



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Rathausplatz 1
Postfach
3000 Bern 8
+41 31 633 79 41 (Telefon)
+41 31 633 79 56 (Fax)
info.ra.gsi@be.ch
www.be.ch/gsi

Referenz: 2019.GEF.283 / ang

Beschwerdeentscheid vom 11. Juni 2024

in der Beschwerdesache

A.____

Beschwerdeführerin 1

vertreten durch Rechtsanwalt B.____

sowie

C.____

Beschwerdeführerin 2

D.____

Beschwerdeführerin 3

E.____

Beschwerdeführerin 4

F.____

Beschwerdeführerin 5

G.____

Beschwerdeführerin 6

H.____

Beschwerdeführerin 7

Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 handelnd durch ihre gesetzlichen bzw. statutarisch legitimierten Organe und vertreten durch Rechtsanwalt I.____

gegen

Amt für Integration und Soziales (AIS), vormals Alters- und Behindertenamt (ALBA),
Rathausplatz 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2018

(Verfügungen der Vorinstanz vom 3. Januar 2019)

I. Sachverhalt

- 1.** Die Beschwerdeführerinnen sind im Bereich der institutionellen Sozialhilfe, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Werkstatt und Sonderschule, tätig.
- 2.** Zwischen August und Oktober 2017 ersuchten die Beschwerdeführerinnen das damalige Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA, heute: Amt für Integration und Soziales [AIS]; fortan: Vorinstanz) um einen Betriebsbeitrag für das Jahr 2018. In der Folge konnten sich die Beschwerdeführerinnen und die Vorinstanz nicht über die Höhe der Abgeltung pro Leistungseinheit für das Jahr 2018 einigen. Grund für die Differenzen war die von der Vorinstanz für das Jahr 2018 neu eingeführte Bemessungsmethode zur Festsetzung der Leistungspreise pro abzugeltende Einheit. Die neue Bemessungsmethode sieht vor, dass die bei den Leistungserbringerinnen vorhandenen Eigenmittel bei der Festsetzung der Staatsbeiträge (in der Form von Leistungspreisen pro Einheit) berücksichtigt werden.
- 3.** Mit Schreiben vom 10. April 2018 stellte die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen die Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 mit den anhand der neuen Bemessungsmethode angepassten Leistungspreisen zu. Die Beschwerdeführerinnen wurden darauf hingewiesen, dass es der Vorinstanz an einer Grundlage für die weitere Abgeltung von erbrachten Leistungen fehle, sollten die Leistungsvereinbarungen (mit den angepassten Leistungspreisen pro abzugeltende Einheit) nicht unterzeichnet werden.
- 4.** Daraufhin unterzeichneten die Beschwerdeführerinnen die ihnen zugestellten Leistungsverträge für das Jahr 2018. Alle Verträge beinhalten die folgende Klausel: «Der hier vereinbarte Leistungspreis bildet die Grundlage für die Leistungserbringung und Abgeltung. Über den von der Leistungserbringerin darüber hinausgehend verlangten höheren Leistungspreis wird das ALBA auf Gesuch hin mittels Verfügung entscheiden».
- 5.** Mit einer gemeinsamen Eingabe vom 11. Mai 2018 haben die Beschwerdeführerinnen um Erlass einer anfechtbaren Verfügung für den nicht gewährten Anteil der Leistungspreise und damit um die über den Leistungsvertrag 2018 hinausgehenden Abgeltungen für die von ihnen erbrachten Leistungen ersucht.
- 6.** Am 3. Januar 2019 erliess die Vorinstanz gegenüber den Beschwerdeführerinnen je separate Verfügungen, mit denen teilweise leicht höhere Abgeltungen als in den Leistungsvereinbarungen 2018 gewährt wurden. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Festsetzung der Leistungspreiseinheiten ohne Berücksichtigung der vorhandenen Eigenmittel verlangten, wurden die Gesuche abgewiesen.

7. Gegen diese Verfügungen haben die Beschwerdeführerinnen am 4. Februar 2019 mit gemeinsamer Eingabe bei der damaligen Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF, heute: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI])¹ Beschwerde erhoben und folgende Rechtsbegehren gestellt:

- « 1. Die Verfügungen des Beschwerdegegners vom 3. Januar 2019 seien aufzuheben.
2. Den Beschwerdeführenden seien für das Jahr 2018 zusätzliche [sic!] jene Staatsbeiträge zu gewähren, welche sich ohne Berücksichtigung der vom Beschwerdegegner verfügungsweise angerechneten Eigenmittel ergeben (gemäss Liste der angerechneten Eigenmittel; Beilage 1).
3. Eventualiter sei die Sache an den Beschwerdegegner zurückzuweisen mit dem Auftrag, die zusätzlichen Staatsbeiträge zu ermitteln und darüber wiederum Verfügungen zu erlassen.
4. Den Beschwerdeführenden seien auf den zusätzlich zu leistenden Staatsbeiträgen Verzugszinsen zu 5% seit wann rechtens zuzusprechen.
- Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge »

8. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die Direktion leitete,² holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 11. März 2019 die Abweisung der Beschwerde.

9. Mit Beschwerdeentscheid vom 9. Juli 2020 hat die GSI die Beschwerde vom 4. Februar 2019 abgewiesen.

10. Dagegen haben die Beschwerdeführerin 1 am 12. August 2020 und die Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 am 10. August 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben.

11. Mit den beiden Urteilen des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320, beide vom 3. März 2023, hat das Verwaltungsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerden dahingehend gutgeheissen, als dass der Entscheid der GSI vom 9. Juli 2020 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die GSI zurückgewiesen wurde. In den genannten Urteilen hat das Verwaltungsgericht die Auslegung des Begriffs Eigenmittel sowie den Grundsatz, dass Überdeckungen im Rahmen der Festsetzung der Leistungsabgeltung als Eigenmittel anzusehen sind, bestätigt.³ Zu prüfen bleibt einzig die Angemessenheit der Anrechnung von Eigenmitteln respektive die Angemessenheit der angewendeten Methode. Dabei geht es letztlich um die Frage, welches Kapital einer Institution, die soziale Leistungsangebote erbringt, zugestanden werden soll, um ihre ökonomische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, ohne mit

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

² Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121)

³ Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 5.3 f.

dem bedarfswirtschaftlichen Auftrag, möglichst keine Überschüsse zu erzielen (und so übermässige Mittel in der Organisation anzuhäufen), in Konflikt zu geraten.⁴

12. Mit Instruktionsverfügung vom 24. April 2023 hat die Rechtsabteilung des Generalsekretariats⁵ die Verfahren im Beschwerdeverfahren 2019.GEF.283 vereinigt fortgesetzt und den Parteien Gelegenheit gegeben, sich zur Angemessenheit der angewendeten Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln zu äussern.

13. Mit Eingabe vom 19. Mai 2023 teilten die Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 mit, dass sie bereit seien, eine einvernehmliche Lösung zu suchen und gegebenenfalls einen Vergleich auch bezüglich den Folgejahren abzuschliessen. Nach Absprache seien auch die Beschwerdeführerin 1 sowie die Vorinstanz damit einverstanden.

14. Mit Instruktionsverfügung vom 23. Mai 2023 wurde die angesetzte Frist zur Einreichung einer Stellungnahme betreffend die Angemessenheit der angewendeten Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln ausgesetzt und eine Einigungsverhandlung angesetzt.

15. Am 21. August 2023 fand zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz eine Einigungsverhandlung statt. Die Parteien konnten sich nicht einigen, weshalb das Verfahren fortgesetzt wurde und die Parteien Gelegenheit erhielten, sich zur Angemessenheit der angewendeten Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln zu äussern.

16. Mit Eingaben vom 13., 16. und 18. Oktober 2023 reichten die Parteien ihre Stellungnahmen ein.

17. Mit Eingaben vom 23. und 30. November 2023 der Beschwerdeführerinnen sowie mit undatierter Eingabe der Vorinstanz reichten die Parteien ihre Schlussbemerkungen ein.

