

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

ys/sk  
RA Nr. **2014-10925**

## **B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 1. März 2016**

in der Beschwerdesache zwischen

**X.**, handelnd durch den Stiftungsrat

Beschwerdeführerin

vertreten durch...



gegen

**Alters- und Behindertenamt (ALBA)**, Rathausgasse 1, 3011 Bern

Vorinstanz

betreffend die Verfügung des Alters- und Behindertenamtes (ALBA) vom 17. März 2014 (bezüglich Ablehnung Betreuungszuschlag für den Leistungsvertrag 2014)

### **I. Sachverhalt**

1. Die X. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bietet Wohnplätze für Personen mit geistigen und körperlichen Behinderungen an. Ihr Angebot besteht aus vollumfänglichen Pflege-, Betreuungs- und Aktivierungsangeboten.

2. In den Vertragsverhandlungen zum Leistungsvertrag für das Jahr 2014 wurden sich die Beschwerdeführerin und das Alters- und Behindertenamt (ALBA; nachfolgend: Vorinstanz) bezüglich der Höhe des Betriebsbeitrages nicht einig. Die Beschwerdeführerin ersuchte daher im Rahmen der Vertragsverhandlungen am 26. September 2013 um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 196'000. Am 17. März 2014 verfügte die Vorinstanz:

1. Der von der X. mit Schreiben vom 26. September 2013 im Rahmen der Verhandlungen für den Leistungsvertrag 2014 beantragte Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 196'000 wird abgewiesen. Der Leistungsvertrag 2014 kann mit dem im Schreiben vom 28. Juni 2013 mitgeteilten Leistungspreis von CHF 319 pro Aufenthaltstag (ohne Berücksichtigung der Teuerung; bei 3'888 Aufenthaltstagen) abgeschlossen werden.
2. Es werden keine Gebühren erhoben.
3. Zu eröffnen (...)

3. Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 17. April 2014 Beschwerde bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). Sie beantragt,

1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 17. März 2014 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdegegner sei anzuweisen, mit der Beschwerdeführerin im Rahmen des Leistungsvertrags 2014 einen Betreuungszuschlag von mindestens CHF 41 pro Person und Aufenthaltstag bzw. einen Leistungspreis von insgesamt mindestens CHF 360 pro Person und Aufenthaltstag zu vereinbaren.

4. Am 24. bzw. 28. April 2014 unterzeichneten die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz den Leistungsvertrag 2014; seitens der Beschwerdeführerin wurde der Vertrag unter Vorbehalt der Beschwerde vom 17. April 2014 unterzeichnet.

5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,<sup>1</sup> holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Mit Duplik vom 20. November 2014 beantragt die Vorinstanz, der Beschwerdeführerin sei für das Jahr 2014 ein zusätzlicher Beitrag von CHF 41'329 zu gewähren. Soweit weitergehend seien die Rechtsbegehren abzuweisen. In Kenntnis der vorgenannten Duplik hält die Beschwerdeführerin mit Stellungnahme vom 17. Dezember 2014 an ihren bisher gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich fest.

---

<sup>1</sup> 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)

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

## II. Erwägungen

### 1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 17. März 2014. Diese ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG<sup>2</sup> bei der GEF als in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 VRPG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerde befugt.

1.3 Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt.

1.4 Auf die nach Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

### 2. Streitgegenstand

2.1 Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht darüber hinausgehen. Streitgegenstand ist, was die beschwerdeführende Partei anbegehrt und die Behörde nicht zugestehen will. Als Verfügung gilt auch das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung (Art. 49 Abs. 2 VRPG). Zur Bestimmung des Streitgegenstandes ist das Rügeprinzip massgebend. Konkret bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand durch ihre Eingaben.<sup>3</sup>

2.2 Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung vom 17. März 2014, mit welcher die Vorinstanz einen sogenannten Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 196'000 ablehnte.

---

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

<sup>3</sup> Vgl. zum Ganzen: Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6 ff.

Nicht Gegenstand der Verfügung war der darüber hinausgehend beantragte Betriebsbeitrag für das Jahr 2014, über den im Zeitpunkt der Verfügung noch keine Vereinbarung bestand. Da die Verfahrensbeteiligten jedoch bereits am 24. bzw. 28. April 2014 einen Leistungsvertrag über den Restbetrag des Betriebsbeitragsgesuches für 2014 abgeschlossen haben, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung in rechtsverweigernder Weise nicht (guteisend) über den Restbetrag verfügt hat.<sup>4</sup>

2.3 Aufgrund des Beschwerdeentscheids vom 26. August 2014, der in Bezug auf den Betriebsbeitrag für das Jahr 2012 der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin erging, beantragt die Vorinstanz mit Duplik vom 20. November 2014, der Beschwerdeführerin sei für das Jahr 2014 ein zusätzlicher Beitrag von CHF 41'329 zu gewähren. Soweit weitergehend sei die Beschwerde abzuweisen. Die Beschwerdeführerin hält in Kenntnis der vorgenannten Duplik mit Stellungnahme vom 17. Dezember 2014 vollumfänglich an ihrem bisher gestellten Rechtsbegehren fest.

