

Rathausgasse 1
3011 Bern
Telefon +41 (31) 633 79 20
Telefax +41 (31) 633 79 09
www.gef.be.ch

Referenz: sk
RA Nr. **2013-0828**

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 26. August 2014

in der Beschwerdesache zwischen

X,

handelnd durch A und B

Beschwerdeführerin



gegen

Y,

Vorinstanz

betreffend die Verfügung des Y vom 31. Juli 2013 (Zusätzlicher Betriebsbeitrag für das Jahr 2012)

I. Sachverhalt

1. Die X (nachfolgend: Beschwerdeführerin) hat mit dem Y (Y; nachfolgend: Vorinstanz) am 12. resp. 16. Dezember 2011 einen Leistungsvertrag für das Jahr 2012 über den Betrieb eines Wohnheims und Tagesstätte für Erwachsene mit einer Behinderung abgeschlossen (nachfolgend: Leistungsvertrag 2012).

2. Mit Mail vom 14. Mai 2013 reichte die Beschwerdeführerin Abrechnungsunterlagen, datiert vom 28. März 2013, bei der Vorinstanz ein. Gleichzeitig stellte die Beschwerdeführerin einen „dringenden Antrag“ im Hinblick auf die Leistungsvertrags-Schlussabrechnung 2012. Sinngemäss beantragt sie, dass die im Leistungsvertrag 2012 vereinbarten Nettobetriebskosten pro Tag multipliziert mit den Betreuungstagen als Basis für die Schlussabrechnung anzuerkennen seien, obwohl dies nicht dem kleinsten der drei im Leistungsvertrag vereinbarten Nettobetriebskostenbeträge entspreche. Bereits im Herbst 2011 habe die Beschwerdeführerin fundiert begründen können, weshalb sie aufgrund von erhöhtem Betreuungsbedarf der Bewohner und dadurch bedingtem Mehraufwand bei den Personalkosten für das Jahr 2012 dringendst auf einen sogenannten Betreuungszuschlag angewiesen sei.

3. Mit Verfügung vom 31. Juli 2013 wies die Vorinstanz „das Gesuch um einen zusätzlichen Betriebsbeitrag im Betrag von Fr. 47'584.-“ ab.

4. Gegen diese Verfügung gelangte die Beschwerdeführerin mit Beschwerde vom 28. August 2013 an die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). Sie beantragt eine hälftige Übernahme von Fr. 33'000.-, entsprechend der Minderung des Eigenkapitals in der Jahresrechnung 2012 von Fr. 66'699.-, eine kostendeckende Rückvergütung zugunsten der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 360.- pro Bewohner und Tag ab 2013 sowie um eine Korrektur der ROES-Einteilung fürs Jahr 2012.

5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,¹ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 1. Oktober 2013, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

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

¹ Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121)

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Juli 2013. Diese ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG² bei der GEF als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Die im Handelsregister eingetragene Beschwerdeführerin ist prozessführungsbefugt (Art. 11 VRPG i.V.m. Art. 52 ff. ZGB).

1.3 Als Verfügungsadressatin ist die Beschwerdeführerin gemäss Art. 65 VRPG ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.³ Der Anfechtung unterliegen sodann grundsätzlich nur die behördlichen Anordnungen im Dispositiv, nicht auch die Begründung oder andere Bestandteile einer Verfügung, denn nur die Anordnungen im Dispositiv werden rechtswirksam. Im Beschwerdeverfahren können daher nach dem Gesagten nur Anträge betreffend das Dispositiv des Anfechtungsobjektes geprüft werden. Soweit mehr oder anderes beantragt wird, ist darauf nicht einzutreten.

Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Juli 2013. Inhalt des Verfügungsdispositivs der angefochtenen Verfügung ist die Abweisung eines zusätzlichen Betriebsbeitrags im Umfang von Fr. 47'584.-, den die Beschwerdeführerin für das Jahr 2012 geltend gemacht hat. Soweit die Beschwerdeführerin mit Beschwerde eine kostendeckende Rückvergütung ab 2013 beantragt, geht sie damit über das Anfechtungsobjekt hinaus und darauf ist nicht einzutreten. Auch bezüglich des Antrages, die ROES-Einteilung sei im Sinne ihrer Einteilung von 2012 zu korrigieren, geht die Beschwerdeführerin über das Anfechtungsobjekt hinaus: Die ROES-Einstufungen der Heimbewohner sind nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Obwohl sie indirekt Auswirkungen auf die hier strittigen Mehrkosten beim Personalaufwand haben, sind sie nicht rechtswirksam in der angefochtenen Verfügung geregelt worden; die Beschwerdeführerin geht daher mit diesem Antrag über das Anfechtungsobjekt hinaus und darauf ist nicht einzutreten.