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

⁴ Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 6.4

⁵ 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 GSI, OrV GSI i.V.m. Art. 14a Direktionsverordnung vom 17. Januar 2001 über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (DeiDV GSI; BSG 152.221.121).

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Das Verwaltungsgericht hat mit den beiden Urteilen vom Nr. 100.2020.314 und 100.200.320 vom 3. März 2023 den Entscheid der GSI vom 9. Juli 2020 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die GSI zurückgewiesen.⁶ Damit ist die Streitsache wieder bei der GSI hängig. An den Eintretensvoraussetzungen hat sich seit dem Entscheid der GSI vom 9. Juli 2020 nichts geändert. Die Beschwerdeführerinnen sind zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

1.2 Die GSI prüft vorliegend einzig, ob die angefochtenen Verfügungen unangemessen sind (Art. 66 Bst. c VRPG⁷).⁸

2. Streitgegenstand

Anfechtungsobjekte sind die Verfügungen der Vorinstanz vom 3. Januar 2019. Gemäss den Urteilen des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 bleibt die Angemessenheit der angewendeten Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln zu prüfen.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1 Die Rüge der Unangemessenheit nach Art. 66 Bst. c VRPG betrifft einfache Fehler in der Ermessensbetätigung. Darin liegt nach dem System der Beschwerdegründe keine Rechtsverletzung (Art. 66 Bst. b VRPG im Umkehrschluss). Die behördliche Fehlleistung spielt sich in solchen Fällen in rechtlich zulässigem Rahmen ab. Denn Ermessen steht von vornherein nur innerhalb einer gesetzlichen Regelung offen. Die Kontrolle der Rechtsmittelbehörde geht hier grundsätzlich weit: Was nicht angemessen erscheint, kann sie aufgreifen (sog. Angemessenheitskontrolle).⁹ Die Behörde übt Ermessen aus, wenn sie gewisse Wahlmöglichkeiten hat, auf welche Weise sie dem zu beurteilenden Fall gerecht werden will. Der Handlungsspielraum kann darin bestehen, dass gesetzlich nicht vorgegeben ist, ob eine Anordnung ergehen soll (sog. Entschliessungsermessen). Der Gesetzgeber kann der Behörde aber auch offenlassen, was anzuordnen ist (sog. Auswahlermessen).¹⁰ Ermessensausübung handelt von Zweckmässigkeit (Opportunität), Sachgerechtigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns. Diese Anforderungen werden mit dem Ausdruck des pflichtgemässen Ermessens

⁶ Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023, Dispositiv-Ziff. 1

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

⁸ Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 6.4

⁹ Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 66 N. 62

¹⁰ Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 63

zusammengefasst. Übt eine Behörde ihr Ermessen nicht sachangepasst, d.h. unzumutbar aus, erweist sich ihre Verfügung als unangemessen im Sinn von Art. 66 Bst. c VRPG. In solchen Fehlleistungen liegen im Unterschied zu Ermessensrechtsfehlern einfache Ermessensfehler. Was pflichtgemässes Ermessen im Einzelnen heisst, hängt massgeblich vom konkreten rechtlichen Kontext ab. So sind beispielsweise bei der Ausübung von Einzelfallermessen andere Kriterien leitend als bei Entscheiden, die im Rahmen eines Gestaltungsspielraums (insb. Planung) durch «Wägen, Werten und Wählen» zu treffen sind. Richtungsweisend sind die in der gesetzlichen Ordnung niedergelegten Wertungen und die dort angelegten öffentlichen Interessen.¹¹ Ermessen wird den Behörden mitunter mit dem Auftrag eingeräumt, eine zumutbare Lösung zu treffen. Das Erfordernis der Zumutbarkeit gilt insbesondere im Planungsrecht. Ihm ist Genüge getan, wenn das planende Gemeinwesen ausgehend von den Zielen, Grundsätzen und Schranken der Raumplanungsgesetzgebung eine Lösung wählt, die geeignet ist, die angestrebte räumliche Entwicklung herbeizuführen.¹² Angemessenheitskontrolle bedeutet aber nicht, dass die angerufene Verwaltungsjustizbehörde ihr eigenes Ermessen anstelle desjenigen der verfügenden Behörde setzt. Sie greift korrigierend ein, wenn das Ermessen unrichtig ausgeübt worden ist, d.h. keine sachangepasste Lösung getroffen wurde, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen.¹³

3.2 Vorliegend hat das Verwaltungsgericht in den Urteilen Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 sowohl eine Über- als auch eine Unterschreitung des Ermessens und demzufolge eine Rechtsverletzung durch die Vorinstanz ausgeschlossen. Im Folgenden ist somit einzig zu prüfen, ob die Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln innerhalb des Ermessensspielraums angemessen ist. Hierfür ist in einem ersten Schritt die von der Vorinstanz angewendete Methode zu erläutern, um anschliessend zu prüfen, ob sich diese als angemessen erweist.

4. Angewendete Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln

4.1 Für das Jahr 2018 hat die Vorinstanz die Berechnung der Leistungsabgeltung gegenüber dem Vorjahr insofern angepasst, als dass sie bei der Festlegung der Leistungspreise erstmals Eigenmittel der leistungserbringenden Institutionen angerechnet hat. Für die Anrechnung von Eigenmitteln im Jahr 2018 stellte die Vorinstanz auf das Referenzjahr 2015 ab.

4.2 In einem ersten Berechnungsschritt hat die Vorinstanz die Differenz zwischen dem Ist- und dem Soll-Risikokapital berechnet, um zu eruieren, ob es einer Zuweisung zum Ist-Risikokapital bedarf, die von den anzurechnenden Eigenmitteln in Abzug zu bringen wäre. Als Ist-Risikokapital betrachtete die Vorinstanz einerseits die als Rückstellungen verbuchten kumulierten Überdeckungen und andererseits das Eigenkapital/Organisationskapital gemäss Kontenrahmen CURAVIVA, das auch Spenden

¹¹ Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 64

¹² Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 65

¹³ Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 66

und Legate umfasst. Als Soll-Risikokapital gelten 25 % des Gesamtaufwandes des Jahres 2015. Für Institutionen, die Leistungen in mehreren Bereichen der institutionellen Sozialhilfe erbringen, wurde das Ist-Risikokapital anhand des anteiligen Betriebsaufwands auf die Bereiche aufgeteilt.

Gesamtaufwand gemäss Kostenrechnung 2015 CURAVIVA Kontenklassen 3 und 4
Soll-Risikokapital 25 % des Gesamtaufwandes 2015
Ist-Risikokapital Rückstellungen der kumulierten Überdeckungen 2015 + Eigenkapital/Organisationskapital 2015
Differenz von Soll- zu Ist-Risikokapital

In einem zweiten Schritt hat die Vorinstanz die anzurechnenden Eigenmittel ermittelt, indem sie von der im Jahr 2015 erzielten Überdeckung die lineare Kürzung gemäss Entlastungspaket und eine all-fällige Zuweisung zum Risikokapital (falls das Soll-Risikokapital noch nicht erreicht war) sowie die freie Quote im Umfang von 2.5 % für Wohnheime respektive 5 % für Werkstätten des Gesamtaufwandes 2015 in Abzug brachte.

Nicht verwendete Staatsbeiträge im Jahr 2015 (erzielte Überdeckung) Staatsbeiträge 2015 + Betriebsertrag 2015 - Betriebsaufwand 2015
Abzüglich lineare Kürzung gemäss Entlastungspaket
Abzüglich Zuweisung Risikokapital Falls das Soll-Risikokapital noch nicht erreicht ist
Abzüglich freie Quote 2.5 % für Wohnheime respektive für Werkstätten 5 % des Gesamtaufwandes im entsprechenden Leistungsbereich 2015
Total anzurechnende Eigenmittel

Die Anrechnung von Eigenmitteln erfolgte letztlich als Reduktion des Leistungspreises pro Einheit im Leistungsvertrag für das kommende Jahr.¹⁴

4.3 Nachfolgend ist die Angemessenheit dieser Methode, insbesondere anhand der Rügen der Beschwerdeführerinnen, zu prüfen.