Der Streitgegenstand dieses Verfahrens reduziert sich somit um den nicht mehr strittigen Betrag von CHF 41'329. Vorliegend zu beurteilen ist somit, ob der Beschwerdeführerin ein (zusätzlicher) Beitrag in der Höhe von CHF 154'671 zusteht.

### 3. Rechtsgrundlagen für einen Betriebsbeitrag

3.1 Die Beschwerdeführerin erbringt Leistungen in der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 SHG<sup>5</sup>. Solche Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration sowie den Lebensbedingungen (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG). Die erforderlichen institutionellen Sozialhilfeleistungsangebote werden im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates durch die GEF bereitgestellt (Art. 60 Abs. 1 SHG). Einzelheiten zur Leistungsabgeltung sind in den Art. 74 ff. SHG und Art. 25 ff. SHV<sup>6</sup> geregelt. Anspruch auf eine Leistungsabgeltung in Form eines Beitrages haben diejenigen Institutionen, die im Auftrag der GEF Leistungen anbieten oder erbringen (Art. 74 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 SHG). Solche Beiträge werden als Betriebs- oder Investitionsbeitrag gewährt (Art. 74a Abs. 1 SHG). Es handelt es sich dabei um Abgeltungen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 StBG<sup>7</sup>, also um Staatsbeiträge. Die Gewährung erfolgt mittels Verfügung oder Vertrag (Art. 74

<sup>4</sup> Vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 64

<sup>5</sup> Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

<sup>6</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

<sup>7</sup> Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

Abs. 2 SHG); die Ablehnung von Beitragsgesuchen erfolgt in jedem Fall mittels Verfügung (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBG).<sup>8</sup>

3.2 Der Umfang des Staatsbeitrages ist aufgrund der allgemeinen Bestimmungen zur Gewährung von Staatsbeiträgen sowie dem Spezialrecht festzusetzen (vgl. Art. 2 Abs. 2 StBG). Gemäss Art. 7 Abs. 1 StBG setzt die Gewährung von Staatsbeiträgen insbesondere voraus, dass für deren Ausrichtung eine genügende Rechtsgrundlage besteht (Bst. a) und dass die Gesuchstellerin Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet sowie in der Lage ist, die Bedingungen und Auflagen zu erfüllen (Bst. c). Organisationen, deren Leistungen durch Betriebsbeiträge unterstützt werden, haben eine angemessene Kostendeckung aufzuweisen; bei der Bemessung des Kostendeckungsgrades ist auf die besonderen Verhältnisse der unterstützten Organisation Rücksicht zu nehmen (Art. 13 Abs. 1 StBG). Die ganze oder teilweise Übernahme von Betriebsdefiziten erfolgt in der Regel aufgrund von Normkosten, die vom Regierungsrat festgelegt werden.

3.3 Strittig ist vorliegend ein sogenannter Betreuungszuschlag. Dabei handelt es sich um einen Betriebsbeitrag im Sinne des SHG und des StBG, und nicht um einen Investitionsbeitrag (vgl. Art. 11 StBG und Art. 74a Abs. 1 SHG). Letzterer war nie Gegenstand des bisherigen Verfahrens,<sup>9</sup> und ist daher vorliegend nicht zu prüfen.

3.4 Die Beiträge an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe sind grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen (Art. 75 Abs. 1 SHG und Art. 27 Abs. 1 SHV). Als Normkosten gelten diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie bspw. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben. Normkosten sind zu vereinbaren, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben sind.<sup>10</sup> Im Einzelfall werden die Normkosten anhand des Budgets der Vorjahre berechnet.<sup>11</sup> Bei der Bemessung der Beiträge sind die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll, die Eigenmittel angemessen anzurechnen (Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 28 Abs. 1 SHV). Weiter begrenzt sich der Anspruch auf einen Staatsbeitrag auf die für den Betrieb notwendige Finanzierung: Die Institution hat einen Anspruch darauf, dass die Betriebsbeiträge so festgesetzt werden, dass sie ihren Leistungsauftrag den gesetzlichen

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantons Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

<sup>9</sup> Vgl. unpaginierte Vorakten; auch: angefochtene Verfügung vom 17. März 2014 sowie Beschwerde vom 17. April 2014

