Bei jedem Bemessungssystem für die Festlegung von Leistungspreisen stellt 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. 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.

**7.5** Vor diesem Hintergrund erscheint es sachlich begründet, wenn die Vorinstanz in der Vergangenheit erzielte Überdeckungen im subventionierten Leistungsbereich bei der Bemessung der Staatsbeiträge pro 2020 mitberücksichtigt hat. Eine Bestrafung der Leistungserbringer, die ihre Leistungen in der Vergangenheit wirtschaftlich erbracht haben, kann darin – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin – nicht erblickt werden. Es verhält sich im Übrigen auch nicht so, dass die Festsetzung der Leistungspreise für das Jahr 2020 dazu führt, dass die Rückstellungen im Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin vollständig aufgebraucht werden. Vielmehr zielt die Berechnung der Vorinstanz auf die Einhaltung der festgelegten Obergrenze für den Schwankungsfonds von 25% des Gesamtaufwandes des Bereichs Werkstätten ab. Die Beschwerdeführerin wird mit anderen Worten weiterhin über höhere «Reserven» im Schwankungsfonds verfügen als Leistungserbringer, die in den vergangenen Jahren keine namhaften Beträge in den Schwankungsfonds einlegen konnten.

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

## 8. Treu und Glauben

**8.1** Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Handeln der Vorinstanz sei umso stossender, als dass sie die Leistungserbringer in der Vergangenheit (insbesondere in den Jahren 2012-2014) immer wieder zu einem wirtschaftlichen und effizienten Handeln angehalten und verschiedentlich sinn- gemäss mitgeteilt habe, dass dank wirtschaftlicher Leistungserbringung nicht verwendete Anteile ihrer Abteilungen in einem Schwankungsfonds zurückgestellt und inskünftig zweckgebunden verwendet werden könnten. Damit seien den sich entsprechend verhaltenden Institutionen Vorteile in Aussicht gestellt worden, während nicht der geringste Hinweis darauf bestanden habe, dass erzielte Überde- ckungen bzw. ein damit gebildeter Schwankungsfonds inskünftig zu einer Reduktion der Leistungs- preise Anlass geben könnten. Dementsprechend müsse das Verhalten der Vorinstanz als offensicht- lich treuwidrig bezeichnet werden. Die angefochtene Verfügung verstosse damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV.<sup>49</sup>

**8.2** Das Gebot von Treu und Glauben bindet nicht nur das Verhalten der Bürger unter sich (Art. 2 Abs. 1 ZGB<sup>50</sup>), sondern es gilt auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern. Staat und Private haben sich vertrauenerweckend und vertrauenshonorigend zu verhalten. In der Bundesverfassung ist das Treuegebot in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankert; in der Verfassung des Kantons Bern in Art. 11 Abs. 2. Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes dürfen sich Private (natürliche wie juris- tische Personen) auf behördliche Handlungen, welche berechtigterweise bestimmte verhaltenswirk- same Erwartungen wecken, grundsätzlich auch dann verlassen, wenn diese Handlungen unrichtig waren oder gar nicht hätten getätigt werden dürfen. Die Bürger sollen in ihrem Glauben auf die Ver- lässlichkeit des Staats nicht betrogen werden.<sup>51</sup>

Hat die Verwaltung im Einzelfall eine konkrete und verbindliche Auskunft erteilt oder eine konkrete Zusicherung gegeben, so ist sie deshalb daran grundsätzlich auch gebunden, wenn der Betroffene gestützt auf diese Auskunft oder Zusicherung «Dispositionen» getroffen hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden können.<sup>52</sup>

**8.3** Im vorliegenden Fall fehlt es an mehreren Voraussetzungen, damit die Beschwerdeführerin aus der Rechtsfigur des Vertrauensschutzes Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2020 ableiten könnte. Erstens ist nicht zu sehen, dass die Vorinstanz jemals bezogen auf das Jahr 2020 konkrete Aussagen gemacht hätte, dass im Schwankungsfonds zurückgestellte Mittel bei der Festlegung der Leistungspreise unberücksichtigt bleiben. Eine konkrete Zusicherung oder Auskunft für das vorliegend zu beurteilende Rechtsverhältnis – die Staatsbeitragsgewährung pro 2020 – kann in den zeitlich deutlich zurückliegenden Mitteilungen (die Beschwerdeführerin beruft sich insbesondere

<sup>49</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.c), S. 8

<sup>50</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

<sup>51</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 3, S. 172 f.

<sup>52</sup> Siehe statt vieler BGE 137 I 69 E. 2.5

auf nicht weitere spezifizierte bzw. belegte Auskünfte in den Jahren 2012 bis 2014) nicht gesehen werden. Zweitens bringt die Beschwerdeführerin nicht substantiiert vor, dass sie gestützt auf die (angeblichen) Auskünfte der Vorinstanz Dispositionen getroffen hat. Drittens musste der Beschwerdeführerin bewusst sein, dass für die Gewährung künftiger Staatsbeiträge die dannzumal geltenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Aus dem Umstand, dass in früheren Jahren keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge angerechnet wurden, durfte die Beschwerdeführerin demnach nicht ableiten, dass dies auch für künftige Leistungsverträge gilt.

