



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.2169 / kr

Beschwerdeentscheid vom 11. Mai 2022

in der Beschwerdesache

A.____

Beschwerdeführerin

vertreten durch RA B.____

gegen

Amt für Integration und Soziales (AIS), vormals Sozialamt (SOA), Rathausgasse 1, Postfach,
3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Schlussabrechnung für das Jahr 2019

(Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020)

I. Sachverhalt

1. Die A.____ (fortan: Beschwerdeführerin) erfüllt im Auftrag des Kantons Bern in der Region C.____ Aufgaben im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS), der Asylsozialhilfe sowie verwandter Bereiche der gesetzlich definierten beruflichen und sozialen Integration.¹

2. Die Beschwerdeführerin nahm ihre Tätigkeit Anfang 2017 auf. Mit Vertrag vom 8. August 2016 wurden die darin bezeichneten Vermögenswerte und Rechtsverhältnisse der Gemeinden X.____ und Y.____ auf die Beschwerdeführerin übertragen. Ab 1. Januar 2017 trat die Beschwerdeführerin anstelle der Gemeinden X.____ und Y.____ als Vertragspartnerin des damaligen Sozialamtes des Kantons Bern (SOA)² und heutigen Amtes für Integration und Soziales (AIS; fortan: Vorinstanz)³ auf.⁴

3. Im September 2018 orientierte die Vorinstanz alle Leistungsvertragspartner über Änderungen, welche in die ab 1. Januar 2019 geltenden Leistungsverträge aufgenommen werden sollten. Ab diesem Datum waren neu keine Überdeckungen zugunsten der Leistungserbringer mehr vorgesehen. Eine in einem Vertragsjahr entstandene Überdeckung sollte im Rahmen der Jahres-Schlussabrechnung vollumfänglich an den Kanton Bern zurückerstattet werden (erstmalig im Laufe des Jahres 2020 für die Schlussabrechnung 2019). Bis Ende 2021 sollten die bestehenden Reserven aus Überdeckungen abgebaut werden. Es war vorgesehen, dass der Abbau zu drei gleich grossen Teilen oder schneller stattfinden kann. Entweder sollte der Abgeltungsbeitrag um die vorhandenen zweckgebundenen Rückstellungen aus früher erzielten Überdeckungen (sog. Reserven aus Überdeckungen) reduziert oder es konnte eine echte Rückzahlung vorgenommen werden. Bestehende (kumulierte) Reserven aus Überdeckungen waren gemäss den Bestimmungen des Obligationenrechts unter dem langfristigen Fremdkapital bzw. aufgrund Swiss GAAP FER⁵ als Fondskapital in einer speziellen Bilanzposition (Reserven aus Überdeckungen) auszuweisen.⁶

4. Am 28. November 2018 fand eine Besprechung zwischen den Vertretern der Parteien statt. Im Rahmen dieser Besprechung stellte die Vorinstanz fest, die per Ende 2017 bestehenden Reserven in der Höhe von CHF 773'007.72 bestünden einerseits aus Reserven in der Höhe von

¹ Vgl. Handelsregistereintrag der Beschwerdeführerin und Profil auf der Homepage der Beschwerdeführerin, einsehbar unter: <www.A.____.ch >

² Vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. e der Verordnung vom 30. Juni 2021 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121), Version in Kraft ab 1. Januar 2017

³ Vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. e OrV GSI, Version in Kraft ab 1. Januar 2020

⁴ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 2.1, Vertrag zwischen der Gemeinde X.____, der Gemeinde Y.____ und der Beschwerdeführerin betreffend Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen vom 8. August 2016

⁵ Fachempfehlung der Rechnungslegung

⁶ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 4.0, Schreiben der Vorinstanz vom September 2018; Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020, S. 1 Ziff. 1

CHF 504'280.65, die von der Gemeinde Y.____ eingebracht worden seien (Reserven aus Gemeindezuständigkeit) und andererseits aus effektiven GEF-Reserven in der Höhe von CHF 268'727.07. Über die Reserven aus der Gemeindezuständigkeit könne die Beschwerdeführerin verfügen. Demgegenüber seien die effektiven GEF-Reserven in der Höhe von CHF 268'272.07 im langfristigen Fremdkapital per 31. Dezember 2018 auszuweisen und bis Ende 2021 je zu einem Drittel, d.h. dreimal mit Beträgen in der Höhe von CHF 89'757.69, mit dem Leistungsvertrag zu verrechnen. Somit würden sich die Akontozahlungen im Jahr 2019 um CHF 89'757.69 reduzieren. Die Beschwerdeführerin wandte ein, sie verstehe die GEF-Reserven als Wertschwankungsreserve, welche zur Kompensation von Verlusten sowie für Investitionen verwendet werden könne.⁷

5. In dem am 3. bzw. 9. April 2019 zwischen den Verfahrensbeteiligten abgeschlossenen Leistungsvertrag für das Jahr 2019 wurde in Ziff. 3.5 Folgendes vereinbart:⁸

«1 Bestehende Reserven aus Überdeckungen werden bei der Bemessung der Abgeltung angerechnet. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ist die Höhe der bestehenden Reserven aus Überdeckungen strittig. Deren Höhe und Rückforderung sind Gegenstand gesonderter Abklärungen und werden separat geregelt.

2 Grundlage für die Abgeltung der Leistungen 2019 bildet der unbestrittene Teil der Finanzierung. Das heisst, dass bis zur Klärung die Reserven gemäss Abrechnung 2017 bei der Berechnung der Abgeltung zu einem Drittel berücksichtigt werden. Je nach Ergebnis der separaten Verhandlungen bezüglich Reserven werden die Abgeltung und damit die Akontozahlungen unterjährig angepasst. Aktuell sieht die Abgeltung wie folgt aus:

Gesamtkredit inkl. AP plus		CHF 4'795'085
Abgeltungsreserven gem. Abrechnung 2017	CHF 773'007	
davon Reserven aus Zeit vor 2012	CHF 504'280	
Abgeltungsreserven 2012 - 2017	CHF 268'727	
davon $\frac{1}{3}$ Anrechnung an Abgeltung		CHF 89'575
Unbestrittene Abgeltung 2019		CHF 4'705'510

 »

⁷ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 5.2, Protokoll der Sitzung vom 28. November 2018; Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020, S. 1 f. Ziff. 2

⁸ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.2, Leistungsvertrag 2019

6. Die Schlussabrechnung 2019 präsentierte sich gemäss Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020 wie folgt:

GSI-Betriebsbeitrag gemäss Abrechnungsformular	CHF 4'795'085.00
GSI-Vorschusszahlungen gemäss Ziffer 3.5 des Leistungsvertrags 2019	CHF 4'705'510.00
Zwischenergebnis	CHF 89'575.00
./ Anrechnung 1/3 Abgeltungsreserven an BIAS-Gesamtkredit gemäss Ziffer 3.5 des Leistungsvertrags 2019	./ CHF 89'575.00
Saldo aus Leistungsvertrag 2019	CHF 0.00

Weiter hielt die Vorinstanz fest, dass die massgebende Höhe der GSI-Reserven vor der Schlussabrechnung CHF 304'208.00 betrage. Zusätzlich zu den per Ende 2017 bestehenden GSI-Reserven von CHF 268'727.00 kämen Überdeckungen in der Höhe von CHF 35'481.00 hinzu, welche die Beschwerdeführerin im Jahr 2018 erzielt habe. Die Schlussabrechnung 2019 erfolge nun unter Berücksichtigung von CHF 89'575.00 zulasten der GSI-Reserven an die Höhe des effektiv auszu bezahlenden Staatsbeitrags für das Jahr 2019. Die Vorinstanz bildete die Entstehung und die Anrechnung der Reserven aus Überdeckung seit 2017 wie folgt ab:

GSI-Reserven gemäss Abrechnung 2018	CHF 773'007.00
Davon Reserven aus der Zeit vor 2012	CHF 504'280.00
= GSI-Reserven per 31. Dezember 2017	CHF 268'727.00
abzüglich 1/3 Anrechnung an Abgeltung Leistungsvertrag 2019	./ CHF 89'575.00
Zuzüglich Bildung von Reserven aus Überdeckungen gemäss Abrechnung 2018	+ CHF 35'481.00
= GSI-Reserven nach Berücksichtigung Leistungsvertrag 2019	CHF 214'633.00

Gestützt auf diese Begründung verfügte die Vorinstanz Folgendes:

1. Der Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 ergibt Null Franken.
2. Die GSI-Reserven der A.____ per 31. Dezember 2019 betragen CHF 214'633.00 und sind in der Jahresrechnung 2019 der A.____ unter einer speziellen Bilanzposition («Reserven aus Überdeckungen») unter dem langfristigen Fremdkapital auszuweisen.
3. Es werden keine Gebühren erhoben.

7. Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 20. August 2020 bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI) Beschwerde und stellte folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 15. Juli 2020 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdegegner sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Jahr 2019 einen Betrag von CHF 89'575.00 zu bezahlen.
3. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin keine Verpflichtung trifft, in ihrer Bilanz per 31. Dezember 2019 eine spezielle Position «Reserven aus Überdeckung» in der Höhe von CHF 214'633.00 auszuweisen und dass für die Jahre 2020 und 2021 kein Rechtsgrund für die Anrechnung von «Abgeltungsreserven» von jeweils CHF 89'575.00 besteht.
4. Der Beschwerdeführerin seien auf dem Betrag gemäss Ziffer 2 Verzugszinsen zu 5% seit wann rechtens zuzusprechen.

Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge

8. Das damalige Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GSI bis Ende Juli 2021 leitete,⁹ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. 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 GSI¹⁰).

9. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 26. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde vom 15. Juli 2020.

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

⁹ Art. 10 der damaligen OrV GSI vom 29. November 2000; 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)

¹⁰ Direktionsverordnung vom 17. Januar 2001 über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (DelDV GSI; BSG 152.221.121.2).

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020. Diese Verfügung ist gemäss Art. 10 SHG, Art. 128 SLG und Art. 28 StBG¹¹ i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG¹² bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 20. August 2020 zuständig.

1.2 Mit Verfügung vom 15. Juli 2020 bezifferte die Vorinstanz den Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 mit CHF 0.00, indem sie Reserven der Beschwerdeführerin in der Höhe von CHF 89'575.00 mit dem im Jahr 2019 gewährten Staatsbeitrag verrechnete. Der strittige Anspruch kann von der Beschwerdeführerin durch Beschwerde gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG geltend gemacht werden.

1.3 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, weshalb sie zur Beschwerdeführung befugt ist (Art. 65 VRPG).

1.4 Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.¹³

1.5 Auf die gemäss Art. 67 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt der nachstehenden Erwägungen 1.6 und 1.7 – einzutreten.

1.6 Die Beschwerdeführerin beantragt im ersten Satzteil des dritten Rechtsbegehrens, dass festzustellen sei, dass die Beschwerdeführerin keine Verpflichtung treffe, in ihrer Bilanz per 31. Dezember 2019 eine spezielle Position «Reserven aus Überdeckung» in der Höhe von CHF 214'633.00 auszuweisen. Feststellungsbegehren sind gegenüber Leistungs- oder Gestaltungsbegehren subsidiär und damit nur zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse der das Feststellungsbegehren stellenden Partei mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren nicht gewahrt werden kann.¹⁴ Wird dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung der Verfügung entsprochen, so trifft sie keine Verpflichtung, in ihrer Bilanz per 31. Dezember 2019 eine spezielle Position «Reserven aus Überdeckung» in der Höhe von CHF 214'633.00 auszuweisen. Ein darüber hinausgehendes besonderes Feststellungsinteresse ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan. Auf das betreffende Feststellungsbegehren ist daher nicht einzutreten.

¹¹ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

¹² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹³ Vollmacht vom 13. August 2020, Beschwerdebeilage 2

¹⁴ BVR 2018 S. 310 E. 7.3

1.7 Im zweiten Satzteil des dritten Rechtsbegehrens beantragt die Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass für die Jahre 2020 und 2021 kein Rechtsgrund für die Anrechnung von «Abgeltungsreserven» von jeweils CHF 89'575.00 bestehe. Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstandes zulässig. Dieser braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht darüber hinausgehen. Streitgegenstand ist, was die beschwerdeführende Partei anbegehrt und die Behörde nicht zugestehen will. Zur Bestimmung des Streitgegenstandes ist das Rügeprinzip massgebend. Konkret bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand durch ihre Eingaben. Der Streitgegenstand kann im Verlaufe des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitert, sondern höchstens eingengt werden. Ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Rügen sind unzulässig, auf sie ist nicht einzutreten.¹⁵ Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020 betreffend die Schlussabrechnung für das Jahr 2019. In Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs vom 15. Juli 2020 hielt die Vorinstanz fest, dass der Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 CHF 0.00 ergibt. Aus der Begründung geht hervor, dass die Vorinstanz die bestehende Abgeltungsreserve mit dem Gesamtkredit für das Jahr 2019 zu einem Drittel, ausmachend CHF 89'575.00, verrechnet hat. Indem die Beschwerdeführerin beantragt, es sei festzustellen, dass (auch) für die Jahre 2020 und 2021 kein Rechtsgrund für die Anrechnung von Abgeltungsreserven von jeweils CHF 89'575.00 bestehe, liegt sie mit diesem Begehren ausserhalb des Streitgegenstandes. Überdies besteht auch insoweit aus den in E. 1.6 genannten Gründen kein besonderes Feststellungsinteresse. Auf dieses Begehren ist folglich ebenfalls nicht einzutreten.

