

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 13. August 2024

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Streun

A. _____ AG

handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt ...und Rechtsanwalt Dr. ...

Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern

handelnd durch die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion,
Rechtsamt, Rathausplatz 1, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Gesuch um Abgeltung von Pflegekosten für die Jahre
2017-2020 und Mehrkosten Pflege im Zusammenhang mit Covid-
19-Massnahmen; Nichteintreten (Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und
Integrationsdirektion des Kantons Bern [GSI] vom 20. September 2023;
2023.GSI.710)



Prozessgeschichte:

A.

Die A._____ AG bezweckt die Erbringung von Dienstleistungen im Wohnbereich, insbesondere für das Leben im Dritten Alter. Sie betreibt schweizweit ... Wohn- und Pflegezentren, davon ... in Kanton Bern (Stand: Ende 2023). Am 31. August 2021 reichte sie beim Gesundheitsamt des Kantons Bern für mehrere ihrer Betriebe ein Gesuch um Entschädigung von COVID-19 bedingten Mehrkosten von total Fr. 429'309.-- ein. Überdies ersuchte sie am 20. September 2021 um Deckung sämtlicher sog. Pflegerestkosten für ... ihrer Betriebe für das Jahr 2020, ausmachend Fr. 2'739'259.--.

Nachdem das Gesundheitsamt mitgeteilt hatte, dass die eingereichten Unterlagen unzureichend seien und das Gesuch nicht beurteilt werden könne, beantragte die A._____ AG am 13. April 2022, es seien ihr (zunächst) für das Wohn- und Pflegeheim B._____ die COVID-19 bedingten Mehrkosten von Fr. 40'629.-- sowie die (übrigen) offenen «Restkosten Pflege» für die Jahre 2017 bis 2020 von insgesamt Fr. 374'584.-- zu vergüten. Weiter ersuchte sie darum, die Verfahren betreffend die anderen Betriebe im Kanton Bern bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Endentscheids über das Gesuch betreffend das Wohn- und Pflegeheim B._____ zu sistieren, worauf das Gesundheitsamt am 23. September 2022 diese Verfahren einstellte.

Am 2. Juni 2022 kam die A._____ AG der Aufforderung des Gesundheitsamts vom 5. Mai 2022 zur Einreichung verschiedener Unterlagen nur teilweise nach, weshalb das Gesundheitsamt sie am 6. Juli 2022 dazu anhielt, weitere (genau bezeichnete) Belege beizubringen. Dabei wies das Amt darauf hin, dass es bei nicht fristgerechter Einreichung der Unterlagen mangels Mitwirkung auf das Gesuch nicht eintreten werde. Mit Eingabe vom 12. August 2022 reichte die A._____ AG einige weitere Unterlagen ein und machte geltend, dass damit die für die Prüfung ihrer Ansprüche erforderlichen Belege vorlägen. Das Gesundheitsamt hielt am 21. Oktober 2022 fest, dass es zur sachgerechten Beurteilung auf die eingeforderten (aufgelisteten) Unterlagen angewiesen sei. Daraufhin beantragte die A._____

AG am 17. November 2022 die materielle Prüfung ihres Gesuchs, ohne weitere Dokumente vorzulegen.

Am 26. Januar 2023 trat das Gesundheitsamt auf das Gesuch vom 13. April 2022 betreffend Entschädigung von Mehrkosten im Zusammenhang mit COVID-19-Massnahmen sowie offener Pflegerestkosten für den Standort B._____ für die Jahre 2017-2020 nicht ein.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die A._____ AG am 27. Februar 2023 Beschwerde bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI). Diese wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 20. September 2023 ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 17. Oktober 2023 stellt die A._____ AG in der Sache die folgenden Anträge:

- «1. Der Beschwerdeentscheid der [GSI] vom 20. September 2023 und die Nichteintretensverfügung des Gesundheitsamtes vom 26. Januar 2023 seien aufzuheben und es seien der A._____ AG [...]
 - a. die COVID-19 bedingten Mehrkosten des Wohn- und Pflegeheims B._____ in ... von CHF 40'629.00 sowie
 - b. die offenen Restkosten Pflege für die Jahre 2017 bis 2020 des Wohn- und Pflegeheims B._____ in ... von CHF 374'584.00, zusammengesetzt aus
 - CHF 63'247.00 für das Jahr 2017
 - CHF 136'897.00 für das Jahr 2018
 - CHF 4'917.00 für das Jahr 2019 und
 - CHF 169'523.00 für das Jahr 2020,zu vergüten.
2. Eventualiter seien der Beschwerdeentscheid der [GSI] vom 20. September 2023 und die Nichteintretensverfügung des Gesundheitsamtes vom 26. Januar 2023 aufzuheben und die Sache zur materiellen Prüfung der Gesuche betreffend das Wohn- und Pflegeheim B._____ in ...
 - a. um Vergütung der COVID-19 bedingten Mehrkosten von CHF 40'629.00 sowie

- b. um Vergütung der offenen Restkosten Pflege für die Jahre 2017-2020 von CHF 374'584.00
an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.»

Mit Beschwerdeantwort vom 14. November 2023 beantragt die GSI die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Am 9. Januar 2024 hat sich die Beschwerdeführerin erneut zur Sache geäußert; dazu hat sich die GSI am 12. Februar 2024 vernehmen lassen. Die Beschwerdeführerin und die GSI halten in ihren weiteren Eingaben vom 20. März 2024 und 30. Mai 2024 bzw. vom 9. April 2024 an ihren Rechtsbegehren fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach – einzutreten.

1.2 Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das Rechtsverhältnis umstritten ist, welches mit der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid (Anfechtungsobjekt) geregelt wird (BVR 2020 S. 59 E. 2.2, 2017 S. 514 E. 1.2). – Mit Entscheid vom 20. September 2023 hat die GSI einzig beurteilt, ob das Gesundheitsamt zu Recht auf das Gesuch der Beschwerdeführerin um Entschädigung unge-

deckter Pflegerestkosten nicht eingetreten ist. Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Hauptantrag einen Entscheid in der Sache erwirken will (Rechtsbegehren 1), liegt dieses Begehren ausserhalb des Streitgegenstands, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit sie sich auf das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz beziehen sollte, genügt sie doch diesbezüglich den gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 22). Die Beschwerdeführerin beantragt weiter die Aufhebung der Verfügung des Gesundheitsamts vom 26. Januar 2023 (Rechtsbegehren 1 und 2 [je erster Teil]). Anfechtungsobjekt vor dem Verwaltungsgericht bildet jedoch allein der Entscheid der GSI vom 20. September 2023; dieser ist an die Stelle der Verfügung des Gesundheitsamts vom 26. Januar 2023 getreten (sog. Devolutiveffekt; statt vieler BVR 2022 S. 515 E. 1.7). Auf die Beschwerde kann somit auch insoweit nicht eingetreten werden.