**8.4** Die Beschwerdeführerin kann nach dem Geschriebenen keinen Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ableiten.

## **9. Subsidiaritätsprinzip; Zulässigkeit der Anrechnung von Eigenmitteln**

**9.1** Die Beschwerdeführerin bringt im Weiteren vor, die Vorinstanz verweise in der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 auf Art. 9 Abs. 1 und 3 sowie Art. 75 Abs. 2 SHG und auf Art. 28 Abs. 1 SHV, womit sie sich zumindest implizit auf den Subsidiaritätsgrundsatz berufe. Die Vorinstanz habe es aber unterlassen, eine Subsumtion des Sachverhalts unter die erwähnten Bestimmungen vorzunehmen. Ebenfalls unausgesprochen, aber dennoch erkennbar verfolge die Vorinstanz das Ziel, dass die Beschwerdeführerin den Bestand ihres Schwankungsfonds abbauen müsse, um die «Finanzierungslücke zu stopfen», welche ihr durch die zu tiefen Abgeltungen bzw. die Verweigerung zusätzlicher kantonaler Beiträge zwangsläufig entstehe.<sup>53</sup>

Die Beschwerdeführerin erachtet die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im vorliegenden Fall als unzulässig. Bei Leistungen privater Anbieter, die mit Abgeltungen finanziert werden, komme dem Subsidiaritätsgrundsatz nur eingeschränkte Bedeutung zu. So habe der Regierungsrat im Dezember 2017 in seiner Antwort auf einen Vorstoss aus dem Grossen Rat auf den Unterscheid zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen hingewiesen und festgehalten, dass das Gesetz bei den Abgeltungen keine Eigenleistungen oder den Nachweis eigener Finanzierungsmöglichkeiten vorschreibe. Dies sei sachgerecht, da bei der zwingenden Übernahme öffentlich-rechtlich geregelter Aufgaben für die Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger teilweise gar keine Möglichkeit bestehe, Eigenleistungen zu erwirtschaften. Die Finanzdirektorin habe diese Ausführungen am 28. März 2018 gegenüber dem Grossen Rat ausdrücklich mit der Aussage bekräftigt, das Gesetz sehe für Empfänger von Abgeltungen «keine Eigenleistung oder einen Nachweis eigener Finanzierungsmöglichkeiten vor». Der Grosse Rat habe sich dieser Auffassung sodann bei der Behandlung des Vorstosses angeschlossen.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7., S. 6 f.

<sup>54</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.d), S. 9, mit Verweisen auf die Antwort vom 13. Dezember 2017 zur Motion 159-2017, Krähenbühl "Staatsbeiträge nur bei ausreichendem Anteil an Eigenleistungen und Drittmitteln"; RRB 1397/2017 sowie das Tagblatt des Grossen Rats vom 28. März 2018, S. 369 ff.

Gegen die Zulässigkeit der von der Vorinstanz vorgenommenen Anrechnung von Eigenmitteln spreche schliesslich, dass solche in erster Linie bei der Gewährung kantonaler *Investitionsbeiträge* von Interesse seien. Der Regierungsrat habe dies im Vortrag zur Revision des SHG mit der folgenden einschränkenden Formulierung zum Ausdruck gebracht: «*In angemessenem Rahmen (...) werden auch die Eigenmittel der Leistungserbringer anzurechnen sein, dies v.a. bei Investitionsvorhaben*». Daraus sei umgekehrt zu schliessen, dass bei der Gewährung von *Betriebsbeiträgen* die Anrechnung von Eigenmitteln, soweit überhaupt, nur mit einer besonderen Zurückhaltung zulässig sei.<sup>55</sup>

**9.2** Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin hat sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 nicht bloss implizit, sondern vielmehr ausdrücklich auf den Subsidiaritätsgrundsatz berufen und dargelegt, dass die Berechnung der Leistungspreise für das Jahr 2020 unter Berücksichtigung der im Schwankungsfonds vorhandenen (Eigen-)Mittel der Beschwerdeführerin erfolgt ist. In der institutionellen Sozialhilfe bedeute der Grundsatz der Subsidiarität, so die Vorinstanz, dass der Kanton Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur insoweit bereitstelle und finanziere, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots nötig sei. Bei der Bemessung der Beiträge seien die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer *voll* und die Eigenmittel *angemessen* anzurechnen. Betriebs- und Baukosten würden vom Kanton und den Gemeinden nur so weit übernommen, als diese nicht anderweitig gedeckt werden könnten (Art. 9 Abs. 1 und 3 SHG sowie Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 28 Abs. 1 SHV). Durch diese gesetzlichen Grundlagen werde das Prinzip eines zielgerichteten Einsatzes der verfügbaren Mittel sowie eines bedarfsgerechten Leistungsangebots konkretisiert. Das bedeute, dass die Vorinstanz bei der Beurteilung von Gesuchen der Institutionen die realisierten jährlichen Überdeckungen/Unterdeckungen und die Rückstellungen im Schwankungsfonds berücksichtigen müsse. Wie vom Gesetz vorgeschrieben, würden diese Mittel angemessen in die Leistungspreisfestsetzung miteinbezogen.<sup>56</sup>