¹⁴ Vgl. angefochtene Verfügungen vom 3. Januar 2019 sowie Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 3.1 respektive E. 4.1

5. Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip

Die Beschwerdeführerinnen rügen mehrfach, die Berechnungsmethode erweise sich als willkürlich und unverhältnismässig. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht die Sache zur weiteren Behandlung zurückgewiesen hat, um sie unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit und Angemessenheit der verfügten Anrechnung von Eigenmitteln uneingeschränkt zu prüfen.¹⁵ Das Verwaltungsgericht hat die Berechnungsmethode sowohl auf Willkür als auch Verhältnismässigkeit geprüft (Rechtskontrolle und Rechtsanwendung von Amtes wegen gemäss Art. 80 und 20a Abs. 1 VRPG). Das Verwaltungsgericht hat keine Ermessensüber- oder -unterschreitung festgestellt und somit implizit auch die Verletzung des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips verneint. Aus diesen Gründen ist auf die genannten Rügen nicht weiter einzugehen.

6. Referenzjahr 2015

6.1 Bezüglich des Referenzjahres 2015 bringen die Beschwerdeführerinnen vor, dieses sei willkürlich und nicht repräsentativ. Zudem würden durch die Wahl eines vergangenen Jahres zwischenzeitliche Veränderungen unberücksichtigt bleiben. Sachgerechter wäre das Abstellen auf eine Referenzperiode von drei Jahren.¹⁶ Weiter beanstanden sie, dass das Abstellen auf vergangene Werte (hier des Jahres 2015) mit Blick auf aArt. 27 SHV¹⁷, der eine prospektive Festsetzung der Beiträge an die Leistungserbringenden verlange, unzulässig sei.¹⁸ Für die ökonomische Handlungsfähigkeit sei die prospektive Betrachtung erforderlich.¹⁹

6.2 Zum Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, die Staatsbeiträge seien entgegen der gesetzlichen Vorgabe nicht prospektiv festgesetzt worden, ergibt sich Folgendes: Die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger sind gemäss aArt. 75 Abs. 1 SHG²⁰ und aArt. 27 Abs. 1 SHV *nach Möglichkeit* prospektiv festzusetzen. Demnach sind die Beiträge nicht zwingend, sondern nur soweit möglich, prospektiv festzusetzen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die *Beiträge* nach Möglichkeit prospektiv festzusetzen sind. Über die Eckwerte, auf die für die Festsetzung abgestellt wird, sagen aArt. 75 Abs. 1 SHG und aArt. 27 Abs. 1 SHV nichts aus. Es ist selbstredend, dass diese – wie vorliegend – tendenziell in der Vergangenheit liegen dürften. Das Abstellen auf das Jahr 2015 spricht

¹⁵ Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 6.5

¹⁶ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 3, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 8

¹⁷ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) in der vorliegend massgeblichen Fassung vom 30. Juni 2020 (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 2.1)

¹⁸ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 4, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 9

¹⁹ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 3

²⁰ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) in der vorliegend massgeblichen Fassung vom 30. Juni 2020 (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 2.1)

demnach nicht per se gegen die Angemessenheit der Anrechnungsmethode und ist unter dem Blickwinkel der prospektiven Festsetzung der Leistungspreise nicht zu beanstanden.

6.3 Die Vorinstanz hat aus Gründen der Rechtsgleichheit auf das Referenzjahr 2015 abgestellt, da im Zeitpunkt der Festsetzung der Leistungspreise einzig die revidierten Abschlüsse für das Jahr 2015 für alle Institutionen vorlagen.²¹ Angesichts der Pflicht, die Institutionen rechtsgleich zu behandeln, ist das Abstellen auf das drei Jahre zurückliegende Jahr 2015, in welchem bei allen Institutionen der Jahresabschluss vorlag, sachlich begründet und zweckmässig. Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, das Abstellen auf eine dreijährige Referenzperiode wäre sachgerechter. Dies hätte jedoch zur Folge gehabt, dass die Vorinstanz für die Festsetzung der Leistungspreise auf den Durchschnitt der Jahre 2013, 2014 und 2015 und somit auf bis zu fünf Jahre zurückliegende Zahlen hätte abstellen müssen. Es wäre somit eine noch stärkere Rückwärtsbetrachtung nötig gewesen. Das Abstellen auf eine derart lange zurückliegende Referenzperiode und damit auch auf eine weniger aktuelle Datenbasis wäre, entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, weder sachgerechter noch zweckmässiger gewesen.

6.4 Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die im Jahr 2015 erzielten Überschüsse, die letztlich als Eigenmittel angerechnet wurden, den Beschwerdeführerinnen effektiv zur Verfügung standen. Hätten die Beschwerdeführerinnen im Jahr 2015 weniger Überschüsse erzielt, wäre ihnen entsprechend weniger Eigenmittel angerechnet worden, sie hätten aber auch weniger Überschüsse zur Verfügung gehabt. Ob die Überschüsse in den Vor- oder Folgejahren höher oder tiefer ausgefallen sind, ändert am Bestehen der Überschüsse im Jahr 2015 – selbst wenn diese aussergewöhnlich hoch gewesen sein sollten – nichts. Es ist somit sachgerecht und zweckmässig, diese direkt und nicht mittels eines Durchschnitts während mehreren Jahren anzurechnen.

6.5 Nach dem Geschriebenen ist die von der Vorinstanz gewählte Datenbasis, das Referenzjahr 2015, nicht zu beanstanden.

7. Höhe Soll-Risikokapital

7.1 Betreffend die Höhe des Soll-Risikokapitals von 25 % des Gesamtaufwandes führen die Beschwerdeführerinnen aus, es handle sich um eine willkürliche und untaugliche Maximalhöhe, die eine robuste und gesunde Organisation sowie deren Weiterführung verunmögliche. Für die Tätigkeiten am freien Markt seien genügend Reserven erforderlich, um auf kurzfristige Änderungen zu reagieren. Eine Untersuchung der Zewo²² zeige, dass zertifizierte Hilfswerke im Durchschnitt Reserven für sieben beziehungsweise zehn Monate hätten. Die Grenze von 25 % des Gesamtaufwandes sei auch nach Zewo

²¹ Vgl. angefochtene Verfügungen vom 3. Januar 2019 Ziff. B.5. (Beschwerdebeilage 2)

²² Die Zewo ist die Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Non-Profit-Organisationen

lediglich ein Minimalstandard. Für die Reaktion auf Marktschwankungen seien für die Beschwerdeführerinnen Reserven für mindestens zwölf Monate, sprich 100 % des Gesamtaufwandes, erforderlich. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin 1 keine gemeinnützige Organisation sei. Es sei deshalb fraglich, ob die NPO²³-Standards auf sie anwendbar seien.²⁴

7.2 Es gibt in der Schweiz weder eine juristische noch eine interdisziplinär allgemeingültige Definition der NPO.²⁵ Die meisten NPO sind durch die folgenden sechs Merkmale gekennzeichnet, die jedoch nicht in jedem Einzelfall zutreffen müssen:

- NPO bestehen unabhängig von einer Gewinnerzielungsabsicht. Finanzielle Überschüsse können nicht ausgeschüttet werden, sondern werden dem Organisationszweck zugeführt. Demzufolge stehen ideelle Sachziele und Werthaltungen für die Festlegung des Leistungsprogramms im Vordergrund.
- NPO erbringen Leistungen, die sich dem marktwirtschaftlichen Preisbildungsmechanismus entziehen. Häufig handelt es sich um unentgeltliche Leistungen für Hilfsbedürftige oder die breite Öffentlichkeit, die staatlich subventioniert oder mit privaten Spenden und Freiwilligenleistungen realisiert werden. Darüber hinaus können sie am Marktwettbewerb teilnehmen, tun dies aber allenfalls im Nebenerwerb.
- NPO erbringen ihre Leistungen häufig monopolistisch oder unter nur geringem Wettbewerbsdruck. Auf der anderen Seite bestehen häufig Konkurrenzbedingungen auf der Ressourcenbeschaffungsseite im Wettbewerb um staatliche Subventionierungen, um private Spenden sowie um freiwilliges und ehrenamtliches Engagement.
- NPO sind aufgrund des gemeinwohlorientierten Charakters ihrer Leistungen dazu in der Lage, Beiträge ohne Gegenleistung zu mobilisieren. Sie finanzieren sich über einen Mix von Leistungsentgelten, staatliche Subventionen, Spenden und Kapitalerträge. Arbeitsleistungen werden nicht nur von angestellten Mitarbeitenden, sondern auch von Ehrenamtlichen und freiwillig Engagierten erbracht.
- NPO sind in den meisten Fällen Personengemeinschaften, in denen die Mitglieder unabhängig von ihrem finanziellen Beitrag an der Entscheidungsfindung teilhaben. Die Beteiligung erfolgt basis- oder repräsentativ-demokratisch, auch wenn die Organisationen eine ausgeprägte Tendenz zur Oligarchiebildung zeigen.
- NPO organisieren sich mit fortschreitendem Wachstum föderal.²⁶

²³ Non-Profit-Organisation

²⁴ Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 9

²⁵ Jakob/Brugger/Humbel, Recht der Non-Profit-Organisationen in a nutshell, S. 1 f.

²⁶ Gmür/Lichtsteiner/Stuhlmann/Erpf/Andeßner, Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, 10. Auflage 2023, S. 11 ff.

7.3 Die Zewo setzt sich dafür ein, dass gemeinnützige NPO ihre Spenden zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich einsetzen. Dazu hat sie 21 Standards verabschiedet.²⁷ Eignungsvoraussetzungen für eine Zewo-Zertifizierung sind gemäss dem Eignungstest der Zewo, dass es sich bei der Organisation um eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz handelt, die steuerbefreit und bereits während zweier Jahre gemeinnützig tätig ist sowie umfassende Jahresberichte publiziert hat. Weiter muss die Organisation über eine revidierte Jahresrechnung nach den Empfehlungen zur Rechnungslegung für gemeinnützige NPO, Swiss GAAP FER 21, verfügen und sich hauptsächlich sozialen, humanitären oder soziokulturellen Aufgaben oder dem Umwelt-, Arten- oder Tierschutz widmen.²⁸

7.4 Vorliegend ist nicht abschliessend zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerinnen als NPO respektive als gemeinnützige NPO nach Zewo gelten. Allerdings ergibt sich aufgrund der oben genannten Merkmale und Eignungsvoraussetzungen der Zewo ohne Weiteres, dass die als Stiftungen organisierten Beschwerdeführerinnen erhebliche Parallelen zu NPO und insbesondere zu Zewo-zertifizierten gemeinnützigen NPO aufweisen. Bezüglich des Vorbringens der Beschwerdeführerin 1, sie sei keine gemeinnützige Organisation, ist darauf hinzuweisen, dass sie selbst auf ihrer Webseite angibt, dass sie eine steuerbefreite Stiftung mit gemeinnützigem Charakter sei.²⁹ Angesichts der bestehenden Parallelen zwischen den Beschwerdeführerinnen und Zewo-zertifizierten NPO ist es nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz für die Mindesthöhe des Soll-Risikokapitals an den Standards für Zewo-zertifizierte NPO orientiert hat, ohne jedoch die Standards eins zu eins auf die Beschwerdeführerinnen anzuwenden.

7.5 In Zewo-Standard Nr. 11 zu den Reserven wird ein Bestand von mindestens 25 % respektive höchstens 150 % des Jahres-Betriebsaufwandes als Soll-Risikokapital vorgegeben.³⁰ Die Vorinstanz hat die Grenze für die Anrechnung von Eigenmitteln auf ein Soll-Risikokapital von 25 % festgesetzt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Vorinstanz sämtliche Eigenmittel, die über diesem Soll-Risikokapital lagen, angerechnet hat. Die Deckung des Soll-Risikokapital war lediglich Voraussetzung, damit überhaupt Eigenmittel im Umfang der im Jahr 2015 erzielten Überdeckung angerechnet wurden. Die Vorinstanz hat demnach nicht das Ist-Risikokapital bei 25 % des Gesamtaufwandes plafoniert, sondern mit dem Soll-Risikokapital, das durch das Ist-Risikokapital gedeckt sein muss, einen Mindestbetrag als Grundvoraussetzung für die Anrechnung der im Jahr 2015 erzielten Überdeckung definiert. Dass Zewo-zertifizierte Hilfswerke – wie von den Beschwerdeführerinnen vorgebracht – im Durchschnitt über Reserven für sieben beziehungsweise zehn Monate verfügen, sagt nichts über die Notwendigkeit dieser Reserven aus. Es handelt sich dabei lediglich um das Ergebnis einer Zewo-Studie,

²⁷ Wer wir sind und was wir tun, einsehbar unter: <https://zewo.ch/de/ueber-die-zewo/> (letztmals abgerufen am 22. März 2024)

²⁸ Voraussetzungen klären, einsehbar unter: <https://zewo.ch/de/der-weg-zum-zewo-guetesiegel/eignungstest/> (letztmals abgerufen am 22. März 2024)

²⁹ Webseite der Beschwerdeführerin 1, einsehbar unter: https://www.A.____.ch (letztmals abgerufen am 22. März 2024)

³⁰ Zewo Standard 11, einsehbar unter: <https://zewo.ch/de/die-21-zewo-standards/> (letztmals abgerufen am 22. März 2024)

ohne dass sich die Studie zur Notwendigkeit dieser Reserven äussert.³¹ Gmür und Ziegler kommen in einem Forschungsbeitrag der Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management zum Schluss, dass sich die Höhe der Reserven durch Einnahmeschwankungen, die Abhängigkeit von wenigen Einnahmequellen oder die Finanzierung durch Privatspenden begründen lässt, wobei kleinere und ältere Organisationen tendenziell höhere Reserven aufweisen. Weiter neigen Organisationen, die auf Kleinspenden aus dem Massenmarkt angewiesen sind, aber auch stationäre Einrichtungen, die ihr Kapital häufig in Form von Sachanlagen binden, zur Reservenbildung. Organisationen aus der internationalen humanitären Hilfe und staatlich finanzierte Hilfswerke hingegen weisen unterdurchschnittliche Reservequoten auf.³² Daraus folgt, dass keine pauschale Aussage über den Bestand und die Notwendigkeit von Reserven von NPO möglich ist. Vorliegend werden die Beschwerdeführerinnen massgeblich von Staatsbeiträgen mitfinanziert. Die Finanzierung über Staatsbeiträge gibt den Beschwerdeführerinnen im Vergleich zu Organisationen, die vollständig auf Spenden angewiesen sind, eine erhebliche finanzielle Sicherheit. Zudem ist das Ziel von Staatsbeiträgen, dass diese zeitnah für den vorbestimmten Zweck verwendet werden. Dies entspricht auch dem bedarfswirtschaftlichen Auftrag, wonach längerfristig keine Überschüsse erzielt werden sollten.³³ Demzufolge ist es sachgerecht, die Reservebildung auf ein Minimum zu begrenzen, soweit dadurch die ökonomische Handlungsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen nicht beeinträchtigt wird. Indem die Beschwerdeführerinnen mindestens 25 % des Gesamtaufwandes eines Jahres decken können, ist es ihnen hinreichend möglich, auf kurzfristige Änderungen zu reagieren. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass nicht mit einem Ausfall der Staatsbeiträge zu rechnen ist, sodass die Reserven zusammen mit den laufenden Einnahmen aus Staatsbeiträgen deutlich mehr als 25 % des Gesamtaufwandes eines Jahres zu decken vermögen, selbst wenn andere Einnahmen wegbrechen würden oder unerwartet höhere Ausgaben zu decken wären. Wie die letzten Jahre gezeigt haben, haben die Beschwerdeführerinnen zwar ihr Ist-Risikokapital, konkret den Schwankungsfonds als Teil des Ist-Risikokapitals, reduziert,³⁴ allerdings ist nicht ersichtlich, inwiefern dadurch die Weiterführung ihrer Tätigkeiten, wie von den Beschwerdeführerinnen vorgebracht, in Gefahr geraten wäre. Nach dem Geschriebenen ist die von der Vorinstanz festgelegte Höhe des Soll-Risikokapitals von 25 % sachlich begründet und damit angemessen.

