



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

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

Referenz: 2019.GEF.283 / av, kr

## **Beschwerdeentscheid vom 9. Juli 2020**

in der Beschwerdesache

**A.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 1

**B.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 2

**C.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 3

**D.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 4

**E.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 5

**F.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 6

**G.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 7

**H.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 8

**I.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 9

**J.**\_\_\_\_

Beschwerdeführerin 10

**K.**\_\_\_\_

Beschwerdeführer 11

alle handelnd durch ihre gesetzlichen bzw. statutarisch legitimierten Organe und vertreten durch  
Rechtsanwalt L.\_\_\_\_

gegen

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

Vorinstanz

betreffend Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2018

(Verfügungen der Vorinstanz vom 3. Januar 2019)

## I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Die Beschwerdeführenden sind im Bereich der institutionellen Sozialhilfe im Sinne von Art. 58 SHG<sup>1</sup> im Kanton Bern tätig (insbesondere in den Tätigkeitsbereichen «Wohnen», «Werkstatt» und «Sonderschule»). Als solche erhalten sie nach Art. 74 ff. SHG vom Kanton Bern Abgeltungen für die von ihnen erbrachten Leistungen.

2. Zwischen August und Oktober 2017 ersuchten die 11 Beschwerdeführenden, je einzeln, beim Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA; fortan auch: Vorinstanz) um einen Betriebsbeitrag für das Jahr 2018. In der Folge konnten sich die Beschwerdeführenden – weiterhin je einzeln handelnd – und die Vorinstanz nicht über die Höhe der Abgeltung pro Leistungseinheit für das Jahr 2018 einigen. Grund für die Differenzen war – soweit in casu wesentlich – 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 Leistungserbringern vorhandene «Eigenmittel» bei der Festsetzung der Staatsbeiträge (in der Form von Leistungspreisen pro Einheit) berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsmethode führt – stark vereinfacht dargestellt – dazu, dass Leistungserbringer mit erheblichen Eigenmitteln tiefere Abgeltungen erhalten als Leistungserbringer mit geringen Eigenmitteln. Als Bemessungsgrundlage für die Eigenmittel hat die Vorinstanz das Jahresergebnis im «Referenzjahr 2015» herangezogen. Die Beschwerdeführenden erachteten die Berücksichtigung von Eigenmitteln bei der Beitragsfestsetzung und namentlich das Vorgehen der Vorinstanz, wonach das Jahresergebnis 2015 für die Bestimmung der Eigenmittel massgebend ist, als unzulässig. Auf die angewendete Methode zur Festsetzung der Beiträge ist in den Erwägungen im Detail einzugehen.

3. Mit Schreiben vom 10. April 2018 stellte die Vorinstanz den Beschwerdeführenden die Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 mit den anhand der neuen Bemessungsmethode angepassten Leistungspreisen zu. Die Beschwerdeführenden wurden darauf hingewiesen, dass es der Vorinstanz an einer Grundlage für die weitere Abgeltung von erbrachten Leistungen fehlen würde, sollten die Leistungsvereinbarungen (mit den angepassten Leistungspreisen pro abzugeltende Einheit) nicht unterzeichnet werden. Die Vorinstanz stellte in diesem Schreiben zudem in Aussicht, über den noch strittigen Anteil der Staatsbeiträge auf Gesuch hin eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

4. Daraufhin unterzeichneten die Beschwerdeführenden 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 darüberhinausgehend verlangten höheren Leistungspreis wird das ALBA\_

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

auf Gesuch hin mittels Verfügung entscheiden». Gleichzeitig mit der Retournierung der unterzeichneten Leistungsverträge 2018 kündigten die Beschwerdeführenden in separaten Schreiben an die Vorinstanz an, eine Verfügung über den strittigen Anteil der Leistungspreise bzw. der Abgeltung für die erbrachten Leistungen zu verlangen.

5. In einer gemeinsamen Eingabe vom 11. Mai 2018 haben sieben Beschwerdeführende, nunmehr anwaltlich vertreten, um Erlass einer anfechtbaren Verfügung für den nicht gewährten Anteil der Leistungspreise und damit um über den Leistungsvertrag 2018 hinausgehende Abgeltungen für die von ihnen erbrachten Leistungen ersucht. Sie machten im Wesentlichen geltend, bei der Festsetzung der Beiträge dürften Eigenmittel der Leistungserbringer nicht berücksichtigt werden.

6. Am 24. August 2018 wurden den Beschwerdeführenden, zur Gewährung des rechtlichen Gehörs, je separate Verfügungsentwürfe betreffend den noch strittigen Anteil der Beitragsgesuche für das Jahr 2018 zugestellt.

7. Mit gemeinsamer Eingabe vom 24. September 2018 nahmen 10 Beschwerdeführende zu den Verfügungsentwürfen Stellung. Im Wesentlichen hielten sie an ihrer Forderung fest, wonach die Leistungspreise bzw. die Abgeltungen pro Leistungspreiseinheit ohne Berücksichtigung der vorhandenen Eigenmittel festzusetzen seien.

8. Am 3. Januar 2019 erliess die Vorinstanz gegenüber den Beschwerdeführenden je separate Verfügungen, mit denen teilweise leicht höhere Abgeltungen (als in der Leistungsvereinbarung 2018 vorgesehen) gewährt wurden. Soweit die Beschwerdeführenden eine Festsetzung der Leistungspreiseinheiten ohne Berücksichtigung der vorhandenen Eigenmittel verlangt hatten, wurden die Gesuche abgewiesen.

9. Gegen diese Verfügungen haben die Beschwerdeführenden am 4. Februar 2019 mit gemeinsamer Eingabe bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF)<sup>2</sup> 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 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.*

<sup>2</sup> Seit dem 1. Januar 2020 Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI)

*Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge »*

**10.** Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die Direktion leitet,<sup>3</sup> holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 11. März 2019 die Abweisung der Beschwerde.

**11.** Mit Verfügung vom 25. April 2019 gewährte das Rechtsamt den Beschwerdeführenden Einsicht in die Vorakten der Vorinstanz (zwei Bundesordner).

**12.** Die Beschwerdeführenden reichten am 14. Mai 2019 eine Replik ein, in der sie an ihren bisherigen Rechtsbegehren festhielten.

**13.** Mit Duplik vom 27. Juni 2019 reichte die Vorinstanz fehlende Vorakten betreffend die Beschwerdeführenden 7 bis 10 ein und hielt an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

**14.** Am 26. September 2019 reichte die Vorinstanz, auf Aufforderung des Rechtsamts, Korrespondenzen mit den Beschwerdeführenden und die Allgemeinen Vertragsbedingungen zu den Leistungsverträgen 2018 zu den Akten. In die entsprechenden Dokumente wurde den Beschwerdeführenden mit Verfügung vom 27. September 2019 Einsicht gewährt.

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

## **II. Erwägungen**

### **1. Sachurteilsvoraussetzungen**

**1.1** Angefochten sind die Verfügungen der Vorinstanz vom 3. Januar 2019. Diese Verfügungen sind gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG<sup>4</sup> bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar (vgl. auch Art. 10 SHG und Art. 28 StBG<sup>5</sup>). Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 4. Februar 2019 zuständig.

**1.2** Über die Ablehnung (zusätzlicher) Staatsbeiträge ist durch Verfügung zu entscheiden (Art. 9 Abs. 2 StBG), auch wenn die Gewährung von Beiträgen an die Beschwerdeführenden grundsätzlich durch einen Leistungsvertrag erfolgt.<sup>6</sup> Die Vorinstanz hat über den strittigen Anteil der Abgeltungen für

<sup>3</sup> 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)

<sup>4</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

<sup>5</sup> Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

<sup>6</sup> BVR 2013 S. 227, E. 4, mit Bemerkungen von Bernhard Rütsche, S. 238 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 1.2

die Leistungserbringung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe demnach zu Recht auf dem Verfügungsweg entschieden. Der strittige Anspruch kann von den Beschwerdeführenden durch Beschwerde gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG geltend gemacht werden.

**1.3** Die Beschwerdeführenden sind als Adressaten der Verfügungen vom 3. Januar 2019 zur Anfechtung der sie betreffenden Verfügung, mit der ihr Gesuch um zusätzliche Staatsbeiträge (im Wesentlichen) abgewiesen wurde, befugt (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Zu beachten ist freilich, dass die Beschwerdeführenden nur (je) für sich selbst Rechte geltend machen können, nicht aber für andere Beschwerdeführende. Zur Befugnis mehrerer Personen, in einem Verfahren gemeinsam (eigene) Rechte geltend zu machen oder zu verteidigen, verweist Art. 13 VRPG auf die Vorschriften der ZPO<sup>7</sup>, die sinngemäss zur Anwendung gelangen. Im vorliegenden Fall treten die Beschwerdeführenden als einfache Streitgenossenschaft im Sinne von Art. 71 ZPO i.V.m. Art. 13 VRPG auf. Eine einfache Streitgenossenschaft ist zulässig, wenn Rechte und Pflichten beurteilt werden, die auf gleichartigen Tatsachen oder Rechtsgründen beruhen (Art. 71 Abs. 1 ZPO). Die Beschwerdeführenden erachten die für das Jahr 2018 angewendete Bemessungsmethode für die Festsetzung der ihnen zustehenden Abgeltungen (Leistungspreise pro abzugeltende Einheit) als unzulässig. Sie verlangen eine Festsetzung der Leistungspreiseinheiten ohne Berücksichtigung der bei ihnen vorhandenen Eigenmittel bzw. der im Referenzjahr 2015 erzielten «Überdeckungen». Die geltend gemachten Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge beruhen demnach auf identischen Rechtsgründen (Anspruch auf Beiträge für Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe) und auf gleichartigen Tatsachen (bei den Beschwerdeführenden vorhandene Eigenmittel bzw. «Überdeckungen» im Jahr 2015). Die Beschwerdeführenden konnten sich demnach als einfache Streitgenossenschaft konstituieren.