In der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 verweist die Vorinstanz auf den (noch nicht rechtskräftigen) Beschwerdeentscheid der GSI vom 9. Juli 2020 (2019.GEF.283). Darin sei das Vorgehen der Vorinstanz bei der Festsetzung der Leistungspreise pro Einheit bzw. der Staatsbeiträge insoweit geschützt worden, als dass bei der Leistungspreisberechnung eine angemessene Anrechnung der Eigenmittel nicht nur zulässig, sondern von Gesetzes wegen sogar geboten sei.<sup>57</sup>

**9.3** Gemäss dem vorliegend 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 Be-

<sup>55</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.e), S. 9, mit Verweis auf den Vortrag vom 20. Dezember 2000 zum SHG-Entwurf, S. 30 f. zu Art. 75

<sup>56</sup> Verfügung vom 4. Juni 2020, Ziff. 2 und 3

<sup>57</sup> Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020, Ziff. 2.1

stimmung 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 so weit 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.

**9.4** 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). Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass die Verwendung der Eigenmittel der Leistungserbringer der Gewährung von Staatsbeiträgen absolut vorgehen würde. Dem Vortrag zur SHV<sup>58</sup> ist vielmehr 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». 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.

**9.5** Von der in Art. 28 Abs. 3 SHV verankerten Ermächtigung, im Einvernehmen mit der FIN Verwaltungsvorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen, hat die GSI bislang keinen Gebrauch gemacht.

**9.6** Die Beschwerdeführerin weist zur Frage, ob bzw. in welchem Umfang Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung berücksichtigt werden dürfen,<sup>59</sup> (u.a.) auf die Antwort des Regierungsrates auf die Motion 159-2017 «Staatsbeiträge nur bei ausreichendem Anteil an Eigenleistungen und Drittmitteln»<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Vortrag der GEF an den Regierungsrat vom 18. Oktober 2001 zur Sozialhilfeverordnung, S. 14, Erläuterung zu Art. 28

<sup>59</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.d), S. 9

<sup>60</sup> RBB 1397/2017 vom 13. Dezember 2017

und die diesbezüglichen Ausführungen der Finanzdirektorin im Rahmen der parlamentarischen Beratung hin.<sup>61</sup> Inwiefern diese, in anderem Zusammenhang gemachten Äusserungen bei der Normauslegung von Art. 75 Abs. 2 SHG zu berücksichtigen sein sollten, ist indessen nicht ersichtlich. Wenn der Regierungsrat in der Antwort auf die Motion 159-2017 festgehalten hat, die Empfänger von Abgeltungen seien bei der «zwingenden Übernahme öffentlich-rechtlich geregelter Aufgaben» nicht verpflichtet, Eigenmittel zu erwirtschaften bzw. es bestehe teilweise gar keine Möglichkeit, eigene Finanzierungsmöglichkeiten zu generieren, wird dies durch die angefochtene Verfügung vom 4. Juni 2020 auch gar nicht in Frage gestellt. Damit ist aber noch nichts dazu gesagt, ob bei den Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe vorhandene Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung angemessen berücksichtigt werden dürfen. Der Umstand, dass Empfänger von Abgeltungen gesetzlich nicht verpflichtet sind, eine Eigenleistung oder den Nachweis eigener Finanzierungsmöglichkeiten zu erbringen, ändert mithin nichts daran, dass tatsächlich vorhandene Eigenmittel bei der Bemessung von Staatsbeiträgen in einem gewissen (angemessenen) Umfang berücksichtigt werden dürfen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie hier – die Eigenmittel aus früheren Überdeckungen im subventionierten Bereich stammen. Aus der Antwort des Regierungsrates auf die Motion 159-2017 und den diesbezüglichen Ausführungen der Finanzdirektorin kann die Beschwerdeführerin für den vorliegenden Fall somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

