

100.2020.320U  
BUC/SBE/SPR

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 3. März 2023**

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

**Stiftung A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Beschwerdeführerin

gegen

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

betreffend Staatsbeiträge 2018; Berücksichtigung von Eigenmitteln  
(Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons  
Bern vom 9. Juli 2020; 2019.GEF.283)



## **Prozessgeschichte:**

### **A.**

Der Kanton Bern hat die Erbringung von stationären Leistungen der institutionellen Sozialhilfe im Bereich Betreuung und Förderung von Kindern, Jugendlichen und erwachsenen Personen mit Behinderungen sowie die Förderung der Eingliederung invalider Personen teilweise an private Institutionen übertragen. Die einzelnen von den Institutionen zu erbringenden Leistungen sowie die vom Kanton hierfür zu bezahlenden Abgeltungen werden durch Leistungsverträge bestimmt. In Umsetzung der Massnahme Nr. 44.3.3 (Lineare Kürzung der Staatsbeiträge an Behinderteninstitutionen im Bereich Kinder/Jugendliche und Erwachsene) aus dem Entlastungspaket 2018, die vom Regierungsrat mit RRB 693/2017 vom 28. Juni 2017 beschlossen worden war, sahen die Leistungsverträge für das Jahr 2018 erstmals vor, für die Festlegung der Leistungspreise pro Einheit die bei den jeweiligen Leistungserbringerinnen vorhandenen Eigenmittel zu berücksichtigen. Mit Rundschreiben vom August 2017 informierte das 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: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI]) alle betroffenen Institutionen darüber, dass im Leistungsvertrag 2018 eine Obergrenze der erlaubten und bisherigen Rücklagen festgelegt werden würde. Mit Schreiben vom 28. November 2017 legte es ihnen die in der Folge angewendete Methode zur Berücksichtigung der Eigenmittel dar.

### **B.**

Weil sich einige der betroffenen Institutionen mit der Höhe der Leistungspreise für das Jahr 2018 – insbesondere hinsichtlich der Anrechnung der Eigenmittel – nicht einverstanden erklärten, wurden die Leistungsverträge 2018 je mit der Zusatzbestimmung abgeschlossen, dass «das ALBA auf Gesuch hin mittels Verfügung» über den «von der Leistungserbringerin verlangten [über den vereinbarten Leistungspreis] hinausgehenden höheren Leistungspreis» entscheiden werde. Am 11. Mai 2018 ersuchten die Stiftung

A.\_\_\_\_\_ und weitere betroffene Institutionen in einer gemeinsamen Eingabe um Erlass einer anfechtbaren Verfügung für den nicht gewährten Teil der Leistungspreise. Das ALBA erliess daraufhin am 3. Januar 2019 gegenüber den Institutionen, die sich mit den Leistungspreisen nicht einverstanden gezeigt hatten, je separate Verfügungen, mit denen zwar teilweise geringfügig höhere Abgeltungen (als in der Leistungsvereinbarung 2018 vorgesehen) gewährt wurden; soweit die Festsetzung der Leistungspreiseinheiten ohne Berücksichtigung vorhandener Eigenmittel beantragt worden war, wies das ALBA die Gesuche indes ab.

**C.**

Die hiergegen von der Stiftung A.\_\_\_\_\_ und 10 weiteren Institutionen am 4. Februar 2019 gemeinsam erhobene Beschwerde wies die GSI mit Entscheidung vom 9. Juli 2020 ab.

**D.**

Dagegen hat am 12. August 2020 die Stiftung A.\_\_\_\_\_ (neben sechs weiteren Institutionen; vgl. Verfahren 100.2020.314) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellt die folgenden Anträge:

«1. Der Entscheid der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern vom 9. Juli 2020 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin seien für das Jahr 2018 zusätzliche Staatsbeiträge auszurichten, bei deren Berechnung keine Eigenmittel anzurechnen seien:

- 1.1 für das Angebot «Wohnen mit Beschäftigung» seien die zusätzlichen Staatsbeiträge betreffend Berner IV-Rentner/innen und Selbstzahler/innen auf CHF 33.40 pro Leistungspreiseinheit und betreffend Berner von Sozialdienst, KESB oder POM finanzierte Klient/innen und ausserkantonale Klient/innen auf CHF 28.10 pro Leistungseinheit festzulegen;
- 1.2 für das Angebot «Werkstätte» seien die zusätzlichen Staatsbeiträge betreffend Berner IV-Rentner/innen und Selbstzahler/innen auf CHF 0.29 pro Leistungspreiseinheit und betreffend Berner von Sozialdienst, KESB oder POM finanzierte Klient/innen und ausserkantonale Klient/innen auf CHF 0.30 pro Leistungseinheit festzulegen;
- 1.3 für das Angebot «Sonderschule» seien die zusätzlichen Staatsbeiträge betreffend Berner Kinder und Jugendliche auf CHF 7.--

pro Leistungspreiseinheit und betreffend Berner von Sozialdienst, KESB oder POM finanzierte Klient/innen und ausserkantonale Klient/innen ebenfalls auf CHF 7.-- pro Leistungseinheit festzulegen.

2. Der Beschwerdeführerin seien auf den zusätzlich zu entrichtenden Staatsbeiträgen Verzugszinsen in der Höhe von 5 % seit wann rech- tens zuzusprechen.
3. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz, sub- eventualiter an das [ALBA] zurückzuweisen.»

Die GSI beantragt namens des Kantons Bern mit Beschwerdeantwort vom 13. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Strittig ist die Gewährung zusätzlicher Staatsbeiträge zur Abgeltung von Leistungsangeboten der institutionellen Sozialhilfe. Über die Ablehnung von Begehren um (zusätzliche) Staatsbeiträge ist durch Verfügung zu entscheiden (Art. 9 Abs. 3 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 [StBG; BSG 641.1] in der hier noch anwendbaren ursprünglichen Fassung [BAG 94-027]; vgl. heute Art. 9 Abs. 1 Satz 2 StBG), auch wenn die Gewäh- rung von Beiträgen an die Gesuchstellerin grundsätzlich durch Leistungsver- trag erfolgt (BVR 2013 S. 227 E. 4 mit Bemerkungen von Bernhard Rütsche). Somit wird der strittige Anspruch zu Recht im Verwaltungs- bzw. Beschwer- deverfahren und nicht auf dem Klageweg geltend gemacht (vgl. etwa VGE 2016/339 vom 7.11.2018 E. 1.2 und 1.7).