<sup>10</sup> Pascal Coullery/Paul Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Kapitel 12, Rz. 147

<sup>11</sup> Vgl. Ziff. 3.4 f. der Wegleitung zum Leistungsvertrag 2014, publiziert unter:

[http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/formulare/wohnheime.assetref/content/dam/document\\_s/GEF/ALBA/de/Formulare\\_Bewilligungen\\_Gesuche/Wohnheime\\_Tagesst%C3%A4tten\\_Erwachsene\\_Behinderte/LV\\_Wegleitung\\_2014\\_WH\\_TS\\_d.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/formulare/wohnheime.assetref/content/dam/document_s/GEF/ALBA/de/Formulare_Bewilligungen_Gesuche/Wohnheime_Tagesst%C3%A4tten_Erwachsene_Behinderte/LV_Wegleitung_2014_WH_TS_d.pdf)

Grundlagen entsprechend erfüllen kann (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. c StBG).<sup>12</sup> Vorliegend sind massgebende gesetzliche Grundlagen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben unter anderen Art. 66a SHG und den Art. 7 – 12 HEV<sup>13</sup>.

#### 4. Personalkosten

4.1 Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerde vom 17. April 2014 um die Erteilung eines (zusätzlichen) Betriebsbeitrages für das Jahr 2014 vorab mit einem erhöhten Personalaufwand. Primär seien diese auf den erhöhten Betreuungsaufwand aufgrund der Alterung der Heimbewohner/-innen zurückzuführen. Zudem habe die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit eine qualifizierte Pflegefachfrau auf Tertiärstufe mit entsprechenden Lohnkostenfolgen angestellt. Die Vorinstanz verhalte sich widersprüchlich, wenn sie die Beschwerdeführerin zu qualitätssichernden und –steigernden Massnahmen anhalte, aber nicht bereit sei, die Kostenfolgen bei der Festsetzung des Staatsbeitrags zu berücksichtigen. Insgesamt sei der beabsichtigte bzw. unterdessen zugesprochene Staatsbeitrag ungenügend, um in personeller Hinsicht dem hohen Betreuungsaufwand begegnen zu können.

4.2 Wie oben allgemein dargelegt besteht ein Anspruch auf einen Betriebsbeitrag in dem Umfang, wie dieser zur gehörigen Erfüllung der übertragenen Aufgabe nach den gesetzlichen Voraussetzungen notwendig ist (vgl. vorangehende Erwägung 3). Art. 66a Abs. 1 Bst. c SHG setzt voraus, dass die Institutionen Gewähr für eine fachgerechte Pflege und Betreuung der aufgenommenen Personen bieten. Um die übertragene Aufgabe rechtmässig erfüllen zu können, müssen die Institutionen demnach über genügend Fach- und Hilfspersonal verfügen (Art. 66a Abs. 1 Bst. d SHG). Nach Art. 9 Abs. 1 HEV ist der Personalbestand bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der aufzunehmenden Personen abzustimmen. Die Behörden müssen den Mindestbestand an erforderlichem Fachpersonal gemäss diesen gesetzlichen Voraussetzungen festlegen (Art. 9 Abs. 2 HEV). Die Anstellung des Personals, sowie die Gewähr für die durch das Personal auszuführende fachgerechte Betreuung und Pflege der aufgenommenen Personen liegt jedoch in der Verantwortung der Institution (Art. 66a Abs. 1 Bst. c und d SHG).

4.2.1 Der Mindestbestand an Fachpersonal wird im Mindeststellenplan (MSP) festgelegt. Aus diesem ist ersichtlich, wie viel Personal zur Deckung des Pflege- und Betreuungsbedarfs der Heimbewohner/-innen notwendig ist. Der Pflege- und Betreuungsbedarf wiederum wird

---

<sup>12</sup> Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 (RA Nr. 2013-0828) E. 3.4

<sup>13</sup> Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

anhand des Ressourcenorientierten Einschätzungssystems für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) bemessen.<sup>14</sup> Der MSP besagt also, wie viele Stellenprozente mindestens zur Deckung des Pflege- und Betreuungsbedürfnisses der Heimbewohner/-innen und somit zur gehörigen Erfüllung der übertragenen Aufgabe notwendig sind.

4.2.2 Die Institutionen haben nach dem Gesagten einen Anspruch auf Vergütung des fachlich notwendigen Personalaufwands im Umfang des MSP. Erhöht sich der Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner/-innen in einem solchen Ausmass, dass sich dadurch der MSP erhöht, hat die Institution einen Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag.

4.3 Am 4. Oktober 2013 nahm die Y eine Einschätzung des Betreuungs- und Pflegebedarfs der Heimbewohner/-innen bei der Beschwerdeführerin vor.