**9.7** Gegen eine (angemessene) Anrechnung von bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmitteln bei der Bemessung der Staatsbeiträge spricht schliesslich auch nicht die von der Beschwerdeführerin zitierte Passage aus dem Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum SHG, wonach eine Anrechnung «v.a. bei Investitionsvorhaben» erfolge.<sup>62</sup> Zwar sind die Gesetzesmaterialien bei der Auslegung von Normen – im Rahmen der historischen Interpretation – mitzuberücksichtigen. Sie stellen aber nur eine von mehreren Erkenntnisquellen dar und stehen namentlich nicht über dem Wortlaut einer Norm (grammatikalische Auslegung). Hinzu kommt, dass die von der Beschwerdeführerin zitierte Passage aus dem Vortrag zum SHG eine Berücksichtigung von Eigenmitteln bei der Festsetzung von *Betriebsbeiträgen* gar nicht ausschliesst. Aus dem Textabschnitt, wonach die Eigenmittel der Leistungserbringer *vor allem bei Investitionsvorhaben* in angemessenem Rahmen anzurechnen sind, kann nämlich nicht auf die Unzulässigkeit der Anrechnung *bei anderen Vorhaben* geschlossen werden. Vielmehr ist eine angemessene Anrechnung von Eigenmitteln auch gemäss dem Vortrag zum SHG stets zulässig (und rechtlich geboten), bei Investitionsvorhaben kommt der Berücksichtigung von Eigenmitteln (nach der damaligen Rechtsauffassung) aber besondere Bedeutung zu.

**9.8** Nach dem Geschriebenen ist die (angemessene) Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel bei der Bemessung der Staatsbeiträge nicht nur zulässig, sondern

<sup>61</sup> Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2018, S. 373

<sup>62</sup> Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 20. Dezember 2000, Komm. zu Art. 75 SHG, S. 30

nach Art. 75 Abs. 2 SHG sogar rechtlich geboten. Dabei ist unbestritten, dass der Schwankungsfonds einen Bestandteil der Eigenmittel der Leistungserbringer darstellt.<sup>63</sup> Die Berücksichtigung des Schwankungsfonds bei der Bemessung der Abgeltung bzw. der Leistungspreise ist damit grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Nachfolgend bleibt zu erörtern, was unter einer *angemessenen* Berücksichtigung des Schwankungsfonds bei der Festlegung der Leistungspreise bzw. unter einer *angemessenen* Anrechnung von Eigenmitteln bei der (Staats-)Beitragsbemessung zu verstehen ist.

## 10. Angemessenheit der Leistungspreise pro 2020

**10.1.** Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, die angefochtene Verfügung vom 4. Juni 2020, mit welcher das Gesuch um Gewährung zusätzlicher Staatsbeiträge abgewiesen wurde, erweise sich in mehrfacher Hinsicht als *unangemessen*.<sup>64</sup>

Sie bringt vor, die Beiträge an die Leistungserbringer seien gemäss Art. 75 Abs. 1 SHG «grundsätzlich leistungsorientiert» festzusetzen. Der Leistungspreis solle die vom Leistungserbringer erbrachten Leistungen kostendeckend abgelden. Der Preis, der sich aus dem erforderlichen Aufwand für die Betreuungsleistung ergebe, sei von der Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben vom 23. September 2019 ausführlich hergeleitet und mit CHF 12.00 pro Stunde beziffert worden. Es könne nicht angehen, der Beschwerdeführerin die geschuldete Abgeltung teilweise zu verweigern und dies lediglich damit zu begründen, aufgrund ihres hohen Schwankungsfonds bedürfe es keiner höheren Beiträge der Vorinstanz. Dies erweise sich auch deshalb als äusserst stossend, weil die Vorinstanz mit ihren definierten Anforderungen an die Menge und Qualität der Leistungen den Aufwand und die Kosten auf Seiten der Beschwerdeführerin massgeblich beeinflusse. Dieses Verhalten entspreche in keiner Weise dem Grundsatz «wer befiehlt, bezahlt» bzw. dem Verursacherprinzip.<sup>65</sup>

Die Vorinstanz anerkenne in der angefochtenen Verfügung, dass die Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2018 im Bereich Werkstätten eine Unterdeckung von CHF 46'725 erlitten habe. Diese Unterdeckung sei auf eine deutlich zu tiefe Abgeltung des Betreuungsaufwands der Beschwerdeführerin mit lediglich CHF 7.52 bzw. 7.95 pro Stunde zurückzuführen. Auch im Jahr 2019 sei wiederum ein Defizit in der Höhe von rund CHF 73'000 im Bereich Werkstätten zu verzeichnen gewesen. Die Vorinstanz habe bei ihrem Entscheid nicht beachtet, dass mit der laufenden Entwicklung der finanziellen Situation das «Dach des Schwankungsfonds» der Beschwerdeführerin (gemeint: die von der Vorinstanz festgelegte Obergrenze für den Schwankungsfonds von 25 % des Gesamtaufwands des betroffenen Bereichs) wohl bereits vor Ende des Jahres 2020 unterschritten werde.

<sup>63</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1

<sup>64</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.2., S. 10 f.

<sup>65</sup> Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.1.a), S. 7 f.

Die Vorinstanz verkenne im Weiteren, dass ein ausreichend dotierter Schwankungsfonds nicht nur zur Sicherstellung der Liquidität und zur Deckung von Defiziten erforderlich sei, sondern auch für die unternehmerische Weiterentwicklung, einschliesslich der Sicherstellung der erforderlichen strategischen und operativen Anpassungen im Zusammenhang mit den neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodellen des Kantons. Diese Herausforderungen könne die Beschwerdeführerin in den nächsten Jahren nicht bewältigen, wenn ihr die hierfür erforderlichen Mittel vorenthalten bzw. ihr sukzessive Mittel entzogen würden.