**1.2** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teil- genommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind einge-

halten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

## **2.**

**2.1** Die Beschwerdeführerin ist eine juristische Person des Privatrechts, die Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe wahrnimmt (vgl. vorne Bst. A). Die Abgeltung der Leistungen der privaten Trägerschaften der institutionellen Sozialhilfe ist 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 richten sich weiterhin nach dem SHG (Art. 58 Abs. 1 und 2 SHG). Auf den streitbetreffenen Betriebsbeitrag für das Jahr 2018 sind aber ohnehin die bisher geltenden und nicht die am 1. Januar 2022 neu in Kraft getretenen Bestimmungen anzuwenden (vgl. Art. 10 Abs. 1 StBG). Die strittige Ablehnung von zusätzlichen Staatsbeiträgen beurteilt sich somit nach dem StBG im Verbund mit dem SHG in der hier massgeblichen, bis zum 30. Juni 2020 geltenden Fassung (BAG 11-105 soweit nicht anders angegeben) und der SHV.

**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 [BAG 01-084] und Art. 76 Abs. 1 SHG; Art. 25 Abs. 1 SHV). Die Einzelheiten der Leistungsabgeltung sind in aArt. 74a und 75 SHG i.V.m. Art. 25 ff. SHV geregelt (vgl. dazu hinten E. 3.2).

**2.3** Die Gewährung der Beiträge richtet sich allgemein nach dem Staatsbeitragsrecht (StBG und Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 [StBV; BSG 641.111]; Art. 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 der Beschwerdeführerin für deren Angebote der institutionellen Sozialhilfe (Wohnheime und Tagesstätten, Werkstätte, Sonderschule) höhere Abgeltungen als die in den Leistungsverträgen vereinbarten auszurichten sind, indem bei der Festsetzung der Leistungspreise von der Berücksichtigung von Eigenmitteln abgesehen wird.

**3.1** Für das Jahr 2018 hat das ALBA die Berechnung der Abgeltung gegenüber dem Vorjahr insofern angepasst, als es bei der Festlegung der Leistungspreise erstmals Eigenmittel der leistungserbringenden Institutionen

anrechnet. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es fehle an einer hinsichtlich Normstufe und -dichte genügenden gesetzlichen Grundlage, welche eine Anrechnung der Eigenmittel gemäss der vom ALBA definierten Berechnungsmethode erlaube. Um eine einheitliche und rechtsgleiche Anrechnung von Eigenmitteln zu gewährleisten, sei unabdingbar, dass durch die für den Erlass kompetenten Behörden detaillierte Vorschriften erlassen würden. Das konkrete Vorgehen zur Beitragsfestsetzung bzw. zur Anrechnung von Eigenmitteln sei zwingend in Ausführungsbestimmungen zum SHG festzulegen, deren Erlass gemäss Art. 28 Abs. 3 SHV in die gemeinsame Kompetenz der GSI und der Finanzdirektion (FIN) falle.

**3.2** Die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen präsentieren sich wie folgt:

Der Kanton gilt die erbrachten Leistungen mit Beiträgen ab, die als Betriebs- oder Investitionsbeiträge auszugestalten sind (Art. 76 Abs. 1 i.V.m. 74a Abs. 1 Satz 1 SHG). Die Beiträge sind grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen (aArt. 75 Abs. 1 SHG; Art. 27 Abs. 1 SHV; vgl. auch Art. 13 Abs. 1 Bst. a StBG). Als Normkosten gelten diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie z.B. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben (Art. 13a StBG; Coullery/Mewes, a.a.O., Rz. 162). Fehlen Normkosten, können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV). Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer, Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 SHV). aArt. 75 SHG sieht sodann Folgendes vor:

<sup>1</sup> [...]

<sup>2</sup> Bei der Bemessung der Beiträge sind Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll, die Eigenmittel angemessen anzurechnen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung, zur Tarifierung der Leistungen und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen.

Der Regierungsrat wiederum hat die GSI ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV). Von dieser Möglichkeit hat die GSI indes keinen Gebrauch gemacht.

**3.3** Das verfassungsmässige Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom zuständigen Organ erlassen worden ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Es dient einerseits der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns, andererseits den rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns. Es gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung (BGE 134 I 313 E. 5.4, 130 I E. 3.1, je mit Hinweisen; BVR 2018 S. 289 E. 4.1, 2013 S. 183 E. 3.2; vgl. auch Art. 69 Abs. 4 KV sowie Art. 164 Abs. 1 BV für die Bundesebene). Das Legalitätsprinzip stellt nicht nur Anforderungen an die Normstufe (Erfordernis der Gesetzesform), sondern verlangt, dass die angewendeten Rechtssätze eine angemessene Bestimmtheit aufweisen. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, der Komplexität und der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 147 I 478 E. 3.1.2, 144 I 126 E. 6.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 338 ff., 350 ff.). Eine besondere Bedeutung hat die Forderung der Bestimmtheit bei Verhaltensnormen, die unmittelbar ein bestimmtes Verhalten Privater bewirken sollen oder wenn eine Vielzahl von ähnlich gelagerten Entscheidungen zu treffen ist. Umgekehrt sind die Anforderungen weniger streng, wenn im Interesse einer sachgerechten Flexibilität oder der Einzelfallgerechtigkeit Differenzierungen im Anwendungsfall angebracht sind (BVR 2013 S. 183 E. 3.5 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 146 I 70 E. 6.2.2). Das Gebot