4.3.1 Gestützt auf diese Einschätzung und gestützt auf den Beschwerdeentscheid vom 26. August 2014 (RA Nr. 2013-0828) anerkennt die Vorinstanz mit ihrer Duplik vom 20. November 2014, dass die Beschwerdeführerin gemäss MSP 8.74 Vollzeitstellen benötigt. Der für die Berechnung des Betriebsbeitrages 2014 beigezogene Stellenplan beinhalte jedoch lediglich 8.2 Vollzeitstellen. Somit liege eine Differenz von 54 Stellenprozenten vor, welche mittels Staatsbeitrag zu vergüten seien. Ein zusätzlicher Betriebsbeitrag von CHF 41'329 (entsprechend 54% einer durchschnittlichen Vollzeitstelle bei der Beschwerdeführerin inkl. Teuerung) sei zu erteilen. Soweit weitergehend werde nach wie vor um Abweisung der Beschwerde ersucht.

4.3.2 Mit der Einschätzung der Y vom 4. Oktober 2013 liegt eine aktuelle Einschätzung des Pflege- und Betreuungsbedarfs vor, womit insbesondere auch die Alterung der Heimbewohner/-innen berücksichtigt wurde. Die Richtigkeit dieser Einschätzung ist nicht bestritten; namentlich anerkennt auch die Beschwerdeführerin besagte Einschätzung. So macht die Beschwerdeführerin weder geltend, noch ist aus den Akten ersichtlich, dass besagte im Herbst 2013 vorgenommene Einschätzung sich im Jahre 2014 massgeblich gegen oben verändert hätte, im Gegenteil: Die Beschwerdeführerin weist in ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 2014 selber darauf hin, dass sich die Verhältnisse im Heimbetrieb bezüglich der Anzahl Plätze und Aufenthaltstage für das Jahr 2014 gegenüber den Vorjahren nicht verändert hätten. Anderweitige Gründe, aufgrund derer eine Erhöhung des Personalbedarfs anzunehmen wäre, bringt die Beschwerdeführerin weder vor, noch sind solche ersichtlich. Namentlich ist weder die im 2014 vorgenommene Neuberechnung des MSP noch die Berechnung der den 54 Stellenprozenten entsprechenden CHF 41'329 bestritten. Indem vorgenannter MSP demnach dem aktuellen Bedarf der Heimbewohner/-innen entspricht, ist die geltend gemachte Alterung der Bewohner bereits berücksichtigt. Der Beschwerdeführerin kann demnach nicht gefolgt

---

<sup>14</sup> Vgl. Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 (RA Nr. 2013-0828) E. 3.6

werden, wenn sie vorbringt, dass der Betreuungsaufwand sich aufgrund der Alterung der Heimbewohner/-innen über den bereits abgefolgten Beitrag um mehr als CHF 41'329 erhöht habe. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

4.4 Bezüglich des angeblich erhöhten Personalaufwandes aufgrund einer Anstellung einer Pflegefachfrau ist Nachfolgendes festzuhalten: Ein Audit-bzw. Assessmentbericht der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) vom 7. Dezember 2011 enthielt im Sinne einer qualitätssichernden Massnahme die Empfehlung, eine fachlich höher qualifizierte Person anzustellen, sobald sich im Personalbestand eine Öffnung ergebe. Namentlich empfiehlt der Bericht, eine Pflegefachperson auf Ebene Tertiärstufe anzustellen. Der Bericht empfiehlt, diese Anstellung für die Nachfolge einer per Mitte 2012 zu pensionierenden Pflegerin vorzunehmen. Die Pflegefachperson wurde, der Empfehlung folgend, Mitte 2012 angestellt (vgl. Ziff. 5 der Duplik der Vorinstanz vom 20. November 2014, mit Hinweisen).

Inwiefern sich diese im Jahre 2012 vorgenommene Anstellung erst im Jahre 2014 auswirken soll, bzw. dadurch ein Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag für das Jahr 2014 entstehen soll, wird von der Beschwerdeführerin nicht hinreichend begründet. Eine solche Kostenfolge für einen zusätzlichen Betriebsbeitrag ist denn auch nicht ersichtlich: Die Normkosten werden wie dargelegt aufgrund der effektiven Budgets der Vorjahre berechnet. Vorliegend wurde für die Berechnung des Personalaufwandes bzw. der Normkosten für den Beitrag betreffend Personal namentlich der erfasste Personalaufwand der Beschwerdeführerin aus den Jahren 2012 und 2013 herangezogen. Damit sind die Kosten für besagte auf Tertiärstufe qualifizierte Pflegefachperson bereits im normkostenrelevanten Personalaufwand erfasst. Diese wirken sich somit auch bereits auf die durch den MSP garantierten Abgeltungen fürs Personal aus. Ein Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag für das Jahr 2014 aufgrund einer zwei Jahre zuvor vorgenommenen Personalmassnahme entsteht demnach nicht.