Schliesslich trage der Entscheid der Vorinstanz auch der Anforderung von Art. 75 Abs. 1 SHG nicht Rechnung, wonach die Beiträge «nach Möglichkeit prospektiv» festzusetzen seien. Die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin verschlechtere sich zusehends und auch ihre künftige Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit reduziere sich dadurch, dass die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin erbrachten Betreuungsleistungen in den Werkstätten seit mehreren Jahren ungenügend entschädige. Mit einer erneut zu tiefen Abgeltung für das Jahr 2020 verschärfe sich diese Situation zusätzlich. Das Verhalten der Vorinstanz lasse somit auch die gesetzlich verlangte Zukunftsorientierung vermissen. Die Vorinstanz nehme nicht nur in Kauf, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2020 erneut eine Unterdeckung erleiden werde. Vielmehr provoziere sie geradezu planmässig das Entstehen von Finanzierungslücken. Dieses Vorgehen der Vorinstanz erschwere die Bereitstellung der von ihr bestellten Leistungen, verursache unnötigerweise künftige Probleme und könne keinesfalls als vorausschauend bezeichnet werden.

**10.2.** Unter E. 3.5 hiervor wurde dargelegt, dass der Vorinstanz mangels gesetzlich definierten Normkosten ein erheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im in casu betroffenen Leistungsbereich zusteht. Sie kann namentlich 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 – wie in E. 3.5 ebenfalls bereits dargelegt wurde – seinerseits die Möglichkeit, den Abschluss der Leistungsvereinbarung mit der Vorinstanz zu verweigern, wenn er mit der angebotenen Leistungsabgeltung nicht einverstanden ist.

Indem die Beschwerdeführerin davon ausgeht, ihr stehe eine Abgeltung der von der Vorinstanz bestellten Leistungen im Bereich Werkstätten im Umfang von CHF 12.00 pro Stunde zu, verkennt sie, dass sie sich mit dem am 22. Juni 2020 abgeschlossenen Leistungsvertrag pro 2020 grundsätzlich dazu verpflichtet hat, die von der Vorinstanz bestellten Leistungen zu einem Preis von CHF 6.09 bzw. 6.35 pro Stunde zu erbringen. Zwar hat die Beschwerdeführerin trotz im Vertrag definierten Leistungspreisen die Möglichkeit, auf dem Gesuchsweg zusätzliche Staatsbeiträge geltend zu machen.<sup>66</sup> Die Beschwerdeführerin hat aber weder Anspruch auf die effektiv bei ihr anfallenden Kosten, noch kann

<sup>66</sup> Siehe E. 1.2 hiervor, sowie 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

es für die Beurteilung des eingereichten Staatsbeitragsgesuches massgebend sein, welchen Leistungspreis sie selbst als angemessen erachtet. Das Ermessen bei der Bemessung der Beiträge an die Leistungserbringer wurde nach Art. 75 SHG sowie Art. 27 f. SHV der Vorinstanz und nicht der Beschwerdeführerin eingeräumt. Die Beschwerdeführerin hat lediglich – aber immerhin – einen Anspruch darauf, dass das Ermessen pflichtgemäss und rechtsgleich<sup>67</sup> ausgeübt wird.

**10.3.** Die GSI hat nach Art. 66 Bst. c VRPG nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung vom 4. Juni 2020 zu prüfen.<sup>68</sup> 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 aber 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.

**10.4.** Die Vorinstanz hat die gewählte Methode bei der Festlegung der in casu strittigen Leistungspreise für das Jahr 2020 und insbesondere das Vorgehen zur Anrechnung der Eigenmittel in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 sowie in ihren Stellungnahmen vom 4. und 21. Oktober 2021 dargelegt. Die Ausführungen sind zwar nicht frei von Widersprüchen – so wurde in der Beschwerdevernehmlassung vom 17. September 2020 festgehalten, dass der Vorinstanz bei der Anrechnung der Eigenmittel ein Rechnungsfehler unterlaufen sei, während in der Stellungnahme vom 4. Oktober 2021 die Korrektheit der Beitragsbemessung bestätigt wird – lassen das konkrete Vorgehen bei der Beitragsbemessung aber nachvollziehen.

So ergibt sich aus den Akten, dass die abgeltungsberechtigten Leistungspreise jährlich gestützt auf verschiedene Eckwerte, namentlich die geplante Leistungsmenge (bezahlte bzw. bestellte Anzahl Stunden), eine als «Teuerung» bezeichnete Komponente, allenfalls zusätzlich beantragte finanzielle

<sup>67</sup> Siehe zur Rechtsgleichheit E. 7 hiervor

<sup>68</sup> Siehe dazu auch E. 1.6 hiervor

Ressourcen sowie die vorjährig vereinbarten Leistungspreise bzw. die vorjährig vereinbarten Betriebskosten festgelegt werden. Zudem werden der letzte vorliegende Jahresabschluss (in casu der Jahresabschluss 2018) sowie allfällige Kapitalkosten bei der Beitragsbemessung berücksichtigt.