8. Differenzierung zwischen Leistungsbereichen

8.1 Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Berechnung des Soll-Risikokapitals aus mehreren Leistungsbereichen sei nicht sachgerecht, verfälsche die Ergebnisse und stehe im Widerspruch zur

³¹ Zewo-Studie und Rechner für Erwartungswerte, einsehbar unter: <https://zewo.ch/de/kennzahlen-fuer-npo/> (letztmals abgerufen am 22. März 2024)

³² Gmür/Ziegerer, Die Bildung finanzieller Reserven in spendensammelnden Organisationen, in: Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management VM 3/15, S. 51

³³ Blümle/Schauer, Wieviel «Eigenkapital» brauchen Nonprofit-Organisationen?, in: Der Schweizer Treuhänder 12/03, S. 1086

³⁴ Vgl. Beilage Vernehmlassung Vorinstanz vom 16. Oktober 2023

Praxis, für verschiedene Leistungsbereiche separate Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Auch die Schwankungsfondsbestände müssten je separat für die jeweiligen Leistungsbereiche behandelt und bei der Festlegung der Leistungspreise berücksichtigt werden. Andernfalls werde die Beurteilung der finanziellen Verhältnisse in den einzelnen Leistungsbereichen dadurch verfälscht, dass die Berechnung eines Gesamtaufwandes bzw. eines Gesamtbestandes an Schwankungsfondsmitteln der gesamten Institution als massgebende Referenzgrösse erklärt werde.³⁵ Die Beschwerdeführerin 1 rügt sodann, dies habe dazu geführt, dass der Stand des vorhandenen Risikokapitals respektive des Schwankungsfonds im Bereich heilpädagogische Schule falsch in die Berechnung übernommen worden sei. Anders als die Vorinstanz angenommen habe, habe das vorhandene Risikokapital in diesem Bereich nicht CHF 1'121'532.00, sondern CHF 224'221.00 betragen.³⁶

8.2 Betreffend die Rüge der Beschwerdeführerin 1, der Stand des vorhandenen Risikokapitals respektive des Schwankungsfonds im Bereich heilpädagogische Schule sei falsch übernommen worden, ist festzuhalten, dass sich das Ist-Risikokapital gemäss der von der Vorinstanz angewendeten Berechnungsmethode nicht nur aus dem Schwankungsfonds zusammensetzt, sondern aus den kumulierten Überdeckungen zuzüglich Eigenkapital/Organisationskapital. Der von der Beschwerdeführerin angegebene Betrag von CHF 224'221.00 bezieht sich ausschliesslich auf den Stand des Schwankungsfonds im Bereich heilpädagogische Schule und nicht auf den Anteil dieses Leistungsbereichs am gesamten Ist-Risikokapital. Dies zeigt die Beschriftung der von der Beschwerdeführerin 1 eingereichten Tabelle.³⁷ Die Rüge, für den Bereich heilpädagogische Schule sei eine falsche Berechnungsgrundlage beigezogen worden, ist somit unbegründet.

8.3 Hinsichtlich der Berechnung des Soll-Risikokapitals und der gerügten mangelnden Differenzierung zwischen den einzelnen Leistungsbereichen ist Folgendes festzuhalten: Den Berechnungsschemata der angefochtenen Verfügungen ist zu entnehmen, dass die Vorinstanz in einem ersten Schritt den Aufwand pro Leistungsbereich gemäss Kostenrechnung 2015 ermittelt und diesen getrennt nach Leistungsbereichen erfasst hat. Anschliessend hat die Vorinstanz die Aufwände der Leistungsbereiche zu einem Gesamtaufwand zusammengerechnet. Hiervon hat sie das Soll-Risikokapital (25 % des Gesamtaufwandes) für die zusammengefassten Leistungsbereiche berechnet. In einem zweiten Schritt hat die Vorinstanz das vorhandene Risikokapital ebenfalls zusammengefasst für die gleichen Leistungsbereiche erfasst, um dann die Differenz zwischen dem Soll- und dem Ist-Risikokapital zu berechnen.

Die Vorinstanz hätte diese Berechnung ebenso gut getrennt nach Leistungsbereichen durchführen können. Hierfür hätte sie in einem ersten Schritt den Aufwand pro Leistungsbereich ermittelt und an-

³⁵ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 7, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 7

³⁶ Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 7

³⁷ Beilage 1 der Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023

schliessend direkt das Soll-Risikokapital pro Leistungsbereich berechnet (entsprechend 25 % des Aufwandes des entsprechenden Leistungsbereichs). Hierbei ist zu beachten, dass die Soll-Risikokapitale der einzelnen Leistungsbereiche in der Summe gleich hoch sind, wie wenn das Soll-Risikokapital anhand des Gesamtaufwandes berechnet wird: 25 % des Gesamtaufwandes ist gleich hoch wie 25 % der Aufwände der einzelnen Leistungsbereiche in der Summe. In einem zweiten Schritt hätte die Vorinstanz das gesamte Ist-Risikokapital auf die einzelnen Leistungsbereiche aufgeteilt. Hierfür hätte sie geprüft, wie hoch der Anteil der Aufwände der einzelnen Leistungsbereiche am Gesamtaufwand beträgt und entsprechend diesen Anteilen das Ist-Risikokapital auf die Leistungsbereiche aufgeteilt, um schliesslich die Differenz zwischen dem Soll- und dem Ist-Risikokapital für die einzelnen Leistungsbereiche zu berechnen.

Da der Aufwand der einzelnen Leistungsbereiche im gleichen Verhältnis zum Gesamtaufwand steht wie der Anteil am Ist-Risikokapital der einzelnen Leistungsbereiche zum gesamten Ist-Risikokapital, ändert sich im Ergebnis nichts, wenn die Leistungsbereiche für die Berechnung zusammengefasst oder getrennt behandelt werden. Zusammengefasst bedeutet dies, dass der Grad der Deckung des Gesamtaufwandes gleich hoch bleibt, unabhängig davon, ob er für die einzelnen Leistungsbereiche oder für mehrere Leistungsbereiche zusammengefasst berechnet wird. Sodass es im Endeffekt – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen – keine Rolle spielt, ob das Soll-Risikokapital für die einzelnen Leistungsbereiche einzeln oder zusammen berechnet wird.

8.4 Zur besseren Nachvollziehbarkeit ist die obige Berechnung beispielhaft anhand der Zahlen der Beschwerdeführerin 1 in der folgenden Tabelle dargestellt. Bei der Beschwerdeführerin 1 hat die Vorinstanz den Leistungsbereich Wohnen und Ateliers mit dem Leistungsbereich Werkstätte zusammengefasst. In der folgenden Tabelle sind die Beträge sowohl getrennt nach Leistungsbereichen als auch zusammengefasst (Bereich Wohnen und Ateliers sowie Werkstätte) ersichtlich. Aus der letzten Zeile geht hervor, dass der Deckungsgrad stets gleich bleibt, unabhängig davon, ob das Soll-Risikokapital getrennt nach Leistungsbereichen oder zusammengefasst berechnet wird.