1.5 Die Beschwerde ist gemäss Art. 67 i.V.m. 32 VRPG form- und fristgerecht eingereicht worden.

² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N 6 bis 8

2. Rechtsgrundlagen zur Gewährung von Abgeltungen

2.1 Strittig ist vorliegend ein sogenannter Betreuungszuschlag zugunsten der Beschwerdeführerin für das Jahr 2012.

2.2 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts, die gestützt auf einen Leistungsvertrag mit der Vorinstanz vorab Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe wahrnimmt. Die Abgeltung dieser Leistungen ist in der Sozialhilfegesetzgebung geregelt.

2.3 Die Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration sowie Lebensbedingungen (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG⁴). Die Leistungen werden vom Kanton, von Gemeinden oder von privaten Trägerschaften oder Personen erbracht (Leistungserbringer; vgl. Art. 58 Abs. 2 SHG). Die GEF stellt im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG). Zu diesem Zweck schliesst die zuständige Stelle der GEF mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a und Art. 62 Abs. 1 SHG). Die Leistungsverträge regeln die von der Leistungserbringerin oder vom Leistungserbringer zu erbringenden Leistungen (Art, Menge und Qualität) und die von ihr oder ihm zu liefernden Berichte und Daten sowie die von der Leistungsbestellerin oder dem Leistungsbesteller zu leistende Abgeltung (Art. 63 Abs. 1 SHG). Einzelheiten der Leistungsabgeltung sind in den Art. 74 ff. SHG und Art. 25 ff. SHV⁵ geregelt. Gemäss Art. 76 Abs. 1 SHG gewährt der Kanton Beiträge an die Leistungserbringer, die im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Leistungen anbieten und erbringen. So sind namentlich Leistungen, die im Rahmen eines Leistungsvertrages erbracht werden, mit Beiträgen abzugelten (25 Abs. 1 SHV). Die Gewährung kantonaler Beiträge an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe richtet sich nach den Bestimmungen des StBG⁶ und der StBV⁷ (Art. 25 Abs. 2 SHV).

2.4 Die Abgeltung der von der Beschwerdeführerin erbrachten Leistungen stützt sich teilweise auch auf die Gesetzgebung über die Institutionen zur Förderung und Eingliederung von invaliden Personen. Soweit die Beschwerdeführerin Leistungen in diesem Bereich erbringt, ist Folgendes festzuhalten:

Mit Inkrafttreten von Art. 112b Abs. 2 BV⁸ ging die Zuständigkeit zur Finanzierung des Baus und Betriebs von Institutionen für die Eingliederung invalider Personen auf die Kantone über.⁹

⁴ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

⁵ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

⁶ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

⁷ Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV; BSG 641.111)

⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

Dem Bundesgesetzgeber verblieb die Kompetenz zur Festlegung der Ziele der Eingliederung sowie der Grundsätze und Kriterien (vgl. Art. 112b Abs. 3 BV). Gestützt hierauf hat er das IFEG¹⁰ erlassen. Gemäss Art. 7 Abs. 1 IFEG beteiligen sich die Kantone so weit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt. Hierbei handelt es sich um eine Minimalanforderung, welcher die Kantone entweder durch Ausrichtung von Subventionen an die Institutionen oder durch Leistung von direkten Unterstützungsbeiträgen an die invaliden Personen nachkommen können.

Der Kanton Bern setzte die bundesrechtlichen Vorgaben in der EV IFEG¹¹ um. Nach Art. 9 dieser Verordnung gewährt die GEF anerkannten Institutionen Betriebsbeiträge, soweit deren Kosten nicht durch Beiträge der aufgenommenen Personen, durch Dritte oder durch angemessene Anrechnung von Eigenmitteln gedeckt werden (Abs. 1). Sie schliesst mit den Institutionen Leistungsverträge ab. Der Leistungsvertrag kann Auflagen enthalten, die sicherstellen, dass die Anerkennungsvoraussetzungen eingehalten werden (Abs. 2). Abs. 3 sieht Einzelheiten zur Festlegung der Betriebsbeiträge vor. Die EV IFEG war bis zum 31. Dezember 2012 in Kraft, mit anderen Worten im vorliegend massgebenden Zeitraum noch anwendbar. Seither erfolgt die Leistungsabgeltung an Institutionen für Menschen mit einer Behinderung im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe (vgl. Art. 67 i.V.m. Art. 74 ff. SHG).