**1.4** Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.

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

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

## **2. Streitgegenstand**

**2.1** Angefochten sind elf Verfügungen der Vorinstanz vom 3. Januar 2019. Mit diesen Verfügungen wurden die Gesuche der Beschwerdeführenden um zusätzliche – d.h. über die abgeschlossenen

<sup>7</sup> Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272)

Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 hinausgehende – Staatsbeiträge (im Wesentlichen) abgewiesen. Soweit die Gesuche der Beschwerdeführenden um zusätzliche Staatsbeiträge von der Vorinstanz mit den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 teilweise gutgeheissen wurden – und damit für einen Teil der Beschwerdeführenden leicht höhere Leistungspreise pro Einheit festgesetzt wurden als in deren Leistungsvertrag für das Jahr 2018 vorgesehen ist – haben die Beschwerdeführenden keine fehlerhafte Rechtsanwendung durch die Vorinstanz gerügt. Die am 3. Januar 2019 verfügten, geringfügigen Beitragserhöhungen bzw. zusätzlichen Staatsbeiträge sind demnach ausser Streit gestellt.

**2.2** In einem gewissen Widerspruch zu dem soeben Ausgeführten steht das Rechtsbegehren Nr. 1 der Beschwerdeführenden, wonach die angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 aufzuheben seien. Würden die angefochtenen Verfügungen von der GSI aufgehoben, ohne gleichzeitig zusätzliche Staatsbeiträge (entsprechend dem Rechtsbegehren Nr. 2) zu gewähren, würden für die Abgeltung der von den Beschwerdeführenden erbrachten Leistungen abschliessend die in den Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 festgelegten Ansätze gelten. Im Ergebnis würde diesfalls eine Schlechterstellung der Leistungserbringer resultieren, was die Beschwerdeführenden nicht gewollt haben können. Das insoweit widersprüchliche Rechtsbegehren Nr. 1 der Beschwerdeführenden dürfte mit deren Verständnis zusammenhängen, wonach am 3. Januar 2019 «Leistungspreiskürzungen» verfügt worden seien.<sup>8</sup> Dieses Verständnis ist nach dem hiavor unter E. 2.1 Geschriebenen indessen nicht zutreffend: Strittig ist die Gewährung *zusätzlicher* Staatsbeiträge und nicht die Kürzung von Leistungspreisen. Soweit die Beschwerdeführenden davon ausgehen sollten, bei einer Aufhebung der angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 würden die von ihnen beantragten Beiträge bzw. Leistungspreise (ohne Berücksichtigung der vorhandenen Eigenmittel) gelten, wäre diese Auffassung unzutreffend. Massgebend wären in diesem Fall einzig die unterzeichneten Leistungsvereinbarungen.

**2.3** Wurden mit den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 keine Kürzungen verfügt, ist im vorliegenden Fall auch nicht über die Rechtmässigkeit einer Leistungspreiskürzung bzw. einer Staatsbeitragskürzung zu befinden. Die GSI hat vielmehr zu beurteilen, ob den Beschwerdeführenden bei korrekter Rechtsanwendung zusätzliche Abgeltungen bzw. höhere Leistungspreise pro Einheit zugestanden hätten als sie in den Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 vertraglich vereinbart wurden. Zwar hat auch die Vorinstanz in der elektronischen Korrespondenz mit den Beschwerdeführenden im Vorfeld zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen zuweilen den Begriff «Leistungskürzung» verwendet.<sup>9</sup> Dies ändert aber nichts daran, dass mit den angefochtenen Verfügungen in rechtlicher Hinsicht eben keine Kürzungen angeordnet wurden, sondern Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge abgewiesen wurden. Bei den angefochtenen Verfügungen handelt es sich denn auch um sog. «nega-

<sup>8</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.1, S. 4

<sup>9</sup> So namentlich in den aktenkundigen E-Mails des Revisors/Controllers der Vorinstanz an die Leistungserbringer im Jahr 2017.

«positive» bzw. verweigernde Verfügungen, mit denen ein Begehren abgewiesen wurde, und nicht um «positive» bzw. gestaltende Verfügungen. Negative Verfügungen lassen die materielle Rechtslage unberührt, wirken also neutral; weder werden Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben noch der Bestand, der Nichtbestand oder der Umfang von Rechten und Pflichten festgestellt.<sup>10</sup> Eine Leistungskürzung würde rechtlich vorliegen, wenn mit den Verfügungen vom 3. Januar 2019 bereits zugesicherte bzw. vertraglich festgelegte Staatsbeiträge an die Beschwerdeführenden gekürzt worden wären. Dies ist nicht der Fall.

**2.4** Im vorliegenden Fall ist – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden<sup>11</sup> – auch nicht über eine Rückforderung von Staatsbeiträgen oder über die Verrechnung von «Überdeckungen» mit zukünftigen Staatsbeiträgen nach Art. 15a Abs. 3 StBG zu befinden. Wiederum trifft es zwar zu, dass die Vorinstanz zuweilen die in Art. 15a StBG verwendete Terminologie «Überdeckung» in Zusammenhang mit den bislang gewährten Staatsbeiträgen an die Beschwerdeführenden verwendet hat (so namentlich auch unter Ziff. B.5. der angefochtenen Verfügungen). Im Dokument «Umgang mit den Überdeckungen im Behindertenbereich» vom 28. November 2017, in welchem die neue Methode für die Festlegung der Staatsbeiträge von der Vorinstanz erläutert wird, wird sogar explizit auf Art. 15a StBG als einschlägige Rechtsgrundlage für die neue Festsetzung der Leistungspreise hingewiesen. In den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 – und nur diese legen den Streitgegenstand fest – hat die Vorinstanz aber ausdrücklich festgehalten, dass sich die Abweisung der Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge nicht auf Art. 15a StBG stützt, sondern auf die einschlägigen Bestimmungen des SHG.<sup>12</sup> Im Dispositiv der angefochtenen Verfügungen wird folgerichtig nicht die Rückforderung geleisteter Beiträge infolge «Überdeckungen im Jahr 2015» oder die Verrechnung von Rückforderungsansprüchen mit den Staatsbeiträgen für das Jahr 2018 geregelt. Vielmehr wurden die Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge *abgewiesen*, womit rechtlich einzig die Rechtmässigkeit der Beitragsfestsetzung an die Erbringer von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe gemäss Art. 74a und Art. 75 SHG zu beurteilen ist.

**2.5** An dieser Stelle sei aber festgehalten, dass das Dokument «Umgang mit den Überdeckungen im Behindertenbereich» vom 28. November 2017 geeignet war, bei den Beschwerdeführenden den Eindruck zu erwecken, die neue Methode für die Beitragsfestsetzung (bzw. für die Berechnung der Leistungspreise pro abzugeltende Einheit) stehe in unmittelbarem Zusammenhang mit dem per 1. Januar 2017 ins StBG eingefügten Art. 15a. In diesem Dokument wird einleitend ausdrücklich festgehalten, das ALBA\_ sei aufgrund der «Revision des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) und der Aufnahme des Art. 15a [...] verpflichtet, ab dem Inkrafttreten per 1.1.2017 erzielte Überdeckungen im Behindertenbereich vollumfänglich zurückzufordern, falls keine Regelung nach Art. 15a Abs. 2 erfolgt». Offenbar ist die Vorinstanz im Herbst 2017 somit selbst davon ausgegangen, dass sich die

<sup>10</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 27 Rz. 65, S. 259

<sup>11</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.1, S. 4; Replik vom 14. Mai 2019, Ziff. II.1, S. 4 f.

<sup>12</sup> Ziff. B.2. der Verfügungen vom 3. Januar 2019



rechtliche Grundlage für die neue Berechnungsmethode, unter Berücksichtigung früher entstandener «Überdeckungen», in Art. 15a StBG befindet. Wann und aufgrund welcher Erkenntnisse die Vorinstanz ihre Auffassung zur rechtlichen Grundlage der neuen Bemessungsmethode geändert hat, lässt sich den Vorakten nicht entnehmen. Die Schreiben der Vorinstanz vom 10. April 2018 und vom 24. August 2018 erwähnen Art. 15a StBG nicht mehr. Im Schreiben vom 10. April 2018 wird Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV<sup>13</sup> als einschlägige Rechtsgrundlage erwähnt, im Schreiben vom 24. August 2018 zusätzlich Art. 75 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 SHG. In den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 hat die Vorinstanz – soweit ersichtlich erstmals – Art. 15a StBG als für den vorliegenden Fall «nicht relevant» bezeichnet.<sup>14</sup> Auf den Widerspruch zum Dokument «Umgang mit den Überdeckungen im Behindertenbereich» vom 28. November 2017 ist die Vorinstanz nicht eingegangen.

**2.6** Aus dem Umstand, dass die Vorinstanz im Verlaufe des Verfahrens zur Festsetzung der Staatsbeiträge für das Jahr 2018 seine Auffassung zu den anwendbaren Rechtsgrundlagen geändert hat, können die Beschwerdeführenden in der Sache nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die GSI hat als Rechtsmittelbehörde einzig zu prüfen, ob die angefochtenen Verfügungen im Ergebnis rechtmässig und angemessen sind. Nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen würde es der GSI auch offenstehen, ein im Ergebnis richtiges Verfügungsdispositiv zu schützen, wenn sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf falsche Rechtsgrundlagen gestützt hätte (sog. Substituierung der Begründung)<sup>15</sup>.

**2.7** Bei dieser Ausgangslage erübrigt es sich, auf die Ausführungen der Beschwerdeführenden zu Art. 15a StBG einzugehen. Ob es der Vorinstanz offen gestanden hätte, in früheren Betriebsjahren entstandene Überdeckungen gestützt auf Art. 15a StBG zurückzufordern oder mit den Staatsbeiträgen für das Jahr 2018 zu verrechnen, muss im vorliegenden Fall nicht geklärt werden. Immerhin sei den Beschwerdeführenden beigespflichtet, dass es mit Blick auf das Rückwirkungsverbot kaum zulässig gewesen wäre, den per 1. Januar 2017 ins StBG aufgenommen Art. 15a auf Überdeckungen des Jahres 2015 anzuwenden.

**2.8** Nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sind Rechte, welche die Beschwerdeführenden aus den Leistungsvereinbarungen mit der Vorinstanz geltend machen. Möchten die Beschwerdeführenden vertragliche Ansprüche durchsetzen, steht ihnen der Klageweg offen (Art. 87 Bst. b VRPG)<sup>16</sup>. Auch die von den Beschwerdeführenden geäusserten Befürchtungen, das Vorgehen der Vorinstanz könne sich auf die Verhandlungen über die künftigen Leistungsverträge

<sup>13</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

<sup>14</sup> Verfügungen vom 3. Januar 2019, Ziff. B.2.

<sup>15</sup> Vgl. BGE 122 V 6

<sup>16</sup> Siehe auch Coullery/Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 12. Kapitel, Rz. 160, S. 740

nachteilig auswirken,<sup>17</sup> geht über den durch die angefochtenen Verfügungen begrenzten Streitgegenstand hinaus.