der Bestimmtheit lässt zu, dass Gesetz- bzw. Ordnungsgeber allgemeine oder eher vage Begriffe verwenden und die Auslegung der Praxis überlassen (BGE 147 I 450 E. 3.2.1, 138 I 378 E. 7.2 auch zum Folgenden). Im Bereich der Leistungsverwaltung sind zwar die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlagen (wie auch an das Erfordernis der Gesetzesform) im Allgemeinen weniger streng als in der Eingriffsverwaltung (BGE 141 V 688 E. 4.2.2 [Pra 105/2016 Nr. 30]; Giovanni Biaggini, in BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 5 N. 10; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 381; Lloyd Ian Seaders, Das Erfordernis der Gesetzesform als Begründungsproblem, Diss. SG 2021, S. 59 f.). Analoges gilt, wenn ein Rechtsverhältnis zur Diskussion steht, welches die Betroffenen freiwillig eingegangen sind oder bei dem die Rechte und Pflichten zwischen Staat und Privaten frei ausgehandelt werden können (BGE 129 I 161 E. 2.2; 123 I 1 E. 4d; aus der Lehre statt vieler: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 344). Bei Subventionen ist vor allem bei wiederkehrenden staatlichen Leistungen sowie bei Subventionen mit einem grösseren Empfängerkreis oder solchen, die für die Empfangenden von grosser (eventuell existentieller) Bedeutung sind, allerdings dennoch eine relativ dichte rechtssatzförmige Normierung der Anspruchsvoraussetzungen und des Zwecks angebracht (vgl. August Mächler, in Biaggini et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, S. 881 mit Verweis auf BGE 118 Ia 46 E. 5b; Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 412; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 381).

**3.4** Die Trägerschaften, die für den Kanton Leistungen der institutionellen Sozialhilfe erbringen, haben Anspruch darauf, dass ihnen die erbrachten Leistungen abgegolten werden. Die genaue Höhe der Abgeltung lässt sich den Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen nicht entnehmen. Das Sozialhilferecht gibt lediglich vor, dass die Beiträge prospektiv, gestützt auf Normkosten oder allenfalls unter «Berücksichtigung» der effektiven Betriebskosten festzulegen sind (vgl. vorne E. 3.2). Die Bemessung der Abgeltung ist mit aArt. 75 SHG in den Grundzügen in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt, womit dem Erfordernis der Gesetzesform (Normstufe) genüge getan ist (vgl. BGE 134 I 313 E. 5.4 [Pra 98/2009 Nr. 50], 118 Ia 46 E. 5b). Da hier Subventionen in Frage stehen, genügt der direkt zur Anwendung gelangende Normenkomplex, bestehend aus aArt. 75 Abs. 1 und 2 SHG i.V.m. Art. 27 und 28 SHV, insgesamt auch den Anforderungen an die Bestimm-

heit: Es ist den leistungserbringenden Institutionen grundsätzlich freigestellt, ob sie ihre Leistungsangebote im Rahmen eines Leistungsvertrags mit dem Kanton erbringen wollen, wobei es Letzterem freilich vorbehalten ist, Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen zu bestimmen (vgl. Art. 12 Abs. 2 und aArt. 60 SHG; Coullery/Mewes, a.a.O., Rz. 134 ff., 149; VGE 2016/339 vom 7.11.2018 E. 2.4; vgl. auch vorne E. 2.2). Die Rechtsbeziehung ist damit von einer gewissen Asymmetrie geprägt; die GSI räumt diesbezüglich ein, dass soweit eine leistungserbringende Institution mit der angebotenen Abgeltung nicht einverstanden sei, die «Verweigerung des Vertragsabschlusses in der Regel bloss eine theoretische Möglichkeit» darstelle (angefochtener Entscheid E. 3.5 a.E.). Auch sind die hier strittigen zusätzlichen Staatsbeiträge für die betroffene Institution umfangmässig bzw. hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tragweite nicht unbedeutend. Es stehen jedoch nicht Normen in Frage, die unmittelbar auf eine Steuerung des Verhaltens Privater abzielen. Die mit dem Bestimmtheitserfordernis zu wahrenen rechtsstaatlichen Interessen an der Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des staatlichen Handelns erscheinen damit vergleichsweise gering. Eine relativ unbestimmte, konkretisierungsbedürftige Regelung für die Festlegung der Abgeltung erlaubt es den zuständigen Behörden sodann, den Finanzierungsbedürfnissen der Institutionen und der Finanzlage des Kantons Rechnung zu tragen und überdies indirekt auf den Qualitätsstandard der eingekauften Leistungen Einfluss zu nehmen. Die relative Unbestimmtheit dient damit massgeblich auch der Einzelfallgerechtigkeit. Mit der geltenden rechtsatzförmigen Regelung ist deshalb dem Bestimmtheitsgebot genüge getan, auch wenn eine detailliertere Regelung gegebenenfalls im Interesse der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit wünschbar erscheinen mag. Daran ändert nichts, dass der Gesetzgeber den Regierungsrat zum Erlass von Ausführungsvorschriften ermächtigt und dieser seine Kompetenz an die GSI und die FIN delegiert hat. Laut den Materialien zu SHG und SHV war zwar vorgesehen, die Anrechnung der Eigenmittel «voraussichtlich» in einer «neuen Finanzierungsverordnung» zu regeln (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16 [nachfolgend: Vortrag SHG] S. 37). Anders als bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, bei welcher der Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung verpflichtet wird (Art. 31 Abs. 1 SHG; Vortrag SHG, S. 20 und 37), ist aArt. 75 Abs. 3 SHG, der die Festsetzung der Staatsbeiträge zum Gegenstand hat, als Kann-Be-

stimmung formuliert. Den Materialien ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber eine Konkretisierung insbesondere der Tarifvorschriften (d.h. betreffend die Tarifierung der kostenpflichtigen Leistungen der Leistungserbringerinnen für die Leistungsempfängerinnen) für Wesentlich erachtete (vgl. Vortrag SHG, S. 30 f.); daraus ist zu schliessen, dass eine Verordnungstätigkeit der Exekutive betreffend die hier interessierende Abgeltung der Leistungsangebote nicht als zwingend erforderlich angesehen wurde. Der Gesetzgeber hat somit bewusst eine Regelung getroffen, die allenfalls als direkt vollziehbare Handlungsgrundlage dient.