	Wohnen und Ateliers sowie Werkstätte zu- sammengefasst	Wohnen und Ateliers	Werkstätte	Heilpädagogi- sche Schule
Gesamtaufwand gemäss Kosten- rechnung 2015 in CHF	10'093'478	5'988'984	4'104'494	2'882'805
Anteil am Gesamtaufwand Wohnen und Ateliers und Werkstätte	100%	59%	41%	-
Soll-Risikokapital (25% des Aufwandes) in CHF	2'523'370	1'497'246	1'026'124	720'701
vorhandenes Risikokapital (IST) in CHF	3'927'789	2'330'561	1'597'228	1'121'532
Differenz von IST zu SOLL in CHF	1'404'420	833'315	571'105	400'831
Prozentuale Deckung Aufwand durch Ist-Risikokapital	39%	39%	39%	39%

8.5 Selbstverständlich ist durch diese Berechnung nicht auszuschliessen, dass das berechnete Ist-Risikokapital beispielsweise im Leistungsbereich 1 ganz oder mehrheitlich durch den Schwankungsfonds des entsprechenden Bereichs gedeckt ist, während das Ist-Risikokapital im Leistungsbe-
reich 2 ganz oder hauptsächlich durch das Eigenkapital/Organisationskapital gedeckt ist. Sinn und
Zweck der Deckung des Soll-Risikokapitals durch das Ist-Risikokapital ist, dass die Beschwerdefüh-
rerinnen bei einem Einbruch der Einnahmen ihren Betrieb aufrechterhalten können. Da die Beschwer-
deführerinnen als juristische Personen nicht nur mit einem Anteil ihres Risikokapitals für die einzelnen
Leistungsbereiche haften, sondern das gesamte Risikokapital für jeden Leistungsbereich zur Deckung
eines allfälligen Verlusts eingesetzt werden müsste, ist es sachgerecht, dass die Vorinstanz in ihrer
Berechnungsmethode keine Differenzierung zwischen den Leistungsbereichen bezüglich der Höhe
des Schwankungsfonds vorgenommen hat. Weiter ist es auch sachgerecht und zweckmässig für die
Zuteilung des Ist-Risikokapitals auf die einzelnen Leistungsbereiche auf den anteilmässigen Aufwand
am Gesamtaufwand abzustellen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es bei diesem Berechnungs-
schritt nicht um die konkrete Anrechnung von Eigenmitteln geht, sondern lediglich darum, zu prüfen,
ob die Beschwerdeführerinnen mit ihrem Ist-Risikokapital das Soll-Risikokapital decken können. Auch
unter diesem Blickwinkel ist es sachgerecht und zweckmässig, für die Prüfung, ob das Soll-Risikoka-
pital gedeckt ist, keine Differenzierung zwischen den Leistungsbereichen nach der Höhe der Schwan-
kungsfonds vorzunehmen. Für die konkrete Anrechnung von Eigenmitteln, für die auf die nicht ver-
wendeten Staatsbeiträge 2015 abgestellt wird, differenziert die Vorinstanz zwischen den einzelnen
Leistungsbereichen. Mit anderen Worten werden die in den einzelnen Leistungsbereichen nicht ver-
wendeten Staatsbeiträge nach den entsprechenden Abzügen den jeweiligen Leistungsbereichen als
Eigenmittel angerechnet.

8.6 Nach dem Geschriebenen ist die Berechnungsmethode auch hinsichtlich des Grads an Differenzierung zwischen den Leistungsbereichen sachgerecht und zweckmässig und steht nicht im Widerspruch zur Praxis, für die verschiedenen Leistungsbereiche separate Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

9. Unzulässiger Geldrückfluss

9.1 Die Beschwerdeführerinnen rügen, mit der Berechnungsmethode werde eine schematische Abschöpfung des Jahresgewinns anstelle einer angemessenen Berücksichtigung von Eigenmitteln bewirkt. Folglich werde das Verbot der Abschöpfung bzw. des Geldrückflusses gemäss IVSE³⁸-Reglement missachtet.³⁹ Dies sei umso problematischer, da die Institutionen aufgrund der Unsicherheiten und Risiken, die mit der Einführung der Subjektfinanzierung verbunden seien, über substanzielle Reserven verfügen müssten, um die finanziellen Auswirkungen bewältigen zu können.⁴⁰ Die Abschöpfung führe dazu, dass die Institutionen gezwungen seien, ihre erwirtschafteten und noch vorhandenen Reserven (Risikokapital und Schwankungsfonds) sukzessive für die Unterfinanzierung des im Rahmen des Leistungsvertrags bereitgestellten Angebots aufzuwerfen.⁴¹

9.2 Die Vorinstanz bringt dazu vor, mit dem Modell würden keine finanziellen Mittel abgeschöpft, sondern lediglich die Möglichkeiten verringert, weitere Überdeckungen im gleichen Rahmen wie in der Vergangenheit zu äufnen respektive das mögliche Wachstum der bereits bestehenden Reserven aus Überdeckungen zu dämpfen und zu reduzieren.⁴²

9.3 Vorliegend hat das Verwaltungsgericht allfällige Rechtsverletzungen geprüft und festgehalten, dass bei der Anrechnung von Eigenmitteln nicht die Rückforderung bereits gewährter Staatsbeiträge oder die Verrechnung erzielter Überdeckungen mit zukünftigen Staatsbeiträgen zu beurteilen sind.⁴³ Die Rüge, die Berechnungsmethode habe einen unzulässigen Geldrückfluss zur Folge, ist daher nicht zu hören. Weiter sind auch die Einführung des BLG⁴⁴ und allfällige damit verbundene finanzielle Auswirkungen für die Beurteilung der Angemessenheit der Anrechnungsmethode vorliegend nicht massgebend. Abgesehen davon, dass im jetzigen Zeitpunkt keinerlei Hinweise bestehen, dass sich die Subjektfinanzierung für die Beschwerdeführerinnen finanziell nachteilig auswirkt, ist es nicht Sinn und Zweck der Staatsbeiträge für das Jahr 2018, allfällige finanzielle Einbussen im Jahr 2024 auszugleichen.

³⁸ Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

³⁹ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 5

⁴⁰ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 9

⁴¹ Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 23

⁴² Schlussbemerkungen Vorinstanz (undatiert) S. 2

⁴³ Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 4.2 respektive E. 3.5

⁴⁴ Gesetz vom 13. Juni 2023 über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG; BSG 860.3)

10. Differenzierung Mittelherkunft Überdeckung 2015

10.1 Die Beschwerdeführerinnen bemängeln, dass das gesamte Jahresergebnis 2015 als Staatsbeiträge definiert werde. Es werde nicht differenziert zwischen der Herkunft der Gelder und folglich die Richtlinien der Vorinstanz «Umgang mit den Überdeckungen im Behindertenbereich» vom 28. November 2017 missachtet. Demnach solle die entwickelte Methode einzig die im Rahmen des Leistungsvertrags erwirtschafteten Überdeckung betreffen und damit das bestehende Eigenkapital/Organisationskapital nicht tangieren. Weiter seien die Gewinne im Bereich Werkstätte differenziert zu betrachten, dies sei nicht berücksichtigt worden.⁴⁵

10.2 Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass das Ziel der Anrechnung von Eigenmitteln im Sinne von aArt. 75 Abs. 2 SHG, aArt. 28 Abs. 2 SHV nicht (nur) die Anrechnung von nicht verwendeten Staatsbeiträgen umfasst, sondern dass Eigenmittel ganz grundsätzlich, d.h. unabhängig von der Mittelherkunft, in angemessenem Umfang angerechnet werden dürfen und müssen.⁴⁶ Dass hierbei keine Differenzierung zwischen der Herkunft der Gelder geboten ist, kann den Urteilen des Verwaltungsgerichts entnommen werden.⁴⁷ Dies gilt auch für den Bereich Werkstätte. Durch die Berücksichtigung des gesamten Jahresergebnisses 2015 wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips verhindert, dass die Beschwerdeführerinnen sämtliche Aufwände mit Staatsbeiträgen decken, ohne die Betriebserträge hierfür antasten zu müssen. Demnach ist es sachgerecht und zweckmässig, dass die Vorinstanz das gesamte Jahresergebnis bei der Anrechnung von Eigenmitteln berücksichtigt hat, ohne dabei zwischen der Mittelherkunft zu differenzieren.