1.3 Die Beurteilung von Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide, die ein Nichteintreten zum Gegenstand haben, fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 119 N. 35 mit Hinweis auf die Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 29.11.2010). Die Verhältnisse rechtfertigen indes eine Beurteilung in Dreierbesetzung (Art. 57 Abs. 6 GSOG).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Strittig ist, ob die Vorinstanz die Nichteintretensverfügung des Gesundheitsamts gestützt auf Art. 20 VRPG wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht zu Recht bestätigt hat.

2.1 Zur Mitwirkung der Parteien an der Sachverhaltsfeststellung ergibt sich in rechtlicher Hinsicht Folgendes:

2.1.1 Nach Art. 20 Abs. 1 VRPG hat an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, wer aus einem Begehren eigene Rechte ableitet. Für Gesuche um Staatsbeiträge, die der Kanton gewährt, wird die Mitwirkungspflicht im Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1) konkretisiert (vgl. Art. 20 Abs. 3 VRPG): Laut Art. 8 Abs. 1 StBG haben Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller der zuständigen Behörde alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen, ihr Einsicht in die Akten sowie den Zutritt zu den Betriebsstätten und den zur Aufgabenerfüllung benützten Räumlichkeiten zu gewähren. Art und Umfang der Mitwirkungspflicht richten sich im Einzelfall nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit; entscheidend ist, ob die Mitwirkung der betroffenen Person möglich und zumutbar ist (vgl. BVR 2016 S. 65 E. 2.3, 2009 S. 225 E. 3.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 50 und 108, Art. 20 N. 2). Daraus folgt, dass eine Partei nur zur Mitwirkung an jenen Beweismassnahmen verpflichtet ist, die zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts dienlich sein können (Krauskopf/Wyssling, in Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 13 N. 47). Eine Mitwirkungspflicht besteht insbesondere für das Beschaffen von Unterlagen, die nur die gesuchstellende Person liefern kann, und für die Abklärung von Tatsachen, welche diese besser kennt als die Behörde (BVR 2018 S. 139 E. 4.4.3, 2016 S. 65 E. 2.3). Nicht zumutbar ist die Mitwirkung an Beweismassnahmen, die zur Sachverhaltsfeststellung erkennbar nicht (mehr) dienlich sind, indem sie etwa Sachumstände betreffen, die für die Beurteilung nicht entscheidungswesentlich sind. Grenzen setzt auch unnötiger Verfahrensaufwand im Sinn weitschweifiger Beweisführung (BVR 1991 S. 50 E. 2b; Michel Daum, a.a.O., Art. 20 N. 5). Die Mitwirkung an der Beweisbeschaffung darf mithin nicht mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sein (Krauskopf/Wyssling, a.a.O., Art. 13 N. 47). Die Zumutbarkeit beurteilt sich nach den konkreten Umständen (Krauskopf/Wyssling, a.a.O., Art. 13 N. 48); gegenüberzustellen und abzuwägen sind dabei im Wesentlichen das Beweisinteresse einerseits und die mit der Mitwirkungspflichterfüllung einhergehende Belastung für die betroffene Partei andererseits (vgl.

etwa Christian Meyer, Die Praxis zu den Mitwirkungspflichten im Verwaltungsverfahren, in recht 2020 S. 57 ff., 64 f.; Auer/Binder, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 13 N. 36).

2.1.2 Gemäss Art. 20 Abs. 2 VRPG wird auf ein Begehren nicht eingetreten, wenn die mitwirkungspflichtige Partei die (zumutbare) Mitwirkung verweigert, es sei denn, an dessen Behandlung bestehe ein öffentliches Interesse. Mangelnde Mitwirkung, auf die mit einem Nichteintreten reagiert werden kann, muss sich dahin auswirken, dass ein entscheidender Sachumstand nicht (vollständig) erstellt werden kann (vgl. Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 1397; Auer/Binder, a.a.O., Art. 13 N. 36; Krauskopf/Wyssling, a.a.O., Art. 13 N. 88); es muss sich dabei mithin um etwas für das Rechtsverhältnis Tragendes, Wesentliches handeln (vgl. Christian Meyer, a.a.O., S. 69, wonach die «konstitutiven Elemente» betroffen sein müssen; vgl. auch VGE 2014/244 vom 27.10.2014 E. 3.2). Für die Nichteintretensfolge ist zudem vorausgesetzt, dass die Partei vorgängig auf die Rechtsfolge aufmerksam gemacht wurde und das Gesuch nicht aufgrund der bestehenden Aktenlage materiell behandelt werden kann (BVR 2016 S. 65 E. 2.8.1, 2009 S. 225 E. 3.1). Nach ständiger Praxisformel sind die Voraussetzungen eines Nichteintretens grundsätzlich streng zu handhaben (BVR 2016 S. 65 E. 2.8.1 mit Hinweisen; ebenso BGer 8C_588/2014 vom 11.5.2015 E. 6.1 [Pra 105/2016 Nr. 42]; Michel Daum, a.a.O., Art. 20 N. 9). Das Unterlassen notwendiger und zumutbarer Mitwirkung ist mithin nur mit Zurückhaltung durch einen Nichteintretensentscheid zu sanktionieren (vgl. Krauskopf/Wyssling, a.a.O., Art. 13 N. 90). Als alternative Rechtsfolge einer unterbliebenen Mitwirkung kann die Behörde allenfalls das Begehren mangels Beweisen auch materiell beurteilen (was in der Regel dessen Abweisung bedeutet; vgl. dazu und zu weiteren möglichen Folgen Christian Meyer, a.a.O., S. 68 ff.). Allerdings erscheint das Nichteintreten grundsätzlich dort gerechtfertigt, wo das (Gesuchs-)Verfahren durch Parteibegehren eingeleitet worden ist oder die Partei selbständige Begehren gestellt hat und die sachgerechte Behandlung des Begehrens in erster Linie in ihrem Interesse steht (Krauskopf/Wyssling, a.a.O., Art. 13 N. 85). Von der Nichteintretensfolge ist jedoch abzusehen, wenn die Regelung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses im öffentlichen Interesse liegt (vgl. zu diesen

seltenen Fällen etwa BVR 1991 S. 50 E. 2a; Michel Daum, a.a.O., Art. 20 N. 10; Auer/Binder, a.a.O., Art. 13 N. 37).