4.5 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der Personalkosten keinen über CHF 41'329 hinausgehenden Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag für das Jahr 2014 zu begründen vermag. Über diesen Betrag hinaus hat sich weder der massgebende Pflege- und Betreuungsbedarf erhöht, noch kann die Beschwerdeführerin aus der zwei Jahre zuvor im Rahmen natürlicher Fluktuationen erfolgten Neuanstellung einer höher qualifizierten Fachperson etwas zu ihren Gunsten ableiten. Die Beschwerde erweist sich in dieser Hinsicht als unbegründet.



## 5. Infrastrukturkosten

5.1 Weiter begründet die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde damit, dass aufgrund der Alterung der Infrastruktur ein erheblicher Bedarf an Unterhalt und Erneuerung der Betriebsanlagen aufgelaufen sei. Durch ihre finanzielle Situation habe sie in vergangener Zeit die erforderlichen Investitionen für den Betrieb und Unterhalt der Anlagen nicht tätigen können. Sie mache damit nicht eine Abgeltung ihrer Kosten für die Aufrechterhaltung ihrer Infrastruktur geltend. Hingegen erwarte „die Beschwerdeführerin, dass ihrer tatsächlichen Belastung durch Unterhaltskosten im Rahmen der Festlegung des Leistungspreises angemessen Rechnung getragen wird“ (vgl. Ziffer 5 der Replik vom 14. Juli 2014). Wenn die Vorinstanz den dem Leistungsvertrag 2014 entnommenen Betrag von rund CHF 105'600 als genügend bezeichne, verkenne sie damit die tatsächlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin.

5.2 Die oben in Erwägung 3 dargelegten allgemeinen Anspruchsgrundlagen für einen Staatsbeitrag gelten auch für Infrastrukturkosten. Mit anderen Worten besteht ein Anspruch auf einen Betriebsbeitrag für die Infrastruktur, soweit dieser zur Erfüllung der übertragenen Aufgabe notwendig ist. Nach Art. 66a Abs. 1 Bst. b SHG müssen die Institution über die für den Betrieb notwendigen Räumlichkeiten und Infrastrukturen verfügen. Mit dem Betriebsbeitrag – der wie erwähnt subsidiär ist gegenüber Beiträgen Dritter (vgl. Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 28 SHV) – ist demnach sicherzustellen, dass die Institution über die notwendigen Mittel für den Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturen verfügt. Art. 11 Abs. 1 HEV bestimmt, dass das Raumangebot, die Raumanordnung, die Einrichtung und die Umgebung den Bedürfnissen der Aufzunehmenden zu entsprechen haben.

5.3 Es ist erstellt, dass der Beschwerdeführerin mit dem Leistungsvertrag 2014 für ebendieses Jahr ein Betriebsbeitrag gewährt worden ist. Unbestritten ist, dass darin ein Betrag von über CHF 100'000 für den Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur enthalten ist. Dieser Betrag entspricht den Beiträgen an die Infrastruktur in den Vorjahren 2012 und 2013.<sup>15</sup> Bei der Berechnung der Normkosten für den Betriebsbeitrag 2014 sind demnach Kosten für Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur im Umfang der Vorjahre berücksichtigt worden. Die diesbezüglichen Normkosten sind in den vergangenen Jahren nicht vollumfänglich für die Infrastruktur ausgeschöpft worden, was hier unbestritten ist.

5.4 Inwiefern im Jahre 2014 mehr als CHF 100'000 für die regulär erforderlichen Kosten an Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur nicht genügen sollen, bringt die Beschwerdeführerin weder substantiiert noch hinreichend belegt vor. Sie macht sinngemäss einzig geltend, der Beitrag reiche im Jahre 2014 nicht, da in früheren Jahren die notwendigen Investitionen in den Unterhalt der Infrastruktur nicht getätigt worden seien. Nachdem jedoch unbestritten ist, dass jährlich – im hier massgebenden Jahr wie auch in den Vorjahren – mehr als CHF 100'000 des

---

<sup>15</sup> Vgl. Vorakten, „Beilage 1“ Leistungsvertrag 2014, Tabelle „Finanzen planen“