**3.5** Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Verletzung des verfassungsmässigen Gesetzmässigkeitsprinzips verneint hat. Dies gilt umso mehr, als hier nicht über die Rechtmässigkeit einer Kürzung oder Rückforderung bereits gewährter Staatsbeiträge zu befinden ist, und auch nicht eine Verrechnung von erzielten Überdeckungen mit zukünftigen Staatsbeiträgen nach Art. 15a StBG in Frage steht (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.3 ff. und 5.8, worauf verwiesen wird; vgl. auch VGE 2020/314 vom 3.3.2023 E. 4.2). Stattdessen liegt der Streitigkeit die Abweisung eines Gesuchs um zusätzliche Staatsbeiträge zugrunde; mithin geht es um die Zusprechung von Beiträgen an die Erbringerinnen von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe gemäss aArt. 74 ff. SHG und nicht etwa um eine Anordnung im Bereich der Eingriffsverwaltung. Entsprechend gelten grundsätzlich herabgesetzte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, wobei unerheblich ist, dass sich die Verweigerung zusätzlicher Beiträge in wirtschaftlicher Hinsicht für die Leistungserbringerinnen unter Umständen faktisch nicht anders auswirken mag, als wenn eine Rückforderung oder Verrechnung von Beiträgen mit früheren Überdeckungen erfolgt wäre.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine fehlerhafte Anwendung der rechtlich vorgesehenen angemessenen Anrechnung von Eigenmitteln.

**4.1** Für das Jahr 2018 rechnete das ALBA bei der Festlegung der Leistungspreise Eigenmittel an, wenn bei einer Leistungserbringerin die als «Risikokapital» bezeichnete Grösse den festgelegten Soll-Wert von 25 %

des Gesamtaufwands im subventionierten Bereich überstieg. Als «Risikokapital» betrachtete das ALBA einerseits die als Rückstellungen verbuchten kumulierten Überdeckungen und andererseits das «Eigenkapital/Organisationskapital» gemäss Kontenrahmen CURAVIVA, das auch Spenden und Legate umfasst. Dabei wurde auf die Zahlen des Jahres 2015 abgestellt. Für Institutionen, die Leistungen in mehreren Bereichen der institutionellen Sozialhilfe (etwa solche für Erwachsene und für Kinder/Jugendliche) oder solche ausserhalb von Leistungsverträgen (z.B. Massnahmen der Invalidenversicherung) erbringen, wurde das Eigenkapital anhand des anteiligen Betriebsaufwands auf die Bereiche aufgeteilt. Die Anrechnung von Eigenmitteln erfolgte als «Reduktion» des Leistungspreises pro Einheit im Leistungsvertrag. Nach dem vom ALBA verwendeten – im vorliegenden Verfahren selber nicht streitigen – Berechnungsschema ergab sich für die Beschwerdeführerin folgende Berechnung der anzurechnenden Eigenmittel (vgl. Verfügung vom 3.1.2019 E. 6, unpag. Vorakten ALBA, act. 4B [im Parallelverfahren 100.2020.314] Reg. 1):

	Wohnen und Ateliers	Werkstätte	Heilpädagogische Schule
Gesamtaufwand gemäss Kostenrechnung 2015	5'988'984	4'104'494	2'882'805
Total Gesamtaufwand Bereich Erwachsene bzw. Kinder und Jugendliche	10'093'478		2'882'805
Soll-Risikokapital (25% des Gesamtaufwandes 2015)	2'523'370		720'701
vorhandenes Risikokapital (IST) der Bereiche	3'927'789		1'121'532
Differenz von IST zu SOLL	1'404'420		400'831
Nicht verwendete Staatsbeiträge vom 1.1.2015 bis 31.12.2015	712'031	271'960	239'489
1. Abzüglich lineare Kürzung gem. Entlastungspaket	./. 90'945	./. 23'797	./. 30'725
Zwischentotal	621'086	248'163	208'764
2. Abzüglich Zuweisung Risikokapital	0	0	0
Zwischentotal	621'086	248'163	208'764
3. Abzüglich freie Quote (2.5% bzw. 5% des Gesamtaufwandes 2015)	./. 149'725	./. 205'225	./. 72'070
Betrag pro Leistungsbereich	471'361	42'938	136'694
Total anzurechnende Eigenmittel Bereich Erwachsene bzw. Kinder und Jugendliche	514'299		136'694

**4.2** Die GSI hat die Abweisung des Gesuchs um (zusätzliche) Staatsbeiträge in der Höhe der vom ALBA bei der Leistungspreisbemessung angerechneten Eigenmittel im Wesentlichen mit der Begründung bestätigt, die angemessene Berücksichtigung der Eigenmittel der Leistungserbringerinnen sei bei der Staatsbeitragsfestsetzung gesetzlich nicht nur erlaubt, sondern geboten. Der Grundsatz der Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe verlange, dass Kanton und Gemeinden Leistungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellten und finanzierten, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig sei. Jedoch seien weder aArt. 75 Abs. 2 SHG noch Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV so zu verstehen, dass die Gewährung von Staatsbeiträgen streng subsidiär zu den Eigenmitteln der Leistungserbringerinnen erfolge; angezeigt sei vielmehr statt einer vollumfänglichen eine angemessene Berücksichtigung der Eigenmittel (angefochtener Entscheid E. 5.2 f.). In Auslegung des Begriffs der «Eigenmittel» gelangte die Vorinstanz zum Schluss, dass als solche auch die im übertragenen Aufgabenbereich verwendbaren Zuwendungen Dritter an die Leistungserbringerinnen, wie namentlich frei verfügbare Spenden und Legate gelten (E. 5.6). Es sei daher nicht zu beanstanden, diese Mittel bei der Beitragsbemessung zu berücksichtigen. Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie sei – weil es um die Ausrichtung von Staatsbeiträgen gehe – nicht gegeben (E. 5.8). Mit der vom ALBA angewandten Berechnungsmethode würden Eigenmittel der Leistungserbringerinnen nur insoweit an die Staatsbeiträge für das Jahr 2018 angerechnet, als gemäss der Jahresrechnung 2015 das «Risikokapital» gedeckt gewesen und zudem eine Überdeckung im subventionierten Bereich realisiert worden sei, was sachgerecht erscheine. Aus Gründen der Gleichbehandlung sei angebracht gewesen, auf die Ergebnisse des Jahres 2015 abzustellen, da zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung im Herbst 2017 nicht für alle abgeltungsberechtigten Institutionen eine von der jeweiligen Revisionsstelle geprüfte, definitive Jahresrechnung für das Jahr 2016 vorgelegen hätte (E. 6.5). Ferner sei auch der Soll-Wert für das Risikokapital von 25 % des Gesamtaufwands sachlich begründet, entspreche dieser Wert doch dem von der Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Non-Profit-Organisationen (Stiftung ZEWO) definierten Standard (E. 6.7).

