

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 25. November 2024

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

1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____
5. E. _____
6. F. _____

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

Beschwerdeführerinnen

gegen

Kanton Bern

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

Beschwerdegegner

betreffend Staatsbeiträge 2019; Berücksichtigung von Eigenmitteln
(Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons
Bern vom 24. März 2021; 2019.GEF.26773)



Prozessgeschichte:

A.

Der Kanton Bern hat die Erbringung von stationären Leistungen der institutionellen Sozialhilfe im Bereich Betreuung und Förderung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen sowie die Förderung der Eingliederung invalider Personen teilweise an private Institutionen übertragen. Über die im Einzelnen zu erbringenden Leistungen und die dafür vom Kanton zu bezahlenden Abgeltungen werden jährlich Leistungsverträge abgeschlossen. Dabei werden seit 2018 bei der Festlegung der Leistungspreise pro Einheit die bei den jeweiligen Institutionen vorhandenen Eigenmittel berücksichtigt. Die «Leistungsfestsetzung» für das Jahr 2018 war Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Beschwerdeverfahren, wobei das Verwaltungsgericht mit Urteilen vom 3. März 2023 (VGE 2020/314 sowie 2020/320) den zugrunde liegenden Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI) aufhob und die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückwies.

B.

Auch für das Jahr 2019 konnten sich verschiedene Institutionen mit dem zuständigen Alters- und Behindertenamt (ALBA; heute: Amt für Integration und Soziales [AIS], Abteilung Soziale Einrichtungen und Assistenz [SEA]) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF; heute: GSI) über die Höhe der Abgeltung pro Leistungspreiseinheit nicht einigen. In der Folge wurden die Leistungsverträge 2019 mit tieferen Preisen als beantragt unterzeichnet, unter Vorbehalt des Erlasses einer anfechtbaren Verfügung über die strittige Differenz. Am 31. Oktober 2019 erliess das ALBA gegenüber den Institutionen, die sich nicht einverstanden erklärt hatten, je separate Verfügungen, mit denen es zusätzliche Staatsbeiträge (im Umfang der nicht gewährten Anteile an den Leistungspreisen für das Jahr 2019) verweigerte. Die gegen diese Verfügungen am 28. November 2019 von mehreren Institutionen gemeinsam erhobene Beschwerde wies die GSI am 24. März 2021 in einem einzigen Entscheid ab.

C.

Dagegen haben die A. _____ und fünf weitere Institutionen am 23. April 2021 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellen folgende Anträge:

- «1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 24. März 2021 sei aufzuheben.
2. Den Beschwerdeführerinnen seien für das Jahr 2019 die beantragten zusätzlichen Staatsbeiträge zu gewähren.
3. Den Beschwerdeführerinnen seien auf den zusätzlich zu leistenden Staatsbeiträgen spätestens ab 4. Februar 2019 Verzugszinsen von 5 % zuzusprechen.
4. Das Verfahren sei mit dem vor dem Verwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahren 100.2020.314 zu vereinigen.»

Mit Verfügungen vom 12. Mai 2021 bzw. 21. Februar 2024 wurde das Verfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids in der Sache im Verfahren VGE 100.2020.314 bzw. 2019.GEF.283 betreffend Staatsbeiträge 2018 sistiert.

Nach dem rechtskräftigen Abschluss des bei der GSI hängigen Verfahrens 2019.GEF.283 betreffend Staatsbeiträge 2018 mit Entscheid vom 11. Juni 2024 ist das Verfahren am 20. September 2024 wieder aufgenommen worden. Die Beschwerdeführerinnen halten mit Stellungnahme vom 17. September 2024 an ihren bisher gestellten Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die (gemeinsam anwaltlich vertretenen) Beschwerdeführerinnen bilden eine einfache bzw. freiwillige Streitgenossenschaft (Art. 13 Abs. 1