2.5 Das Staatsbeitragsgesetz gilt für alle Staatsbeiträge, die der Kanton gewährt (Art. 2 Abs. 1 StBG). Staatsbeiträge werden als Finanzhilfen oder Abgeltungen gewährt. Abgeltungen sind Leistungen, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Staatsbeitragsempfängerinnen oder –empfänger 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. 1 und 3 StBG). Die Abschnitte III, VI und VII des Staatsbeitragsgesetzes sind anwendbar, soweit andere Gesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 StBG). Im III. Abschnitt des Staatsbeitragsgesetzes regelt Art. 9 die Rechtsform der Beitragsgewährung (vgl. den Randtitel der Bestimmung). Demnach werden Staatsbeiträge in der Regel durch Verfügung, Grossrats- oder Volksbeschluss gewährt (Abs. 1). Sie können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag gewährt werden, wenn das Gesetz ihn zulässt und damit die Aufgabenerfüllung sichergestellt wird (Abs. 2 Satz 1).

2.6 Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Leistungsabgeltungen an die Beschwerdeführerin finden sich damit bundesrechtlich in der IFEG, der entsprechenden kantonalen und

⁹ vgl. die Botschaft des Bundesrats zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA], in BBl 2005 S. 6029 ff., S. 6201; AS 2007 S. 5765

¹⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26)

¹¹ Einführungsverordnung vom 31. Oktober 2007 zum IFEG (EV IFEG; BAG 07-135; in Kraft bis zum 31. Dezember 2012)

unterdessen ausser Kraft gesetzten Einführungsverordnung, der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung sowie dem kantonalen Staatsbeitragsrecht. Der Rechtsschutz betreffend Streitigkeiten aus solchen Leistungsabgeltungen gestaltet sich folgendermassen: Das IFEG enthält keine verfahrensrechtlichen Vorschriften und auch keinen Vorbehalt zugunsten des ATSG¹² (vgl. hierzu Art. 2 ATSG). Soweit die EV IFEG keine besonderen Bestimmungen enthält, richten sich Verfahren und der Rechtsschutz auch nach den Bestimmungen des VRPG (Art. 3 EV IFEG). Streitigkeiten aus Leistungsverträgen im Sinne des SHG sind auf dem Klageweg abzuwickeln, soweit die zuständige Behörde die Streitigkeit nach dem Gesetz nicht durch Verfügung zu regeln hat (Art. 10 SHG i.V.m. Art. 87 Bst. b VRPG). Die Ablehnung von Gesuchen um Staatsbeiträge erfolgt hingegen in jedem Fall durch Verfügung (Art. 9 Abs. 3 StBG). Dem ist auch so, wenn Gesuche ergänzend zu einem bereits bestehenden Vertrag gestellt werden.¹³ Der Rechtsschutz gestaltet sich demzufolge unterschiedlich, je nachdem ob eine Streitigkeit aus Vertrag oder aus Verfügung vorliegt (vgl. Art. 60 resp. 87 Bst. b VRPG).

3. Ausgangspunkt der vorliegenden Streitigkeit

3.1 Die Beschwerdeführerin beantragt mit Beschwerde vom 28. August 2013 sinngemäss, ihr sei für das Jahr 2012 ein Betreuungszuschlag im Umfang von Fr. 33'000.- zu gewähren. Zur Begründung führt sie an, die Einstufungen der von der Beschwerdeführerin betreuten Bewohner im Ressourcenorientierten Einschätzungssystem (ROES) seien über Jahre zu tief ausgefallen. Erst bei einem Wechsel in der Heimleitung sei dies aufgefallen, weshalb auch sofort ein Betreuungszuschlag beantragt worden sei. Die jahrelangen zu tiefen ROES-Einstufungen hätten zu der schwierigen finanziellen Situation geführt und die Abgeltung der Vorinstanz sei momentan nicht kostendeckend. Sinngemäss macht die Beschwerdeführerin damit geltend, die zu tiefen ROES-Einstufungen führten dazu, dass die Leistungen der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz nicht hinreichend abgegolten werden. Deshalb sei sie auf einen Betreuungszuschlag angewiesen.

3.2 Die Vorinstanz führt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 1. Oktober 2013 unter anderem dazu aus, ein Rechtsanspruch auf einen bestimmten Betriebsbeitrag bestehe nicht. Die Abgeltung der Leistungen erfolge aufgrund der im Leistungsvertrag getroffenen Regelungen. Gesuche um weitere Beiträge müssten Bereiche betreffen, die nicht im Leistungsvertrag geregelt seien. Eine Überprüfung und allfällige Korrektur der ROES-Einstufungen hätte vorliegend keine Auswirkungen auf das Beschwerdeverfahren, denn der vorgeschriebene Mindest-

¹² Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

¹³ Vgl. BVR 2013/227

stellenplan für das Betreuungspersonal wäre auch bei einer Erhöhung der ROES-Einstufungen auf durchschnittlich Stufe 8 noch eingehalten. Dementsprechend sei die Beschwerde um einen Betreuungszuschlag abzuweisen.