2.2 Die GSI erwog, die Beschwerdeführerin habe gewisse von der Vorinstanz eingeforderte Unterlagen unstrittig nicht eingereicht. Zu prüfen sei, ob angesichts der unterbreiteten Dokumente und der Beweisofferten weitere Unterlagen eingereicht werden müssten, um das Gesuch beurteilen zu können (E. 6.1). Die Abgeltung der offenen Pflegerestkosten erfordere zunächst, dass diese effektiv bestünden (Kostenwahrheit), was bedinge, dass «die Überleitung von der Kostenrechnung des Profitcenters in die gesamte Buchhaltung» der Beschwerdeführerin schlüssig und nachvollziehbar sei. Weiter müsse der Kanton in der Lage sein zu prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlich erbracht worden seien (Wirtschaftlichkeit; E. 6.2). Die Vorinstanz gelangte insoweit zum Schluss, anhand der Angaben der Beschwerdeführerin und der eingereichten Unterlagen liessen sich die vorerwähnten Aspekte nicht prüfen. Insbesondere könne nicht ergründet werden, welche Buchungen zwischen der Beschwerdeführerin und den Profitcentern getätigt worden seien: Aus dem eingereichten Umlageschlüssel für die Management Fee gingen lediglich die Schlüssel sowie die effektiven Zahlen für das Jahr 2017 für den Standort B. _____ hervor. In welchem Verhältnis die Schlüssel zu den Gesamtkosten stünden bzw. welche Anteile die übrigen Heime der Beschwerdeführerin tragen, sei nicht ersichtlich. Da ein Gesamtbezug nicht möglich sei und die Schlüsselwerte der übrigen Profitcenter fehlten, sei eine Plausibilisierung der auf den Standort B. _____ umgelegten Management Fee unmöglich; konkret bleibe offen, ob die Management Fee zwischen den Betrieben sachgerecht verteilt worden sei. Auch sei nicht ersichtlich, ob direkt bei der Beschwerdeführerin angefallene Erträge, welche die Management Fee senken würden, auf die Profitcenter umgelegt worden seien. Nicht zuletzt weise die Höhe der Pflegerestkosten grosse Schwankungen auf, die mit der Auslastung nicht korrelierten und aufgrund der vorhandenen Dokumente nicht erklärt werden könnten, so dass sich frage, ob sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Leistungserbringung entstanden seien. Die Beweisofferten der Beschwerdeführerin – Einsichtnahme in die Buchhaltung vor Ort, Zeugenbefragung/Einholen eines «Gutachtens» der C. _____ AG Treuhand und ihrer Revisionsgesellschaft bzw. deren Testierung der Kostenrechnung, der Bilanzen und Erfolgsrechnungen der Beschwerdeführerin – seien

untauglich bzw. vermöchten die umfassende Prüfung der eingeforderten, aber von der Beschwerdeführerin nicht eingereichten Unterlagen durch die fachkundige Erstinstanz nicht zu ersetzen (E. 6.4). Weiter erachtete die GSI die vom Gesundheitsamt eingeforderten Unterlagen – mit Ausnahme der Tätigkeitsanalysen für Profitcenter, die keine Pflegerestkostenabgeltung geltend machen, sowie des Anlagespiegels – für die Prüfung der Kostenwahrheit und der Wirtschaftlichkeit für geeignet und erforderlich (E. 6.5). Die Einreichung der Unterlagen hielt sie namentlich auch unter dem Blickwinkel des Geschäftsgeheimnisses für zumutbar; die privaten Interessen der Beschwerdeführerin vermöchten das erhebliche Interesse an der Überprüfung der Staatsbeiträge nicht zu überwiegen (E. 6.6). Schliesslich erkannte die GSI kein hinreichendes öffentliches Interesse an einer materiellen Beurteilung der beantragten Pflegerestkostenabgeltung, weshalb die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Gesuch eingetreten sei (E. 6.7).

2.3 Die Beschwerdeführerin stellt sich dagegen auf den Standpunkt, sie sei ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen, indem sie ihr Gesuch um Abgeltung der Pflegerestkosten mit zahlreichen Unterlagen belegt und zudem weitere Beweise offeriert habe (Rz. 33 f.). Die Vorinstanzen hätten es versäumt zu erläutern, welche konkreten, für die Berechnung des Anspruchs notwendigen Informationen fehlten (Rz. 35). Ohne jegliche inhaltliche Prüfung würden seitens der GSI Zweifel hinsichtlich des Vorhandenseins bzw. der Höhe der Pflegerestkosten angebracht, was nicht angehe; eine materielle Beurteilung hätte ergeben, dass die bemängelten Schwankungen nur scheinbar bestünden (Rz. 36 f., 40). Weiter könne die Plausibilität der Kostenrechnungen der Jahre 2017-2020 durch einen Blick auf die tabellarisch zusammengestellten Schlüsselparameter nachvollzogen werden. Darin werde Aufschluss gegeben über Belegung, Pflage tage, Pflegeminuten und Kosten pro Pflegeminute sowie über den «Verlauf der grossen Kostenblöcke über die Jahre» bzw. die «grössten Kostenpositionen, die umgelegt» würden (Rz. 41 ff., 62 ff.). Damit lägen die für die materielle Gesuchsbeurteilung notwendigen Unterlagen vor. Der GSI stehe nicht zu, Finanzkennzahlen sowie die Buchhaltung der Beschwerdeführerin einzusehen, soweit dies für die Ermittlung ihres Anspruchs auf Pflegerestkosten nicht notwendig sei (Rz. 49 f.). Die Behörde dürfe eine Prüfung des Anspruchs auch nicht mit der Begrün-