Betriebsbeitrages an die Beschwerdeführerin für reguläre Kosten an Betrieb und Unterhalt der bestehenden Infrastruktur vorgesehen waren, können aufgelaufene Unterhaltsarbeiten vorliegend klarerweise keinen Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag rechtfertigen. Dies namentlich, da die Beschwerdeführerin weder geltend macht noch belegt, der aufgelaufene Bedarf an Infrastrukturunterhalt sei trotz Ausschöpfung der diesbezüglich alljährlich gewährten Staatsbeiträge entstanden; im Gegenteil räumt sie ein, sie habe die jährlich für Unterhaltsarbeiten und Infrastrukturbetrieb gewährten Beiträge nicht ausschliesslich dazu verwendet. Diesbezüglich bringt sie zu Recht vor, dies könne ihr nicht vorgehalten werden. Denn insofern kommt den Leistungserbringern eine betriebliche Freiheit und Verantwortung zu. Mit anderen Worten unterliegt es deren Entscheidung, ob sie die unter diesem Titel gewährten Beiträge für grössere Projekte zurückstellen, oder jährlich voll ausschöpfen wollen. Massgebend hierbei ist primär die Zweckbindung (vgl. Art. 20 StBG), sprich die Institution muss die betriebsnotwendigen Räumlichkeiten und die reguläre Infrastruktur aufrechterhalten. Konsequenz davon ist, dass Leistungserbringer die Folgen ihrer derartigen betrieblichen Entscheide zu tragen haben. Überdies legt die Beschwerdeführerin auch nicht dar, inwiefern sie trotz nur teilweiser Ausschöpfung der Beiträge in den Vorjahren und der daraus entstehenden Reserven nicht über genügend Mittel für die regulären Unterhalts- und Betriebskosten für die Infrastruktur – und damit die Erfüllung der übertragenen Aufgabe – verfüge. Die Beschwerde ist insgesamt auch in diesem Punkt unbegründet.

## 6. Rechtsgleichheit

6.1 Die Beschwerdeführerin rügt in Ziffer 6.1 ihrer Beschwerde vom 17. April 2014, dass die angefochtene Verfügung vom 17. März 2014 gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Leistungserbringer verstosse. Sie begründet dies mit einem Vergleich von Beiträgen an andere Heime, indem sie diese Beiträge auf einen Betrag pro Aufenthaltstag und Person umrechnet. So macht sie in den Ziffern 5 und 6 ihrer Beschwerde geltend, der ihr zustehende Beitrag liege um CHF 157 pro Person und Tag tiefer als jener des ihrer Ansicht nach vergleichbaren Heims A in B, welches „praktisch gleichwertige“ Einstufungen gemäss Y aufweisen würde, beziehungsweise vergleichbare Leistungen erbringe. Damit liege eine Ungleichbehandlung vor.

6.2 Art. 8 BV<sup>16</sup> hält in grundsätzlicher Weise fest, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Gleiches soll nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, und Ungleiches nach Mas-

---

<sup>16</sup> Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

sgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden.<sup>17</sup> Die rechtsanwendenden Behörden sind verpflichtet, gleiche Sachverhalte mit gleichen relevanten Tatsachen gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung.<sup>18</sup> Die sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte bzw. für eine Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte müssen im Einzelfall anhand des Zwecks der Norm und des Erlasses, der in der übrigen Rechtsordnung zum Ausdruck kommenden Wertvorstellungen und im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der tatbestandserheblichen Sachverhaltselemente bestimmt werden.<sup>19</sup> Die Rechtsgleichheit kommt sowohl natürlichen als auch juristischen Personen zugute.<sup>20</sup> Spezialgesetzlich verankert ist der Grundsatz der Gleichbehandlung in Art. 1 Abs. 1 Bst. b StBG, der verlangt, dass Staatsbeiträge nach einheitlichen Grundsätzen gewährt werden. Art. 62 Abs. 2 SHG hält sodann fest, dass beim Abschluss von Leistungsverträgen auf die Gleichbehandlung der Leistungserbringer zu achten ist.

6.3 Zu prüfen ist, ob bei der Gewährung von Betriebsbeiträgen an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe überhaupt vergleichbare Sachverhalte vorliegen, bzw. ob die unterschiedliche Höhe der Staatsbeiträge auf einer ungleichen Behandlung beruht.

6.3.1 Die Beschwerdeführerin verweist in Ziffer 4.4 ihrer Beschwerde vom 17. April 2014 auf einen „Gesamtleistungspreis“ bzw. in Ziffer 5 ihrer Replik vom 17. Juni 2014 auf einen „Leistungspreis“. Mit dem in Frage stehenden Staatsbeitrag wird jedoch nicht ein abstrakter Leistungspreis in Form eines fixen Tarifs abgegolten (vgl. Erwägungen 3, 4.2 und 5.2). Die zu gewährenden Staatsbeiträge werden wie dargelegt einzelfallweise aufgrund von Normkosten berechnet, die sich wiederum auf die effektiven Budgets der Vorjahre stützen: Die Höhe des Betriebsbeitrags bemisst sich unter anderem nach der Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit der Heimbewohner/-innen und an den Infrastrukturkosten. Dies sind jedoch nur zwei von mehreren massgebenden Grössen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin vergütet der Staatsbeitrag somit keinen fixen Tarif pro Person und Aufenthaltstag. Es findet damit keine pauschale Abgeltung von Leistungen unabhängig von den tatsächlichen Verhältnissen der jeweiligen Institution statt; die Normkosten sind immer individuell pauschalisiert.