3.3 In der Sache ist demnach strittig, ob die Beschwerdeführerin begründet durch den Betreuungsaufwand und der damit einhergehenden Personalkosten für das Jahr 2012 Anspruch auf eine über die in der Betriebsbeitragsabrechnung vom 23. Mai 2013 festgelegte Abgeltung hinaus hat. Da sich je nach Ausgangspunkt der Streitigkeit – wie dargelegt – der Rechtsschutz diesbezüglich anders darstellt (vgl. Erwägungen 2.6), ist vorliegend vorab fraglich, was Ausgangspunkt der Streitigkeit ist. Obwohl auf den ersten Blick – wie von der Vorinstanz beurteilt – ein den Leistungsvertrag ergänzendes Gesuch um Abgeltungen vorzuliegen scheint, bedarf diese Frage hier einer näheren Überprüfung.

3.4 Anerkannten Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen werden Betriebsbeiträge gewährt, soweit deren Kosten nicht durch Beiträge der aufgenommenen Personen, durch Dritte oder durch angemessene Anrechnung von Eigenmitteln gedeckt werden (Art. 9 Abs. 1 EV IFEG). Die Betriebsbeiträge sind so festzulegen, dass diese zusammen mit Ergänzungsleistungen, die invaliden Personen mit Aufenthalt in einer anerkannten Institution zur Finanzierung des Heimaufenthalts ausgerichtet werden, mindestens die vor dem Inkrafttreten der EV IFEG von der Invalidenversicherung gewährten Beiträge und die den invaliden Personen mit Aufenthalt in einer anerkannten Institution zur Finanzierung des Heimaufenthalts gewährten Ergänzungsleistungen, Zuschüsse gemäss ZuD¹⁴ oder wirtschaftliche Hilfe gemäss dem SHG umfassen (Art. 9 Abs. 3 EF IFEG). Der Kanton ist für die Bereitstellung und Finanzierung der erforderlichen Leistungsangebote in der Sozialhilfe verantwortlich (Art. 12 Abs. 2 SHG). Die Betriebsbeiträge an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe sind grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen (Art. 75 Abs. 1 SHG). Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

3.4.1 Stellt die GEF Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe mittels Leistungsvertrag mit Leistungserbringern sicher, müssen diese Verträge den massgebenden gesetzlichen Vorgaben entsprechen (Art. 5 Abs. 1 BV). Soweit ein Vertrag rechtsatzmässig vorgeschriebene Regelungen enthält, besteht diesbezüglich also kein Verhandlungsspielraum.¹⁵ Mit anderen Worten müssen die Leistungsverträge resp. die darin festgelegten Betriebsbeiträge den recht-

¹⁴ Dekret vom 16. Februar 1971 über Zuschüsse für minderbemittelte Personen (Zuschussdekret, ZuD; BSG 866.1)

¹⁵ Vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2009, 3. vollständig überarbeitete Auflage, § 35, N. 2

lichen Vorgaben entsprechen. Die diesbezüglichen gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen sich folgendermassen dar:

3.4.2 Kantonale Kostenbeteiligungen werden an den Aufenthalt in vom Kanton anerkannten Institutionen gewährt (vgl. Art. 7 IFEG). Damit eine Institution gemäss IFEG anerkannt und damit gegebenenfalls im Sinne von Art. 8 IFEG subventionsberechtigt wird, muss sie unter anderem über das nötige Fachpersonal verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a IFEG). Der Leistungsvertrag kann Auflagen enthalten, die sicherstellen, dass die Anerkennungsvoraussetzungen eingehalten werden (Art. 9 Abs. 2 EV IFEG). Auch das SHG sieht für Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe eine Bewilligungspflicht vor (Art. 66 Abs. 1 SHG). Bewilligungsvoraussetzung ist unter anderen, dass der Leistungserbringer Gewähr für eine fachgerechte Pflege und Betreuung der aufgenommenen Personen bietet (Art. 66a Abs. 1 Bst. c SHG). Bewilligungsvoraussetzung für ein Heim ist dementsprechend, dass der Personalbestand bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der aufzunehmenden Personen abgestimmt ist, wobei die zuständige Behörde Mindestbestände an Fach- und Hilfspersonal festlegt (Art. 9 Abs. 1 und 2 HEV¹⁶). Dadurch soll eine qualitativ angemessene Betreuung und Pflege gewährleistet werden.¹⁷