### 3. Rechtsgrundlagen für die Beitragsbemessung

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

**3.2** Zwecks Bereitstellung der Leistungsangebote schliesst die Vorinstanz mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. e OrV GSI). Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages oder Leistungsauftrages erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe werden vom Kanton oder von den Gemeinden mit Beiträgen an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger abgegolten (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 SHG und Art. 25 Abs. 1 SHV). Bei den Beiträgen des Kantons an die Leistungserbringer, die im Auftrag der GSI Leistungen anbieten und erbringen, handelt es sich um Staatsbeiträge (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 StBG), weshalb das StBG grundsätzlich anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 SHV). Das StBG stellt den «Allgemeinen Teil» des gesamten kantonalen Staatsbeitragsrechts dar und vereinheitlicht das in den diversen Spezialgesetzen geregelte Staatsbeitragsrecht durch allgemeine Grundsätze und Verfahren. Das StBG ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen.<sup>18</sup> Die Abschnitte III, VI und VII des StBG stehen ausdrücklich unter dem Vorbehalt, dass andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Das StBG ist anderen kantonalen Gesetzen zudem nicht übergeordnet. Nach der allgemein geltenden Kollisionsregel «lex specialis derogat lex generali» geht eine besondere, spezialgesetzliche Staatsbeitragsregelung dem allgemein gehaltenen StBG demnach vor. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden<sup>19</sup> sind es demnach gerade nicht die Bestimmungen des StBG, denen «vorrangige Bedeutung» zukommt, sondern jene der Sachgesetzgebung.

<sup>17</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.8.5 in fine

<sup>18</sup> Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel, Rz. 162 f., S. 927

<sup>19</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.4.2

**3.3** Strittig ist in casu der Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge an Leistungserbringer, mit denen die Vorinstanz eine Leistungsvereinbarung für das hier interessierende Jahr 2018 abgeschlossen hat. Als vertraglich beauftragte Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe sind die Beschwerdeführenden zur mittelbaren Verwaltung zu zählen, der durch «Beleihung» öffentliche Aufgaben übertragen wurden.<sup>20</sup> Bei den strittigen Staatsbeiträgen handelt es sich um Abgeltungen, also um Leistungen, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende natürliche oder juristische Personen gewährt werden, um die finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, zu mildern oder auszugleichen (Art. 3 Abs. 3 StBG). Aus der Begriffsbestimmung ergibt sich, dass Abgeltungen nicht zwingend alle finanziellen Lasten ausgleichen müssen, sondern diese auch bloss mindern können.<sup>21</sup>

**3.4** Die konkrete Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen in den verschiedenen Aufgabenbereichen enthält nach dem hiervor unter E. 3.2 Geschriebenen nicht das StBG, sondern die einschlägige Sachgesetzgebung, im vorliegenden Fall das Sozialhilferecht. Dieses regelt die Finanzierung der institutionellen Sozialhilfe in Art. 74 ff. SHG. Beiträge an Leistungserbringer können demnach als Betriebs- oder Investitionsbeiträge gewährt werden (Art. 74a Abs. 1 SHG). Die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger werden grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festgesetzt (Art. 75 Abs. 1 SHG, Art. 27 Abs. 1 SHV). Die prospektive Ausrichtung bedeutet, dass der Leistungsvertrag im Voraus die Leistungserbringung im Folgejahr bzw. in den Folgejahren regelt. Als Normkosten gelten diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie bspw. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben. Die Höhe der Normkosten ist zu vereinbaren, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben ist.<sup>22</sup> Bei Fehlen von Normkosten *können* die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

**3.5** Das sozialhilferechtlich verankerte Abgeltungssystem sieht vor, dass den Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden, die erbrachten Leistungen abzugelten sind. Bei den Beiträgen an die Leistungserbringer nach Art. 74a und 75 SHG handelt es sich somit um Anspruchssubventionen.<sup>23</sup> Weder das SHG noch die SHV sehen für die vorliegend strittigen Abgeltungen aber gesetzlich definierte Normkosten vor. Wird die Höhe der Abgeltungen gesetzlich nicht vorgeschrieben, liegt es grundsätzlich an den Parteien, die Normkosten in der Leistungsvereinbarung – es handelt sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag – konsensual festzulegen. Dies wiederum bedeutet, dass der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im Einzelnen zusteht: Sie kann unter anderem den Umfang und die Qualität der

<sup>20</sup> Coullery/Meyer, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 139, S. 734

<sup>21</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.2.1

<sup>22</sup> Coullery/Meyer, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 144-147, S. 736 ff.

<sup>23</sup> So auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.2.2

zu erbringenden Leistungen bestimmen und festlegen, mit welchen sachlichen und personellen Mitteln die übertragenen Aufgaben zu erfüllen sind. Der Leistungserbringer hat seinerseits die Möglichkeit, den Abschluss der Leistungsvereinbarung mit dem ALBA\_ zu verweigern, wenn er mit der angebotenen Leistungsabgeltung nicht einverstanden ist. Die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages erscheint per se nur dann sinnvoll, wenn auch der Nichtabschluss des Vertrages eine mögliche Alternative darstellt. Es ist indessen nicht zu verkennen, dass die Verweigerung des Vertragsabschlusses durch den Leistungserbringer im Regelfall eine bloss theoretische Möglichkeit darstellt. Ohne Leistungsauftrag der GSI sind die Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe meist gezwungen, ihre Tätigkeit einzustellen oder sich auf andere Leistungsbereiche auszurichten.

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

#### **4. Gesetzmässigkeitsprinzip**

**4.1** Die Beschwerdeführenden machen geltend, es fehle für die verfügten Anordnungen bzw. das Vorgehen zur Anrechnung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 an einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Es bestünden keine Gesetzesbestimmungen, «welche in ihren Grundzügen das gewählte Vorgehen festlegen oder zumindest so hinreichend bestimmt wären, dass sie [das] Handeln [der Vorinstanz] rechtfertigen könnten oder gar gebieten würden».<sup>24</sup> Die Beschwerdeführenden rügen damit eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV<sup>25</sup>.

**4.2** Wie unter E. 3 hiavor dargelegt wurde, regelt das Sozialhilferecht in den vorliegend betroffenen Leistungsbereichen weder die konkrete Höhe der abzugeltenden Normkosten noch enthalten die Sozialhilfeerlasse eine Berechnungsmethode für die Leistungspreise pro abzugeltende Einheit. Das SHG begnügt sich vielmehr damit, allgemeine Grundsätze für die Beitragsfestsetzung festzulegen (Art. 75 SHG). Die in Art. 75 Abs. 2 SHG vorgegebene, angemessene «Anrechnung der Eigenmittel» ist demnach nur einer von mehreren Parametern zur Bemessung der Abgeltungen. Soweit die Beschwerdeführenden der Ansicht sind, die gesetzlichen Grundlagen zur Bestimmung der Abgeltungen seien aus Sicht des Legalitätsprinzips unzureichend, weil zu wenig bestimmt, so würde dies somit

<sup>24</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.6.b; Replik vom 14. Mai 2019, Ziff. II.2.2, S. 7 ff.

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

nicht nur die hier strittige «Anrechnung der Eigenmittel» betreffen, sondern die Festlegung der Abgeltungen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe insgesamt. Würden sich die Rechtsgrundlagen zur Beitragsgewährung in der institutionellen Sozialhilfe als unzureichend herausstellen, so könnten die Beschwerdeführenden, mit anderen Worten ausgedrückt, aus diesem Umstand keine Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge ableiten. Vielmehr wäre diesfalls das geltende Beitragssystem nach Art. 74 f. SHG in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt.

Diese Überlegungen ändern freilich nichts daran, dass die Beschwerdeführenden eine Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips rügen können und im Folgenden zu prüfen ist, ob diese Rüge begründet erscheint.

**4.3** Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung<sup>26</sup>, weshalb auch Staatsbeiträge einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedürfen.<sup>27</sup> Die Schutzrichtung des Gesetzmässigkeitsprinzips verläuft bei Leistungen und Eingriffen jedoch nicht im gleichen Sinn. Geht es dem Prinzip in der Eingriffsverwaltung darum, den Einzelnen vor ungerechtfertigter Belastung durch die Allgemeinheit zu schützen, so will es in der Leistungsverwaltung in erster Linie die Allgemeinheit vor ungerechtfertigter Privilegierung Einzelner bewahren.<sup>28</sup> Für die Eingriffsverwaltung gelten deshalb strengere Vorgaben an die Bestimmtheit der Normen als für die Leistungsverwaltung.<sup>29</sup>

**4.4** Fehl gehen die Beschwerdeführenden in der Annahme, das Vorgehen zur «Anrechnung der Eigenmittel» müsse in gesetzlichen Bestimmungen verankert sein, die den Anforderungen genügen, welche die Rechtsprechung und Lehre für die Eingriffsverwaltung entwickelt hat. Die «Anrechnung der Eigenmittel» im Rahmen der Normkostenfestlegung (Leistungspreise pro abzugeltende Einheit) ist Teil der Staatsbeitragsgewährung und damit der Leistungsverwaltung. Mit den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 wurde nicht in Rechtspositionen eingegriffen, sondern Gesuche um zusätzliche Leistungen abgewiesen.<sup>30</sup>

**4.5** Nach Art. 69 Abs. 4 Bst. c KV<sup>31</sup>, der auf Verfassungsebene die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Bereich der Leistungsverwaltung verankert, sind Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen in einem Gesetz im formellen Sinne festzuhalten. Die Normdichte kann je nach Art und konkreter Ausgestaltung der Staatsbeitrags variieren<sup>32</sup>. Weil die Leistungsver-

<sup>26</sup> Siehe statt vieler BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5, mit weiteren Verweisen

<sup>27</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011, § 16 Rz. 46; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 Rz. 18, S. 456

<sup>28</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 25, S. 145 f.

<sup>29</sup> Vgl. BGE 138 I 378 E. 7.2 S. 392

<sup>30</sup> Siehe auch hiervor E. 2.2 f.