Auf die so ermittelten Leistungspreise werden die Eigenmittel der Leistungserbringer angerechnet, sofern und soweit der von der Vorinstanz als «Obergrenze» definierte Betrag des Schwankungsfonds überschritten wird. Mit anderen Worten werden bei einem Überschreiten der für den Schwankungsfonds definierten Obergrenze bewusst nicht kostendeckende Leistungspreise definiert, damit die im Schwankungsfonds zurückgestellten Mittel unter diese Obergrenze fallen.

Das Vorgehen der Vorinstanz zur Bemessung der Leistungspreise pro 2020 besteht mithin aus zwei getrennt zu analysierenden Schritten: In einem ersten Schritt werden die Leistungspreise bestimmt, welche die Vorinstanz ohne die Berücksichtigung von Eigenmitteln als angemessen erachtet. In einem zweiten Schritt werden bei diesen Leistungspreisen unter dem Titel «Anrechnung von Eigenmitteln» Kürzungen vorgenommen, wenn die definierte Obergrenze des Schwankungsfonds überschritten wird.

**10.5.** Bei der Bemessung der Leistungspreise ohne die Anrechnung von Eigenmitteln (Schritt 1) stellt die Vorinstanz im Wesentlichen auf die Erfahrungswerte aus den Vorjahren ab. Ausgangslage der Beitragsbemessung bildet demnach jeweils der Leistungspreis des Vorjahres. Die Vorinstanz überprüft auf dieser Basis anhand der letzten genehmigten Jahresrechnung, ob die Staatsbeiträge ausreichend (gewesen) sind, um die vereinbarten Leistungen rechtmässig abzugelten.

Auf den Leistungspreis des Vorjahres wird eine «Teuerung» gewährt, welche sich einerseits aus dem Wachstum beim Personalaufwand und andererseits aus der Jahreststeuerung beim Sachaufwand ergibt. Im Leistungsvertrag für das Jahr 2020 wurde die Teuerung zwischen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin auf 0.84% festgelegt.<sup>69</sup> Der Beschwerde vom 8. Juli 2020 sind keine Vorbringen dazu zu entnehmen, dass diese Teuerung nicht korrekt berechnet worden sei.

Beim Leistungspreis für ausserkantonale Klienten und für Klienten ohne IV-Rente, finanziert vom Sozialdienst, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder der (damaligen) Polizei- und Militärdirektion (POM) wird noch ein Anteil Kapitalkosten hinzugerechnet. Dieser Anteil «Kapitalkosten» basiert auf der IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung (IVSE-Richtlinie LAKORE, Ziff. 2) vom 1. Dezember 2005. Für das Jahr 2020 wurden die Kapitalkosten von CHF 37'375.00 auf die im Jahresleistungsvertrag definierte Anzahl Stunden (145'472) umgelegt, was Kapitalkosten von CHF 0.26 pro Stunde entspricht.

<sup>69</sup> Ziff. 3.1 Abs. 3 des Jahresleistungsvertrages vom 22. Juni 2020

Diese Berechnung ergibt für die Kategorie «Berner IV-Rentner/innen» einen Leistungspreis von CHF 7.93 und für die Kategorie «Ausserkantonale und SozD, POM, KESB» einen Leistungspreis von CHF 8.19 pro Stunde.

Dieses Vorgehen ist rechtlich nicht zu beanstanden. Das Vorgehen der Vorinstanz zur Beitragsbemessung (ohne Anrechnung von Eigenmitteln) erscheint weder «unangemessen», noch lässt sich der Vorwurf der Beschwerdeführerin aufrechterhalten, die Vorinstanz habe gar keine nachvollziehbare Methode bei der Beitragsbemessung angewendet. Insbesondere erscheint es auch zulässig, dass die Vorinstanz beim Abstellen auf die Erfahrungswerte der Vorjahre die Betreuungs- und Produktionsleistung der Werkstätten gesamtheitlich betrachtet, mithin die Querfinanzierung der Betreuungsleistung durch den Produktionsertrag der Werkstätten bei der Beitragsbemessung (bewusst) berücksichtigt. Schliesslich erscheint es auch nicht «unangemessen», dass die Vorinstanz bei einer Unterdeckung des Bereichs Werkstätten im Jahr 2018 in Höhe von CHF 46'725 (dies entspricht etwas mehr als 1% des Gesamtaufwandes des Bereichs Werkstätte) keinen Anlass sah, den Leistungspreis in grundsätzlicher Weise zu hinterfragen.

**10.6.** Zu prüfen bleibt, ob die Anrechnung der bei der Beschwerdeführerin vorhandenen Eigenmittel auf die Leistungspreise angemessen erfolgt ist (Schritt 2 der Beitragsbemessung).