1.8 Die GSI prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GSI steht somit volle Kognition zu.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Per 1. Januar 2022 hat die Sozialhilfegesetzgebung grössere Änderungen erfahren. Die bisherigen Bestimmungen in SHG und SHV zur institutionellen Sozialhilfe wurden – mit Ausnahme der Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen – aufgehoben. Diese Bereiche werden neu im SLG¹⁶ und der SLV¹⁷ geregelt. Es fragt sich, ob diese Änderungen auf den vorliegenden Fall anwendbar sind.

Das anzuwendende Recht bestimmt sich in erster Linie nach den übergangsrechtlichen Vorschriften des interessierenden Sacherlasses.¹⁸ Ist darin nichts Besonderes vorgesehen, gelten die allgemeinen

¹⁵ Vgl. zum Ganzen: Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 72 N. 12 ff.

¹⁶ Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2)

¹⁷ Verordnung vom 24. November 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLV; BSG 860.21)

¹⁸ Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Zürich 2016, Art. 7 Rz. 8

intertemporalrechtlichen Regeln. Soweit sich altes und neues Recht hinsichtlich der interessierenden Fragen inhaltlich nicht unterscheiden, erübrigen sich vertiefte Erörterungen zur intertemporalrechtlichen Lage.¹⁹ Nach den allgemeinen Prinzipien des intertemporalen Rechts ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zur beurteilen. Wird ein Verwaltungsverfahren durchgeführt (Art. 50 ff. VRPG), ist demnach das Recht im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung massgebend («erstinstanzlicher» Verwaltungsakt). Nach anderer oft verwendeter Formulierung sind diejenigen Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben. Neues Recht entfaltet daher keine Rechtswirkungen auf Sachverhalte, die vor seinem Inkrafttreten abgeschlossen waren.²⁰ Ein Sachverhalt hat sich dann abschliessend verwirklicht, sobald die tatsächlichen Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben, zu einem Ende gekommen sind.²¹ Soll in solchen Fällen ausnahmsweise dennoch neues Recht gelten, handelt es sich um eine Rückwirkung, die nach der bundesgerichtlichen Praxis nur unter mehreren Voraussetzungen, die kumulativ gegeben sein müssen, zulässig ist. Eine solche echte Rückwirkung muss im fraglichen Erlass ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt, zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein, und sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte bewirken. Steht ein nicht abgeschlossener Sachverhalt (sog. Dauersachverhalt) zur Beurteilung, ist die Anwendung von neuem Recht verfassungsrechtlich zulässig, auch wenn dabei auf Verhältnisse abgestellt wird, die noch unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind; darin liegt keine bzw. eine unechte Rückwirkung, sofern dem nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen.²²

Zu prüfen ist vorliegend die Schlussabrechnung für das Jahr 2019. Zu befinden ist im Einzelnen über die Verrechnung von Überdeckungen mit künftigen Staatsbeiträgen. Da es sich dabei nicht um einen Dauersachverhalt handelt und das neue Recht keine für den vorliegenden Fall relevanten Übergangsbestimmungen enthält, richtet sich die Beurteilung der Beschwerde nach altem Recht. Massgebend ist nach dem Geschriebenen grundsätzlich das im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung (d.h. das am 15. Juli 2020) geltende Recht (SHG 2020²³) sowie im Besonderen das im Zeitpunkt der Bildung der Reserven/Überdeckungen geltende Recht (SHG 2016²⁴, vgl. E. 2.5 und 4 hiernach), soweit sich altes und neues Recht hinsichtlich der interessierenden Fragen inhaltlich unterscheiden.

2.2 Die Beschwerdeführerin erbrachte im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung Leistungen der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG 2020. Die institutionel-

¹⁹ Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, a.a.O., Art. 25 Rz. 7, m.w.H.

²⁰ Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, a.a.O., Art. 25 Rz. 8, m.w.H.

²¹ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 Rz. 23

²² Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, a.a.O., Art. 25 Rz. 8, m.w.H., BGE 119 Ib 103 E.5 S. 110

²³ Version in Kraft vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2020, fortan «SHG 2020»

²⁴ Version in Kraft bis 31. Dezember 2016, fortan: SHG 2016

len Leistungsangebote umfassten Leistungen im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS), der Asylsozialhilfe sowie verwandter Bereiche der gesetzlich definierten beruflichen und sozialen Integration. Die GSI stellte im Rahmen der strategischen Vorgaben des Regierungsrates und der verfügbaren Mittel die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG 2020).

2.3 Zwecks Bereitstellung der Leistungsangebote schloss das Sozialamt mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG 2016 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. e OrV GSI 2016²⁵).

2.4 Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrags oder Leistungsauftrags 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 2020 und Art. 25 Abs. 1 SHV 2020²⁶). 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). 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.²⁷ 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 allgemeinen Kollisionsregel «lex specialis derogat lex generali» geht eine besondere, spezialgesetzliche Staatsbeitragsregelung dem allgemein gehaltenen StBG demnach vor.

2.5 Vorliegend ist über die Verrechnung von Überdeckungen mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu befinden. Bis Ende 2016 sah das SHG vor, dass die Leistungsverträge regeln, wie mit einer allfälligen Überdeckung umzugehen ist (erster Satzteil von Art. 63 Abs. 2 SHG 2016). Per Ende 2016 wurde die genannte Bestimmung aufgehoben und das SHG enthält seither keine Regelung für die Folgen von Überdeckungen. Seit Anfang 2017 werden diese einheitlich im StBG geregelt: Gemäss dem ab 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Art. 15a StBG liegt eine Überdeckung vor, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechenbaren Betriebsaufwendungen abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags übersteigt (Abs. 1); die Folgen einer Überdeckung sind in der besonderen Gesetzgebung, in der Verfügung oder im öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln, mit der oder mit dem der entsprechende Staatsbeitrag gewährt wird (Abs. 2); erfolgt keine Regelung nach Absatz 2, ist eine Überdeckung zurückzufordern oder mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen (Abs. 3).