VRPG i.V.m. Art. 71 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Sie haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Die Beschwerdeführerinnen sind Stiftungen des Privatrechts, die Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe wahrnehmen (vgl. vorne Bst. A). Die Abgeltung der Leistungen der privaten Trägerschaften der institutionellen Sozialhilfe war bis Ende 2021 in der Sozialhilfegesetzgebung geregelt, d.h. im Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) und der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111). Seit dem 1. Januar 2022 findet sich die Regelung des Leistungsangebots der institutionellen Sozialhilfe im Gesetz über die sozialen Leistungsangebote vom 9. März 2021 (SLG; BSG 860.2). Bereitstellung und Finanzierung der Leistungsangebote für erwachsene Menschen mit Behinderung richteten sich allerdings vorübergehend weiterhin nach dem SHG (aArt. 58 Abs. 1 und 2 SHG in der Fassung vom 9.3.2021; BAG 21-121). Seit Anfang 2024 gilt insoweit – wie überhaupt für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu sozialen Leistungsangeboten – das Gesetz vom 13. Juni 2023 über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG; BSG 860.3). – Auf die streitbetroffenen Betriebsbeiträge für das Jahr 2019 sind nicht die am 1. Januar 2022 bzw. 2024 neu in Kraft getretenen Bestimmungen anzuwenden (vgl. Art. 10 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 [StBG; BSG 641.1]), sondern kommen die bisherigen Bestimmungen in der Sozialhilfegesetzgebung zum Tragen. Konkret beurteilt sich die strittige Ablehnung von zusätzlichen Staatsbeiträgen nach dem StBG im Ver-

bund mit dem SHG in der bis zum 30. Juni 2020 geltenden Fassung (BAG 11-105 soweit nicht anders angegeben) und der SHV in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung (BAG 01-077 soweit nicht anders angegeben).

2.2 Die institutionellen Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen finanzielle Existenzsicherung, persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration sowie Lebensbedingungen (aArt. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 SHG). Die Leistungen werden vom Kanton, von Gemeinden oder von privaten Trägerschaften oder Personen erbracht (Leistungserbringerinnen bzw. Leistungserbringer; aArt. 58 Abs. 2 SHG). Die GSI stellt die erforderlichen Leistungsangebote bereit (aArt. 60 Abs. 1 SHG). Zu diesem Zweck kann die zuständige Stelle der GSI mit Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern Leistungsverträge abschliessen (aArt. 60 Abs. 2 Bst. a SHG). Die in diesem Rahmen für die GSI erbrachten Leistungen werden vom Kanton mit Beiträgen abgegolten, die durch Verfügung oder Vertrag gewährt werden (aArt. 74 Abs. 2 und aArt. 76 Abs. 1 SHG [je BAG 01-084]; aArt. 25 Abs. 1 SHV). Die Einzelheiten der Leistungsabgeltung sind in aArt. 74a und 75 [BAG 01-084] SHG i.V.m. aArt. 25 sowie 26 ff. (soweit aArt. 26 Abs. 1-4 SHV betreffend in der Fassung vom 21.9.2005 [BAG 05-110]) SHV geregelt.

2.3 Die Gewährung der Beiträge richtet sich allgemein nach dem Staatsbeitragsrecht (StBG und Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 [StBV; BSG 641.111]; aArt. 25 Abs. 2 SHV). Das StBG regelt die allgemeinen Grundsätze und das Verfahren für die Gewährung von Staatsbeiträgen (Art. 1 StBG), wobei die Abschnitte III, VI und VII nur anwendbar sind, soweit andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Als Staatsbeiträge gelten finanzielle Beiträge, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt werden, ohne dass der Kanton eine direkte Gegenleistung erhält. Sie werden als Finanzhilfen oder Abgeltungen gewährt. Bei den hier strittigen Beiträgen handelt es sich um Abgeltungen, zwecks Milderung oder Ausgleichung der finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben (Art. 3 Abs. 1 und 3 StBG; BVR 2013 S. 227

E. 4.3; Coullery/Mewes, Sozialhilferecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 743 ff., Rz. 149 ff., 158 ff.).

3.

Strittig ist, ob den Beschwerdeführerinnen für das Jahr 2019 höhere Abgeltungen als die in den Leistungsverträgen vereinbarten auszurichten sind. Kern des Streits bildet, wie bereits betreffend das Jahr 2018 (rechtskräftig beurteilt mit Entscheid GSI 2019.GEF.283 vom 11.6.2024, ergangen auf VGE 2020/314 vom 3.3.2023 hin), die Höhe der bei der Festsetzung der Leistungspreise anzurechnenden Eigenmittel. Die Beschwerdeführerinnen rügen aber vorab in verschiedener Hinsicht eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 21 ff. VRPG; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]).