derung verweigern, es müsse (könne aber nicht) beurteilt werden, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlich erbracht würden: Abgesehen davon, dass eine Wirtschaftlichkeitskontrolle anhand der Dokumente möglich wäre, sei der Kanton anlässlich der Rechnungskontrolle gar nicht befugt, eine solche durchzuführen (Rz. 53 ff.). Zudem habe der Kanton die Pflegerestkosten so oder anders zu tragen, d.h. selbst wenn sie auf unwirtschaftlichen Pflegeleistungen beruhten; soweit Leistungserbringer unwirtschaftlich tätig seien, könne dies mit dem (zukünftigen) Entzug des Leistungsauftrags sanktioniert werden (Rz. 56 f.). Die Einhaltung des Grundsatzes der Kostenwahrheit könne (ebenfalls) anhand der eingereichten Unterlagen geprüft werden. Die Abrechnungen betreffend das Profitcenter Wohn- und Pflegeheim B._____ zeigten die im entsprechenden Betrieb tatsächlich entstandenen Kosten. Es sei dargelegt worden, dass keine Verrechnungen zwischen den Profitcentern stattfänden und daher keine Umlageschlüssel bestünden; hinsichtlich der Management Fee (für Gruppenleistungen des Konzerns) sei dokumentiert, wie diese auf die einzelnen Heime umgelegt werde (Rz. 53, 58 ff.). Allfällige Unklarheiten in Bezug auf die Management Fee oder Kostenschwankungen hätten punktuell abgeklärt werden können; deren Prüfung erfordere – auch mit Blick auf das (hier herabgesetzte) Beweismass – aber weder die behördliche Kontrolle der Gesamtbuchhaltung noch die Einsicht in die Kostenrechnungen der in anderen Kantonen gelegenen Pflegebetriebe (Rz. 61 ff.). Bei (hier ohnehin nicht gegebenem) Bedarf könne eine Plausibilisierung anhand der von der Beschwerdeführerin angebotenen, von einer Treuhandgesellschaft geprüften und validierten Kostenrechnung vorgenommen werden, zumal dies im Rahmen der Tarifberechnungen offenbar genüge (Rz. 69 ff.). Der Kanton wäre im Übrigen gar nicht in der Lage, die verlangten Unterlagen zu prüfen, verfüge er doch weder über die notwendigen Ressourcen noch über die erforderliche buchhalterische Fachkompetenz (Rz. 71 ff., 80). Schliesslich fehle ein öffentliches Interesse an einer behördlichen Prüfung der zusätzlichen Unterlagen (Rz. 79).

3.

3.1 In der Sache geht es um die Abgeltung von ungedeckten Pflegerestkosten nach Art. 25a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die

Krankenversicherung (KVG; SR 832.10); mithin steht eine Gesuchssache im Bereich der Leistungsverwaltung (Subventionen) in Frage, weshalb das Nichteintreten auf das Gesuch als Folge einer Mitwirkungspflichtverletzung grundsätzlich durchaus in Betracht fällt. Unstrittig ist zudem, dass die Beschwerdeführerin trotz Aufforderung des Gesundheitsamts verschiedene eingeforderte Unterlagen nicht eingereicht hat, so namentlich (vgl. Vorakten Gesundheitsamt, act. 3B, Fasz. 18 f.; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 6.1):

- Bilanz und Erfolgsrechnung revidiert 2017-2020 inkl. Ausweis EBITDA der A. _____ AG
- Profitcenter-Abrechnungen der gesamten A. _____-Gruppe inkl. der Tätigkeitsanalysen
- Kontoblätter der Abschreibungen und Rückstellungen 2017-2020 der A. _____ AG
- Sämtliche Umlageschlüssel inkl. Plausibilisierungen/Nachvollziehbarkeit 2017 - 2020
- Anlagespiegel der A. _____ AG
- Management Fees der Jahre 2018, 2019 und 2020

Auch hat das Gesundheitsamt die Beschwerdeführerin vorgängig förmlich auf die Rechtsfolge des Nichteintretens im Unterlassungsfall aufmerksam gemacht. Es ist sodann weder ersichtlich noch dargetan, dass der Beschwerdeführerin die Vorlage der eingeforderten Unterlagen (faktisch) nicht möglich wäre. Die Beschwerdeführerin stellt überdies nicht in Abrede, dass die streitbetroffenen Unterlagen im Rahmen der Prüfung des Anspruchs auf Abgeltung der Pflegerestkosten (potenziell) einen Beitrag zur richtigen und vollständigen Sachverhaltsfeststellung leisten könnten, und sie bringt auch nicht etwa vor, deren Herausgabe könne ihr insofern nicht zugemutet werden, als dies mit einem für sie übertriebenen Aufwand verbunden wäre. Die Beschwerdeführerin macht weiter nicht geltend, dass ein (überwiegendes) öffentliches Interesse an einem Entscheid in der Sache im Sinn von Art. 20 Abs. 2 VRPG besteht, das der Nichteintretensfolge entgegenstehen würde. Sie ist indes der Auffassung, dass die einverlangten Dokumente für die Beurteilung ihres Gesuchs nicht erforderlich seien und deren Einforderung auch aufgrund des Datenschutzes und ihrer berechtigten Vertraulichkeitsinteressen unverhältnismässig sei. Überdies bestreitet sie die Rechtmässigkeit des Nichteintretens als Folge ihrer Unterlassung der vorinstanzlich angeordneten

Mitwirkung, zumal die materielle Beurteilung ihres Gesuchs aufgrund der Aktenlage möglich sei.