²⁵ Version in Kraft vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2016, fortan: OrV GSI 2016

²⁶ Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) Version in Kraft vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2020, fortan: SHV 2020

²⁷ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 15. Kapitel, Rz. 162 f., S. 927

2.6 Schliesslich beachtet die Sozialhilfe den Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG 2020). Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG 2020). Bei der Bemessung der Beiträge sind die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll und die Eigenmittel angemessen anzurechnen (Art. 75 Abs. 2 SHG 2020). Der Regierungsrat kann nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung, zur Tarifierung der Leistungen und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen (Art. 75 Abs. 3 SHG 2020). Die Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV 2020). 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 2020), Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHV 2020) sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV 2020). Die GSI ist ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV 2020).

3. Prüfungsgegenstände

Vorliegend stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz den an die Beschwerdeführerin ausgerichteten Abgeltungsbeitrag 2019 zu Recht mit Reserven der Beschwerdeführerin in der Höhe von CHF 89'575.00 verrechnet hat. Dazu ist vorab darzulegen, ob und in welcher Höhe Reserven bestehen und wann diese gebildet wurden (siehe unten E. 4). Anschliessend ist zu prüfen, ob diese Reserven der Beschwerdeführerin für die Beurteilung der vorliegenden Frage angerechnet werden können (siehe unten E. 5), ob die Reserven, sofern sie der Beschwerdeführerin angerechnet werden, «zweckgebunden» oder frei verwendbar sind (siehe unten E. 6) und schliesslich, ob die Verrechnung der Reserven vorliegend zulässig ist und welche Folgen diese gegebenenfalls nach sich zieht (siehe unten E. 7-11).

4. Höhe der Reserven per Ende 2016

Es ist unbestritten und aufgrund der Akten erstellt, dass die Gemeinden X.____ und Y.____ per 1. Januar 2012 über Abgeltungsreserven in der Höhe von total CHF 504'280.65 verfügten.²⁸ Diese Reserven wurden gebildet, bevor die Umstellung auf die Direktfinanzierung durch den Kanton im Jahr 2012 erfolgte. Die Reserven in der Höhe von CHF 504'280.65 dürfen von der Beschwerdeführerin unbestrit-

²⁸ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 8.0, Abrechnungsformular für 2012

tenermassen frei verwendet werden. Per Anfang 2017 betrug der Stand der Abgeltungsreserven so dann CHF 773'007.72.²⁹ Demnach bildeten die Gemeinden X.____ und Y.____ in den Jahren 2012 bis 2016 Abgeltungsreserven in der Höhe von CHF 268'727.07.³⁰ Diese Abgeltungsreserven wurden entsprechend den Rahmenleistungsverträgen 2016 aus nicht verwendeten Anteilen der Erträge aus Programmaktivitäten sowie Erträgen aus nicht verwendeten Mitteln für den Leistungsbereich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des strategischen Partners gebildet.³¹ Sie sind gemäss den Verträgen zwischen den Gemeinden X.____ und Y.____ sowie der Beschwerdeführerin, wonach letztere per 1. Januar 2017 sämtliche bezeichnete Aktiven und Passiven der Gemeinden X.____ und Y.____ übernommen hat, auf die Beschwerdeführerin übergegangen.³²

5. Anrechenbarkeit der Reserven

5.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei am 8. August 2016 gegründet worden und habe ihre Tätigkeit Anfang 2017 aufgenommen. Zuvor habe sie offensichtlich keine Reserven gebildet, weshalb sich schon deshalb eine Anrechnung dieser Mittel verbiete. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin die zwischen 2012 und 2016 gebildeten Reserven in der Höhe von CHF 268'727.07 für die Frage, ob sie mit dem Staatsbeitrag 2019 verrechnet werden können, anzurechnen sind. Ausgangspunkt für die Beurteilung dieser Frage ist der zwischen den Gemeinden X.____ und Y.____ sowie der Beschwerdeführerin abgeschlossene Vertrag vom 8. August 2016 betreffend Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen (nachfolgend: Übertragungsvertrag) und dem am 19. Juni 2017 abgeschlossenen Nachtrag zum Vertrag vom 8. August 2016 (nachfolgend: Nachtrag zum Übertragungsvertrag).³³

5.2 Die Auslegung von Verträgen richtet sich in erster Linie nach dem empirisch festzustellenden wirklichen Willen der Vertragsparteien (Art. 18 Abs. 1 OR). Ist ein solcher Wille nicht feststellbar, so ist der Vertrag gemäss Vertrauensprinzip nach dem mutmasslichen Willen auszulegen, das heisst so, wie er nach seinem Wortlaut und Zusammenhang sowie den gesamten Umständen verstanden werden durfte und musste (normative oder objektivierte Vertragsauslegung). Ausgangspunkt sowohl der subjektiven als auch der objektivierten Auslegung ist der Wortlaut der Erklärungen, die jedoch nicht isoliert, sondern aus ihrem konkreten Sinngefüge heraus zu beurteilen sind.³⁴ Abzustellen ist auf den

²⁹ Vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 15. Juli 2020, S. 4 Ziff. 4; Beschwerde III/2

³⁰ CHF 773'007.72 minus CHF 504'280.65

³¹ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsverträge 2016 zwischen der Vorinstanz und der Gemeinde Y.____ und der Gemeinde X.____ Ziff. 3.4

³² Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 2.1, Vertrag vom 8. August 2016 betreffend Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen sowie Reg 2.3, Nachtrag zum Vertrag vom 8. August 2016 vom 19. Juni 2017

³³ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 2.1, Vertrag vom 8. August 2016 betreffend Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen sowie Reg 2.3, Nachtrag zum Vertrag vom 8. August 2016 vom 19. Juni 2017

³⁴ BGE 144 III 93 E. 5.2.1 f. (Pra 108/2019 Nr. 40), 143 III 157 E. 1.2.2, 142 III 671 E. 3.3, 142 III 239 E. 5.2.1 (Pra 107/2018 Nr. 7), je mit weiteren Hinweisen; Wolfgang Wiegand, in Basler Kommentar, 7. Aufl. 2020, Art. 18 OR N. 13 f., 18 f.