**10.6.1.** Unter den Parteien ist unbestritten, dass die Höhe des Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin für den Bereich Werkstätten per 31. Dezember 2018 CHF 1'368'614 betrug. Damit übersteigt der massgebende Schwankungsfonds den von der Vorinstanz als Obergrenze definierten Wert von 25 % des Gesamtaufwands des Bereichs Werkstätten um CHF 347'711. Von diesem Betrag – der gemäss der von der Vorinstanz definierten Methode grundsätzlich an die Staatsbeiträge anzurechnen ist – wurden sämtliche von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Kosten für Projekte und Investitionen (in Höhe von CHF 80'000) abgezogen. Tabellarisch lässt sich die Ermittlung der auf die Staatsbeiträge angerechneten Eigenmittel der Beschwerdeführerin demnach wie folgt darstellen:

|   | Betrag in CHF  |
|---|----------------|
| Gesamtaufwand des Bereichs Werkstätten per 31.12.2018                     | 4'083'613      |
| Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten per 31.12.2018                  | 1'368'614      |
| Definierte Obergrenze Schwankungsfonds (25% des Gesamtaufwands)           | 1'020'903      |
| <b>Differenz zur Obergrenze (grundsätzlich anzurechnende Eigenmittel)</b> | <b>347'711</b> |
| Abzüglich anrechenbarer Verwendung für konkrete Projekte/Investitionen    | -80'000        |
| <b>Anzurechnende Eigenmittel der Beschwerdeführerin</b>                   | <b>267'711</b> |

Der so ermittelte Betrag der auf die Staatsbeiträge pro 2020 anzurechnenden Eigenmittel wurde durch die Anzahl von der Vorinstanz bestellter Stunden (145'472) dividiert. Daraus resultierte die berechnete Kürzung von CHF 1.84 pro Stunde. Unter Berücksichtigung dieser Kürzung ergeben sich die im Jahresleistungsvertrag 2020 mit der Beschwerdeführerin festgelegten Leistungspreise von CHF 6.09 für die Kategorie «Berner IV-Rentner/innen» bzw. von CHF 6.35 für die Kategorie «Ausserkantonale und SozD, POM, KESB» pro Stunde.

**10.6.2.** Zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Anrechnung von Eigenmitteln ist zunächst klarzustellen, dass mit dem von der Vorinstanz gewählten Vorgehen nur bei jenen Institutionen Eigenmittel auf die Staatsbeiträge pro 2020 angerechnet wurden, die in früheren Jahren in den subventionierten Tätigkeitsbereichen Überdeckungen erzielen konnten. Im Schwankungsfonds zurückgestellte Eigenmittel der Leistungserbringer werden zudem nur dann auf die Staatsbeiträge angerechnet, wenn der Schwankungsfonds per Ende 2018 die «Obergrenze» von 25 % des Gesamtaufwands des Werkstattbereichs überschritten hat. Damit sieht die von der Vorinstanz angewendete Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge pro 2020 – entgegen der Aussage der Beschwerdeführerin – offenkundig keine «vollumfängliche» Anrechnung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel vor. Indem Eigenmittel bis zum Erreichen der definierten Obergrenze des Schwankungsfonds nicht auf die Staatsbeiträge pro 2020 angerechnet wurden, wurde bei Institutionen mit geringen Eigenmitteln vielmehr auf eine Anrechnung verzichtet. Mit dieser Bemessungsmethode wird es Institutionen mit geringen Eigenmitteln ermöglicht, Kapital aufzubauen, um künftige Schwankungen auszugleichen. Dies entspricht dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips<sup>70</sup> und der Vorgabe von Art. 75 Abs. 2 SHG, wonach Eigenmittel «angemessen» auf die Staatsbeiträge anzurechnen sind.

**10.6.3.** Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen führt dazu, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2020 eine erhebliche Unterdeckung hinnehmen muss(te). Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin ist damit aber nicht ein planmässiges «Entstehen von Finanzierungslücken»<sup>71</sup> verbunden. Vielmehr handelt es sich um eine einmalige Anrechnung von Eigenmitteln der Beschwerdeführerin in dem Umfang, in dem die von der Vorinstanz definierten Obergrenze für den Schwankungsfonds des Bereichs Werkstätten überschritten wird. Dieses Vorgehen, eine zu grosszügige Bemessung von Staatsbeiträgen in der Vergangenheit durch die Gewährung entsprechend tieferer Staatsbeiträge in einem darauffolgenden Jahr auszugleichen, erscheint zulässig.

In Anbetracht dessen, dass sich der Abgeltungsanspruch der Leistungserbringer auf die für ihren Betrieb notwendige Finanzierung beschränkt, Eigenmittel bei der Beitragsbemessung von Gesetzes wegen angemessen anzurechnen sind (vgl. Art. 75 Abs. 2 SHG) und sich der Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin per Ende 2018 auf CHF 1'368'614 belaufen hat, erweist sich die Anrechnung von

<sup>70</sup> Art. 9 Abs. 3 SHG

<sup>71</sup> Vgl. Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.2.d), S. 11

Eigenmitteln im Umfang von CHF 267'711 auch unter Berücksichtigung der seit 2018 bestehenden Unterdeckung bzw. Verringerung der Eigenmittel als sachlich haltbar.