3.2 Die Behörde muss den rechtserheblichen Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen feststellen; sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen, ohne an die Beweisanträge der Parteien gebunden zu sein (vgl. Art. 18 Abs. 1 und 2 VRPG). Rechtserheblich sind alle Tatsachen, die für den Verfahrensausgang wesentlich sind bzw. von denen abhängt, ob über die strittigen Fragen so oder anders zu entscheiden ist (Wiederkehr/Plüss, a.a.O., Rz. 1355, 1377; Auer/Binder, a.a.O., Art. 12 N. 2 f.; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 3, Art. 19 N. 1; BGE 143 II 425 E. 5.1; BVR 1991 S. 50 E. 3c). Die (typischerweise) verfügende Behörde hat sich vorab zu Beginn des Verwaltungsverfahrens daran zu orientieren, welche Tatsachen möglicherweise zum rechtserheblichen Verfahrensgegenstand gehören und somit Grundlage des Entscheids bilden können. Sie hat zu ermitteln, was mit einer ernstzunehmenden Wahrscheinlichkeit relevant und ausreichend ist, um zu einer sachlich zutreffenden Entscheidung zu führen (vgl. Kaspar Plüss, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 7 N. 11 ff.). Die Behörde kann und muss den Sachverhalt zwar in eigener Verantwortung feststellen und die sachdienlichen Beweismittel beiziehen (BVR 2013 S. 311 E. 5.4), indem sie bestimmt, welche Tatsachen mittels welcher Beweise zu belegen sind und wer diese zu beschaffen hat. Dabei kommt ihr ein weiterer Spielraum zu, der pflichtgemäss auszuüben ist (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 26; Christian Meyer, a.a.O., S. 63; Wiederkehr/Meyer/Böhme, VwVG Kommentar, 2022, Art. 12 N. 6). Ihre Untersuchungspflicht wird aber durch die vorerwähnte Pflicht der Partei zur Mitwirkung an der Sachverhaltsfeststellung relativiert bzw. ergänzt (vgl. vorne E. 2.1; BVR 2016 S. 65 E. 2.3). Der Inhalt dieser Mitwirkungspflicht wird von der verfahrensleitenden Behörde im Rahmen der Instruktion definiert (vgl. Auer/Binder, a.a.O., Art. 13 N. 7). Die Untersuchungspflicht dauert solange, bis über die rechtserheblichen Tatsachen hinreichende Klarheit besteht. Diese sind mindestens so weit abzuklären, dass sie im Rahmen des im konkreten Fall erforderlichen Beweismasses als erstellt gelten können (Kaspar Plüss, a.a.O., § 7 N. 25 f.). Verbleiben Zweifel an der Vollständigkeit oder Richtigkeit der bisherigen Sachverhaltserhebung, ist weiter zu ermitteln oder zur Mitwirkung anzuhalten, soweit von zusätzlichen

Beweismitteln oder -massnahmen neue entscheidungswesentliche Erkenntnisse zu erwarten sind (vgl. BGer 8C_831/2019 vom 13.2.2020 E. 3.2.1, 8C_701/2018 vom 28.2.2019 E. 4.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 26). Um zu beurteilen, ob ein Sachverhalt hinreichend feststeht und ein Beweis zur Klärung der Sachlage etwas beiträgt, hat die Behörde das Beweisergebnis im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung vorläufig zu würdigen (statt vieler: Kaspar Plüss, a.a.O., § 7 N. 18). Sie verfügt auch in diesem Zusammenhang über einen grossen Ermessensspielraum (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27 mit Hinweisen).

3.3 Welche Sachverhaltselemente massgeblich sind, ergibt sich aus den anwendbaren Rechtsnormen. Insoweit ist die Vorinstanz davon ausgegangen, dass die ersuchten Abgeltungen (einschliesslich der COVID-19 bedingten Mehrkosten) Pflegerestkosten im Sinn von Art. 25a KVG betreffen.

3.3.1 Nach dieser Bestimmung sind die Kantone verpflichtet, den nicht durch die Krankenversicherungen und die versicherten Personen getragenen Teil der Kosten der Pflegeleistungen, die aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs erbracht werden, im Rahmen der Restfinanzierung zu tragen (vgl. Art. 25a Abs. 1 und 5 KVG jeweils in den geltenden sowie den bis am 30.9.2020 [AS 2021 345] bzw. 31.12.2018 [AS 2018 2989] in Kraft stehenden Fassungen; BGE 144 V 280 E. 3.2.2, 138 I 410 E. 5 [Pra 102/2013 Nr. 62]). Dabei sind jene Kosten zu berücksichtigen, die durch versicherte Pflegeleistungen nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR 832.112.31; in der geltenden sowie der bis 31.12.2019 in Kraft stehenden Fassung [AS 2019 2145]) verursacht werden (vgl. Hardy Landolt, Pflegefinanzierung in a nutshell, 2021, S. 26 f.; derselbe, Handbuch Pflegerecht, 2023, S. 297). Zur transparenten Ermittlung der Pflegekosten sind die Pflegeheime verpflichtet, eine Kostenrechnung zu führen (Art. 50 i.V.m. Art. 49 Abs. 7 KVG). Darin sind die Kosten nach dem Leistungsort und dem Leistungsbezug sachgerecht auszuweisen, wobei die Kostenrechnung insbesondere die Elemente Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträger und die Leistungserfassung umfassen muss (vgl. Art. 9 Abs. 1 und

2 der Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung [VKL; SR 832.104]). Die dergestalt ausgewiesenen Kosten für die eigentlichen Pflegeleistungen dienen als Grundlage auch für die Restfinanzierung durch die Kantone bzw. Gemeinden (BGE 144 V 280 E. 6.2). Gemäss Art. 32 KVG müssen die Leistungen, deren Kosten die obligatorische Krankenpflegeversicherung übernimmt, wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein (Abs. 1). Die Wirksamkeit, die Zweckmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Leistungen werden periodisch überprüft (Abs. 2). Infolge des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebots von Art. 32 KVG wird das Gemeinwesen zur Übernahme der Restkosten nur insoweit verpflichtet, als diesen eine wirtschaftliche Leistungserbringung zugrunde liegt (BGE 147 V 450 E. 4.1). Nach bundesgerichtlicher Praxis muss der Kanton in der Lage sein zu prüfen, ob Pflegeleistungen wirtschaftlich im Sinn von Art. 32 KVG erbracht worden sind (BGE 144 V 280 E. 7.4.3; kritisch Hofstetter/Rey, Restkostenfinanzierung und Wirtschaftlichkeitskontrolle, in *Pflegerecht* 2018 S. 198 ff., insb. S. 206).