allgemeinen bzw. gewöhnlichen Sprachgebrauch, sofern nicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Parteien von einem besonderen Wortsinn ausgegangen sind.³⁵ Auch wenn der Wortlaut der strittigen Bestimmung auf den ersten Blick klar erscheint, kann sich aus den anderen Vertragsbestimmungen, aus dem von den Parteien verfolgten Zweck und aus weiteren Umständen (etwa vorangegangene Vertragsverhandlungen, Verhalten der Parteien vor und bei Vertragsschluss, Interessenlage der Parteien) ergeben, dass er den Sinn der Vereinbarung unter den Parteien nicht genau wiedergibt.³⁶ Ein Abweichen vom wortlautbezogenen Sinn des vereinbarten Texts ist hingegen nicht angebracht, wenn es keine ernsthaften Gründe zur Annahme gibt, dass er nicht dem Willen der Vertragsparteien entspricht.³⁷

5.3 In Art. 4 des Übertragungsvertrags wurde vereinbart, dass die Beschwerdeführerin ab dem 1. Januar 2017 an Stelle der Gemeinden X.____ und Y.____ als Vertragspartnerin von Leistungsverträgen im Bereich der sozialen und beruflichen Integration auftritt (Abs. 1); sie die entsprechenden Verhandlungen mit der Vorinstanz und weiteren Auftraggebern führt (Abs. 2); und dass die Gemeinden die Beschwerdeführerin soweit erforderlich in diesen Verhandlungen und im Übergang der Vertragsverhältnisse unterstützen (Abs. 3). Im Nachtrag zum Übertragungsvertrag wurde in Art. 4 Abs. 2 abermals festgehalten, dass die Beschwerdeführerin ab dem 1. Januar 2017 an Stelle der Gemeinden X.____ und Y.____ als Vertragspartnerin von Leistungsverträgen im Bereich der sozialen und beruflichen Integration auftritt. Bezüglich der durch die Beschwerdeführerin übernommenen Vertragsverhältnisse seien die Vertragspartner über die Vertragsübertragung orientiert. Aus dem Wortlaut der einschlägigen Artikel des Übertragungsvertrags und des Nachtrags zum Übertragungsvertrag geht somit hervor, dass die Vertragsparteien eine Übertragung des mit der Vorinstanz bestehenden Vertragsverhältnisses auf die Beschwerdeführerin vereinbarten. Eine Vertragsübertragung hat gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Übergang der Gesamtheit der Rechten und Pflichten aus und im Zusammenhang mit dem Vertrag zur Folge. Ein Dritter tritt mithin in die Position einer Vertragspartei ein und ersetzt diese.³⁸ Gestützt auf den Wortlaut der Artikel 4 des Übertragungsvertrags und des Nachtrags zum Übertragungsvertrag liegt auf der Hand, dass die Gemeinden und die Beschwerdeführerin eine Vertragsübertragung, d.h. den Übergang sämtlicher Rechte und Pflichten aus dem Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz, vereinbart haben.

5.4 Mit Blick auf die übrigen Vertragsbestimmungen lässt sich Folgendes festhalten: Der Betreff des Übertragungsvertrags und des Nachtrags zum Übertragungsvertrag, nämlich «Übertragung von Vermögen und Übergang von Rechtsverhältnissen» lässt darauf schliessen, dass die Vertragsparteien

³⁵ BVR 2010 S. 462 (VGE 23374 vom 31.8.2009) nicht publ. E. 7.4 mit Verweis auf BGE 111 II 284 E. 2; vgl. auch BGer 4A_633/2017 vom 23.5.2018 E. 2.3, 4A_68/2016 vom 7.11.2016 E. 5.2

³⁶ BGE 143 III 157 E. 1.2.2, 142 III 239 E. 5.2.1 (Pra 107/2018 Nr. 7), 140 III 134 E. 3.2, je mit weiteren Hinweisen

³⁷ Vgl. BGE 136 III 186 E. 3.2.1 (Pra 99/2010 Nr. 113); BGer 4A_82/2016 vom 6.6.2016 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen; Wolfgang Wiegand, a.a.O., Art. 18 OR N. 25

³⁸ Urteil des Bundesgerichts 4A_30/2017 vom 4. Juli 2017 E. 4.1.

einerseits eine Vermögensübertragung und andererseits den Übergang von Rechtsverhältnissen (mithin die Übertragung von im Übertragungsvertrag bezeichneten Verträgen) zu regeln beabsichtigen. Weiter bezweckt der Übertragungsvertrag gemäss Art. 1 Abs. 2 Klarheit in Bezug auf den Gegenstand und den Umfang der übertragenen Vermögenswerte und Rechtsverhältnisse zu schaffen. In Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 des Übertragungsvertrags und Art. 4 Abs. 2 des Nachtrags zum Übertragungsvertrag ist darauf zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin das Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz per 1. Januar 2017 vollumfänglich übernehmen wollte.

5.5 Aus den vorliegenden Unterlagen zu den dem Vertragsabschluss vorangegangenen Vertragsverhandlungen ist Folgendes zu entnehmen: Mit Schreiben vom 20. November 2015 legten die Gemeinden X.____ und Y.____ dar, dass die Projektkosten für das «Fusionsprojekt», d.h. die Gründung der Beschwerdeführerin aus bestehenden Mitteln, nur teilweise aus dem aktuellen Gesamtkredit und den Erträgen gedeckt werden könnten. Aus diesem Grund beantragten die genannten Gemeinden einen Kostenbeitrag der Vorinstanz für das laufende Jahr 2015 und das kommende Jahr 2016. Im Weiteren baten die Gemeinden darum, die Aussage zu bestätigen, dass die verbleibenden BIAS-Abgeltungsreserven auf die neue Trägerschaft übertragen werden können.³⁹ Mit Schreiben vom 18. Dezember 2015 legte die Vorinstanz dar, dass eine über den Leistungsvertrag hinausgehende finanzielle Beteiligung an den Aufwänden für die Fusionsarbeiten nicht gewährt werden könne, da beide Betriebe noch über beträchtliche BIAS-Reserven verfügten. Indessen wurde zugesichert, dass aus den Reserven die Kapitalbeiträge von je CHF 50'000.00 für die neu zu gründende A.____ finanziert werden könne. Weiter bestätigte die Vorinstanz, dass es möglich sei, allenfalls verbleibende Reserven in die neue Trägerschaft zu übertragen. Diese Auskunft erfolgte in Anwendung von Ziffer 3.5 der Rahmenleistungsverträge zwischen den Gemeinden und der Vorinstanz, wonach die Abgeltungsreserven grundsätzlich an die Vorinstanz zurückzuzahlen sind, wenn die Institution aufgelöst wird oder das Vertragsverhältnis nicht weitergeführt wird.⁴⁰ Aufgrund der Vertragsverhandlungen ist ersichtlich, dass sowohl die Gemeinden als auch die Vorinstanz davon ausgingen, dass das Vertragsverhältnis (gesamthaft) von der Beschwerdeführerin weitergeführt wird und damit auf sie übertragen wird; ansonsten hätte die Vorinstanz in Anwendung von Ziffer 3.5 der Rahmenleistungsverträge nicht auf die Rückforderung der Abgeltungsreserve verzichtet.