3.4.3 Im Rahmen der Betriebsbewilligung resp. der Anerkennung im Sinne des IFEG und in ihrer Aufsichtsfunktion hat die Vorinstanz demnach sicherzustellen, dass Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe das für die Leistungserbringung notwendige Fachpersonal zur Verfügung haben. Diese gesetzlichen Voraussetzungen für einen Heimbetrieb müssen selbstredend auch bei der Finanzierung derselben beachtet werden. Mit anderen Worten hat die für die Bereitstellung der erforderlichen institutionellen Leistungsangebote im Behindertenbereich (vgl. Art. 60 SHG i.V.m. Art. 11 OrV GEF) sowie für die Gewährung von entsprechenden Betriebsbeiträgen verantwortliche Vorinstanz (Art. 74a SHG i.V.m. Art. 25 ff. SHV und Art. 11 OrV GEF) zu gewährleisten, dass die Betriebsbeiträge so festgesetzt werden, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbestände an Fachpersonal sichergestellt sind. Die zur Bereitstellung des erforderlichen Leistungsangebotes abgeschlossenen Leistungsverträge müssen dementsprechend den massgebenden gesetzlichen Vorgaben bezüglich das Fachpersonal entsprechen. Durch den Leistungsvertrag resp. den damit festgelegten Betriebsbeitrag muss die Finanzierung des gesetzlich vorgesehenen Mindestbestandes an Betreuungspersonal also gewährleistet sein, wobei der Leistungsvertrag gegebenenfalls diesbezügliche Auflagen enthalten kann (vgl. Art. 9 Abs. 2 EV IFEG). Bezüglich der Finanzierung einer qualitativ angemessenen Betreuung von in stationären Einrichtungen aufgenommenen Personen besteht mit anderen Worten im Rahmen der dargelegten Rechtsnormen kein Verhandlungsspiel-

¹⁶ Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

¹⁷ Vgl. RRB 1436/2013 vom 30. Oktober 2013; auch: Wegleitung des ALBA zum Stellenplan Pflege per angegebene Stichtag vom 1. April 2014, Seite 4, Ziff. 3.2

raum. Die Vertragsparteien haben demgemäss bei der Finanzierung der gesetzlich vorgesehenen Mindestbestände an Fach- und Hilfspersonal keinen Verhandlungsspielraum gegen unten.

3.5 Die Beschwerdeführerin hat mit der Vorinstanz am 12. resp. 16. Dezember 2011 einen Leistungsvertrag über den Betrieb eines Wohnheimes mit Tagesstätte für erwachsene Menschen mit Behinderung abgeschlossen. Der Vertrag regelt die von der Beschwerdeführerin zu erbringenden Leistungen und die Abgeltung derselben durch die Vorinstanz. Unter dem Titel Leistungsabgeltung, „4.1 Grundsatz“ hält der Vertrag fest, dass die geplanten Nettobetriebskosten pro Leistungseinheit resp. die geplanten Gesamtnettobetriebskosten in Teil B des Vertrages festgehalten sind. Darin sind der Teuerungszuschlag sowie allfällige Platz- und Betreuungszuschläge bereits enthalten. Nach Rechnungsabschluss übernimmt die GEF dann die tiefste der folgenden drei ermittelten Grössen:

- effektive Gesamt-Nettobetriebskosten, abzüglich effektive Tariferträge und allenfalls weitere anrechenbare Erträge sowie abzüglich allfällige Restdefizitbeiträge anderer Kantone.
- vereinbarte Gesamt-Nettobetriebskosten, abzüglich effektive Tariferträge und allenfalls weitere anrechenbare Erträge sowie abzüglich allfällige Restdefizitbeiträge anderer Kantone.
- vereinbarte Nettobetriebskosten pro Leistungseinheit x Anzahl effektiv erbrachter Leistungseinheiten, abzüglich effektive Tariferträge und allenfalls weitere anrechenbare Erträge sowie abzüglich allfällige Restdefizitbeiträge anderer Kantone.

Teil B des Leistungsvertrages enthält ein detailliertes Budget 2012. Dieses setzt sich aus diversen Aufwandsposten in Frankenbeträgen zusammen. Ein Budgetposten beinhaltet den Personalaufwand. Woraus sich die beim Personal budgetierten Zahlen ergeben, ist aus dem Leistungsvertrag selber nicht direkt erkennbar.