**4.3** Die Beschwerdeführerin erachtet das Vorgehen zur Berücksichtigung der Eigenmittel bei der Festlegung der Leistungspreise als rechtsfehlerhaft

bzw. unsachgemäss. Sie bemängelt zunächst, dass für die einzelnen abgeltungsberechtigten Leistungsbereiche nicht die effektiven Eigenmittel ermittelt worden, sondern diese gemäss dem Anteil am Gesamtaufwand zugewiesen worden sind, wobei überdies nicht nachvollziehbar sei, weshalb bei den Erwachsenen die Bereiche «Wohnen» und «Werkstatt» zusammengefasst worden seien, obwohl je separate Leistungsverträge bestünden. Weiter erachtet sie das Eigenkapital, das als Referenzwert herangezogen worden ist, für zu hoch, da hiervon insbesondere das Stiftungskapital, der Spendensfonds sowie Gewinne, Reserven und Überdeckungen aus anderen Leistungsbereichen in Abzug zu bringen seien, womit ein massgebliches Eigenkapital von Fr. 3'717'576.-- und nicht von Fr. 6'577'955.-- resultiere. Zudem entbehrten die definierten Obergrenzen von 25 % des Risikokapitals und von 2,5 % bzw. 5 % freier Quote jeglicher Grundlage. Ferner sei nicht statthaft, der Leistungsabgeltung des Jahres 2018 die Geschäftsergebnisse des Jahres 2015 als Referenzjahr zugrunde zu legen; dieses sei im Hinblick auf die Rechnungsperiode 2018 nicht repräsentativ, weil der Gesamtaufwand in den Bereichen «Wohnen» und «Tagesstätte» infolge Umzugs in einen Neubau zwischenzeitlich markant gestiegen sei. Das Argument der Gleichbehandlung verfange nicht, da zwar die Anrechnung von Eigenmitteln für alle leistungserbringenden Institutionen anhand eines einheitlichen Referenzjahres vorgenommen worden sei, was indes nicht zu einer rechtsgleichen Behandlung geführt habe. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz allgemein vor, ihre Vorbringen nur ungenügend in die Entscheidungsfindung einbezogen und insbesondere keine Angemessenheitsprüfung vorgenommen zu haben, womit sie ihre Kognition unzulässigerweise unterschritten und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs begangen habe. Schliesslich verstosse es gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, dass die Vorinstanz die (völlig überraschende) Praxisänderung des ALBA bezüglich der Anrechnung von Eigenmitteln für zulässig erachtet habe, obschon zwischen deren Ankündigung und Anwendung nur wenige Monate gelegen hätten.

**4.4** Die GSI hält den Ausführungen der Beschwerdeführerin zusammenfassend entgegen, die vorgebrachten Tatsachenbehauptungen seien – mit Blick auf die vom ALBA angewendete und mit aArt. 75 Abs. 2 SHG in Einklang stehende Bemessungsmethode – nicht rechtserheblich. Entsprechend habe es sich erübrigt, im vorinstanzlichen Verfahren hierauf einzugehen

bzw. die insoweit beantragten Beweisvorkehren zu treffen. Weiter führten sowohl der Abzug «Zuweisung Risikokapital» als auch die festgelegten «freien Quoten» zu einer Reduktion der an die Staatsbeiträge anzurechnenden Eigenmittel, weshalb die diesbezügliche Kritik der Beschwerdeführerin offenkundig nicht geeignet sei, einen Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2018 zu begründen. Was schliesslich den Aspekt der Rechtsgleichheit betreffe, sei eine identische Abgeltung pro Leistungseinheit für alle Leistungserbringerinnen aufgrund der historisch gewachsenen Versorgungslandschaft in den betroffenen Leistungsbereichen und der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten nicht zielführend. Eine Gleichbehandlung könne nur erreicht werden, indem bei der Festsetzung der Leistungspreise methodisch gleich vorgegangen werde, was geschehen sei.

## 5.

Zu prüfen ist, was unter dem Begriff der Eigenmittel, die bei der Festlegung der Beiträge angemessen anzurechnen sind, zu verstehen ist.