5.6 Nach dem Geschriebenen ist Folgendes festzuhalten: Es trifft zwar zu, dass die Beschwerdeführerin ihre Tätigkeit am 1. Januar 2017 aufgenommen und vorher keine Reserven gebildet hat. Indessen geht aus dem Wortlaut der Art. 4 des Übertragungsvertrags und des Nachtrags zum Übertragungsvertrag, den übrigen Vertragsbestimmungen sowie den Vertragsverhandlungen hervor, dass die Beschwerdeführerin mit den Gemeinden X.____ und Y.____ eine Vertragsübertragung bezüglich des

³⁹ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 1.1, Gesuch der Gemeinde Y.____ und X.____ zur Mitfinanzierung der Aufwände für die «Fusionsarbeiten» AMI X.____ und DWB Y.____ vom 20. November 2015

⁴⁰ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsverträge 2016 zwischen der Vorinstanz und der Gemeinde Y.____ und der Gemeinde X.____ Ziff. 3.5

Vertragsverhältnisses mit der Vorinstanz vereinbart hat. Damit sind sämtliche Rechte und Pflichten der Gemeinden X.____ und Y.____ aus dem Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz auf die Beschwerdeführerin übergegangen. Auch wenn die Beschwerdeführerin die Reserven nicht selbst gebildet hat, stellen diese gemäss Übertragungsvertrag und Nachtrag zum Übertragungsvertrag per Anfang 2017 Reserven der Beschwerdeführerin dar. Somit greift die Argumentation der Beschwerdeführerin, die Verrechnung scheitere in Anwendung von Art. 120 OR an der Identität der Parteien, zu kurz. Die übertragenen Reserven sind der Beschwerdeführerin in gleicher Weise anzurechnen, wie sie den Gemeinden X.____ und Y.____ angerechnet würden, wären sie noch Vertragspartei im Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz.

6. Zweckgebundenheit der Reserven

6.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die Darstellung, ihr seien die Reserven «zweckgebunden» übergeben worden, eine reine Parteibehauptung der Vorinstanz darstelle. Diese finde in den umfangreichen aktenkundigen Vereinbarungen zwischen den Gemeinden X.____ und Y.____ und der Beschwerdeführerin («Partnerschaftsvertrag» und «Vermögensübertragungsvertrag» vom 8. August 2016») keinerlei Stütze, da sich diese Vereinbarungen dazu gänzlich ausschweigen würden.

6.2 Es trifft zu, dass sich der Übertragungsvertrag und der Nachtrag zum Übertragungsvertrag nicht explizit dazu äussern, ob die Reserven «zweckgebunden» übertragen wurden. Indessen ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin per Anfang 2017 in das Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz eingetreten ist; damit übernahm sie die vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinden X.____ und Y.____ gegenüber der Vorinstanz. Die Beschwerdeführerin kann sich somit nicht darauf berufen, dass sich die Vereinbarungen zwischen ihr und den Gemeinden zur Frage der Zweckgebundenheit ausschweigen. Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob die Reserven frei verwendet werden dürfen oder nicht, sind die Vereinbarungen zwischen der Vorinstanz und den Gemeinden. Mit anderen Worten bedeutet dies: Sofern die Reserven gemäss den Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und der Vorinstanz zweckgebunden waren, so hat dies auch für die Beschwerdeführerin zu gelten.

6.3 Die in den Jahren 2012 bis 2016 gebildeten Abgeltungsreserven wurden unter dem Regime der damals geltenden Rahmenleistungsverträge gebildet. Daraus ist zu entnehmen, dass der auf Ende eines Geschäftsjahres nicht verwendete Anteil der Erträge aus Programmaktivitäten sowie Erträge aus nicht verwendeten Mitteln für den Leistungsbereich Steuerungs- und Koordinationsaufgaben des strategischen Partners einer speziellen Reserve (Abgeltungsreserven BIAS) zuzuweisen ist. Die Ver-

wendung dieser Reserven ist grundsätzlich gemäss dem in Ziffer 1.2. umschriebenen Zweck vorzunehmen und vorgängig mit der Vorinstanz abzusprechen.⁴¹ Daraus erhellt, dass die Abgeltungsreserven nicht frei verwendbar bzw. zweckgebunden sind.

6.4 Die zwischen 2012 und 2016 gebildeten Abgeltungsreserven in der Höhe von CHF 268'727.07 müssen gemäss den Rahmenleistungsverträgen aus nicht verwendeten Leistungsbeiträgen gebildet worden sein, ansonsten sie auf dem Abrechnungsformular nicht als Abgeltungsreserven aufgeführt worden wären.⁴² Weiter ist festzuhalten, dass die Abgeltungsreserven gestützt auf die Rahmenleistungsverträge 2016 nicht frei verwendet werden dürfen. Die Beschwerdeführerin war zu diesem Zeitpunkt zwar nicht Vertragspartnerin; da sie das Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz übernommen hat, gilt die Zweckgebundenheit indessen auch für sie.

6.5 In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin überdies geltend, dass die Vorinstanz die Rückforderungsansprüche nie geltend gemacht habe. Es müsse deshalb als vertrags- und treuwidrig bezeichnet werden, wenn seinerzeit (d.h. per Ende 2016) gegenüber den beteiligten Gemeinden aus unbekanntem Gründen von einem Rückfluss der Abgeltungsreserven abgesehen wurde und die Vorinstanz später nun auf diesen Entscheid zurückzukommen versuche. Zwischen der Vorinstanz und den Gemeinden war vertraglich vorgesehen, dass im Falle einer Weiterführung des Vertragsverhältnisses seitens der Vorinstanz keine Rückflussansprüche geltend gemacht werden müssen.⁴³ Vorliegend wurde das Vertragsverhältnis gestützt auf den Übertragungsvertrag durch die Beschwerdeführerin weitergeführt.⁴⁴ Es trifft somit nicht zu, dass die Vorinstanz von einem Rückfluss der Abgeltungsreserven aus «unbekanntem Gründen» abgesehen hat. Der Vorinstanz kann somit kein vertrags- und treuwidriges Verhalten vorgeworfen werden.