<sup>31</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

<sup>32</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., § 16 Rz. 46

waltung grundsätzlich begünstigt und nicht belastet, gehen die Anforderungen an die Normdichte weniger weit als in der Eingriffsverwaltung.<sup>33</sup> Die Voraussetzungen staatlicher Leistungen müssen nach der Lehre nicht immer bis ins Letzte normativ umschrieben sein, sondern es genügen unter Umständen auch allgemeine Ziel- und Aufgabennormen als gesetzliche Grundlage.<sup>34</sup> Für Staatsbeiträge, auf die ein Anspruch besteht, verlangt das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass die Voraussetzungen des Rechtsanspruchs, der Zweck der Staatsbeitragsgewährung, der Kreis der Berechtigten und der Bemessungsrahmen gesetzlich geregelt sind.<sup>35</sup> Aus Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG, der für die Gewährung von Staatsbeiträgen eine genügende Rechtsgrundlage voraussetzt, ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen.

**4.6** Art. 74 ff. SHG genügt den dargestellten, verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an die gesetzliche Grundlage für die Beitragsgewährung. Aus den Bestimmungen ergibt sich ohne Weiteres der Zweck der Abgeltung (Leistungserbringung in den Wirkungsbereichen der institutionellen Sozialhilfe), die grundsätzlichen Anspruchsvoraussetzungen (Erfüllung der vertraglich übertragenen Aufgaben) und der Kreis der Berechtigten (entsprechende Leistungserbringer). Diese Punkte werden von den Beschwerdeführenden denn auch nicht bestritten. Indem die Beschwerdeführenden geltend machen, das Vorgehen zur Anrechnung der Eigenmittel sei gesetzlich nicht hinreichend definiert, machen sie vielmehr geltend, dass die Bemessungsgrundlagen für den Umfang bzw. die Höhe der Abgeltung zu unbestimmt seien.

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

**4.7** Mit Blick auf die sich aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip ergebenden (Minimal-)Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Bereich der Leistungsverwaltung hätte der Regierungsrat von der ihm nach Art. 75 Abs. 3 SHG zukommenden, delegierten Rechtsetzungsbefugnis zum Erlass von Vorschriften zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer nicht Gebrauch machen müssen. Die gestützt auf die Delegationsnorm in Art. 75 Abs. 3 SHG erlassenen

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

<sup>34</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 19 Rz. 26, S. 146

<sup>35</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 Rz. 19, S. 456 f.

Bestimmungen in den Art. 27 f. SHV regeln das Vorgehen zur Berechnung der Leistungspreise denn auch kaum konkreter als die Bestimmungen auf Gesetzesstufe.

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden<sup>36</sup> musste das konkrete Vorgehen zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung von Eigenmitteln weder auf Verordnungsstufe noch in den gemäss Art. 28 Abs. 3 SHV erwähnten «Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel», zu deren Erlass die GSI im Einvernehmen mit der Finanzdirektion (FIN) ermächtigt wurde, detaillierter festgelegt werden. Art. 28 Abs. 3 SHV sieht notabene auch lediglich eine Ermächtigung und keine Pflicht zum Erlass von konkretisierenden Vorschriften durch die GSI und die FIN vor. Eine solche Pflicht lässt sich demnach weder aus dem verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip noch aus Art. 28 Abs. 3 SHV ableiten.

**4.8** Im Übrigen hat sich das Verwaltungsgericht mit dem Abgeltungssystem im Bereich der institutionellen Sozialhilfe in den vorliegend betroffenen Wirkungsbereichen bereits befasst.<sup>37</sup> Wäre das Verwaltungsgericht der Ansicht gewesen, die weitgehend offen formulierten Normen zur Leistungsabgeltung im Bereich der institutionellen Sozialhilfe seien aus Sicht des Gesetzmässigkeitsprinzips unzureichend, hätte es dies im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1 VRPG) – auch ohne entsprechende Rüge der dortigen Beschwerdeführenden – feststellen müssen. Indem das Verwaltungsgericht in diesem Urteil erwogen hat, dass dem ALBA\_ aufgrund der offenen Formulierung der Normen ein «Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Leistungsabgeltung im Einzelnen»<sup>38</sup> zukomme, hat es implizit auch erkannt, dass die Normen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip genügen.

**4.9** Die Rüge, die angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 würden sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen, erweist sich als unbegründet. Ebenso trifft es nicht zu, dass die Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer an die Staatsbeiträge unter dem Vorbehalt steht, dass von der in Art. 28 Abs. 3 SHV vorgesehenen Ermächtigung zum Erlass von entsprechenden, konkretisierenden Vorschriften Gebrauch gemacht wurde.

## **5. Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer**

**5.1** Die Beschwerdeführenden bringen vor, es sei in grundsätzlicher Weise unzulässig, die bei ihnen vorhandenen Eigenmittel, die teilweise aus Legaten und Spenden herrühren, bei der Beitragsfestsetzung anzurechnen.

<sup>36</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.12, S. 20 ff.

<sup>37</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018

<sup>38</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.4

**5.2** Gemäss dem in casu anwendbaren Art. 75 Abs. 2 SHG<sup>39</sup> sind «bei der Bemessung der Beiträge [...] die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll, die Eigenmittel angemessen anzurechnen». Die angemessene Berücksichtigung der Eigenmittel der Leistungserbringer bei der Staatsbeitragsfestsetzung ist demnach gesetzlich nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten. Die Bestimmung ist in Zusammenhang mit dem im Bereich der Sozialhilfe geltenden Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG) zu lesen. Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG). Art. 75 Abs. 2 SHG geht dem programmatisch gehaltenen Art. 9 Abs. 3 SHG aber insoweit vor, als dass die Eigenmittel der Leistungserbringer bei der Beitragsfestsetzung nicht in vollem Umfang in Abzug gebracht werden dürfen, sondern lediglich «angemessen anzurechnen» sind.

**5.3** Der Regierungsrat hat, gestützt auf Art. 75 Abs. 3 SHG, nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen. Die Betriebs- und Baukosten werden nach Art. 28 Abs. 1 SHV vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können. Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer (Art. 28 Abs. 2 Bst. a SHV), Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHV) sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV). Von der in Art. 28 Abs. 3 SHV verankerten Ermächtigung, im Einvernehmen mit der FIN Verwaltungsvorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen, hat die GSI – wie bereits festgehalten<sup>40</sup> – bislang keinen Gebrauch gemacht. Den Beschwerdeführenden ist insoweit beizupflichten, als dass Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV nicht dahingehend verstanden werden darf, dass die Verwendung der Eigenmittel der Leistungserbringer der Gewährung von Staatsbeiträgen absolut vorgehen würde. Dem Vortrag zur SHV<sup>41</sup> ist denn auch zu entnehmen, dass die Anrechnung von Eigenmitteln «zurückhaltend» erfolgen soll. Weder Art. 75 Abs. 2 SHG noch Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV sind demnach so zu verstehen, dass die Gewährung von Staatsbeiträgen streng subsidiär zu den Eigenmitteln der Leistungserbringer ist. Wird Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV im Lichte von Art. 75 Abs. 2 SHG gelesen, so haben die Eigenmittel der Leistungserbringer zwar Vorrang vor den Staatsbeiträgen, jedoch sind diese nicht in vollem Umfang von den berechneten Abgeltungen für die übertragenen Aufgaben in Abzug zu bringen, sondern bei der «Bemessung der Beiträge [...] angemessen zu berücksichtigen». Eine andere Rechtsauffassung zu Art. 75 Abs. 2 SHG, Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV und Art. 9 SHG wurde von der Vorinstanz nie vertreten.

<sup>39</sup> Siehe E. 3 hiervor

<sup>40</sup> Siehe E. 4.7 hiervor

<sup>41</sup> Vortrag der GEF an den Regierungsrat vom 18. Oktober 2001 zur Sozialhilfeverordnung (im Folgenden: Vortrag SHV), S. 14, Erläuterung zu Art. 28



**5.4** Die Beschwerdeführenden machen geltend, Vermögenswerte der Leistungserbringer, die aus Spenden und Legaten stammen, dürften nicht als Eigenmittel bei der Bemessung der Beiträge berücksichtigt werden.<sup>42</sup> In Zusammenhang mit Art. 15a StBG machen die Beschwerdeführenden zudem geltend, aus dem anrechenbaren Eigenkapital seien in grundsätzlicher Weise alle Eigenmittelanteile auszuscheiden, welche nicht kausal und eindeutig auf nicht verwendete Beiträge des Kantons Bern zurückgeführt werden könnten (u.a. Beiträge Dritter und sog. BSV-Gelder).<sup>43</sup> Die Beschwerdeführenden führen dazu im Weiteren aus, sie seien gesetzlich nicht verpflichtet, Eigenmittel zu erwirtschaften, womit es sich in keiner Weise rechtfertigen lasse, wenn von ihnen in der Vergangenheit «in freiwilliger Weise» erwirtschaftete Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung berücksichtigt werden.<sup>44</sup>

**5.5** Soweit die Beschwerdeführenden zur Frage, welche Vermögenswerte der Leistungserbringer als Eigenmittel im Sinne von Art. 75 Abs. 2 SHG zu verstehen sind, mit Art. 15a StBG argumentieren, ist erneut darauf hinzuweisen, dass ein allfälliger, staatsbeitragsrechtlicher Rückforderungsanspruch bei Überdeckungen nach Art. 15a StBG nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet.<sup>45</sup> Angesichts des unterschiedlichen Regelungsgehaltes von Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 15a StBG sowie der abweichenden Terminologie ist auch kein methodischer Grund zu erkennen, weshalb bei der Auslegung von Art. 75 Abs. 2 SHG zwingend auf den Begriff der Überdeckung in Art. 15a StBG zurückgegriffen werden müsste.<sup>46</sup> Entgegen der offenbar von den Beschwerdeführenden vertretenen Ansicht besteht zwischen Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 15a StBG kein direkter, gesetzessystematischer Zusammenhang.

**5.6** Fraglich ist nach dem Geschriebenen, welche Vermögenswerte der Leistungserbringer als «Eigenmittel» anzusehen sind und als solche, nach Art. 75 Abs. 2 SHG, bei der Beitragsfestsetzung angemessen zu berücksichtigen sind. Beim Begriff «Eigenmittel» in Art. 75 Abs. 2 SHG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Gehalt anhand der anerkannten Auslegungsmethoden zu bestimmen ist.