**10.6.4.** Betreffend den Einwand der Beschwerdeführerin, die Obergrenze des Schwankungsfonds werde wohl bereits vor Ende 2020 unterschritten, ist Folgendes festzuhalten: Sobald der Schwankungsfonds unter die Obergrenze von 25 % des Gesamtaufwandes des Werkstattbereichs fällt, entfällt gemäss der Berechnungsmethode der Vorinstanz auch die Anrechnung von Eigenmitteln, d.h. es werden wieder entsprechend höhere Staatsbeiträge gewährt. Durch die Gewährung höherer Abgeltungen werden Finanzierungslücken und -engpässe verhindert. Zudem ist zu beachten, dass der Beschwerdeführerin der Schwankungsfonds bis zur Obergrenze, d.h. derzeit bis zu einem Betrag von CHF 1'020'903, weiterhin (zweckgebunden) zur Verfügung steht. Die Beschwerdeführerin hat damit nicht nur genügend Mittel für die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben im betroffenen Leistungsbereich, sondern auch für ihre unternehmerische Weiterentwicklung im Bereich Werkstätten zur Verfügung.

**10.6.5.** Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Staatsbeiträge seien entgegen der gesetzlichen Vorgabe nicht prospektiv festgesetzt worden und es sei der «gesetzlich verlangten Zukunftsorientierung»<sup>72</sup> nicht Rechnung getragen worden, ergibt sich schliesslich das Folgende: Die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger sind *nach Möglichkeit* prospektiv festzusetzen (Art. 75 Abs. 1 SHG, Art. 27 Abs. 1 SHV). Gemäss der Berechnungsmethode der Vorinstanz ist der jeweils letzte vorliegende Jahresabschluss heranzuziehen. Da zum Zeitpunkt der Verhandlungen für den Leistungsvertrag 2020 bzw. der Gesucheinreichung im Herbst 2019 (Eingabedatum für den Leistungsvertrag 2020 war der 30. September 2019) erst der Jahresabschluss für das Jahr 2018 vorlag, hat die Vorinstanz zulässigerweise auf die Ergebnisse des Jahres 2018 abgestellt. Daher war bei den Verhandlungen über die Leistungspreiseinheiten für das Jahr 2020 der Jahresabschluss 2018 massgebend. Im Übrigen hat die Vorinstanz bei der Beitragsfestsetzung die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Projekte und Investitionen in der Höhe von CHF 80'000 berücksichtigt. Damit ist der gesetzlichen Vorgabe, wonach die Beiträge soweit möglich prospektiv festzusetzen sind, Genüge getan.

**10.6.6.** Die von der Vorinstanz gewählte Methode zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer an die Staatsbeiträge pro 2020 ist nach dem Geschriebenen nachvollziehbar und sachlich haltbar. Indem die Vorinstanz Eigenmittel der Beschwerdeführerin im Umfang der Differenz zwischen dem Bestand des Schwankungsfonds per 31. Dezember 2018 und 25% des Gesamtaufwandes des Werkstattbereichs (Obergrenze Schwankungsfonds) per 31. Dezember 2018 angerechnet hat, hat sie den ihr nach Art. 75 Abs. 2 SHG zukommenden Ermessens- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

<sup>72</sup> Vgl. Beschwerde vom 8. Juli 2020, Ziff. III.7.2.d), S. 11

## 11. Ergebnis

Die Beschwerde vom 8. Juli 2020 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 2020 wahrt den der Vorinstanz eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielraum, ist sachlich nachvollziehbar und stellt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots oder des Grundsatzes von Treu und Glauben dar. Es ist nicht zu sehen, dass die Bemessungsmethode für die Staatsbeiträge des Jahres 2020 bei der Beschwerdeführerin zu einem unsachgemässen Ergebnis geführt hätte. Ebenso wenig wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

Wird der Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge verneint, hat die Beschwerdeführerin auch keinen Anspruch auf Verzugszinsen. Auf das Rechtsbegehren Nr. 3 und dessen Begründung ist demnach nicht weiter einzugehen.

## 12. Kosten

**12.1** 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 GebV<sup>73</sup>). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten es, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen vollumfänglich. Somit wird sie kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind pauschal festzulegen auf CHF 1'200.00.

**12.2** 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.

<sup>73</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 8. Juli 2020 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'200.00, werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

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

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

### **IV. Eröffnung**

- Beschwerdeführerin, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Gesundheits-, Sozial- und  
Integrationsdirektion

Pierre Alain Schnegg  
Regierungsrat

#### **Rechtsmittelbelehrung**

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 2 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.