10.3 Bezüglich des Verweises auf die Richtlinien der Vorinstanz «Umgang mit Überdeckungen im Behindertenbereich» sind die Beschwerdeführerinnen daran zu erinnern, dass es sich bei diesen Richtlinien nicht um gesetzliche Grundlagen handelt, auf die sie sich berufen können. Im Übrigen liegt auch kein Fall von Vertrauensschutz vor, dies hätte das Verwaltungsgericht im Rahmen der Rechtskontrolle feststellen müssen.

11. Bestand Schwankungsfonds

11.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, die ökonomische Handlungsfähigkeit sei nicht gewährleistet.⁴⁸ Dies würden die Entwicklungen zeigen. Gemessen am Gesamtaufwand der Beschwerdeführerin 2 im Jahr 2022 sei der stark reduzierte Schwankungsfondsbestand für die Finanzierung der

⁴⁵ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 5, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 10

⁴⁶ Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 5.3 ff.

⁴⁷ Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 5.3 ff.

⁴⁸ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 8, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 24

laufenden Kosten nur während etwa drei Wochen ausreichend. Der Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin 3 sei per Ende 2023 sogar ganz ausgeschöpft und der Schwankungsfonds der Beschwerdeführerin 1 reiche noch zur Deckung des Aufwands von fünf Wochen.⁴⁹ Die Beschwerdeführerinnen hätten nicht genügend Reserven für ihre Tätigkeit am freien Markt. Die Absicherung der Marktrisiken sei nicht gegeben. Ferner sei es ihnen mit einem geringen Schwankungs- bzw. Eigenkapitalbestand nur beschränkt möglich, Fremdkapital durch Aufnahme eines Kredits zu beschaffen.⁵⁰ Die effektive Finanzsituation sei unberücksichtigt.⁵¹ Damit werde auch eine längerfristige Planung verunmöglicht.⁵² Die Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 führen weiter aus, die Vorinstanz habe gegen ihr eigenes Ziel einer massvollen Behandlung verstossen. Die Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln sei nicht sachgerecht. In der Folge sei keine angemessene Abgeltung erfolgt. Die Definition eines maximalen Schwankungsfonds sei aufzuheben, um den Institutionen mehr Freiraum einzuräumen.⁵³

11.2 Die Vorinstanz bringt hierzu vor, die Jahresabschlüsse 2018 würden zeigen, dass die Beschwerdeführerinnen grossenteils weiterhin Überdeckungen realisiert hätten.⁵⁴

11.3 Zur Beurteilung, ob im Jahr 2018 Eigenmittel – konkret die Überdeckungen des Jahres 2015 – anzurechnen sind, hat sich die Vorinstanz nicht einzig auf den Schwankungsfonds (Rückstellung der kumulierten Überdeckungen) gestützt, sondern auf sämtliche vorhandene Eigenmittel (Ist-Risikokapital). Das Verwaltungsgericht hält hierzu fest, dass es sich rechtfertigt, den Schwankungsfonds, obschon er nicht dem freien Kapital zuzuordnen ist, im Rahmen der Festsetzung der Leistungsabgeltung als Eigenmittel anzusehen. Ist er doch in erster Linie zur Deckung künftiger Defizite des betreffenden Leistungsbereichs zu verwenden.⁵⁵ Der Schwankungsfonds ist somit nebst dem Eigenkapital respektive Organisationskapital ein Teil der Eigenmittel. Die Höhe des Schwankungsfonds, respektive wie lange mit dem Schwankungsfonds die laufenden Kosten gedeckt werden können, ist nach der von der Vorinstanz angewendeten Berechnungsmethode unerheblich für die Beurteilung der Anrechnung von Eigenmitteln. Entscheidend ist, ob mit den gesamten Eigenmitteln (Ist-Risikokapital), wozu auch der Schwankungsfonds gehört, 25 % des Gesamtaufwandes pro Jahr gedeckt werden kann. Die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, der Schwankungsfonds könne die laufenden Kosten nur noch während wenigen Wochen decken oder sei ganz ausgeschöpft, ist somit nicht massgebend für die Beurteilung, ob die ökonomische Handlungsfähigkeit gewährleistet ist. Entscheidend für die ökonomische Handlungsfähigkeit sind sämtliche vorhandenen Eigenmittel (Ist-Risikokapital). Inwiefern die Beschwerdeführerinnen mit ihren (gesamten) Eigenmitteln die laufenden Kosten gar nicht

⁴⁹ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 8, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 16 f.

⁵⁰ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 8

⁵¹ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 6, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 12

⁵² Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 6, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 24

⁵³ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 6

⁵⁴ Vernehmlassung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2023 S. 2 f.

⁵⁵ Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Nrn. 100.2020.314 und 100.2020.320 vom 3. März 2023 E. 5.4

oder nur während weniger Wochen decken können sollen, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführerinnen auch nicht dargelegt.

11.4 Aus dem Geschriebenen folgt auch, dass die Vorinstanz mit der für das Jahr 2018 angewendeten Anrechnungsmethode, entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, kein Maximum des Schwankungsfonds definiert hat, sodass sich die geforderte Aufhebung des angeblichen Maximums sowie eine weitere Auseinandersetzung mit der Höhe des Schwankungsfonds erübrigen.

11.5 Weiter haben die Beschwerdeführerinnen die behauptete Erschwernis bei der Aufnahme von Fremdkapital nicht nachgewiesen, obwohl die Vorinstanz nun seit über sechs Jahren Eigenmittel bei der Festsetzung der Leistungspreise berücksichtigt. Es ist sodann auch nicht ersichtlich, inwiefern sich derartige Schwierigkeiten stellen könnten, solange die Beschwerdeführerinnen über ein Ist-Risikokapital von mehr als 25 % des Gesamtaufwandes eines Jahres sowie über die gesicherten Einnahmen aus Staatsbeiträgen verfügen. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, weshalb den Beschwerdeführerinnen durch die beschriebene Anrechnung von Eigenmitteln eine längerfristige Planung verunmöglicht wird. Aus den obigen Ausführungen folgt, dass die Vorinstanz mit dem Soll-Risikokapital eine sachgerechte «Schwelle» für die Anrechnung von Eigenmitteln festgesetzt hat, die die effektive Finanzsituation der Beschwerdeführerinnen angemessen berücksichtigt. Indem die Beschwerdeführerinnen stets in der Lage waren, mittels den vorhandenen Eigenmitteln 25 % des Gesamtaufwandes eines Jahres zu decken, war die ökonomische Handlungsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen und damit auch die Absicherung von Marktrisiken sowie eine längerfristige Planung gewährleistet.

