

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

GEF.2015-0160 / GEF.2015-0171

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 23. September 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Privatklinik X

Beschwerdeführerin



gegen

Spitalamt (SPA), Rathausgasse 1, 3011 Bern

Vorinstanz

betreffend die Verfügung des SPA vom 19. Dezember 2014 (Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung [Akut] und nicht ärztliche Aus- und Weiterbildung für das **Rechnungsjahr 2012**; Abrechnung über die Zusatzaufgaben gemäss **Leistungsvertrag 2012**)

sowie

betreffend die Verfügung des SPA vom 19. Dezember 2014 (Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung [Akut] und nicht ärztliche Aus- und Weiterbildung für das **Rechnungsjahr 2013**; Abrechnung über die Zusatzaufgaben gemäss **Leistungsvertrag 2013**)

I. Sachverhalt

1. Mit Verfügung vom 23. Januar 2011 hatte das SPA (fortan: Vorinstanz) die von der Privatklinik X (fortan: Beschwerdeführerin) im Jahr 2012 zu erbringende Aus- und Weiterbildungsleistung in Ausbildungspunkten sowie die hierfür vom Kanton Bern auszurichtende Abgeltung festgelegt.

Mit Verfügung vom 18. Dezember 2012 hatte die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 zu erbringende Aus- und Weiterbildungsleistung in Ausbildungspunkten sowie die hierfür vom Kanton Bern auszurichtende Abgeltung festgelegt.

2. Mit Verfügung vom 19. Dezember 2014 hat die Vorinstanz einen Betrag von CHF 78'860 als Abgeltung für die von der Beschwerdeführerin im Jahr 2012 erbrachten, nicht ärztlichen Ausbildungsleistungen sowie den daraus resultierenden Saldo von CHF 76'102 zu Lasten der Beschwerdeführerin anerkannt (Ziffer 2 des Dispositivs).

In einer zweiten Verfügung vom 19. Dezember 2014 hat die Vorinstanz einen Betrag von CHF 101'014 als Abgeltung für die von der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 erbrachten, nicht ärztlichen Ausbildungsleistungen sowie den daraus resultierenden Saldo von CHF 80'999 zu Lasten der Beschwerdeführerin anerkannt (Ziffer 2 des Dispositivs).

3. Mit Beschwerde vom 13. Januar 2015 hat die Beschwerdeführerin Ziffer 2 der Verfügungen der Vorinstanz vom 19. Dezember 2014 bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) angefochten und die Rücknahme der Abzüge von CHF 76'102 für das Rechnungsjahr 2012 und von CHF 80'999 für das Rechnungsjahr 2013 verlangt. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen auf, die bernischen Bildungsstätten hätten ihr nicht genügend Studierende vermitteln können, weswegen sie zu Kompensationszwecken in den Jahren 2012 und 2013 je fünf Studierende eines ausserkantonalen Bildungszentrums ausgebildet habe. Diese zusätzliche Ausbildungsleistung werde fälschlicherweise nicht anerkannt.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,¹ vereinigte die durch die Beschwerde vom 13. Januar 2015 angehobenen Verfahren GEF.2015-0160 und GEF.2015-0171, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 6. März 2015 die Abweisung der

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)

Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit ergänzender Stellungnahme vom 11. Juni 2015 hat die Vorinstanz auf Aufforderung die Gründe für die fehlende Anerkennung betrieblicher Ausbildungsleistungen für Studierende ausserkantonaler Bildungsanbieter präzisiert. Am 23. Juni 2015 hat die Beschwerdeführerin zu den Ausführungen der Vorinstanz Stellung genommen.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten sind zwei Verfügungen der Vorinstanz vom 19. Dezember 2014. Diese Verfügungen sind 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 Beschwerden zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist Verfügungsadressatin und damit ohne weiteres zur Beschwerdeführung gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG legitimiert.