7. Zulässigkeit der Reservenverrechnung

7.1 Nachfolgend ist zu prüfen, ob die zwischen 2012 und 2016 gebildeten Abgeltungsreserven für die Reduktion von Staatsbeiträgen herangezogen werden können.

7.2 Per Anfang 2017 trat eine Gesetzesänderung bezüglich des Umgangs mit Überdeckungen in Kraft. So galt bis Ende 2016, dass die Leistungsverträge regeln, wie mit einer allfälligen Überdeckung umzugehen ist. Diese Bestimmung wurde Ende 2016 aufgehoben; seither enthält das SHG keine Regelung mehr für die Folgen von Überdeckungen. Diese werden seit Anfang 2017 einheitlich

⁴¹ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsvertrag 2016 Ziff. 3.4

⁴² Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 10.2, BIAS: Kostenzuteilung für Abrechnungsformular 2016

⁴³ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsvertrag 2016 Ziff. 3.5

⁴⁴ Vgl. oben E. 5

im StBG geregelt.⁴⁵ Entsprechend ist vorab zu klären, welches Recht auf den vorliegenden Sachverhalt zur Anwendung kommt.

7.3 Nach dem Grundsatz der Nichtrückwirkung sind wie erwähnt jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. des zur Rechtsfolge führenden Tatbestands Geltung haben.⁴⁶

7.4 Die vorliegend zu prüfende Verrechnung betrifft Abgeltungsreserven, welche vor 2017 gebildet wurden.⁴⁷ Der Sachverhalt hat sich demnach abschliessend unter altem Recht, d.h. zur Zeit als Art. 63 Abs. 2 SHG 2016 anwendbar war, abgespielt. Die Anwendung von Art. 15a StBG mittels echter Rückwirkung ist vorliegend nicht zulässig: Die Übergangsbestimmungen zum genannten Artikel halten einzig fest, dass die vor dem Inkrafttreten dieser Änderung abgeschlossenen Staatsbeitragsverträge und erlassenen Verfügungen an das neue Recht angepasst werden müssen, soweit und sobald die vertraglichen bzw. die verfügten Bestimmungen dies erlauben. Die Rückwirkung wurde somit nicht ausdrücklich angeordnet, zudem bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass eine solche vom Gesetzgeber klar gewollt gewesen wäre. Insofern erübrigen sich Ausführungen zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz zum Art. 15a StBG. Im Übrigen kann die Beschwerdeführerin in der Sache nichts zu ihren Gunsten ableiten, dass die Vorinstanz festhielt, die Anrechnung könne auch gestützt auf Art. 15a Abs. 3 StBG erfolgen. Die GSI hat als Rechtsmittelbehörde einzig zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung im Ergebnis rechtmässig und angemessen ist. Nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen steht es der GSI auch offen, ein im Ergebnis richtiges Verfügungsdispositiv zu schützen, wenn sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf falsche Rechtsgrundlagen stützt (sog. Substituierung der Begründung).⁴⁸

7.5 Nach dem Geschriebenen richtet sich die Verrechnung der Überdeckungen nach dem bis Ende 2016 geltenden Art. 63 Abs. 2 SHG 2016. Entsprechend regeln die Leistungsverträge, wie mit einer allfälligen Überdeckung umzugehen ist. Die Rahmenleistungsverträge 2016 halten diesbezüglich fest, dass die Verwendung der Reserven vorgängig mit der Vorinstanz abzusprechen ist. Zudem kann die Vorinstanz weitere Vorgaben zur Verwendung der Reserven erteilen und sie behält sich vor, die Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags heranzuziehen.⁴⁹ Demnach können die Reserven in der Höhe von CHF 268'727.05 gemäss vertraglicher Vereinbarung zur Reduktion des Staatsbeitrags 2019 herangezogen werden. Nicht relevant ist, dass die Reserven zwischen 2012 und 2016 gebildet wurden: Die vertragliche Vereinbarung sieht keine zeitliche Beschränkung vor, innert welcher die Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags herangezogen werden müssten.

⁴⁵ Zum Ganzen siehe oben E. 2.4

⁴⁶ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 13. September 2016 100.2015.211 E. 3.4.1 sowie oben E. 2.1

⁴⁷ Vgl. oben E. 4

⁴⁸ Vgl. BGE 122 V 6

⁴⁹ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsverträge 2016

7.6 Die Verrechnung der Abgeltungsreserven mit dem Staatsbeitrag 2019 erfolgte demnach in Anwendung der bis Ende 2016 geltenden gesetzlichen Grundlage, wonach die vertragliche Vereinbarung und damit die Rahmenleistungsverträge 2016 für die Verwendung dieser Reserven massgebend ist. Da die vertragliche Vereinbarung vorsah, dass die Vorinstanz die Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags heranziehen kann, erfolgte die Verrechnung zu Recht. Die Beschwerdeführerin war im Jahr 2016 zwar nicht Vertragspartei; sie hat diese Regelung trotzdem gegen sich gelten zu lassen, da sie sämtliche Rechte und Pflichten der Gemeinden X.____ und Y.____ aus dem Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz übernommen hat.⁵⁰

8. Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips

8.1 Die Vorinstanz begründet die Anrechnung der Abgeltungsreserven an den Staatsbeitrag 2019 in ihrer Verfügung vom 15. Juli 2020 vorderhand mit dem Subsidiaritätsprinzip. Dagegen bringt die Beschwerdeführerin vor, das Vorgehen der Vorinstanz widerspreche den offenkundigen Absichten des Gesetzgebers: Die von der Beschwerdeführerin erstellte Leistung werde nur teilweise abgegolten bzw. der ihr für die Leistungserstellung erwachsende Aufwand werde nur unvollständig gedeckt. Dies laufe der Ansicht des Regierungsrates zuwider, wonach der Leistungspreis für die Leistungserbringer mindestens kostendeckend sein müsse. Zudem sei das Vorgehen auch nicht prospektiv, sondern ausschliesslich rückwärtsgerichtet.