Die *grammatikalische Auslegung* geht vom Wortlaut einer Vorschrift aus. Massgebend ist grundsätzlich der allgemeine, übliche Sprachgebrauch,<sup>47</sup> d.h. die Frage, wie Normen und Begriffe vernünftigerweise verstanden werden dürfen. Die grammatikalische Auslegung, also der Wortlaut einer Norm, ist den anderen Auslegungsmethoden zwar nicht übergeordnet, bildet aber stets Ausgangspunkt der Normauslegung.<sup>48</sup> Nach üblichem Sprachgebrauch sind als «Eigenmittel» alle Vermögenswerte einer juristischen oder natürlichen Person zu verstehen, denen keine Verbindlichkeiten gegenüberstehen.

<sup>42</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.10, S. 17 f.

<sup>43</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.4.4, S. 7

<sup>44</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.11, S. 19

<sup>45</sup> Siehe E. 2.4 hiervor

<sup>46</sup> Anzumerken ist allerdings, dass die Vorinstanz diesen Bezug bei der Bemessungsmethode selbst hergestellt hat; siehe hiernach E. 6.3

<sup>47</sup> Siehe – auch in Bezug auf die weiteren Auslegungsmethoden – BGE 107 Ia 112 E. 2b S. 115; 103 Ia 288 E. 2b S. 290

<sup>48</sup> BGE 114 Ia 25 E. 3c S. 28

Nicht als Eigenmittel sind also namentlich die Teile des Vermögens zu verstehen, die aus Darlehen (Fremdkapital) stammen bzw. entsprechend finanziert wurden. Der Begriff Eigenmittel wird im allgemeinen Sprachgebrauch mit dem Begriff Eigenkapital weitgehend gleichgesetzt. Auch das Organisations- bzw. Stammkapital einer Institution zählt demnach zu den Eigenmitteln. Dasselbe gilt für Spenden und Legate. Diese werden in der Erfolgsrechnung einer Institution als Erträge verbucht, wobei ihnen (i.d.R.) keine Verbindlichkeiten gegenüberstehen. Sind Spenden und Legate frei verfügbar, gehören sie nach allgemeinem Verständnis ebenfalls zu den Eigenmitteln einer Person bzw. Institution. Zweckgebundene Spenden und Legate, über welche der Leistungserbringer nicht frei verfügen kann, sind demgegenüber – nach grammatikalischem Verständnis – nicht zu den Eigenmitteln im Sinne von Art. 75 Abs. 2 SHG zählen.

Die *historische Auslegung* stellt ab auf den Willen des historischen Gesetzgebers, wie er in den Materialien zur Entstehungsgeschichte zum Ausdruck kommt. Im Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (im Folgenden: Vortrag SHG)<sup>49</sup> wird zu Art. 75 Abs. 2 SHG ausgeführt: «In angemessenem Rahmen (der Regierungsrat kann dazu Bestimmungen erlassen) werden auch die Eigenmittel der Leistungserbringer anzurechnen sein, dies v.a. bei Investitionsvorhaben (Abs. 2). Die Anrechnung der Eigenmittel ist eine Folge des Subsidiaritätsprinzips (Art 9 SHG).»<sup>50</sup> Zu Art. 9 SHG wird im Vortrag SHG zudem festgehalten: «Dementsprechend beauftragen Kanton und Gemeinden Dritte mit der Erbringung von Leistungen nur soweit, als diese es ohne Auftrag bzw. ohne Leistungsabgeltung nicht selber tun würden. Zudem berücksichtigen Kanton und Gemeinden bei der Beitragsgewährung (Leistungsabgeltung) an die Leistungserbringer deren Eigenmittel (vgl. Art. 75 Abs. 2 SHG).»<sup>51</sup> Den Gesetzesmaterialien zum SHG lässt sich demnach keine konkrete Antwort auf die Frage entnehmen, welche Vermögenswerte eines Leistungserbringers zu den «Eigenmitteln» zählen. Das von den Beschwerdeführenden vorgetragene Verständnis, als Eigenmittel der Leistungserbringer könnten nur Vermögenswerte gelten, die aus Überdeckungen der Kantonsbeiträge entstanden sind, entspricht aber nicht dem Subsidiaritätsgedanken, wie er im Vortrag zum SHG zum Ausdruck gebracht wird. Die Delegationsnorm in Art. 75 Abs. 3 SHG lässt zudem den Schluss zu, dass der Gesetzgeber die Konkretisierung des Begriffs «Eigenmittel» dem Regierungsrat als Verordnungsgeber überlassen wollte. Nach dem Willen des Verordnungsgebers zählen zu den Eigenmitteln das Vermögen und die Erträge der Leistungserbringer<sup>52</sup>. Für die Annahme der Beschwerdeführenden, dass Spenden und Legate nicht zu den Eigenmitteln gerechnet werden, sind der historischen Auslegung der einschlägigen Normen keine Anhaltspunkte zu entnehmen.

Die *systematische Auslegung* berücksichtigt weitere Bestimmungen des betreffenden Erlasses, aber auch den Zusammenhang einer Regelung mit weiteren Vorschriften, letztlich mit der gesamten

<sup>49</sup> Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2001, Beilage 16

<sup>50</sup> Vortrag SHG, a.a.O., S. 30

<sup>51</sup> Vortrag SHG, a.a.O., S. 16

<sup>52</sup> Vortrag SHV, a.a.O., S. 14, Erläuterungen zu Art. 28

Rechtsordnung. Im vorliegenden Zusammenhang ist Art. 75 Abs. 2 SHG unter gesetzessystematischen Gesichtspunkten mit Blick auf den (auch) in der institutionellen Sozialhilfe geltenden Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 3 SHG) auszulegen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die staatliche Beitragsgewährung subsidiär zur «privaten Initiative». Wird ein Leistungsangebot auch ohne staatlichen Auftrag bzw. staatliche Abgeltung durch Private sichergestellt, erübrigen sich staatliche Unterstützungsmassnahmen. Es kann nach dem Grundgedanken der Subsidiarität keine Rolle spielen, aus welcher Quelle Eigenmittel einer Institution stammen. Nach gesetzessystematischen Überlegungen sind demnach auch frei verfügbare Spenden und Legate zu den Eigenmitteln im Sinne von Art. 75 Abs. 2 SHG zu zählen. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Berücksichtigung von Eigenmitteln stehe im Widerspruch zur «leistungsorientierten» und nach Möglichkeit «prospektiven» Beitragsfestsetzungen aufgrund von Normkosten (Art. 75 Abs. 1 SHG), ist klarzustellen, dass Art. 75 Abs. 1 SHG keinen Vorrang vor Art. 75 Abs. 2 SHG genießt. Die Leistungserbringung der Beschwerdeführenden wird auf Grundlage der abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen denn auch nach leistungsorientierten und prospektiv festgelegten Normkosten abgegolten, jedoch unter (teilweiser) Anrechnung der Eigenmittel. Dies ist kein Widerspruch, sondern entspricht der Systematik von Art. 75 Abs. 1 und 2 SHG.

Die *teleologische Auslegung* einer Norm stellt auf Sinn und Zweck (*telos*) der konkreten Regel und des in Frage stehenden Erlasses ab, wie er sich aus Programm- oder Zielformulierungen im Erlass selbst, aber auch aus Äusserungen im Gesetzgebungsprozess, ergeben kann. Im Rahmen der teleologischen Auslegung von Art. 75 Abs. 2 SHG ist das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls zu beachten. Das Abgeltungssystem von Art. 74 ff. SHG sieht keine vollständige Abgeltung der von den Leistungserbringern im Auftrag des Kantons Bern erbrachten Leistungen vor,<sup>53</sup> sondern verlangt, dass die bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel bei der Beitragsfestlegung angemessen berücksichtigt werden. Dass dabei die frei verfügbaren Spenden und Legate keine Berücksichtigung finden dürften, lässt sich aus Sinn und Zweck der einschlägigen SHG-Bestimmungen nicht ableiten.

Aus keiner der anerkannten Auslegungsmethoden lässt sich nach dem Geschriebenen ableiten, dass Zuwendungen Dritter, insbesondere Spenden und Legate, nicht als Eigenmittel im Sinne von Art. 75 Abs. 2 SHG gelten und demnach bei der Beitragsfestsetzung nicht angemessen zu berücksichtigen sind. Immerhin muss Art. 75 Abs. 2 SHG aber so verstanden werden, dass Legate und Spenden, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung nicht für den Bereich eingesetzt werden dürfen, für den Abgeltungen nach Art. 74 ff. SHG geleistet werden, nicht zu den Eigenmitteln nach Art. 75 Abs. 2 SHG zählen. Dass Spenden und Legate, welche für Tätigkeiten der Beschwerdeführenden ausserhalb der Leistungsverträge zweckgebunden geleistet wurden, nicht zu den anrechenbaren Eigenmitteln zu zählen sind, wird indessen von der Vorinstanz auch nicht bestritten. Sie hat bei der Beitragsbemessung nur diejenigen

<sup>53</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.339 vom 7. November 2018, E. 2.4

Spenden und Legate berücksichtigt, welche nicht zweckgebunden für andere Tätigkeiten der Leistungserbringer erfolgt sind.

Bei diesem Ergebnis sind die von den Beschwerdeführenden gestellten Beweisanträge, die darauf abzielen, die Herkunft der bei der Beitragsmessung berücksichtigten Eigenmittel abzuklären,<sup>54</sup> abzuweisen.

**5.7** Die Beschwerdeführenden verweisen zur Frage, ob bzw. welche Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung berücksichtigt werden dürfen, auf die Antwort des Regierungsrates auf die Motion 159-2017 «Staatsbeiträge nur bei ausreichendem Anteil an Eigenleistungen und Drittmitteln»<sup>55</sup> und die Ausführungen der Finanzdirektion dazu im Rahmen der parlamentarischen Beratung.<sup>56</sup> Inwiefern diese, in anderem Zusammenhang gemachten Äusserungen bei der Normauslegung von Art. 75 Abs. 2 SHG zu berücksichtigen sein sollten, ist nicht ersichtlich. Wenn der Regierungsrat in der Antwort auf die Motion 159-2017 festgehalten hat, die Empfänger von Abgeltungen seien bei der «zwingenden Übernahme öffentlich-rechtlich geregelter Aufgaben» nicht verpflichtet, Eigenmittel zu erwirtschaften bzw. es bestehe teilweise gar keine Möglichkeit, eigene Finanzierungsmöglichkeiten zu generieren, wird dies durch die angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 auch gar nicht in Frage gestellt. Damit ist aber noch nichts dazu gesagt, ob bei den Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe vorhandene Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung angemessen berücksichtigt werden dürfen.