3.6 Nach dem oben Gesagten muss das vertragsrelevante Personalbudget die Mindestvorgaben bezüglich den Personalbestand bzw. den sogenannten Mindest- oder Sollstellenplan berücksichtigen. Entsprechend hat das vertraglich vereinbarte Personalbudget die Finanzierung des massgebenden Mindeststellenplanes zu gewährleisten. Dieser Grundsatz ist denn vorliegend in der Sache auch unbestritten (vgl. Beschwerdevernehmlassung vom 1. Oktober 2013 sowie Eingabe der Vorinstanz vom 19. Juni 2014). Fraglich ist daher vorliegend, auf welche konkreten Zahlen sich der Leistungsvertrag 2012 abstützt resp. ob dieser die Finanzierung des Personalaufwandes entsprechend den gesetzlichen Vorgaben gewährleistet.

3.6.1 Vor diesem Hintergrund ist die Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 10. Februar 2014 aufgefordert worden darzulegen, wie sich der Ist-Stellenplan zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses im Dezember 2011 dargestellt hat. Die Beschwerdeführerin reichte einen Ist-Stellenplan vom 12. resp. 16. Dezember 2011 ein, gemäss dem sie zu diesem Zeitpunkt in

der Pflege, Betreuung, Beschäftigung und Therapie Personal von insgesamt 820 Stellenprozenten beschäftigt hatte.

3.6.2 Mit Verfügung vom 21. Mai 2014 ist die Vorinstanz aufgefordert worden, Stellung zur Frage zu nehmen, ob der von der Beschwerdeführerin eingereichte Stellenplan dem Mindeststellenplan, der dem Leistungsvertrag 2012 inkl. den dort vereinbarten Nettobetriebskosten zugrunde gelegt worden ist, entspreche und falls nicht, den Mindeststellenplan der als Grundlage für die im Budget 2012 berechneten Nettobetriebskosten fungiert habe, anzugeben. Die Vorinstanz liess sich diesbezüglich mit Eingabe vom 19. Juni 2014 derart vernehmen, dass sich die vereinbarten Nettobetriebskosten nicht direkt aus dem Stellenplan begründen; nebst dem Budget für Personalausgaben beinhalteten die vereinbarten Nettobetriebskosten auch Sachauslagen. Durch die Eingabe von gut begründeten Anträgen auf einen Betreuungszuschlag hätten die Institutionen die Möglichkeit, den Betrag des Personalbudgets zu erhöhen. Bei dieser Beurteilung werde der Stellenplan berücksichtigt und ein Betreuungszuschlag könne gesprochen werden, falls dieser unter den Mindestvorgaben liege. Bei der Beschwerdeführerin sei im Jahre 2012 die Mindestvorgabe von 925 Stellenprozenten gemäss Stellenplan vom 1. März 2012 jedoch erfüllt gewesen. Dort habe die Beschwerdeführerin eine Ist-Situation von 1050 Stellenprozenten angegeben. Die Voraussetzung für die Erhöhung der Nettobetriebskosten im Bereich Betreuungspersonal sei demnach hier nicht gegeben.

3.6.3 Die ausdrückliche Frage, welcher der in den Akten liegenden Stellenpläne dem Leistungsvertrag 2012 resp. dem relevanten Budgetposten zugrunde gelegt worden sei, beantwortet die Vorinstanz demzufolge nicht. Bei der Würdigung der dazu massgebenden Beweismittel fällt auf, dass der Ist-Stellenplan der Beschwerdeführerin vom 1. März 2012 tatsächlich über den von der Vorinstanz festgesetzten Mindestvorgaben lag, wie die Vorinstanz richtig ausführt. Der von der Beschwerdeführerin eingereichte Ist-Stellenplan vom Dezember 2011, welcher die Sachlage zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses abbildet, lag hingegen unter den von der Vorinstanz angeführten Mindestvorgaben. Während die Mindestvorgaben für das Jahr 2012 von der Vorinstanz auf 925 Stellenprozent beziffert werden, lag der Ist-Zustand im Dezember 2011 bei 820 Stellenprozenten. Es stellt sich daher die Frage, ob der Personalaufwand im Leistungsvertrag 2012 lediglich entsprechend der damals aktuellen Situation resp. dem damaligen Ist-Stellenplan festgesetzt worden ist.