8.2 Die vorliegend anwendbare Bestimmung für die Verrechnung der Reserven findet sich in Art. 63 Abs. 2 SHG 2016.⁵¹ In Anwendung dieses Artikels wurde zwischen den Vertragsparteien vereinbart, dass die Vorinstanz die Reserven zur Reduktion des Staatsbeitrags heranziehen kann. Die Anrechnung der Reserven erfolgte damit nicht unmittelbar gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip. Indessen könnte gesagt werden, dass die genannte Vereinbarung zwischen den Parteien in Anwendung des im Sozialhilferecht vorherrschenden Subsidiaritätsprinzips getroffen wurde: Die Verrechnung von bereits geleisteten und nicht verwendeten Staatsbeiträgen mit zukünftig zu leistenden Beiträgen stellt sicher, dass die Finanzierung durch den Kanton nur in dem Umfang erfolgt, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG 2016). Den Ausführungen der Beschwerdeführerin, das Vorgehen der Vorinstanz widerspreche den Absichten des Gesetzgebers, kann somit nicht gefolgt werden. Insbesondere ist es der Beschwerdeführerin trotz der Verrechnung der Abgeltungsreserven möglich, die mit Leistungsvertrag definierten Leistungen kostendeckend zu erbringen. Auch aus dem Umstand, dass die Beiträge nach Möglichkeit prospektiv festgelegt werden sollen, kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten: Mit der Verrechnung der Re-

⁵⁰ Vgl. zum Ganzen oben E. 5

⁵¹ Vgl. zum Ganzen oben E. 7

serven wird nicht der Staatsbeitrag an sich reduziert, sondern lediglich mit bereits geleisteten Beiträgen verrechnet. Aus demselben Grund ist auch nicht zu prüfen, ob die Anrechnung von «Eigenmitteln» gemäss Art. 75 Abs. 2 SHG 2016 vorliegend angemessen ist.

9. Eingriff in die Eigentumsgarantie

Die Beschwerdeführerin sieht in der Verrechnung der Abgeltungsreserven eine Verletzung der nach Art. 26 BV bzw. Art. 24 KV verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsgarantie.⁵² Die Bestandesgarantie als Ausprägung der Eigentumsgarantie schützt die konkreten Vermögensrechte der Eigentümerin, d.h. das Recht, ihr Eigentum zu bewahren, zu nutzen oder zu veräussern.⁵³ Mit den Rahmenleistungsverträgen 2016 vereinbarten die Vertragsparteien, dass die gebildeten Abgeltungsreserven zur Reduktion des Staatsbeitrags herangezogen werden können. Betreffend die Abgeltungsreserven bestand somit von vornherein kein Schutz vor staatlichem Zugriff. Bereits aus diesem Grund liegt kein Eingriff in die verfassungsmässig gewährleistete Eigentumsgarantie vor. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich daher als unbegründet.

10. Höhe des Saldos aus dem Leistungsvertrag 2019

Der Beschwerdeführerin steht im Jahr 2019 grundsätzlich ein Staatsbeitrag von CHF 4'795'085.00 zu.⁵⁴ Davon wurden CHF 4'705'510.00 von der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin geleistet.⁵⁵ Die restlichen CHF 89'575.00 wurden gestützt auf Art. 63 Abs. 2 SHG 2016 und die vertragliche Vereinbarung in den Rahmenleistungsverträgen 2016 zu Recht mit bestehenden Abgeltungsreserven verrechnet. Somit hat die Vorinstanz korrekterweise verfügt, dass der Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 CHF 0.00 ergibt. Das Begehren der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei zu verpflichten, ihr für das Jahr 2019 einen Betrag von CHF 89'575.00 zu bezahlen, erweist sich demnach als unbegründet. Entsprechend ist auch dem Rechtsbegehren 4 der Beschwerdeführerin, wonach auf dem Betrag von CHF 89'575.00 Verzugszinsen zu 5% seit wann rechtens zuzusprechen seien, nicht zu folgen.

11. Verbuchung als der Reserven in einer speziellen Bilanzposition

Zu den per Anfang 2017 bestehenden Abgeltungsreserven von CHF 268'727.00 kommen im Jahr 2018 durch die Beschwerdeführerin erzielte Überdeckungen in der Höhe von CHF 35'481.00 hinzu. Die massgebende Höhe der Abgeltungsreserven vor der Schlussabrechnung 2019 beträgt somit

⁵² Vgl. Beschwerde IV/3.5/b)

⁵³ Vgl. BGE 131 I 333 (Pra 95/2006 Nr. 75) E. 3.1

⁵⁴ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 11.2, BIAS: Kostenzuteilung für Abrechnungsformular 2019

⁵⁵ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.2, Jahresleistungsvertrag 2019 Ziff. 3.5

CHF 304'208.00.⁵⁶ Von diesen CHF 304'208.00 werden entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens CHF 89'575.00 mit dem Staatsbeitrag 2019 verrechnet. Somit verbleiben Abgeltungsreserven in der Höhe von CHF 214'633.00. Diese sind gemäss den Rahmenleistungsverträgen einer speziellen Reserve («Reserven aus Überdeckung») zuzuweisen.⁵⁷ Somit hat die Vorinstanz zu Recht verfügt, dass die bestehenden Reserven in der Höhe von CHF 214'633.00 in der Jahresrechnung unter einer speziellen Bilanzposition («Reserven aus Überdeckung») auszuweisen sind.

12. Ergebnis

Die Beschwerde erweist sich nach dem Geschriebenen als unbegründet: Die von den Gemeinden X.____ und Y.____ gebildeten Abgeltungsreserven betrugen per Ende 2016 CHF 268'727.00. Diese Abgeltungsreserven wurden vertraglich auf die Beschwerdeführerin übertragen und sind der Beschwerdeführerin, da sie das Vertragsverhältnis mit der Vorinstanz per 1. Januar 2017 übernommen hat, anzurechnen. Die Verrechnung der Reserven mit dem Staatsbeitrag 2019 erfolgte zulässigerweise in Anwendung des Art. 63 Abs. 2 SHG 2016 sowie gestützt auf die Rahmenleistungsverträge 2016. Somit hat die Vorinstanz korrekterweise verfügt, dass der Saldo aus dem Leistungsvertrag 2019 CHF 0.00 beträgt. Schliesslich hat die Vorinstanz zu Recht angeordnet, dass die Reserven in der Höhe von CHF 214'633.00 in der Jahresrechnung unter einer speziellen Bilanzposition («Reserven aus Überdeckung») auszuweisen sind. Die Beschwerde ist damit als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

13. Kosten

13.1 Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV⁵⁸). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen vollumfänglich. Somit wird sie kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind pauschal festzulegen auf CHF 1'500.00.

13.2 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

⁵⁶ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 10.5, BIAS: Kostenzuteilung für Abrechnungsformular 2018

⁵⁷ Vgl. unpag. Vorakten, Reg. 12.1, Rahmenleistungsverträge 2016 bis 2018

⁵⁸ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

(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.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 20. August 2020 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten, festgelegt auf CHF 1'500.00, werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung erfolgt, sobald der Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Rechtsanwalt B.____, z. Hd. der 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 3 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.