6.3.2 Aufgrund besagter Berechnungsmethode für die Festlegung von Betriebsbeiträgen ist sachlogische Folge, dass daraus unterschiedlich hohe Betriebsbeiträge resultieren. Damit ist auch klar, dass eine Umrechnung des gesamten Betriebsbeitrages pro Institution auf einen Aufenthaltstag pro Person unterschiedlich ausfallen wird; einheitliche Resultate sind aufgrund des individualisiert berücksichtigten Aufwandes klarerweise nicht zu erwarten.

---

<sup>17</sup> St. Galler Kommentar BV – Schweizer, Art. 8 Nr. 19

<sup>18</sup> BSK BV – Waldmann, Art. 8 Nr. 40; St. Galler Kommentar – Schweizer, Art. 8 Nr. 21

<sup>19</sup> BSK BV – Waldmann, Art. 8 Nr. 40

<sup>20</sup> St. Galler Kommentar BV – Schweizer, Art. 8 Nr. 16

6.3.3 Massgebend hierbei ist unter dem Aspekt der Gleichbehandlung, dass die Berechnungsmethode einheitlich und rechtsgleich angewendet wird, bzw. dass die Betriebsbeiträge nach einheitlichen Kriterien berechnet werden. Die Beschwerdeführerin macht weder geltend, dem sei nicht so, noch ist dies ersichtlich. Trotz offenbar markanten Unterschieden in der effektiven Höhe der gewährten Staatsbeiträge, sind diese nicht durch eine rechtsungleiche Behandlung begründet. Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als nicht begründet.

## 7. Missachtung des politischen Willens des Grossen Rates

7.1 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, dass die angefochtene Verfügung nicht dem politischen Willen des Grossen Rates bzw. wiederholten Versprechungen des Regierungsrates entspreche. Zur Begründung bezieht sie sich auf eine Motion bzw. Motionsantwort<sup>21</sup>, sowie auf mehrere Interpellationen. Sie macht geltend, die Verfügung vor dem Hintergrund dieser politischen Antworten aufrecht zu erhalten würde bedeuten, den unmissverständlichen Willen des Parlaments zu missachten. Die Vorinstanz sei offenbar nicht gewillt, die Handlungs- und Interpretationsspielräume des geltenden Rechts entsprechend dem bekundeten politischen Willen zu nutzen (vgl. Ziffer 6 der Stellungnahme vom 17. Dezember 2014).

7.2 Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 BV). Gemeint ist damit das jeweils geltende Recht. Massgebend sind somit das gesetzte Recht sowie das nicht gesetzte Recht, worunter das Gewohnheitsrecht und das Richterrecht fallen.<sup>22</sup> Im Verwaltungsverfahren überprüft die Beschwerdeinstanz nach Art. 66 Abs. 1 Bst. b VRPG Verletzungen des geschriebenen und ungeschriebenen Rechts. Sie wendet das geltende Recht von Amtes wegen an. Sie hat sich zur Beurteilung des Sachverhalts auf das Recht zu stützen, wie es bei Abwicklung des Sachverhalts in Kraft war.<sup>23</sup> Dies legt auch Art. 10 Abs. 1 StBG für Staatsbeiträge fest: Gesuche um Staatsbeiträge werden nach dem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das finanzkompetente Organ gilt.

7.3 Eine Motion beauftragt den Regierungsrat, einen Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, eine Massnahme zu ergreifen oder einen Bericht vorzulegen (Art. 63 Abs. 1 GRG<sup>24</sup>). Mit einer Interpellation wird vom Regierungsrat oder von der Justizleitung Auskunft über eine Angelegenheit des Kantons verlangt (Art. 66 Abs. 1 GRG). Es handelt sich damit um parlamentarische Instrumente, sogenannte parlamentarische Vorstösse (vgl. Art. 61 GRG). Diese sind – in der Regel – vom Regierungsrat zu beantworten (vgl. Art. 68 i.V.m.

<sup>21</sup> Motion 276/2013 der Grossratsmitglieder Steiner-Brütsch/Schürch/Wüthrich/Zumstein

<sup>22</sup> St. Galler Kommentar BV – Schindler, Art. 5 Nr. 19 ff.