3.3.2 Weiter ging die GSI davon aus, auf kantonaler Ebene richte sich die Finanzierung der Pflegerestkosten nach den bis Ende 2021 in Kraft stehenden einschlägigen Bestimmungen der Sozialhilfegesetzgebung, d.h. dem Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) und der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111; vgl. angefochtener Entscheid E. 5.2 f.). Diese verpflichteten den Kanton (GSI), den Leistungserbringenden die nicht von den Sozialversicherungen und den Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfängern gedeckten Pflegekosten gemäss Artikel 25a KVG zu vergüten (aArt. 75a Abs. 1 SHG in der Fassung vom 16.12.2020 [BAG 21-001], in Kraft bis 31.12.2021 [BAG 21-121]). Im Bereich der stationären Pflege vergütete das Gesundheitsamt den Erbringenden und Erbringern von Leistungen die nicht gedeckten Pflegekosten der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger mit Wohnsitz im Kanton Bern abgestuft nach zwölf Pflegestufen (aArt 25a Abs. 1 SHV in der Fassung vom 30.6.2021 [BAG 21-057], in Kraft bis 31.12.2021 [BAG 21-122]). Die Leistungserbringenden müssen für ihre Leistungen folgende Angaben separat ausweisen: das Total der Pflegekosten der entsprechenden

Pflegestufe, den Finanzierungsanteil der Krankenversicherungen, den Finanzierungsanteil des Kantons und den Finanzierungsanteil der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers, unterteilt in Anteil Pflege und Anteil Hotellerie (aArt. 25a Abs. 2 SHV, in Kraft bis 31.12.2021 [BAG 21-122]).

4.

4.1 Strittig ist zunächst, ob das Gesuch nicht gestützt auf die Aktenlage materiell hätte behandelt werden können.

4.1.1 Wie ausgeführt, verfügen die Behörden sowohl bei der Erhebung und Abnahme von Beweisen und ihrer antizipierten Würdigung als auch bei der Ausgestaltung der Mitwirkungspflicht über einen grossen Spielraum (vgl. vorne E. 2.1 und 3.1). Weiter ist zu beachten, dass der Pflicht zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung im Ergebnis der Stellenwert einer Prozessvoraussetzung zukommt, wenn eine Missachtung zum Nichteintretensentscheid führt. Auch vor diesem Hintergrund darf die Klärung der Frage, ob eine materielle Beurteilung des Gesuchs anhand der bestehenden Akten möglich oder aber ausgeschlossen ist, nicht auf einer abschliessenden materiellen Würdigung der vorhandenen Unterlagen basieren, sondern hat – wie bei anderen doppelrelevanten Tagsachen auch (vgl. BGE 145 II 153 E. 1.4, 141 II 14 E. 5.1, 137 II 313 E. 3.3.3; für den Sozialversicherungsprozess BGE 135 V 373 E. 3.2 und BVR 2019 S. 558 E. 1.1.2; zum Ganzen Michel Daum, a.a.O. Art. 3 N. 23, 20a N. 39) – auf einer lediglich *vorläufigen* Würdigung zu beruhen. Es ginge umkehrt nicht an, wenn die Verwaltungsbehörde (und erst recht die Verwaltungsjustizbehörden) eine abschliessende Prüfung vornehmen und dadurch im Ergebnis gewissermassen faktisch eine Beurteilung in der Sache vornehmen würde(n), ohne aber darauf einzutreten (bzw. obschon die Verwaltungsbehörde in der Sache noch nicht entschieden hat; vgl. Corsin Bisaz, Nicht eintreten oder abweisen?, in ZBI 2023 S. 3 ff., 8; vgl. auch Christian Meyer, a.a.O., S. 69, wonach materielle Aspekte bei der Eintretensfrage nicht Verfahrensgegenstand bilden).

4.1.2 Die Gewährung der beantragten Staatsbeiträge setzt das Vorhandensein von Pflegerestkosten voraus. Wesentlich ist mithin der Nachweis ungedeckter Pflegerestkosten (Kostenwahrheitsprinzip), was von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird. Konkret stellt sich die Frage, ob anhand der aktenkundigen Unterlagen zum einen geklärt werden kann, dass es sich bei den geltend gemachten Pflegerestkosten des Wohn- und Pflegeheims B._____ tatsächlich ausschliesslich um solche handelt, die dem besagten Pflegeheim und dessen Bereich der Pflege zuzurechnen sind (bzw. korrekterweise nicht etwa anderen, nicht subventionierten Sparten wie etwa dem Hotelleriebereich); zum anderen fragt sich, ob dem Pflegeheim auch tatsächlich alle ihm zustehenden Erträge gutgeschrieben worden sind. Es ist folglich sicherzustellen, dass «keine Querfinanzierung von und an andere Leistungsbereiche» bzw. -träger erfolgt (vgl. Patricia Ruprecht, Pflegefinanzierung – Leistungsangebote im Überblick, in *Pflegerecht* 2022 S. 74 ff., 77). – Nach den Angaben der Beschwerdeführerin ist sie in einer Profitcenterstruktur organisiert. Als Profitcenter gilt allgemeinem (und unbestrittenem) Verständnis zufolge ein organisatorisch verselbständigter Teilbereich einer Unternehmung (ohne eigenständige Rechtsform), für welchen ein eigener Periodenerfolg ermittelt wird, um damit dessen Profitabilität zu beurteilen. Die Profitcenter-Organisation ermöglicht mithin die Ermittlung von Gewinn, Kosten, Ertrag und Rentabilität eigenverantwortlicher Betriebseinheiten eines Unternehmens. Dem leistenden Profitcenter werden demnach alle von ihm verursachten Kosten und alle von ihm generierten Erträge zugeschrieben, was bedingt, dass sie auf dieses umgelegt werden (soweit sie nicht ohnehin direkt auf seiner Stufe entstehen). Ein hinreichender Nachweis der Pflegekosten erfordert somit namentlich, dass eine verursachergerechte Zurechnung der Kosten- und Erlösbestandteile jedes einzelnen Profitcenters erfolgt.