3.1 Zunächst werfen sie der GSI vor, eine Verletzung der Begründungspflicht durch das ALBA zu Unrecht verneint zu haben. Das ALBA erwähne in seinen Verfügungen vom 31. Oktober 2019 zwar verschiedene «Eckwerte» für die Festlegung der Leistungspreise pro Einheit, lege aber nicht dar, welche Bedeutung bzw. welches Gewicht diesen zukomme, insbesondere was die Anrechnung von Eigenmitteln betreffe. Damit sei unklar, auf welcher Grundlage den Beschwerdeführerinnen die zusätzlich beantragten Abgeltungen verweigert würden. Die Verfügungen seien mangels nachvollziehbarer «Berechnungen» ungenügend begründet. Daran ändere nichts, dass die GSI in ihrem Entscheid Erklärungen zu den Berechnungen des ALBA abgebe. Es sei nicht haltbar, dass die Vorinstanz zwar ein widersprüchliches Verhalten des ALBA feststelle, dieses dann aber schütze, indem sie die Nachvollziehbarkeit der Verfügung als «materiell-rechtliche» Frage bezeichne (Beschwerde Ziff. 1.1 ff.). Die Beschwerdeführerinnen bemängeln ferner, dass sich die GSI eine «Zurückhaltung bei der Überprüfung der Angemessenheit» des Vorgehens des ALBA auferlegt habe. Dies widerspreche Sinn und Zweck der vollen Kognition der GSI bzw. stelle eine Ermessensunterschreitung und damit einen Rechtsverstoss dar: Vor dem Hintergrund ungenügend bestimmter Rechtsbegriffe einerseits und eines weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraums des ALBA andererseits, in den die über-

geordnete GSI nur zurückhaltend eingreife, entstehe ein rechtstaatlich unhaltbarer Zustand, in dem das Handeln des ALBA einer wirksamen Kontrolle weitgehend entzogen werde (Beschwerde Ziff. 3.1).

3.2 Die Vorinstanz hat erwogen, dass die angefochtenen Verfügungen auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen seien (angefochtener Entscheid E. 1.7, 4.7 und 5.9). Sie hat sich jedoch bei der «Überprüfung der Angemessenheit» des vom ALBA gewählten Ansatzes zur Bemessung der Staatsbeiträge «eine gewisse Zurückhaltung» auferlegt und diesen (nur) daraufhin überprüft, ob er mit aArt. 75 Abs. 2 SHG vereinbar ist, d.h. den dort eingeräumten Ermessens- und Beurteilungsspielraum wahrt, sachlich begründet erscheint und im Ergebnis zu einer rechtsgleichen Behandlung der Leistungserbringenden führt (E. 7.2). Sie stellte einleitend fest, dass die Eigenmittel der Leistungserbringerinnen «nur» indirekt in die Bemessung eingeflossen seien, indem für die Festsetzung der Leistungspreise für 2019 im Wesentlichen auf die Leistungspreise 2018 zurückgegriffen worden sei, welche ihrerseits unter (angemessener) Berücksichtigung der Eigenmittel vereinbart worden seien. Damit sei nicht an die Methodik des Vorjahres angeknüpft, sondern es sei für die Berücksichtigung der vorhandenen Eigenmittel das «Abstellen auf das Referenzjahr 2015» perpetuiert worden (E. 7.3 f.). Gegen dieses Vorgehen sei nichts einzuwenden, sofern es sich bei diesem Jahr bezogen auf eine konkrete Leistungserbringerin, um ein «typisches» Betriebsjahr gehandelt habe. Die sehr offenen Rechtsgrundlagen für die Bemessung der Staatsbeiträge und namentlich die Handlungsform des Vertrags erlaubten es dem ALBA besonderen Konstellationen (wie insbesondere eine a.o. Überdeckung) Rechnung zu tragen, indem etwa in künftigen Leistungsverträgen Korrekturen zugunsten der Leistungserbringerinnen vorgenommen werden könnten, sofern mit den vertraglich festgelegten Preisen eine qualitative Leistungserbringung nicht möglich sei (E. 7.5 f.). Weiter werde nicht geltend gemacht, dass die Methode zur Festlegung der Leistungspreise für das Jahr 2019 für alle oder einzelne Leistungserbringerinnen zu einem unsachgemässen Ergebnis geführt habe, sondern bloss pauschal beanstandet, dass ab dem Jahr 2018 tiefere Leistungspreise gewährt worden seien. Die allgemein gehaltene Kritik an der Bemessung der Leistungspreise sei nicht geeignet, die Staatsbeiträge als unangemessen erscheinen zu lassen. Schliesslich hätten die Leistungserbringerinnen nach