**5.1** Die tatbestandsseitig offen formulierte Vorschrift von aArt. 75 Abs. 2 SHG (vgl. Zitat vorne E. 3.2) enthält mit dem Begriff der Eigenmittel einen unbestimmten Rechtsbegriff und ist mittels Auslegung zu konkretisieren. Die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs gilt als Rechtsfrage, die im Rahmen der Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht frei geprüft wird (BVR 2014 S. 197 E. 3.3). Hinsichtlich der Rechtsfolgen, die sich aus dem Vorliegen von Eigenmitteln ergeben, räumt aArt. 75 Abs. 2 SHG den zuständigen Behörden insofern einen Ermessensspielraum ein, als sie die Eigenmittel bei der Festsetzung der Beiträge «angemessen anzurechnen» haben (sog. Rechtsfolgeermessen; zum unbestimmten Gesetzesbegriff und Ermessen im Allgemeinen statt vieler Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2022, S. 159 ff.; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 44 f.). Die Handhabung dieser rechtsatzförmigen Offenheit in Gestalt des rechtsfolgeseitigen «Wie» ist eine Frage der Angemessenheit (d.h. der Zweckmässigkeit bzw. Opportunität), die vom Verwaltungsgericht nur beschränkt auf Rechtsfehlerhaftigkeit hin überprüft werden kann (vgl. dazu hin-

ten E. 6.1; BVR 2010 S. 147 E. 6.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 44, 63 f., Art. 80 N. 37). Es ist damit zunächst auf die vorinstanzliche Auslegung des Begriffs der Eigenmittel einzugehen, auch wenn nicht zu verkennen ist, dass Tatbestand und Rechtsfolge hier eng ineinandergreifen und eine isolierte Betrachtung des Begriffs der Eigenmittel keine abschliessende Beurteilung erlaubt.

**5.2** Die Vorinstanz hat erwogen, dass nach üblichem Sprachgebrauch als «Eigenmittel» (französisch: «fonds propres») alle Vermögenswerte einer juristischen oder natürlichen Person zu verstehen seien, denen keine Verbindlichkeiten gegenüberstehen. Keine Eigenmittel seien namentlich jene Vermögensteile, die aus Darlehen (Fremdkapital) stammten bzw. entsprechend finanziert worden seien. Der Begriff Eigenmittel werde im allgemeinen Sprachgebrauch mit dem Begriff Eigenkapital weitgehend gleichgesetzt; entsprechend sei das Organisations- bzw. Stammkapital einer Institution zu den Eigenmitteln zu zählen. Dasselbe gelte für Spenden und Legate, die in der Erfolgsrechnung einer Institution als Erträge verbucht würden; diesen stünden (in der Regel) keine Verbindlichkeiten gegenüber. Seien Spenden und Legate frei verfügbar, gehörten sie zu den Eigenmitteln einer Person bzw. Institution. Dieses Verständnis werde durch die historische Betrachtung der Bestimmung gestützt, zumal gemäss den Materialien (nebst den Erträgen) auch das Vermögen der Leistungserbringer zu den Eigenmitteln zähle. In gesetzessystematischer und teleologischer Hinsicht sei der (auch) in der institutionellen Sozialhilfe geltende Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 3 SHG) beachtlich. Demnach sei die staatliche Beitragsgewährung subsidiär zur «privaten Initiative». Werde ein Leistungsangebot auch ohne staatlichen Auftrag bzw. staatliche Abgeltung durch Private sichergestellt, erübrigten sich staatliche Unterstützungsmassnahmen. Dabei könne es nach dem Grundgedanken der Subsidiarität keine Rolle spielen, aus welcher Quelle Eigenmittel einer Institution stammten. Entsprechend würden als Eigenmittel nicht nur Vermögenswerte gelten, die aus Überdeckungen durch Kantonsbeiträge entstanden sind (angefochtener Entscheid E. 5.6).

**5.3** Dass sich die Vorinstanz bei der grammatikalischen Auslegung am Begriff des Eigenkapitals orientierte, ist dies nicht zu beanstanden: Das Eigenkapital bezeichnet die Differenz zwischen den Gesamtaktiven und dem

Fremdkapital eines Unternehmens (Lukas Handschin, Rechnungslegung im Gesellschaftsrecht, 2. Aufl. 2016, Rz. 803). Es wird grundsätzlich entsprechend der Rechtsform des Unternehmens ausgewiesen und gegliedert (Lukas Glanzmann, Das neue Rechnungslegungsrecht, in SJZ 2012 S. 205 ff., 210). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht steht das Eigenkapital für Risikokapital, welches dem Unternehmen finanzielle und unternehmerische Freiheit sowie Flexibilität verleiht. Es beschreibt zudem die Grösse der Resistenz einer Gesellschaft gegen das Risiko der Aktivenverminderung u.a. durch Mittelabfluss (vgl. Lukas Handschin, a.a.O., Rz. 100 mit Verweis auf Peter Böckli, Neue OR-Rechnungslegung, 2014, Rz. 1058). So kann ein Unternehmen Aktiven im Umfang des Eigenkapitals reduzieren, ohne dass dies zur Überschuldung führt (Lukas Handschin, Das Eigenkapital als Risikoreserve, in Festschrift für Roland von Büren, 2009, S. 76 und 80; vgl. heute Art. 725b Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220]). Unter historischen und systematischen Gesichtspunkten hat die Vorinstanz mit Verweis auf die Materialien hervorgehoben, dass bei der Bemessung der Kantonsbeiträge – nebst den Erträgen – auch das (Rein-)Vermögen der Leistungserbringerinnen heranzuziehen sei, wobei dieses keine begriffliche Einschränkung erfährt (vgl. Vortrag der GEF zur SHV, S. 14; vgl. auch Vortrag SHG, S. 19 f. [betreffend die individuelle Sozialhilfe]). Wie die Vorinstanz überzeugend argumentiert, ist die Anrechnung der Eigenmittel – wie namentlich aus dem Artikeltitel von Art. 28 SHV erhellt – eine Folge des im Sozialhilferecht vorherrschenden Subsidiaritätsprinzips (Art. 9 SHG; vgl. Vortrag SHG, S. 16 auch zum Folgenden), was bedeutet, dass sich staatliche Unterstützungsmassnahmen erübrigen, soweit Leistungsangebote durch Private sichergestellt werden (sog. Nachranggrundsatz; vgl. aArt. 9 Abs. 3 SHG; vgl. auch Vortrag SHG, S. 16 und 30; Vortrag SHV, S. 14; Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014 [nachfolgend: Bedürftigkeit], S. 230 f.; Christoph Rüess, in Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 46 f., 52 auch zum Folgenden). Weil das Subsidiaritätsprinzip auf eine möglichst weitgehende Inanspruchnahme sämtlicher anderweitiger Ressourcen abzielt und der Sozialhilfe lediglich eine Auffüllfunktion zukommt (vgl. Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 610, 420; ders., Bedürftigkeit, S. 230, 416 f.), hat die Vorinstanz grundsätzlich zu Recht geschlossen, dass der Begriff der Eigenmittel in einem weiten Sinn zu verstehen ist und nicht bestimmte Positionen des Eigen- bzw. Organisationskapi-

tals (so insb. Spenden und Legate) ausschliesst und auch Vermögenswerte erfasst, die nicht aus Überdeckungen entstanden sind.