4.1.3 Nach Einsicht in die Vorakten und nicht zuletzt auch mit Blick auf das Verhalten der Beschwerdeführerin im Verfahren ist überzeugend und im Rahmen der hier eingeschränkten Prüfung nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen zum Ergebnis gelangt sind, dass aufgrund der vorhandenen Unterlagen (die im Wesentlichen allein das Profitcenter Wohn- und Pflegeheim B._____ betreffen) nicht hinreichend zuverlässig festgestellt wer-

den könne, ob die geltend gemachten Pflegerestkosten (inkl. COVID-19 bedingte Mehrkosten) einzig die Pflege betreffen und ausschliesslich dem genannten Heim zuzuordnen sind. Allein durch Prüfung der vorhandenen Unterlagen, d.h. ohne (zumindest punktuelle) Einsichtnahme in die Bücher der Beschwerdeführerin zu Plausibilisierungszwecken, kann kaum abschliessend beurteilt werden, ob das Heim nicht (teilweise) mit Kosten belastet wurde, die ihm gar nicht oder die jedenfalls nicht dem subventionierten Bereich, sondern anderen Bereichen zuzuordnen wären. Mit Blick auf das (unstreitig) rechtlich relevante Kostenwahrheitserfordernis und die Vorgaben von Art. 9 VKL ist es folgerichtig, wenn die Vorinstanzen nicht allein auf die Behauptung der Beschwerdeführerin abzustellen bereit sind, wonach zwischen den verschiedenen Profitcentren oder Sparten keine Verrechnungen vorgenommen würden, weshalb hierfür auch keine Umlageschlüssel bestünden, und die Abrechnungen des streitgegenständlichen Heims einzig und allein die tatsächlich in diesem Betrieb entstandenen Kosten zeigten (so Beschwerde Rz. 59). Es überzeugt, wenn das Gesundheitsamt zur korrekten Kostenermittlung sowohl die Erlösallokation als auch die Gemeinkostensätze und Umlagen in einem gesamtheitlichen Kontext (mindestens) plausibilisieren will. Dies wäre selbst dann angezeigt, wenn sich aus den aktenkundigen Unterlagen keine derart weitgehenden Ungereimtheiten ergeben, wie sie nach der Beurteilung der GSI bestehen (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.4.2 ff.), und wenn für den Nachweis der ungedeckten Kosten aufgrund des «buchhalterischen Ermessens hinsichtlich [der] Kostenausscheidung» hier lediglich das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit gelten sollte (so Beschwerde Rz. 69), was in Frage zu stellen ist, jedoch nicht weiter thematisiert werden muss. Des Weiteren kann offen bleiben, ob im Rahmen der Beitragsgewährung eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung durchzuführen ist, wobei dies mit Blick auf die jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung (vorne E. 3.3.1 a.E.) jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.

4.1.4 Nach dem Gesagten ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass das Staatsbeitragsbegehren aufgrund der heutigen Aktenlage materiell nicht zuverlässig behandelt werden kann. Auch wenn bereits viele Unterlagen eingereicht worden sind (mit Eingabe vom 31.8.2021 reichte die Beschwerdeführerin im Gesuchsverfahren die Erfolgsrechnungen 2018-2020 für das

Pflegeheim B. _____ und sieben weitere Betriebe sowie zusätzliche Dokumente ein; Vorakten Gesundheitsamt, act. 3B, Fasz. 3; vgl. auch Eingabe vom 12.8.2022, Vorakten Gesundheitsamt, act. 3B, Fasz. 16 [Unterfasz. 31-53]), so erweist sich doch nicht als rechtsfehlerhaft, dass die GSI schloss, es würden weiterhin erhebliche Zweifel an der Vollständigkeit und Richtigkeit des rechtserheblichen Sachverhalts bestehen; dies gilt nicht nur hinsichtlich nebensächlicher Punkte (wie bspw. in Bezug auf eine einzige Rechnungsposition), sondern auch in Bezug auf für das Subventionsverhältnis grundlegende und wesentliche Aspekte.

4.2 Zu prüfen ist weiter, ob die Einforderung der einverlangten Unterlagen mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Strittig sind dabei namentlich Beweiseignung und -erforderlichkeit der Unterlagen, wie sie die Beschwerdeführerin laut vorinstanzlich bestätigter Mitwirkungsanordnung des Gesundheitsamts beizubringen hat.

4.2.1 Die GSI hat – abgesehen von den Anlagespiegeln und den Tätigkeitsanalysen jener Profitcenter, die von der nachgesuchten Restkostenabgeltung nicht betroffen sind – die Eignung und Erforderlichkeit der gemäss Schreiben des Gesundheitsamts vom 21. Oktober 2022 von der Beschwerdeführerin einzureichenden Unterlagen bejaht: Sie schloss, die Tätigkeitsanalyse des jeweiligen Pflegeheims (oder ein anderer belegbarer, repräsentativer und plausibler Verteilschlüssel) sei geeignet und erforderlich für die vorzunehmende Sachverhaltsklärung; hieran ändere der von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegte Verteilschlüssel des Kantons Aargau nichts, erlaube doch das darin festgehaltene Verhältnis zwischen Pflege, Hotellerie und Betreuung für ein anderes Pflegeheim keine Rückschlüsse auf entsprechende Relationen beim hier interessierenden Heim (angefochtener Entscheid E. 6.5.1). Sodann seien zur Prüfung der Kostenüberleitungen zwischen den Profitcentern und der Beschwerdeführerin bzw. zur Klärung der Einhaltung des Kostenwahrheitsprinzips für die Jahre 2017-2020 die vollständigen revidierten Bilanzen und Erfolgsrechnungen der Beschwerdeführerin «ohne Weiteres» erforderlich. Dasselbe gelte für sämtliche Umlageschlüssel inkl. Plausibilisierung/Nachvollziehbarkeit für die Jahre 2017 bis 2020 sowie bezüglich der Management Fees (E. 6.5.2 und 6.5.4). Schliess-

lich liessen sich die Anlagenutzungskosten nur anhand der ebenfalls einzureichenden Kontoblätter der Abschreibungen und Rückstellungen plausibilisieren, so dass auch diese für die Restkostenprüfung unabdingbar seien (E. 6.5.3). Für eine lückenlose Prüfung der Überleitung von der Kostenrechnung des Profitcenters in die gesamte Buchhaltung der Beschwerdeführerin seien schliesslich die Rechnungen sämtlicher Profitcenter notwendig (E. 6.5.4).