Aus der Antwort des Regierungsrates auf die Motion 159-2017 und den diesbezüglichen Ausführungen der Finanzdirektorin können die Beschwerdeführenden für den vorliegenden Fall nichts zu ihren Gunsten ableiten.

**5.8** Die Beschwerdeführenden sehen in der Anrechnung von Eigenmitteln bei der Beitragsfestsetzung einen Eingriff in die nach Art. 26 BV bzw. Art. 24 KV verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie.<sup>57</sup> Sie machen u.a. geltend, durch die angefochtenen Verfügungen würden, ohne hinreichende Legitimation nach Art. 36 BV, Eigenmittel der Leistungserbringer «abgeschöpft».

Wie bereits unter E. 2.2 und E. 4.4 hiavor ausgeführt wurde, ist im vorliegenden Fall kein Eingriff der Vorinstanz in Vermögenswerte der Beschwerdeführenden zu beurteilen. Vielmehr geht es um «zusätzliche Staatsbeiträge», welche die Vorinstanz mit den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 nicht gewährt hat. Art. 75 Abs. 2 SHG sieht denn auch keine «Abschöpfung» von Eigenmitteln vor, sondern bestimmt einzig, dass diese bei der (prospektiven) Beitragsfestsetzung angemessen anzurechnen sind. Hätten die Beschwerdeführenden ihre Tätigkeiten im Bereich der nach Art. 74 ff. SHG finanzierten institutionellen Sozialhilfe aufgegeben, würde es der Vorinstanz denn auch nicht offen

<sup>54</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.4.4 in fine, S. 8

<sup>55</sup> RBB 1397/2017 vom 13. Dezember 2017

<sup>56</sup> Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2018, S. 373

<sup>57</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.7, S. 13

stehen, gestützt auf Art. 75 Abs. 2 SHG, Überdeckungen aus früher gewährten Staatsbeiträgen von den Beschwerdeführenden zurückzufordern.

Art. 75 Abs. 2 SHG ist Teil des gesetzlichen Systems zur Festsetzung der Staatsbeiträge und nicht etwa Grundlage für einen Eingriff in Vermögenswerte der Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe. Es liegt, mit anderen Worten ausgedrückt, kein Eingriff in durch die Eigentumsgarantie geschützte Vermögenswerte der Beschwerdeführenden vor. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführenden erweist sich als unbegründet.

**5.9** Die Berücksichtigung der bei den Leistungserbringern vorhandenen Eigenmittel ist bei der Bemessung der Staatsbeiträge nach dem Geschriebenen nicht nur zulässig, sondern nach Art. 75 Abs. 2 SHG sogar rechtlich geboten. Als Eigenmittel der Leistungserbringer gelten dabei auch die im übertragenen Aufgabenbereich verwendbaren Zuwendungen Dritter, wie namentlich frei verfügbare Spenden und Legate. Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie ist bei der angemessenen Anrechnung der Eigenmittel bei der prospektiven Beitragsbemessung (in Form von Leistungspreisen pro abzugeltende Einheit) nicht zu erkennen.

## **6. Angemessenheit der Anrechnung**

**6.1** Die Beschwerdeführenden rügen das konkrete Vorgehen zur Beitragsfestsetzung bzw. zur Anrechnung der Eigenmittel als «sachfremd und geradezu willkürlich».<sup>58</sup> Insbesondere erachten es die Beschwerdeführenden als unzulässig, die finanziellen Verhältnisse im Jahr 2015 bei der (prospektiven) Beitragsfestsetzung für das Jahr 2018 zu berücksichtigen. Es sei nicht zulässig, aus «opportunistischen Gründen» auf das Jahr 2015 als «Referenzjahr» zurückzugreifen. «Zufällig» und «sachfremd» sei auch die «Obergrenze von 25%» (bezogen auf die nicht anzurechnenden Eigenmittel)<sup>59</sup> sowie die Festlegung der «freien Quote» von 2,5 bzw. 5 Prozent vom Gesamtaufwand (bezogen auf den subventionierten Bereich).<sup>60</sup> Zudem bringen die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang vor, die von der Vorinstanz verwendeten Begrifflichkeiten «Risikokapital» und «Überdeckung» fänden in Art. 75 SHG keine Grundlage; womit die Rechtsnorm fehlerhaft angewendet worden sei.<sup>61</sup>

**6.2** Die GSI hat nach Art. 66 Bst. c VRPG nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 zu prüfen. Dabei hat sie zu beachten, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen in Art. 75 SHG sowie Art. 27 f. SHV der Vorinstanz einen erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Beitragsfestsetzung und in diesem Zusammenhang auch bei der Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer einräumen. Da die

<sup>58</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.6.d), S. 12

<sup>59</sup> Sog. Risikokapital, siehe dazu E. 6.7 hiernach

<sup>60</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.6.d), S. 12

<sup>61</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.6.e), S. 12; Replik vom 14. Mai 2019, Ziff. II.2.2.d), S. 9

GSI bislang darauf verzichtet hat, im Einvernehmen mit der FIN Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel bei der Beitragsfestsetzung zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV), obliegt es in erster Linie der in der Sache zuständigen Vorinstanz, den Ermessens- und Beurteilungsspielraum zweckmässig und rechtsgleich auszuüben.

Mit Blick auf eine möglichst rechtsgleiche Behandlung aller Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe hat sich die GSI vor diesem Hintergrund eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung der Angemessenheit des von der Vorinstanz gewählten Vorgehens zur Bemessung der Staatsbeiträge nach Art. 74 ff. SHG – inkl. der Anrechnung der Eigenmittel von Leistungserbringern nach Art. 75 Abs. 2 SHG – aufzuerlegen. Dies gilt umso mehr, als die Vorinstanz aufgrund ihres Fachwissens in der Lage ist, die Auswirkungen der von ihr gewählten Bemessungsmethode auf die übertragene Aufgabenerfüllung insgesamt zu beurteilen, wohingegen die GSI als Rechtsmittelinstanz lediglich Einzelfälle beurteilen kann.

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

**6.3** Die Vorinstanz hat das gewählte Vorgehen zur Anrechnung der Eigenmittel bei der Festsetzung der Leistungspreise für das Jahr 2018 im Schreiben zur Gewährung des rechtlichen Gehörs vom 24. August 2018, in den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 und in der Replik vom 11. März 2019 dargelegt. Demnach wurde für die Anrechnung der Eigenmittel an die Staatsbeiträge für das Jahr 2018 auf das «Referenzjahr 2015» abgestellt. Als Basis für die Bemessung der anzurechnenden Eigenmittel wurden die im subventionierten Tätigkeitsbereich realisierte «Überdeckung» des Jahres 2015 und das vorhandene «Risikokapital» per Ende Geschäftsjahr 2015 herangezogen. Als angemessen wurde die Anrechnung von Eigenmitteln der Leistungserbringer angesehen, wenn diese im «Referenzjahr 2015» im subventionierten bzw. übertragenen Aufgabenbereich eine Überdeckung erzielt haben. Als Überdeckung galt dabei der Betrag, um den im Referenzjahr die ausgerichteten Staatsbeiträge und der anrechenbare Betriebsaufwand die anrechenbaren Betriebsaufwendungen überstiegen. Keine Anrechnung der Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 erfolgte, wenn das sog. «Risikokapital» eines Leistungserbringers für den subventionierten Bereich unter dem (von der Vorinstanz definierten) Soll-Wert von 25 Prozent des Gesamtaufwandes (im betroffenen Tätigkeitsbereich) blieb. Soweit Leistungserbringer diesen Soll-Wert für das Risikokapital per Ende 2015 nicht erreicht haben, wurden bis zu diesem Wert demnach keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 angerechnet. Das «Risikokapital» wurde von der Vorinstanz anhand der Rückstellungen für die kumulierten Überdeckungen (Kontogruppe 20.2.c) zuzüglich des Eigenkapitals/Organisationskapitals nach der Kontengruppe 21 (resp. nach SWISS GAAP FER Kontengruppe 22 bzw. 21) ermittelt. Für die Berechnung des Risikokapitals wurden dabei nur die den Geschäftsfeldern mit einem Leistungsvertrag

zugeordneten Eigenkapitalanteile einbezogen. Bei Institutionen, welche Leistungen in mehreren Bereichen sowie solche ausserhalb des Leistungsvertrages/der Leistungsverträge erbringen, wurde zur Ermittlung des Risikokapitals das nicht einem Tätigkeitsbereich zugeordnete Eigenkapital aufgrund des Betriebsaufwandes durch die Vorinstanz aufgeteilt. Dies geschah auf der Basis der von den Leistungserbringern eingereichten Unterlagen.

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

Schliesslich ist den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 zu entnehmen, dass ein Betrag für «lineare Kürzung gem. Entlastungspaket» von den anzurechnenden Eigenmitteln (Überdeckung 2015 im subventionierten Bereich) in Abzug gebracht wurde. Dieser Abzug wurde weder in der Beschwerde vom 4. Februar 2019 noch im anschliessenden Schriftenwechsel von den Parteien thematisiert. Er ist somit ausser Streit gestellt.

**6.4** Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, dass die Vorinstanz entsprechend der dargestellten Methode die Staatsbeiträge für das Jahr 2018 berechnet hat. Namentlich wird auch nicht die rechnerische Richtigkeit der Bemessung in Zweifel gezogen. Die Beschwerdeführenden bestreiten aber die Zulässigkeit und die Angemessenheit dieser Methode.

**6.5** Die von der Vorinstanz gewählte Berechnungsmethode hat dazu geführt, dass Eigenmittel der Leistungserbringer nur dann an die Staatsbeiträge für das Jahr 2018 angerechnet wurden, wenn die Leistungserbringer in den Jahresrechnungen 2015 eine Überdeckung im subventionierten Bereich ausgewiesen haben. Bei Institutionen, die im Jahr 2015 keine Überdeckung im abgegoltenen Aufgabenbereich erzielt haben, wurden keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge 2018 angerechnet.