den unbestrittenen Ausführungen des ALBA auch im 2018 noch erhebliche Überdeckungen erzielt bzw. seien die von Einzelnen ausgewiesenen Unterdeckungen durch Rückstellungen aus früheren Staatsbeiträgen gedeckt worden oder sei – soweit drei Institutionen einen negativen Schwankungsfonds verzeichneten – dies nicht auf systematisch zu tief angesetzte Leistungspreise zurückzuführen (E. 7.7 ff.). Insgesamt erachtete die GSI die angewandte Methode zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringerinnen an die Staatsbeiträge daher für «sachlich haltbar» (E. 7.10). Die Beschränkung ihrer Prüfungsbefugnis begründete die GSI damit, dass es in erster Linie dem in der Sache zuständigen ALBA obliege, den gesetzlich gewährten erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Anrechnung der Eigenmittel zweckmässig auszuüben, zumal bislang im Einvernehmen mit der Finanzdirektion keine Vorschriften hierzu erlassen worden seien (vgl. aArt. 75 Abs. 3 SHG bzw. aArt. 28 Abs. 3 SHV). Mit Blick auf das Fachwissen des ALBA und im Interesse einer möglichst rechtsgleichen Behandlung aller Anbieterinnen von Leistungsangeboten der institutionellen Sozialhilfe sei das ALBA besser in der Lage, die Auswirkungen der gewählten Bemessungsmethode auf die übertragene Aufgabenerfüllung insgesamt zu beurteilen, als die GSI, der lediglich Einzelfälle vorlägen (E. 7.2).

3.3 Die in der Sache hauptsächlich umstrittene Höhe der Anrechnung der Eigenmittel bei der Festsetzung der Staatsbeiträge 2019 beurteilt sich primär nach aArt. 75 Abs. 2 SHG. Bei der Auslegung bzw. Konkretisierung dieser tatbestandsseitig offen formulierten Vorschrift kommt den Verwaltungsbehörden Ermessen zu (weiterführend VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 5.1 und – auch zum Folgenden – E. 6.1 betreffend Staatsbeiträge 2018). Dieses Ermessen ist pflichtgemäss, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, auszuüben. Namentlich sind die gesetzlichen Vorgaben und die dort angelegten öffentlichen Interessen, das Gebot der rechtsgleichen Behandlung, der Grundsatz von Treu und Glauben und das Willkürverbot zu beachten. Die Prüfung durch das Verwaltungsgericht beschränkt sich im Beschwerdefall auf die bei Ermessensentscheiden massgebliche Rechtskontrolle (vgl. vorne E. 1.2; Art. 80 Bst. b VRPG). Es beurteilt die Ermessensausübung und die damit verbundene Interessenabwägung vorab unter methodischen Gesichtspunkten, d.h. es überprüft, ob die Vorinstanz die allgemeinen Rechtsprinzipien zur Ermessensausübung missachtet oder