11.6 Schliesslich sind die von der Beschwerdeführerin 1 vorgebrachten mehrheitlich negativen Jahresergebnisse ab dem Jahr 2018 nicht allein massgebend für die Beurteilung der ökonomischen Handlungsfähigkeit.⁵⁶ Soweit ein ausreichend hohes Ist-Risikokapital besteht – was vorliegend der Fall ist – ist die ökonomische Handlungsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen selbst bei negativen Jahresergebnissen nicht gefährdet. Zudem ist es gerade das Ziel der Anrechnung von Eigenmitteln, die Erzielung von Überdeckungen einzudämmen respektive kumulierte Überdeckungen abzubauen, wobei ein Abbau von Überdeckungen zwangsläufig mit negativen Jahresergebnissen verbunden ist. Zudem hat die nun seit mehreren Jahren durchgeführte Anrechnung von Eigenmitteln für die Beschwerdeführerinnen zu keiner nachweislich existenzbedrohenden Situation geführt.⁵⁷

12. Entlastungspaket 2018

12.1 Weiter berufen sich die Beschwerdeführerinnen auf das vom Regierungsrat zuhanden des Grossen Rats verabschiedete Entlastungspaket 2018. Zielsetzung davon sei, im Behindertenbereich durch eine Reduktion hoher wiederkehrender Überdeckungen jährliche Einsparungen von insgesamt

⁵⁶ Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 16

⁵⁷ Vernehmlassung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2023 S. 2 f.

CHF 2.2 Mio. zu erreichen. Dieses Ziel sei bereits durch die Kürzung der Beiträge an die vorliegenden Verfahrensbeteiligten erreicht beziehungsweise übertroffen worden. Zudem solle die Entlastungsmassnahme nur hohe wiederkehrende Überdeckungen erfassen.⁵⁸

12.2 Die Vorinstanz bringt hierzu vor, das Modell sei unabhängig vom Entlastungspaket 2018 entwickelt worden und deshalb sei es auch nicht auf die Zahlen des Entlastungspakets angepasst worden.⁵⁹

12.3 Selbst wenn das Entlastungspaket Ausgangspunkt für die angemessene Anrechnung von Eigenmitteln gewesen sein sollte, war die Vorinstanz – unabhängig vom Bestehen des Entlastungspakets sowie dessen Zielerreichung – verpflichtet, in Anwendung der aArt. 75 Abs. 2 SHG und aArt. 28 Abs. 2 SHV Eigenmittel bei der Festsetzung der Leistungspreise angemessen anzurechnen. Die Beschwerdeführerinnen können folglich aus dem Erreichen der Zielsetzung gemäss Entlastungspaket 2018 nichts zu ihren Gunsten ableiten.

13. Gesamtbetrachtung der Anrechnungsmethode

13.1 Nachdem die einzelnen umstrittenen Elemente der Anrechnungsmethode auf ihre Zweckmässigkeit geprüft wurden, bleibt zu prüfen, ob die Anrechnungsmethode auch in ihrer Gesamtheit sachgerecht und zweckmässig, sprich angemessen, ist.

13.2 Die Berechnungsmethode der Vorinstanz berücksichtigt verschiedene unternehmerische Aspekte. So hat die Vorinstanz, bevor sie überhaupt eine Anrechnung von Eigenmitteln in Betracht gezogen hat, sichergestellt, dass die Beschwerdeführerinnen über ein gewisses Mindestkapital (Soll-Risikokapital) verfügen, um den Betrieb selbst bei ganzem oder teilweisem Wegfall von Einnahmen während mehreren Monaten weiterführen zu können. Die ökonomische Handlungsfähigkeit ist somit als Grundvoraussetzung für die Anrechnung von Eigenmitteln in der Berechnung enthalten. Erst wenn diese gegeben ist, hat die Vorinstanz geprüft, ob Eigenmittel anzurechnen sind. Hierfür hat sich die Vorinstanz auf die Anrechnung der Überdeckungen im Jahr 2015 als Eigenmittel beschränkt, selbst wenn das Ist- das Soll-Risikokapital bei einigen Beschwerdeführerinnen weitaus überstieg. Da angefochtene Verfügungen nicht zuungunsten der Beschwerdeführerinnen wegen Unangemessenheit geändert werden dürfen (Art. 73 Abs. 1 VRPG), kann vorliegend offenbleiben, ob es mit Blick auf den bedarfswirtschaftlichen Auftrag, möglichst keine Überschüsse zu erzielen und so übermässige Mittel in der Organisation anzuhäufen, angemessen gewesen wäre, zusätzlich zu den im Jahr 2015 erzielten Überschüssen auch Anteile des das Soll-Risikokapital übersteigenden Ist-Risikokapitals (zuungunsten der Beschwerdeführerinnen) als Eigenmittel anzurechnen.

⁵⁸ Stellungnahme Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 18. Oktober 2023 Ziff. 10, Stellungnahme Beschwerdeführerin 1 vom 13. Oktober 2023 Rz. 19 bis 24

⁵⁹ Schlussbemerkungen Vorinstanz (undatiert) S. 2

13.3 Dass die Vorinstanz die Anrechnungsmethode in den Folgejahren angepasst, insbesondere vereinfacht hat, hat nicht zur Folge, dass die vorliegend geprüfte Anrechnungsmethode für das Jahr 2018 deshalb als unangemessen zu qualifizieren ist.⁶⁰ Angemessenheitskontrolle bedeutet nicht, dass die angerufene Verwaltungsjustizbehörde ihr eigenes Ermessen anstelle desjenigen der verfügenden Behörde setzt. Sie greift nur korrigierend ein, wenn das Ermessen unrichtig ausgeübt worden ist, d.h. keine sachangepasste Lösung getroffen wurde, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen.⁶¹ Es ist somit nicht auszuschliessen, dass sowohl die Anrechnungsmethode für das Jahr 2018 als auch die Anrechnungsmethoden für die Folgejahre angemessen sind.

13.4 Zusammenfassend erweist sich die von der Vorinstanz angewendete Anrechnungsmethode für das Jahr 2018 auch in ihrer Gesamtheit als sachgerecht und zweckmässig. Sie erfüllt das Ziel und ist geeignet, Eigenmittel in angemessenem Umfang anzurechnen, ohne dabei die ökonomische Handlungsfähigkeit der Institutionen zu tangieren. Die Vorinstanz hat ihr Ermessen bei der Wahl der Anrechnungsmethode pflichtgemäss ausgeübt.

14. Ergebnis

Nach dem Geschriebenen ist die Methode der Vorinstanz zur Anrechnung von Eigenmitteln als angemessen zu qualifizieren. Demnach erweist sich die Beschwerde vom 4. Februar 2019 auch diesbezüglich als unbegründet und ist abzuweisen.

15. Kosten

15.1 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 GebV⁶²). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Anderen Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Für eine Instruktionsverhandlung wird zusätzlich eine Gebühr von CHF 150.00 bis 600.00 erhoben (Art. 20 Abs. 1 GebV i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV).

⁶⁰ Vgl. Schlussbemerkungen Beschwerdeführerinnen 2 bis 7 vom 30. November 2023 Ziff. 4

⁶¹ Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 66

⁶² Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

15.2 Vorliegend unterliegen die Beschwerdeführerinnen vollumfänglich. Somit werden sie unter solidarischer Haftung kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sowie die Kosten für die Instruktionsverhandlung vom 21. August 2023 sind pauschal festzulegen auf CHF 3'500.00.

15.3 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Behörden 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 Teilsatz 1 VRPG). Demnach hat die Vorinstanz keinen Anspruch auf Parteikostenersatz und es sind keine Parteikosten zu sprechen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 4. Februar 2019 wird abgewiesen
2. Die Verfahrenskosten und die Kosten für die Instruktionsverhandlung, festgesetzt auf CHF 3'500.00, werden den Beschwerdeführerinnen unter Solidarhaftung zur Bezahlung auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt nach Rechtskraft dieses Entscheides.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Rechtsanwalt B.____, z. Hd. der Beschwerdeführerin 1, per Einschreiben
- Rechtsanwalt I.____, z. Hd. der Beschwerdeführerinnen 2 bis 7, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Kopie an:

Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, z.H. Abteilungspräsidentin De Rosa, Speichergasse 12, 3011 Bern, per A-Post Plus

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.