**5.4** Die Auslegung des Begriffs der Eigenmittel ergibt demnach, dass diese – abgesehen von den hier nicht interessierenden Erträgen – das (Rein-)Vermögen der leistungserbringenden Institutionen umfassen. Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine Stiftung des Privatrechts. Anders als Kapitalgesellschaften verfügen Stiftungen nicht über Eigenkapital; stattdessen wird zwischen Fondskapital als zweckgebundene Stiftungsmittel einerseits und Organisationskapital als freie Stiftungsmittel andererseits unterschieden. Das Organisationskapital besteht in der Regel aus dem einbezahlten Stiftungskapital, den frei verfügbaren Mitteln sowie den erarbeiteten Eigenmitteln (vgl. Roman Baumann Lorant, Das Rechnungslegungsrecht aus der Sicht von Stiftungen, in ST 10/2014 S. 883 ff., 886 auch zum Folgenden; vgl. auch Studen/Geinoz, Zweckgebundene Mittel und stiftungsartige Vermögensbindungen, in EF 5/2018 S. 421 ff., 423). Dem Organisationskapital zuzuweisen sind Mittel ohne Verwendungsbeschränkung durch Dritte bzw. mit von der Organisation selbst auferlegter Zweckbindung. Beim Fondskapital handelt es sich dagegen um Mittel, die einem von Dritten bestimmten und die Verwendung einschränkende Zweck unterliegen (vgl. Eberle/Zöbeli, Rechnungslegung für NPO, in ST 8/2014 S. 626 ff., 627; Zöbeli/Mühlenberg-Schmitz, Querschnittsthemen des Rechnungslegungsrechts, in Pfaff et al. [Hrsg.], Rechnungslegung nach Obligationenrecht, 2. Aufl. 2019, S. 937 Rz. 17). Als Eigenmittel einer Stiftung anzusehen ist damit ohne weiteres deren Organisationskapital, da sie über dieses im Rahmen des reglementarischen Organisationszwecks grundsätzlich frei verfügen kann. Überdeckungen entstehen, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechenbaren Betriebsaufwendungen abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags übersteigt (Art. 15a StBG). Weil es sich dabei um für die Leistungserbringung zweckgebundene Mittel handelt, gehören sie dem Fondskapital an (vgl. Zöbeli/Schmitz, Der Schwankungsfonds, 2016, S. 3 und 21; Krauss/Zöbeli, in Egger et al. [Hrsg.], Rechnungslegung und Revision von Förderstiftungen, 2011, S. 70 f.). Als solches weisen sie (etwa bezüglich Kapitalschutz) Fremdkapitalcharakteristiken auf (Expert Suisse, Ausgewählte Fragen und Antworten zu Rechnungslegung und Prüfung von Jahresrechnungen nach Swiss GAAP FER 21 bei Organisationen mit Zewo-

Gütesiegel, 2016/2018, S. 14) und sind mit einer Verpflichtung zur Leistungserbringung verbunden, ohne aber den Charakter einer Zahlungsverpflichtung (bzw. von Fremdkapital) anzunehmen (vgl. Reinbert Schauer, Gehören Reserven und Fonds zum Fremdkapital?, in *Verbands-Management* 2/2017 S. 51 ff., 52). Obschon nicht dem freien Kapital zuzuordnen, rechtfertigt es sich, die Überdeckungen im Rahmen der Festsetzung der Leistungsabgeltung als Eigenmittel anzusehen, sind sie doch in erster Linie zur Deckung künftiger Defizite des betreffenden Leistungsbereichs zu verwenden (Zöbeli/Schmitz, a.a.O., S. 3 f.).

**5.5** Nach dem Gesagten ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen in Auslegung des Begriffs der Eigenmittel die Überdeckungen und das «Eigenkapital/Organisationskapital» einbezogen haben (vgl. vorne E. 4.1 sowie E. 5.1, wonach eine isolierte Betrachtung des Begriffs der Eigenmittel keine abschliessende Beurteilung erlaubt bzw. letztlich auch im Verbund mit der hiernach erörterten Angemessenheit der Anrechnung [der Eigenmittel] zu betrachten ist). Der Auffassung der Beschwerdeführerin, gewisse Positionen des Organisationskapitals könnten von vornherein nicht zu den Eigenmitteln gezählt werden, kann nicht gefolgt werden. Die GSI hat die Beschwerde insoweit daher zu Recht abgewiesen. Unbeantwortet bleibt damit, ob die vom ALBA gewählte bzw. auf der Basis dieser Begriffsgrundlage angewandte Methodik zu einer angemessenen Anrechnung von Eigenmitteln führt (vgl. dazu E. 6 hiernach).

## **6.**

Zu prüfen ist schliesslich, ob die vorinstanzliche Beurteilung der «angemessenen Anrechnung» von Eigenmitteln im Rahmen der Festlegung der Leistungsabgeltung der Rechtskontrolle standhält.

**6.1** Hinsichtlich der Anrechnung der Eigenmittel bei der Festsetzung der Staatsbeiträge kommt den Behörden Ermessen zu (vorne E. 5.1). 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. 1.3; 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, a.a.O., Art. 80 N. 25).

**6.2** Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend, die GSI habe sich bei der Angemessenheitskontrolle zu Unrecht eine gewisse Zurückhaltung auferlegt und damit ihre Kognition in unzulässiger Weise beschränkt. – Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren überprüft die Rechtsmittelinstanz die angefochtene Verfügung mit voller Kognition, d.h. sowohl auf Rechtsverletzungen als auch auf Angemessenheit hin (Art. 66 Abs. 1 VRPG). Die Rechtsmittelbehörden sind grundsätzlich verpflichtet, ihre Überprüfungsbezugnis 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 Sachumständen 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 Fachkenntnisse aufweisen wie die untere Dienststelle; nötigenfalls hat sie sich das erforderliche 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 zweckmässiger, 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).