<sup>23</sup> Zum Ganzen: Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 11 ff.

<sup>24</sup> Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)

Art. 61 Abs. 2 GRG). Nach dem Gesagten handelt es sich bei den fraglichen parlamentarischen Instrumenten klarerweise nicht um gesetztes Recht. Weder Antworten auf eine Motion noch auf eine Interpellation können demnach eine Grundlage für einen Staatsbeitrag bilden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG).

7.4 Aus den von der Beschwerdeführerin ins Feld geführten Interpellationen bzw. der vorgebrachten Motion kann diese daher nichts zu ihren Gunsten bezüglich eines Anspruchs auf einen Betriebsbeitrag ableiten. Zudem ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwiefern sich die teilweise mehr als zehn Jahre alten Interpellationsantworten begünstigend auf geltendes Recht auswirken sollen. Bezüglich der vorgebrachten Motion 276/2013 ist festzuhalten, dass diese den Auftrag an den Regierungsrat enthält, geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Stellenplänen zu ergreifen. Insbesondere soll die momentan unterschiedlich gehandhabte Einschätzung mittels ROES für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit durch die Behinderteninstitutionen vereinheitlicht werden. In der Antwort anerkennt der Regierungsrat grundlegenden Handlungsbedarf. Dieser besteht jedoch darin, ein neues Berechnungssystem einzuführen. Aufgrund der fraglichen Motion wird der Regierungsrat eine allgemeine und flächendeckende Praxisänderung bezüglich der Einstufung der Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit vornehmen. Entsprechend dem Hauptanliegen der Motion soll künftig sichergestellt werden, dass die Einschätzung der Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit nicht mehr ohne externe Überprüfung lediglich durch das jeweilige Heimpersonal vorgenommen wird. Im vorliegenden Verfahren ist die Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit jedoch gerade durch eine unabhängige Schiedsstelle vorgenommen worden, und überdies unbestritten. Somit hat sich die in der Motion geäusserte Kritik hier gerade nicht verwirklicht. Auch aus diesem Grund wäre vorliegend nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerin aus der Motionsantwort abzuleiten.

## 8. Kosten

8.1 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 rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin beantragt, ihr sei ein Zuschlag von CHF 196'000 zu gewähren. Sie dringt im Umfang von CHF 41'329 durch und obsiegt damit im Umfang von rund einem Fünftel. Die Verfahrenskosten, pauschal festgesetzt auf CHF 2'000, werden dem-

entsprechend der Beschwerdeführerin im Umfang von vier Fünftel, ausmachend CHF 1'600, zur Bezahlung auferlegt (Vgl. Art. 19 Abs. 1 GebV<sup>25</sup>).

8.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Für die Verlegung der Parteikosten im Beschwerdeverfahren gilt das Unterliegensprinzip. Bei teilweisem Unterliegen bzw. Obsiegen einer anwaltlich vertretenen Partei hat diese nur nach Massgabe ihres Obsiegens einen Ersatzanspruch für ihren Parteiaufwand.<sup>26</sup> Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Mit Kostennote vom 4. Januar 2016 hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin die entstandenen Parteikosten mit CHF 6'858 (inkl. Auslagen und MwSt) beziffert. Die Kostennote gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Nach Massgabe ihres Obsiegens zu einem Fünftel steht der Beschwerdeführerin der Parteikostenersatz zu einem Fünftel, aufgerundet auf CHF 1'372 (inkl. Auslagen und MwSt) zu; dieser ist von der Vorinstanz zu ersetzen.

---

<sup>25</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

<sup>26</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 108 N 12 und 14

### III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 17. April 2014 wird teilweise gutgeheissen, und der erste Satz der Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 17. März 2014 wird aufgehoben. Der Beschwerdeführerin wird ein Staatsbeitrag in der Höhe von CHF 41'329 gewährt.
2. Soweit weitergehend wird die Beschwerde vom 17. April 2014 abgewiesen.
3. Die Kosten des Verfahrens, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 2'000, werden der Beschwerdeführerin zu  $\frac{4}{5}$ , ausmachend CHF 1'600, auferlegt. Die restlichen Kosten werden nicht erhoben.

Eine separate Zahlungseinladung folgt nach Rechtskraft dieses Entscheides.

4. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Entscheides Parteikosten, insgesamt festgesetzt auf CHF 6'858.00 (inkl. Auslagen und MwSt), zu  $\frac{1}{5}$ , ausmachend CHF 1'372, zu ersetzen.

### IV. Eröffnung

- C, zuhanden der Beschwerdeführerin, per GU
- Vorinstanz, per GU

DER GESUNDHEITS- UND  
FÜRSORGEDIREKTOR

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.