Es ist nicht zu verkennen, dass dieses Vorgehen angesichts des Normwortlauts von Art. 75 Abs. 2 SHG nicht unbedingt auf der Hand lag. Wie die Beschwerdeführenden zutreffend festhalten, verwenden die einschlägigen Bestimmungen des SHG und der SHV weder den Begriff der Überdeckung noch ist das Abstellen auf ein bestimmtes Referenzjahr in den Rechtsgrundlagen vorgesehen. Da im Dokument «Umgang mit den Überdeckungen im Behindertenbereich» vom 28. November 2018, in dem die neue Berechnungsmethode erstmals erläutert wurde, auf Art. 15a StBG Bezug genommen wird, ist anzunehmen, dass diese Methode tatsächlich mit Blick auf den neu ins StBG eingeführten Artikel zur «Überdeckung» entwickelt wurde. Dies alles bedeutet aber noch nicht, dass es unsachgemäss war, zur Ermittlung der anzurechnenden Eigenmittel auf die Überdeckung im Jahr 2015 – bezogen auf den subventionierten Aufgabenbereich – abzustellen.

Aus den Ausführungen der Vorinstanz erhellt sich, dass mit dem gewählten Vorgehen insbesondere bei Institutionen Eigenmittel, die in früheren Jahren in den subventionierten Tätigkeitsbereichen Überdeckungen erzielen konnten, an die Staatsbeiträge pro 2018 angerechnet werden sollten. Dies erscheint sachgerecht und entspricht notabene auch der grundsätzlichen Haltung der Beschwerdeführenden, die geltend machen, nur aus Überdeckungen stammende Eigenmittel dürften an die Staatsbeiträge angerechnet werden. Da zum Zeitpunkt der Gesucheinreichungen im Herbst 2017 noch nicht für alle abgeltungsberechtigten Institutionen von der jeweiligen Revisionsstelle geprüfte, definitive Jahresrechnungen für das Jahr 2016 vorlagen, hat die Vorinstanz auf die Ergebnisse des Jahres 2015 abgestellt. Die Wahl des Jahres 2015 war demnach nicht «zufällig», wie dies die Beschwerdeführenden vorbringen, sondern diente der Gleichbehandlung aller Leistungserbringer. Zwar wäre es denkbar gewesen, nicht nur auf das Jahr 2015 abzustellen, sondern den Durchschnitt allfälliger Überdeckungen über einen längeren Zeitraum in Betracht zu ziehen. Sollten einzelne Institutionen im Jahr 2015 eine ungewöhnlich hohe Überdeckung im subventionierten Tätigkeitsbereich erzielt haben, hätte ein solches Vorgehen den Gegebenheiten dieser Institution möglicherweise besser entsprochen. Die Beschwerdeführenden machen nun aber gar nicht geltend, dass das Jahr 2015 nicht repräsentativ für die in früheren Jahren erzielten Überdeckungen war.

Demnach lässt es sich sachlich nachvollziehen, wenn die Vorinstanz für die Bestimmung der anzurechnenden Eigenmittel auf das Jahresergebnis 2015 bzw. die in diesem Jahr erzielte Überdeckung im subventionierten Bereich abgestellt hat. Wenn auch andere Methoden denkbar gewesen wären, bedeutet dies nicht, dass das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen, für die anzurechnenden Eigenmittel primär auf die Überdeckung im Jahr 2015 abzustellen, unangemessen oder gar «willkürlich» war. Daran ändert nichts, dass weder das SHG noch die SHV den Begriff «Überdeckung» kennen. Zur Bestimmung des angemessenen Umfangs der Eigenmittelanrechnung im Sinne von Art. 75 Abs. 2 SHG erscheint es durchaus sachgerecht, auf diesen Wert abzustellen.

**6.6** Die Vorinstanz durfte nach dem Geschriebenen auf die im Jahr 2015 im subventionierten Bereich erzielte Überdeckung als massgebenden Wert für die Anrechnung der Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 abstellen. Von diesem Wert wurden drei unterschiedliche Abzüge vorgenommen (siehe hiervor E. 6.3), wobei der Abzug «lineare Kürzung gem. Entlastungspaket» von den Beschwerdeführenden nicht in Frage gestellt wird.

**6.7** Dem Abzug «Zuweisung Risikokapital» liegen betriebswirtschaftliche Überlegungen zugrunde. Bei Institutionen, welche per Ende 2015 den Soll-Wert für das Risikokapital von 25 Prozent am Gesamtaufwand (im subventionierten Tätigkeitsbereich) nicht erreicht haben, sah es die Vorinstanz als unangemessen an, Eigenmittel an die Staatsbeiträge pro 2018 anzurechnen. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden ist kein Grund zu sehen, weshalb die Vorinstanz bei der Ermittlung des «Risikokapitals» das Organisationskapital und aus Drittquellen stammende Mittel nicht



hätte berücksichtigen dürfen. Der Begriff «Eigenmittel» in Art. 75 Abs. 2 SHG legt eine solche Berücksichtigung vielmehr gerade nahe.<sup>62</sup> Auch die Festlegung des Soll-Wertes für das Risikokapital auf 25 Prozent des Gesamtaufwandes ist sachlich begründet, lehnt sie sich doch an den ZEWO-Standard<sup>63</sup> an. Die ZEWO-Zertifizierung setzt Standards für Non-Profit-Organisationen und schlägt dabei einen Bestand von mindestens 25 Prozent des Jahres-Betriebsaufwandes als Soll-Risikokapital vor. Die Beschwerdeführenden legen im Übrigen auch nicht substantiiert dar, weshalb dieser Wert höher hätte festgelegt werden müssen. Vielmehr scheinen sie sich grundsätzlich daran zu stören, dass ein prozentualer Wert festgelegt wurde. Soweit sich die Beschwerdeführenden an der gesetzlich nicht vorgegebenen Terminologie «Risikokapital» stören, ist festzuhalten, dass die Vorinstanz darunter offenkundig Eigenmittel versteht, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht dazu dienen, bestehende Risiken abzudecken.

Indem Eigenmittel bis zum Erreichen des Soll-Risikokapitals nicht an die Staatsbeiträge pro 2018 angerechnet wurden, wurde bei Institutionen mit geringen Eigenmitteln auf eine Anrechnung verzichtet. Dieses Vorgehen stellt, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden, aber keine unzulässige Ungleichbehandlung der Leistungserbringer dar. Wenn Institutionen mit geringen Eigenmitteln mit dieser Bemessungsmethode ermöglicht wurde, Risikokapital aufzubauen, entspricht dies vielmehr dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips<sup>64</sup> und der Vorgabe von Art. 75 Abs. 2 SHG, wonach Eigenmittel «angemessen» an die Staatsbeiträge anzurechnen sind.

**6.8** Die den Leistungserbringern in den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 zugestandene «freie Quote» von 2,5 bzw. 5 Prozent am Gesamtaufwand 2015 führt zu einer Reduktion der an die Staatsbeiträge anzurechnenden Eigenmittel. Hätte die Vorinstanz diesen Abzug nicht vorgenommen, wären bei den Beschwerdeführenden demnach in grösserem Umfang Eigenmittel an die Staatsbeiträge angerechnet worden, was offenkundig nicht in deren Interessen gelegen hätte. Dass die freie Quote zu niedrig festgelegt wurde, machen die Beschwerdeführenden nicht geltend. Sie erachten die Festlegung dieser Werte vielmehr in grundsätzlicher Weise als «sachfremd und geradezu willkürlich».<sup>65</sup>

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden erscheint es sachlich begründet, von den erzielten Überdeckungen im Jahr 2015 einen gewissen Anteil am Gesamtaufwand als «freie Quote» abzuziehen. Dieses Vorgehen liegt im Interesse der Leistungserbringer und demnach auch der Beschwerdeführenden. Sachlich begründet ist auch der höhere Ansatz für die Werkstätten, da diese aufgrund wechselnder Auftragssituationen grösseren wirtschaftlichen Schwankungen ausgesetzt sind.

<sup>62</sup> Siehe auch hiervor E. 5.6

<sup>63</sup> Die ZEWO ist die Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Non-Profit-Organisationen (NPO)

<sup>64</sup> Art. 9 Abs. 3 SHG

<sup>65</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.6.d), S. 12

Da die Beschwerdeführenden nicht geltend machen, dass die «freie Quote» hätte höher festgelegt werden müssen und dass eine Aufhebung dieses Abzugs durch die GSI im Ergebnis zu einer Schlechterstellung der Beschwerdeführenden führen würde, ist auf diesen Punkt nicht weiter einzugehen.

**6.9** Die Beschwerdeführenden sind schliesslich der Ansicht, das gewählte Vorgehen sei zu schematisch und würde auf die konkreten Verhältnisse bei einzelnen Institutionen nicht eingehen.<sup>66</sup> Nicht berücksichtigt würden namentlich zwischen 2015 und 2018 eingetretene Veränderungen der betrieblichen und finanziellen Verhältnisse bei den Beschwerdeführenden. Die Vorinstanz bewirke damit in bewusster Weise, dass die Beschwerdeführenden in finanzielle Schwierigkeiten geraten.<sup>67</sup>

Wird einer Behörde ein erheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingeräumt, stellt sich unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots<sup>68</sup> die Anforderung, dass die Behörde zwischen schematischer Gleichbehandlung und einzelfallgerechter (differenzierter) Normanwendung den richtigen Weg finden muss.

Die von der Vorinstanz gewählte Bemessungsmethode gewährleistet eine rechtsgleiche Behandlung der Leistungserbringer. Auf alle Leistungserbringer finden dieselben Kriterien Anwendung. Um zu verhindern, dass Leistungserbringer in finanzielle Schwierigkeiten geraten, wurden Eigenmittel nur an die Staatsbeiträge pro 2018 angerechnet, wenn der Soll-Wert für das Risikokapital überschritten wurde. Durch das Abstellen auf die Überdeckung im «Referenzjahr 2015» wurden Eigenmittel zudem nur bei Institutionen an die Abgeltungen angerechnet, die in jüngerer Zeit Überdeckungen im subventionierten Tätigkeitsbereich erzielt haben. Die schematische Anwendung der Berechnungsmethode schliesst demnach nicht aus, dass der wirtschaftlichen Situation der Leistungserbringer angemessen Rechnung getragen wurde.