gegen materielle oder formelle Rechtsregeln verstossen hat (statt vieler BVR 2020 S. 443 E. 4.4, 2016 S. 197 E. 2.2; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 80 N. 25). Demgegenüber überprüft im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren die Rechtsmittelinstanz die angefochtene Verfügung mit voller Kognition, d.h. sowohl auf Rechtsverletzungen als auch auf Angemessenheit hin (Art. 66 Abs. 1 VRPG). Sie ist dabei grundsätzlich verpflichtet, ihre Überprüfungsbe-fugnis auszuschöpfen. Eine unzulässige Kognitionsbeschränkung stellt eine formelle Rechtsverweigerung bzw. Gehörsverletzung dar. Nur in bestimmten Fällen kann die Natur der Streitsache einer uneingeschränkten Überprüfung Grenzen setzen, weil die verfügende Behörde den wesentlichen Sachum-ständen näher steht und diese besser würdigen kann (BVR 2010 S. 49 E. 1.2.1; BGE 141 II 103 E. 4.2 [Pra 104/2015 Nr. 110], Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 14 ff.; vgl. auch BVR 2019 S. 63 E. 1.2); so verhält es sich etwa bei der Beurteilung von Prüfungsleistungen, eines persönlichen Eindrucks oder der Arbeitsleistung (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 17). Auch im Fall, dass sich die verfügende Behörde auf besondere Fachkenntnisse stützt, welche die Beschwerdebehörde nicht in gleichem Umfang verfügbar machen kann, darf sie Zurückhaltung üben. In der Regel muss aber eine hierarchisch übergeordnete Behörde desselben Fachbereichs die gleichen Fachkennt-nisse aufweisen wie die untere Dienststelle; nötigenfalls hat sie sich das er-forderliche Fachwissen anzueignen (BVR 2008 S. 284 E. 5.3; BGE 133 II 35 E. 3, 130 II 449 E. 4.1 je auch zum Folgenden; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 18). Eine (Fach-)Beschwerdeinstanz darf den Entscheid der Vorinstanz nur dann schützen, wenn sie geprüft hat, ob sich keine zweckmässigere, an-gemessenere Lösung anbietet (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 66 und 68; vgl. auch BGE 138 II 77 E. 4.2.2; zum Ganzen wiederum bereits VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 6.2 betreffend Staatsbeiträge 2018).

3.4 Die von der GSI angeführten Gründe können unter Umständen eine Zurücknahme der Kontrolltätigkeit rechtfertigen. Hier sind indes weder über-geordnete Gesichtspunkte legitimer Reduktion der Prüfungsdichte auszu-machen, wie grössere Sachnähe des Amts aufgrund der Natur der Streitsa-che oder besonderes Fachwissen, auf das sich dieses stützt (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 16 ff.; hiervor E. 3.3), noch ist ein anderer bereichsspezifischer Fall reduzierter Prüfungsdichte gegeben (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66

N. 19 ff.): Strittig und zu beurteilen ist die Abgeltung der privaten Trägerschaften für die bereitgestellten sozialen Leistungsangebote, namentlich der Umfang der Anrechnung von Eigenmitteln bei der Bemessung des Betriebsbeitrags (zum Ganzen allgemein bereits VGE 2020/314 vom 3.3.2023 betreffend Staatsbeiträge 2018). Dabei geht es letztlich um die Frage, welches Kapital einer Institution, die soziale Leistungsangebote erbringt, zugestanden werden soll, um ihre ökonomische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten (sichere Finanzierung von längerfristigen Projekten sowie Absicherung gegenüber Marktrisiken), ohne mit dem bedarfswirtschaftlichen Auftrag, möglichst keine Überschüsse zu erzielen (und so übermässig Mittel in der Organisation anzuhäufen), in Konflikt zu geraten (vgl. Blümle/Schauer, Wieviel Eigenkapital brauchen Nonprofit-Organisationen?, in ST 12/03 S. 1083 ff., 1086; Gmür/Ziegerer, Die Bildung finanzieller Reserven in spendensammelnden Organisationen, Verbands-Management 3/2015 S. 44 ff., 44). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dabei Sachumstände zu beurteilen sind, die der GSI nicht zugänglich sind (wie übrigens auch die erneute Prüfung der Staatsbeiträge 2018 im Rahmen des Entscheids GSI 2019.GEF.283 vom 11.6.2024 erhellen dürfte). Als dem ALBA in dessen Fachbereich hierarchisch übergeordnete Behörde (vgl. Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. b und Art. 2 Abs. 1 Bst. b der alten Verordnung vom 29. November 2001 über die Organisation und die Aufgaben der GSI [aOrV GSI; BAG 01-001] in der Fassung vom 23.10.2019 [BAG 19-058]) muss die GSI in der Lage sein, die wirtschaftliche Situation der leistungserbringenden Institutionen im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Bildung finanzieller (Sicherheits-)Reserven zu würdigen (vgl. auch BGE 116 Ib 270 E. 3c); nötigenfalls hat sie sich das erforderliche Fachwissen anzueignen. Es verhält sich hier zudem anders als etwa bei Ermessenssubventionen, bei denen die Verwaltungsentscheidung nur unter Berücksichtigung aller vergleichbaren Gesuchstellenden in all ihren Schattierungen nachvollziehbar wird (Fabian Möller, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 213; Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen, 2010, Rz. 475; Zibung/Hofstetter, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 49 N. 49), weshalb eine Zurückhaltung aus Rechtsgleichheitsgründen nicht angezeigt ist. Unerheblich ist schliesslich, dass die Leistungspreise Ge-