Das Budget 2012 in Teil B des Leistungsvertrages bezieht sich ausdrücklich auf Rechnungen und Zahlen der Vorjahre. Diese werden, zuzüglich nachträglicher Teuerung und (unbetitelter minimaler) Anpassungen, für das Budget 2012 übernommen. Das Budget 2012 resp. die darin enthaltenen Aufwandsposten stützen sich demnach eins zu eins auf Werte des damals laufenden resp. des Vorjahres ab. Damit ist erstellt, dass beim Personalaufwand im Leistungsvertrag 2012 der damals aktuelle Stellenetat berücksichtigt worden ist. Vorliegend haben denn auch die Verfahrensbeteiligten nichts vorgebracht, das gegenteilige Schlussfolgerungen zu-

liesse. Insbesondere hat die Vorinstanz dadurch, dass sie die ausdrückliche Frage nach dem Stellenplan, der den vereinbarten Nettobetriebskosten 2012 zugrunde gelegt worden sei, nicht schlüssig beantworten konnte, damit implizit auch gesagt, dass dem Leistungsvertrag 2012 nicht ein (Mindest-)Stellenplan zugrunde gelegt worden ist, sondern dieser aufgrund der damals aktuellen Budgetzahlen erstellt worden ist.

An dieser Feststellung vermögen auch die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 1. Oktober 2013 resp. der Eingabe vom 19. Juni 2014 nichts zu ändern: So hat der Umstand, dass die Beschwerdeführerin den Mindeststellenplan ab März 2012 dann offenbar eingehalten hatte, keinen Einfluss auf die bereits Ende 2011 vertraglich vereinbarte Abgeltung betreffend den Personalaufwand.

3.6.4 Indem der im Leistungsvertrag 2012 vereinbarte Personalaufwand also auf Zahlen der Vorjahre resp. auf damals aktuellen Zahlen aus dem Jahre 2011 beruht, ist dort lediglich der damals aktuelle Personalaufwand von 820 Stellenprozenten berücksichtigt worden. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass der Leistungsvertrag 2012 den gesetzlichen Vorgaben zur Gewährleistung des Betreuungspersonals resp. der Abgeltung desselben nicht entspricht. Der von der Vorinstanz in ihrer Eingabe vom 19. Juni 2014 geltend gemachte Umstand, dass die Beschwerdeführerin das gewährte Budget im Ende selber auf die einzelnen Budgetposten verteilen könne, entbindet die Vorinstanz selbstredend nicht von der gesetzlich vorgesehenen Gewährleistung des abzugeltenden Personalaufwandes. Mit anderen Worten sind die Vertragsparteien im Leistungsvertrag 2012 in einem Bereich, in dem kein Verhandlungsspielraum besteht, zu Ungunsten der Leistungserbringerin von den rechtlichen Vorgaben abgewichen. Der Vertrag ist damit fehlerhaft.¹⁸

3.7 Die Forderung der Beschwerdeführerin nach einer höheren Abgeltung des Personalaufwandes hat ihren Ursprung demnach in einem fehlerhaften Vertrag. Dieser ist somit Ausgangspunkt der vorliegenden Streitigkeit.

Das ergibt sich überdies auch aus dem Sachverhaltsverlauf bezüglich des besagten Anliegens der Beschwerdeführerin: Die (rechtsunkundige) Beschwerdeführerin hatte bereits im Rahmen der Vertragsverhandlungen einen sogenannten Betreuungszuschlag beantragt. In der Sache versuchte die Beschwerdeführerin damit in den Vertragsverhandlungen eine Erhöhung des Budgets bezüglich des Personalaufwandes auszuhandeln. Dies mit derselben Begründung, die sie später im Schreiben vom 21. Juni 2012 wie auch im Antrag vom 28. März 2013 vorgebracht hat. Da die Beschwerdeführerin im selben Umfang wie auch mit derselben Begründung bereits im Rahmen der Vertragsverhandlungen eine Erhöhung der Abgeltung des Personalaufwandes auszuhandeln versuchte, ist fraglich, ob der Antrag vom 28. März 2013

¹⁸ Vgl dazu: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, 6. vollständig überarbeitete Auflage, N. 1111 und 1116 f.

denn bei fehlerfreiem Vertrag überhaupt als ergänzendes Gesuch um Staatsbeiträge gewertet werden könnte; diese Frage kann jedoch hier angesichts des Verfahrensausgangs offen gelassen werden.