4.2.2 Die von der GSI als geeignet und erforderlich eingestuftten Unterlagen können zweifellos (potenziell) zur Feststellung des massgeblichen Sachverhalts beitragen. Sie lassen nicht nur einen Erkenntnisgewinn für die Frage der Einhaltung des Kostenwahrheitsprinzips und namentlich des Aspekts möglicher Quersubventionierungen erwarten, sondern sind generell geeignet, neue wesentliche Erkenntnisse zur Restkostenfinanzierung zu liefern. Dabei kann auch nicht gesagt werden, der rechtlich relevante Sachverhalt lasse sich mit anderen oder weniger weitreichenden Untersuchungsmassnahmen abklären. Die von der Beschwerdeführerin anstelle der verlangten Unterlagen angebotenen Beweise stellen jedenfalls die Beweiseignung der streitigen Unterlagen nicht in Frage und sind auch nicht als milderer Mittel zu betrachten: Weder ein Gutachten oder eine Prüfung der Buchhaltung durch eine Treuhand- oder Prüfgesellschaft noch eine Testierung der Kostenrechnung der einzelnen Profitcenter sowie der Bilanz und Erfolgsrechnung durch die Revisionsgesellschaft oder eine unabhängige Prüfungsstelle (Beschwerde Rz. 18, 34, 70, 78) lassen eine behördliche Prüfung gestützt auf die eingeforderten Unterlagen entbehrlich erscheinen. Bereits aufgrund des unterschiedlichen Prüfungsgegenstands (vgl. zur Prüfpflicht der Revisionsstelle Art. 728b Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220]) kann die angebotene Revisorenprüfung und -bestätigung die hier gebotene behördliche Sachverhaltsabklärung und Beweiswürdigung nicht ersetzen, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat (angefochtener Entscheid E. 6.4.5). Die Beweisofferte zur Testierung von Bilanz, Erfolgsrechnung und Kostenrechnungen der Beschwerdeführerin ist ebenso wenig zielführend; im Gegenteil ist es grundsätzlich Sache der Verwaltung, sich im Rahmen ihrer Pflicht zur Sachverhaltsabklärung (und Rechtsanwendung) von Amtes wegen selbst ein Bild über das Bestehen oder Nichtbestehen von Pfliegerestkosten zu verschaffen. Weiter fällt die angebotene «Prüfung vor

Ort» bzw. «Einsichtnahme in die Buchhaltung vor Ort» ausser Betracht, zumal dies – nach den schlüssigen Ausführungen der Vorinstanz – mit organisatorischen und personellen Schwierigkeiten verbunden wäre und insgesamt einen nicht hinnehmbaren Mehraufwand für die Verwaltung zur Folge hätte (vgl. Christian Meyer, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Diss. Luzern 2019, Rz. 375).

4.2.3 Schliesslich kann entgegen der Beschwerdeführerin nicht gesagt werden, es fehle an einem ausreichenden öffentlichen Interesse an der Prüfung der von ihr zurückbehaltenen Unterlagen, zumal der Kanton sicherzustellen hat, dass die Abgeltung nicht aufgrund tatsachenwidriger oder unvollständiger Information zu Unrecht ausgerichtet wird (vgl. BGE 138 I 331 E. 7.4.3.1). Das Beweisinteresse fällt hier umso gewichtiger aus, weil die Beurteilung der Abgeltungsberechtigung für Pflegerestkosten insofern über den strittigen Einzelfall hinausgeht, als vor dem Gesundheitsamt weitere Verfahren zur Pflegerestkostenfinanzierung für Heime der Beschwerdeführerin hängig sind (vgl. vorne Bst. A). Die zu erhebenden Sachverhaltsaspekte sind mutmasslich auch für diese (nach Abschluss des vorliegenden Staatsbeitragsverfahrens) weiterzuführenden Verfahren unmittelbar oder mittelbar bedeutsam, so namentlich in Bezug auf die Fragen der Quersubventionierung sowie Gewinn- und Verlustverschiebungen unter den verschiedenen Profitcentern. Jedenfalls hat die GSI im Zusammenhang mit der Zumutbarkeitsprüfung erwogen, die Beschwerdeführerin müsse die Unterlagen lediglich einmal einreichen. Zu beachten sind sodann auch die finanziellen Auswirkungen, die weit über das vorliegende Verfahren hinausreichen, beantragt doch die Beschwerdeführerin für die im Kanton Bern geführten Betriebe Pflegerestkostenabgeltungen von insgesamt Fr. 3'168'568.-- allein für das Jahr 2020 (angefochtener Entscheid E. 6.6.1; vorne Bst. A). Umgekehrt ist weder dargetan noch ersichtlich, inwiefern die Mitwirkung zu einer unerträglich grossen Belastung für die Beschwerdeführerin führen könnte. Da die von ihr einverlangten Unterlagen zur Bearbeitung ihres Gesuchs erforderlich sind, liegt auch keine datenschutzrechtliche Problematik vor (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 3 des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 [KD SG; BSG 152.04]).

4.3 Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, wenn die GSI schloss, die Beschwerdeführerin sei der ihr obliegenden Mitwirkungspflicht nicht im erforderlichen Mass nachgekommen. Trotz der gebotenen Zurückhaltung erweist sich sodann als rechtmässig, dass das Gesundheitsamt als Folge davon wie angekündigt auf das Gesuch um Erstattung von Pflegerestkosten nicht eingetreten ist. Insbesondere erscheint das Nichteintreten auf das Gesuch auch verhältnismässig. Dies gilt umso mehr, als es der Beschwerdeführerin – im Gegensatz zu einem gestützt auf die vorhandenen Akten materiellen Entscheid (der mutmasslich zum Nachteil der Beschwerdeführerin ausfallen dürfte) als alternative Folge der Mitwirkungspflichtverletzung – unbenommen sein dürfte, unter Vorlage der bislang nicht eingereichten Unterlagen erneut ein Gesuch zu stellen. Auch vor diesem Hintergrund kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie hätte durch die Bestätigung des Nichteintretensentscheids die Verfahrensvorschriften übermässig formalistisch gehandhabt und damit die Verfolgung des materiellen Rechts auf unhaltbare Weise erschwert oder den Rechtsweg (wider Art. 29, 29a i.V.m. Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) in unzulässiger Weise versperrt. Die GSI hat folglich die gegen die Nichteintretensverfügung des Gesundheitsamts gerichtete Beschwerde zu Recht abgewiesen (soweit sie darauf eingetreten ist). Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle stand.

5.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2). Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 6'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner (mit Eingabe vom 30.5.2024)

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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