1.3 Auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten.

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

2. Streitgegenstand und Argumentation der Parteien

2.1 Ziffer 1 der Verfügungen vom 19. Dezember 2014 wurde nicht angefochten und ist in Rechtskraft erwachsen. Angefochten und Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist lediglich Ziffer 2 der Verfügungen vom 19. Dezember 2014. Umstritten ist, ob praktische Aus- und Weiterbildungsleistungen im Bereich der nichtuniversitären Gesundheitsberufe, welche für Studierende von ausserkantonalen Bildungsanbietern erbracht wurden, anzuerkennen und abzugelten sind. Die Parteien äussern sich dazu wie folgt:

2.2 Nach Auffassung der Vorinstanz würde die Anerkennung betrieblicher Ausbildungsleistungen für Studierende ausserkantonaler Bildungsanbieter das Territorialitätsprinzip verletzen und die Versorgungsziele des Kantons Bern gefährden, zudem könnte die Sonderregelung, wonach die ungenügenden Studierendenzahlen bei der Pflegeausbildung auf Stufe Höhere Fachschule (HF-Pflegeausbildung) keine Ausgleichszahlung (Sanktion) zur Folge haben, nicht beibehalten werden.

Betreffend das Territorialitätsprinzip bringt die Vorinstanz vor, die Geltung bernischer Gesetze und Verpflichtungen beschränke sich auf das eigene Staatsgebiet. Deswegen seien im Kanton Bern betriebliche Ausbildungsleistungen nur anerkannt, wenn die Lernenden/Studierenden die bernischen Ressourcen nutzen und ihre schulische Ausbildung bei einem bernischen Bildungsanbieter absolvieren würden. Davon ausgenommen seien Aus- und Weiterbildungsleistungen für Studiengänge, für welche der Kanton Bern keine schulischen Angebote bereitstelle. Zurzeit betreffe dies nur den Fachhochschulstudiengang Ergotherapie. Dieser werde ausschliesslich an einer ausserkantonalen Fachhochschule angeboten. Betriebliche Ausbildungsleistungen für Studierende der Ergotherapie würden anerkannt und entschädigt. Diese Praxis berge für Studierende aus dem Kanton Bern keine Nachteile, da aufgrund der Höheren Fachschulvereinbarung (HFSV) die Möglichkeit einer schweizweiten Ausbildung (volle Freizügigkeit) bestehe. Besuche eine Person mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern eine ausserkantonale Schule, übernehme der Wohnsitzkanton Bern die entsprechenden Schulkosten für den Theorieunterricht.

Betreffend die Versorgungsplanung im Kanton Bern macht die Vorinstanz geltend, die per 1. Januar 2012 eingeführte Ausbildungsverpflichtung habe zum Ziel, die gemäss Versorgungsplanung benötigten Fachkräfte in nichtuniversitären Gesundheitsberufen mit den im Kanton Bern verfügbaren Ressourcen auszubilden. Der Grundsatz der ressourcenorientierten Ausbildung gelte auch für die Bildungsanbieter auf HF wie das A und das B. Diesen Bildungsanbietern würden aufgrund von Leistungsverträgen mit der Erziehungsdirektion die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt, damit sie entsprechend dem Versorgungsauftrag ausbilden könnten. Die Öffnung der Anerkennung von Ausbildungsleistungen für Studierende aus-

serkantonaler Bildungsanbieter würde die Ausstattung der bernischen Schulen mit einem Versorgungsgerechten Leistungsvertrag verunmöglichen, während mit ausserkantonalen Bildungsanbietern aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen keine Leistungsverträge abgeschlossen werden könnten. Bei dreizehn von vierzehn Berufsausbildungen entsprächen die zur Verfügung stehenden praktischen Ausbildungsplätze in etwa dem Bedarf. Bei der HF-Pflegeausbildung im BZ Pflege dagegen hätten die Angebote an praktischen Ausbildungsplätzen wegen der anhaltend unbefriedigenden Rekrutierungssituation nicht ausgeschöpft werden können. Ein Leistungserbringer habe jedoch keinen Anspruch auf Ausschöpfung seines Ausbildungspotentials. Die Ausbildung von Studierenden von ausserkantonalen Bildungsanbietern werde demnach nicht verlangt und in der Regel auch nicht anerkannt.