4. Kassation von Amtes wegen

4.1 Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen sind auf dem Klageweg abzuwickeln, soweit die zuständige Behörde die Streitigkeit nach dem Gesetz nicht durch Verfügung zu regeln hat (Art. 87 Bst. b VRPG); die verwaltungsrechtliche Klage ist unzulässig, wenn der behauptete Anspruch auf dem Beschwerdeweg geltend gemacht werden kann (Art. 90 Abs. 1 VRPG). Das Klageverfahren kommt also nur in Fällen zum Zug, in denen der Beschwerdeweg als unzweckmässig erscheint, es ist damit gegenüber dem Beschwerdeverfahren subsidiär.¹⁹ Im Beschwerdeverfahren können nur Verfügungen zur Überprüfung gebracht werden, nicht auch andere Handlungsformen (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG).²⁰

4.2 Vorliegend liegt eine Streitigkeit aus Vertrag und nicht aus einem ergänzenden Gesuch um Ausrichtung von Staatsbeiträgen vor, wie ausführlich erörtert worden ist.²¹ Eine Bestimmung, welche den Grundsatz von Art. 87 Bst. b VRPG entkräftet, besteht hier nicht. Die Vorinstanz hätte demnach vorliegend nicht verfügen dürfen, um die Streitigkeit so dem Beschwerdeweg zuzuführen. Diese ist auf dem Weg der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege (Klageverfahren) zu erledigen.

4.3 Gemäss Art. 40 Abs. 1 VRPG sind Verwaltungsjustizbehörden befugt, ein bei ihnen hängiges Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren von Amtes wegen aufzuheben, wenn wesentliche Verfahrensgrundsätze derart verletzt sind, dass die richtige Beurteilung unmöglich oder wesentlich erschwert wird. Demnach kann nicht jeder Verfahrensfehler zur Kassation führen, sondern nur gravierende Mängel, welche die richtige Beurteilung ausschliessen oder wesentlich erschweren. Wesentlich erschwert ist die richtige Beurteilung, wenn die obere Instanz Verfahrensmängel nur unvollkommen oder mit grossem Aufwand beseitigen könnte.

Die Aufhebung des Verfahrens von Amtes wegen setzt zudem voraus, dass ein vor unterer Instanz abgeschlossenes Verfahren von einer betroffenen Person mit einer Eingabe an die obere Instanz gezogen und bei dieser rechtshängig wird. Die Eingabe muss sich nicht auf Verfahrensfehler beziehen. Die angerufene Behörde prüft von Amtes wegen, ob Kassationsgründe vorliegen und ordnet gegebenenfalls von sich aus das Nötige an. Die Verwaltungsjus-

¹⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 87 N. 1

²⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 2

²¹ Dies im Gegensatz zu dem in BVR 2013 S. 227 ff. E. 4.6 beurteilten Sachverhalt

tizbehörde muss innerhalb der Rechtsmittelfrist mit der Sache befasst werden. Andernfalls wird auch ein mit Verfahrensfehlern behafteter Entscheid rechtskräftig. Eine Verwaltungsjustizbehörde darf ein Verfahren nur aufheben, wenn sie zuständige Rechtsmittelbehörde ist oder wäre, wenn die massgebenden Vorschriften angewendet worden wären.²²

4.4 Wie ausführlich hergeleitet worden ist, liegt vorliegend eine Streitigkeit vor, die ihren Ausgangspunkt in einem fehlerhaften Leistungsvertrag hat. Mit anderen Worten handelt es sich vorliegend um eine Streitigkeit aus öffentlich-rechtlichem Vertrag. Die Vorinstanz hat diese Streitigkeit fälschlicherweise durch Erlass einer Verfügung dem Beschwerdeweg zugeführt. Dies stellt einen gravierenden Verfahrensmangel dar, der nur durch die Aufhebung der entsprechenden Verfügung beseitigt werden kann. Die angerufene Beschwerdeinstanz als in der Sache zuständige Direktion ist zur Kassation gemäss Art. 40 Abs. 1 VRPG befugt. Die angefochtene Verfügung vom 31. Juli 2013 ist demnach gestützt auf Art. 40 Abs. 1 VRPG von Amtes wegen aufzuheben.

4.5 Bei diesem Verfahrensausgang ist auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin, namentlich die Rüge betreffend der Rechtsgleichheit, nicht näher einzugehen.

5. Kosten

5.1 Bei einer Aufhebung von Amtes wegen gelten die allgemeinen Grundsätze der Kostenverlegung.²³ Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 VRPG) 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 unterliegt die Vorinstanz. Ihr können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG); solche sind daher nicht zu sprechen.

5.2 Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 VRPG) und demzufolge keine zu sprechen (vgl. Art. 108 Abs. 3).

²² Zum Ganzen: Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N 2 ff.

²³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 11

III. Entscheid

1. Die angefochtene Verfügung vom 31. Juli 2013 wird von Amtes wegen aufgehoben.
2. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführerin, per GU
- Vorinstanz, per Kurier

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

sig. Perrenoud

Philippe Perrenoud
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 2 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.