**6.3** Die Vorinstanz hat die angefochtene Verfügung zwar nach eigenen Angaben auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit hin überprüft. Sie hat sich jedoch bei der Ermessenskontrolle eine «gewisse Zurückhaltung» auferlegt, indem sie prüfte, ob die «gewählte Methode zur Bemessung der Staatsbeiträge mit aArt. 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 Leistungserbringenden führt» (angefochtener Entscheid E. 1.6 und 6.2 a.E.). Betreffend das Vorgehen, zur Ermittlung der anzurechnenden Eigenmittel auf die im Jahr 2015 erzielte Überdeckung im subventionierten Bereich abzustellen, erwog die GSI, dass zwar ein solches Vorgehen «nicht unbedingt auf der Hand» gelegen habe, jedoch nicht unsachgemäss gewesen sei, auch wenn ein Abstellen auf den Durchschnitt allfälliger Überdeckungen über einen längeren Zeitraum den Gegebenheiten gewisser Institutionen möglicherweise besser Rechnung getragen hätte. Obschon andere Methoden denkbar gewesen wären, bedeute das aber nicht, dass das vom ALBA «gewählte Vorgehen, für die anzurechnenden Eigenmittel primär auf die Überdeckung im Jahr 2015 abzustellen, unangemessen oder gar 'willkürlich' war» (E. 6.5). Wenn bis zum Erreichen des Soll-Risikokapitals keine Eigenmittel an die Staatsbeiträge für das Jahr 2018 angerechnet worden seien, entspreche dies dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips und der Vorgabe von aArt. 75 Abs. 2 SHG, wonach Eigenmittel «angemessen» anzurechnen seien. Sowohl die Höhe des Soll-Risikokapitals als auch die Höhe der freien Quote erscheine sachlich begründet (E. 6.7 f.). Insgesamt erachtete die GSI die angewandte Methode zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringerinnen an die Staatsbeiträge für «sachlich haltbar» (E. 6.10). 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 darauf verzichtet worden sei, im Einvernehmen mit der FIN Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (vgl. aArt. 75 Abs. 3 SHG). 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, die lediglich Einzelfälle vorlägen (E. 6.2). Nicht zuletzt seien die Preise für die abzugeltenden Leistungseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zwischen dem ALBA und den Leistungserbringerrinnen vereinbart worden. Aufgrund der Nähe zur Vertragsmaterie sei es nicht an der GSI, die den Leistungsvereinbarungen zugrundeliegende Bemessungsmethode durch eine eigene Methode zu ersetzen (Beschwerdeantwort S. 6).

**6.4** Die von der GSI angeführten Gründe können unter Umständen eine Zurücknahme der Kontrolltätigkeit rechtfertigen. Hier sind indes weder übergeordnete Gesichtspunkte legitimer Reduktion der Prüfungsdichte auszumachen, wie grössere Sachnähe des Verwaltungsträgers aufgrund der Natur der Streitsache oder besonderes Fachwissen, auf das sich dieser stützt (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 16 ff.; vorne E. 6.2), 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. 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. 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 Verordnung vom 30. Juni 2021 über die Organisation und die Aufgaben der GSI [Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121] 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 (so aber Beschwerdeantwort S. 6, wonach die Zurückhaltung «mit Blick auf eine möglichst rechtsgleiche Behandlung aller Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe begründet» sei). Unerheblich ist schliesslich, dass die Leistungspreise Gegenstand vertraglicher Vereinbarung sind. Da die Ausrichtung von (zusätzlichen) Beiträgen im Umfang der angerechneten Eigenmittel strittig und hierüber mit Verfügung zu befinden ist (vorne E. 1.1), kann – obschon sich dieselben Fragen wie bei der Bemessung der Beiträge stellen – eine nur zurückhaltende Prüfung nicht mit dem Vertragsverhältnis begründet werden (vgl. auch Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 15).

**6.5** Die Vorinstanz hat somit ihre Kognition in unzulässiger Weise eingeschränkt und insofern den Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin 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. 1.3 und 6.1 f.), 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). Die Beschwerde erweist sich in dieser Hinsicht somit als begründet. Sie ist dahin gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, um sie unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit und Angemessenheit der vom ALBA verfügten Anrechnung der Eigenmittel uneingeschränkt zu prüfen.

## 7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als obsiegend, auch wenn sie mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde (reformatorisch) die Zusprechung von zusätzlichen Staatsbeiträgen beantragt hat, insoweit jedoch nicht durchdringt (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 der Beschwerdeführerin die Parteikosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht für das Verfahren vor Verwaltungsgericht ein Honorar von Fr. 10'529.40 geltend (inkl. Auslagen und MWSt; vgl. Kostennote vom 16.2.2023, act. 7). Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- pro Instanz zuzüglich allfälliger Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV, wobei sich der Parteikostenersatz innerhalb dieses Rahmentarifs nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses bemisst (Art. 41 Abs. 3 KAG). Das geltend gemachte Honorar erscheint im Licht dieser Kriterien als überhöht. Wohl ist die Bedeutung der Streitsache eher überdurchschnittlich. Indes standen in rechtlicher Hinsicht keine Fragestellungen von hoher Komplexität zur Diskussion. Es war daher kein überdurchschnittlicher Zeitaufwand geboten, zumal die zu sichtenden Akten von bescheidenem Umfang sind und sich die Instruktion in einem einfachen Schriftenwechsel erschöpfte. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände erscheint

deshalb ein Honorar von Fr. 7'000.-- angemessen, zzgl. Auslagen von Fr. 6.60 und MWSt von Fr. 539.50, ausmachend total Fr. 7'546.10.

**8.**

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 9. Juli 2020 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion) hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 7'546.10 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- 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.