Wohl mag es sein, dass Veränderungen bei Leistungserbringern eintreten können, die eine schematische Anwendung der Bemessungsmethode als nicht sachgerecht erscheinen lassen. Solche Konstellationen wurden im vorliegenden Fall aber nicht dargelegt. Insbesondere führte die neue Bemessungsmethode auch bei den Beschwerdeführerinnen 1, 3 und 6 nicht zu «finanziellen Schwierigkeiten».<sup>69</sup> Gemäss den unwidersprochenen Ausführungen der Vorinstanz haben weder die Beschwerdeführerin 1 noch die Beschwerdeführerin 3 im Geschäftsjahr 2018 einen betrieblichen Verlust ausgewiesen; vielmehr hat die Beschwerdeführerin 1 offenbar auch im Jahr 2018 eine erhebliche Überdeckung im subventionierten Tätigkeitsbereich erzielt. Mit der Beschwerdeführerin 6 fand gemäss den unwidersprochenen Ausführungen der Vorinstanz «eine Klärung statt», die zu einer Anpassung des Leistungspreises für das Jahr 2019 geführt hat. Gerade dieses Vorgehen zeigt, dass das System der

<sup>66</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.13, S. 23

<sup>67</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.8.5, S. 16

<sup>68</sup> Art. 8 Abs. 1 BV

<sup>69</sup> Vgl. Replik vom 14. Mai 2019, Rz. II.3.2, S. 10 f.

vertraglichen Preisfestsetzung für die abzugeltenden Leistungen einzelfallgerechte Lösungen ermöglicht.

Die von der Vorinstanz angewendete Methode zur Anrechnung von Eigenmitteln ist mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot vereinbar.

**6.10** Die von der Vorinstanz gewählte Methode zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer an die Staatsbeiträge pro 2018 erweist sich nach dem Geschriebenen als sachlich haltbar. Indem die Vorinstanz zur Bestimmung der anzurechnenden Eigenmittel im Wesentlichen auf die im Jahr 2015 erzielte Überdeckung im subventionierten Bereich abgestellt hat, hat sie den ihr nach Art. 75 Abs. 2 SHG zukommenden Ermessens- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten. Die von diesem Betrag gemachten Abzüge – die sich zugunsten der Beschwerdeführenden ausgewirkt haben – sind sachlich begründet. Dies gilt namentlich auch für den Abzug «Zuweisung Risikokapital», mit dem die wirtschaftliche Gesamtsituation der Leistungserbringer angemessen berücksichtigt wurde. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots kann in der angewendeten Bemessungsmethode ebenfalls nicht erblickt werden.

## 7. Treu und Glauben

**7.1** Die Beschwerdeführenden machen im Weiteren geltend, dass das Vorgehen der Vorinstanz «unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes unzulässig» sei. Die Vorinstanz habe den Beschwerdeführenden in den letzten Jahren verschiedentlich sinngemäss mitgeteilt, dass dank wirtschaftlicher Leistungserbringung nicht verwendete Anteile der Abgeltungen in einem Schwankungsfonds zurückgestellt und inskünftig zweckgebunden verwendet werden könnten.<sup>70</sup>

**7.2** Das Gebot von Treu und Glauben bindet nicht nur das Verhalten der Bürger unter sich (Art. 2 Abs. 1 ZGB<sup>71</sup>), sondern es gilt auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern. Staat und Private haben sich vertrauenerweckend und vertrauenshonorierend zu verhalten. In der Bundesverfassung<sup>72</sup> ist das Treuegebot in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankert. Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes dürfen sich Private (natürliche wie juristische Personen) auf behördliche Handlungen, welche berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen wecken, grundsätzlich auch dann verlassen, wenn diese Handlungen unrichtig waren oder gar nicht hätten getätigt werden dürfen. Die Bürger sollen in ihrem Glauben auf die Verlässlichkeit des Staats nicht betrogen werden.<sup>73</sup>

Hat die Verwaltung im Einzelfall eine konkrete und verbindliche Auskunft erteilt oder eine konkrete Zusicherung gegeben, so ist sie deshalb daran grundsätzlich auch gebunden, wenn der Betroffene

<sup>70</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.8, S. 13 f.

<sup>71</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

<sup>72</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

<sup>73</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 3, S. 172 f.

gestützt auf diese Auskunft oder Zusicherung «Dispositionen» getroffen hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden können.<sup>74</sup>

**7.3** Im vorliegenden Fall fehlt es an mehreren Voraussetzungen, damit die Beschwerdeführenden aus der Rechtsfigur des Vertrauensschutzes Ansprüche auf zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2018 ableiten könnten. Erstens bezieht sich keine der von den Beschwerdeführenden ins Feld geführten Mitteilungen auf die Beitragsgewährung im Jahr 2018. Eine konkrete Zusicherung oder Auskunft für das vorliegend zu beurteilende Rechtsverhältnis – die Staatsbeitragsgewährung pro 2018 – kann in den zeitlich deutlich zurückliegenden Mitteilungen der Vorinstanz nicht gesehen werden. Zweitens ist nicht zu sehen, dass die Beschwerdeführenden gestützt auf die Auskünfte Dispositionen getroffen haben. Selbst wenn es sich so verhalten sollte, dass die Beschwerdeführenden im Jahr 2015 weniger hohe Überdeckungen im subventionierten Bereich erzielt hätten, wenn ihnen bewusst gewesen wäre, dass dieser Wert zur Anrechnung der Eigenmittel für die Staatsbeitragsgewährung im Jahr 2018 massgebend ist,<sup>75</sup> könnten darin keine getroffenen «Dispositionen» im Sinne des Vertrauensschutzes erblickt werden. Drittens musste den Beschwerdeführenden bewusst sein, dass für die Gewährung künftiger Staatsbeiträge die dannzumal geltenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind.<sup>76</sup> Aus dem Umstand, dass in früheren Jahren keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge angerechnet wurden, durften die Beschwerdeführenden demnach nicht ableiten, dass dies auch für künftige Leistungsverträge gilt.

**7.4** Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben sehen die Beschwerdeführenden zudem darin, dass mit der Leistungsvereinbarung für das Jahr 2018 «unvermittelt auch eine Praxisänderung» erfolgt sei. Die Vorinstanz habe damit in treuwidriger Weise eine einseitige Veränderung der allgemeinen Bestimmungen für den Abschluss der Leistungsverträge 2018 während laufenden Verhandlungen vorgenommen.<sup>77</sup>

Mit der neuen Berechnungsmethode für die Staatsbeiträge des Jahres 2018 hat die Vorinstanz unstrittig ihre bisherige Praxis zur Anrechnung von Eigenmitteln – bei unverändertem Normwortlaut von Art. 75 Abs. 2 SHG – geändert. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden liegen für diese Praxisänderung aber hinreichend sachliche Gründe vor. Art. 60 Abs. 1 SHG bestimmt, dass sich die Bereitstellung der Leistungsangebote im Bereich der institutionellen Sozialhilfe nach den verfügbaren Mitteln und den strategischen Vorgaben des Regierungsrates richtet. Mit dem Entlastungspaket 2018 wurden die einschlägigen Rechtsgrundlagen zwar nicht geändert. Die Rechtsgrundlagen des SHG lassen es aber offenkundig zu, dass Staatsbeiträge unter restriktiveren Bedingungen gewährt werden, wenn weniger Mittel zur Verfügung stehen oder der Regierungsrat entsprechende, strate-

<sup>74</sup> Siehe statt vieler BGE 137 I 69 E. 2.5

<sup>75</sup> Den Vorakten sind dazu keine Belege zu entnehmen

<sup>76</sup> Siehe dazu auch sogleich E. 7.4

<sup>77</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.8.5 in fine, S. 16

gische Vorgaben festgelegt hat. Bei dieser Ausgangslage kann in der vorgenommenen Praxisänderung auch kein Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben erblickt werden. Dass die Beschwerdeführenden bei früherer Kenntnis über die vorgesehene Praxisänderung auf die Fortführung der Leistungserbringung verzichtet hätten, machen sie im Übrigen nicht geltend. Einem solchen Vorbringen würde auch widersprechen, dass mit allen Beschwerdeführenden Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2018 abgeschlossen wurden.

**7.5** Die Beschwerdeführenden können nach dem Geschriebenen keinen Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ableiten.

## **8. Rechtliches Gehör**

Schliesslich machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV geltend, weil die Vorinstanz in den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 nicht auf alle Vorbringen der Beschwerdeführenden im Verwaltungsverfahren eingegangen sei.<sup>78</sup>

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 26 Abs. 2 KV und dient der Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Im kantonalen Verwaltungsverfahren kommen diesbezüglich zudem die Normen der Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung. Das rechtliche Gehör vermittelt den Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt.<sup>79</sup> Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.<sup>80</sup>

Die Vorinstanz hat in den angefochtenen Verfügungen dargelegt, welche Rechtsnormen sie als anwendbar erachtet und nach welcher Methode die Bemessung der Staatsbeiträge pro 2018 erfolgt ist. Aus den angefochtenen Verfügungen vom 3. Januar 2019 ist klar erkennbar, weshalb die Gesuche der Beschwerdeführenden um Gewährung zusätzlicher Staatsbeiträge abgewiesen wurden. Die Vorinstanz hatte keine Veranlassung, auf Vorbringen der Beschwerdeführenden einzugehen, die sie –

<sup>78</sup> Beschwerde vom 4. Februar 2019, Ziff. III.13, S. 23

<sup>79</sup> Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), 3. Aufl., 2014 Zürich/St. Gallen, Art. 29 Rz. 49

<sup>80</sup> BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236

aus den in den Verfügungen dargelegten Gründen – als rechtlich irrelevant ansah.<sup>81</sup> Den Beschwerdeführenden war eine sachgerechte Anfechtung der Verfügungen ohne Weiteres möglich. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt damit nicht vor.

## 9. Ergebnis

Die Beschwerde vom 4. Februar 2019 erweist sich demnach als unbegründet. Das Vorgehen der Vorinstanz findet in Art. 75 Abs. 2 SHG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die angewendete Bemessungsmethode für die Festlegung der Leistungspreise für das Jahr 2018 wahrt den der Vorinstanz eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielraum, ist sachlich begründet und stellt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots dar. Die Beschwerdeführenden können weder aus dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge ableiten, noch wurden sie in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Wird der Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge verneint, haben die Beschwerdeführenden auch keinen Anspruch auf Verzugszinsen. Auf das Rechtsbegehren Nr. 4 und dessen Begründung ist demnach nicht weiter einzugehen.

## 10. Kosten

**10.1** 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 GebV<sup>82</sup>). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

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

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

<sup>81</sup> Vgl. BGE 142 II 49 E. 9.2

<sup>82</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 4. Februar 2019 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'200.00, werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaftung zur Bezahlung auferlegt.

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

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

### **IV. Eröffnung**

- Beschwerdeführende, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

Gesundheits-, Sozial- und  
Integrationsdirektion

Pierre Alain Schnegg  
Regierungspräsident

#### **Rechtsmittelbelehrung**

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