genstand vertraglicher Vereinbarungen sind. Da die Ausrichtung von (zusätzlichen) Beiträgen im Umfang der angerechneten Eigenmittel strittig und hierüber mit Verfügung zu befinden ist (vgl. VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 1.1), kann – obschon sich dieselben Fragen wie bei der Bemessung der Beiträge stellen – eine nur zurückhaltende Prüfung nicht mit den Vertragsverhältnissen begründet werden (vgl. auch Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 15; ebenso bereits VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 6.4 betreffend Staatsbeiträge 2018).

3.5 Die Vorinstanz hat somit ihre Kognition in unzulässiger Weise eingeschränkt und insofern den Gehörsanspruch der Beschwerdeführerinnen verletzt. Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung ist – wie der daraus abgeleitete Anspruch auf rechtliches Gehör – formeller Natur und seine Verletzung führt grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (statt vieler BGE 147 I 433 E. 5.1, 144 I 11 E. 5.3; BVR 2018 S. 281 E. 3.1). Da die Kognition des Verwaltungsgerichts in Streitigkeiten wie der vorliegenden grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkt und demnach enger ist als jene der GSI (vgl. vorne E. 1.2 und 3.3), fällt eine Heilung der formellen Rechtsverweigerung durch das Verwaltungsgericht von vornherein ausser Betracht (vgl. BGE 145 I 167 E. 4.4 [Pra 108/2019 Nr. 119]; BVR 2016 S. 318 E. 2.1). Daran ändern Gang und Ergebnis des mittlerweile mit rechtskräftigem Entscheid der GSI vom 11. Juni 2024 abgeschlossenen Verfahrens 2019.GEF.283 betreffend Staatsbeiträge 2018 nichts, zumal die Sachlage betreffend die strittige Berechnungsmethodik zur Anrechnung von Eigenmitteln nicht ohne Weiteres identisch ist mit jener im Vorjahr. Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist dahin gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid in Bezug auf die Beschwerdeführerinnen aufzuheben und die Sache zur weiteren, punkto Kognition und Prüfungsdichte uneingeschränkten Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Zur Frage der erforderlichen bzw. genügenden gesetzlichen Grundlagen für die Anrechnung von Eigenmitteln (vgl. Beschwerde Ziff. 2) kann grundsätzlich auf die entsprechenden Ausführungen in VGE 2020/314 vom 3. März 2023 zu den Staatsbeiträgen 2018 verwiesen werden (namentlich E. 4). Unter diesen Umständen erübrigt es sich, sowohl über den Beweisantrag auf Einholung eines Quervergleichs (vgl. Beschwerde Ziff. 4.3) und den Antrag auf Verfahrensvereinigung (vorne Bst. C) als auch über eine allfällige Verzinsung (vgl.

Beschwerde Ziff. 5) zu befinden. Ferner wurde aus prozessökonomischen Gründen auf das Einholen einer Beschwerdeantwort verzichtet.

4.

4.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführerinnen als obsiegend, auch wenn sie (reformatorisch) die Zusprechung von zusätzlichen Staatsbeiträgen beantragt haben (vorne Bst. C), insoweit jedoch nicht durchdringen (vgl. BVR 2020 S. 455 E. 5.1, 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 6). Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind somit keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Der Kanton Bern (GSI) hat den Beschwerdeführerinnen die Parteikosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote ihres Rechtsvertreters vom 6. November 2024 (act. 16A) gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

4.2 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens wird die aufgrund des vorliegenden Rückweisungsentscheids erneut mit der Angelegenheit befasste GSI gemäss dem Ausgang der Überprüfung festzusetzen haben (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 7).

5.

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) grundsätzlich als Zwischenentscheide, die nur unter einer der (zusätzlichen) Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden können.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern vom 24. März 2021 soweit die Beschwerdeführerinnen betreffend aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 12'000.-- wird den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Der Kanton Bern (Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern) hat den Beschwerdeführerinnen die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 8'168.65 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerinnen
 - Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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