Betreffend die Ausgleichszahlung bringt die Vorinstanz vor, die wegen den anhaltend tiefen Studierendenzahlen bei der HF-Pflegeausbildung bestehende Sonderregelung, wonach eine zu geringe Zahl Studierender in der HF-Pflegeausbildung keine Ausgleichszahlung zur Folge habe, könnte nicht beibehalten werden. Bei einer Anerkennung betrieblicher Ausbildungsleistungen für Studierende ausserkantonaler Bildungsanbieter müsste neu der Nachweis erbracht werden, dass nicht nur die bernischen, sondern sämtliche Bildungsanbieter der Schweiz zu wenig Studierende vermittelt hätten.³

2.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei seit Jahren bereit, junge Menschen in den nicht ärztlichen Gesundheitsberufen auszubilden. Entsprechend habe sie ihre personellen Ausbildungsstrukturen auf qualitativ hohem Stand auf- und ausgebaut. Um ihren Versorgungsauftrag erfüllen zu können und ihren eigenen Nachwuchs zu sichern, habe sie in den Jahren 2012 und 2013 zusätzlich je fünf Studierende eines ausserkantonalen Bildungszentrums ausgebildet. Sie hätte die zehn Studierenden gerne von Bildungsanbietern des Kantons Bern rekrutiert, jedoch hätten ihr die Berner Bildungsanbieter diese Studierenden nicht vermitteln können.⁴ Im Zusammenhang mit dem Territorialitätsprinzip sei zu berücksichtigen, dass die geforderten Ausbildungsleistungen unter Einbezug von Pflegeleistungen an ausserkantonalen Patienten erfolgt seien. Ihre Klinik habe im Jahr 2012 über 35 % und im Jahr 2013 über 40 % der gesamthaft erbrachten Pflage tage an ausserkantonale Patienten geleistet.⁵

³ Beschwerdevernehmlassung vom 6. März 2015; Stellungnahme der Vorinstanz vom 11. Juni 2015

⁴ Beschwerde vom 13. Januar 2015

⁵ Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 23. Juni 2015

3. **Gesetzmassigkeits- oder Legalitätsprinzip**

Das Gesetzmassigkeits- oder Legalitätsprinzip besagt, dass jedes staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf. Es gibt für das Gemeinwesen keinen rechtsfreien Raum. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV⁶ ist das Recht die Grundlage und Schranke staatlichen Handelns. Daraus geht hervor, dass die gesetzliche Grundlage eine generell-abstrakte Struktur aufweisen muss (Erfordernis des Rechtssatzes), dass der Rechtssatz demokratisch ausreichend legitimiert sein muss (Erfordernis der genügenden Normstufe: je nach Lage ein Gesetz oder eine Verordnung) und dass er rechtsstaatlich ausreichend bestimmt sein muss (Erfordernis der genügenden Normdichte). Als Handlungsgrundlage der Verwaltung verlangt das Legalitätsprinzip demnach eine generell-abstrakte Norm des öffentlichen Rechts. Ohne Rechtssatzbindung gibt es keine rechtssichere, rechtsgleiche und willkürfreie Verwaltungspraxis. Das Wesentliche muss mit ausreichender Bestimmtheit im Gesetz selbst Ausdruck gefunden haben. Als wesentlich ist eine Regelung etwa dann einzustufen, wenn sie stark in die bisherige Rechtsstellung der Adressaten eingreift oder erhebliche finanzielle Folgen nach sich zieht.⁷

Die von der Vorinstanz verfolgte Praxis, wonach in der Regel nur die für Studierende an beruflichen Bildungsinstitutionen erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen angerechnet werden, greift stark in die Rechtsstellung der Leistungserbringer ein und zieht zudem erhebliche finanzielle Folgen nach sich. Deshalb muss sich die Praxis der Vorinstanz auf eine hinreichend bestimmte Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn stützen können. Ob eine solche Regelung besteht, ist in der Folge zu prüfen. Zu dem Zweck ist vorab das anwendbare Recht zu bestimmen. In einem zweiten Schritt ist mittels Auslegung der Sinn der massgebenden Rechtsgrundlagen zu eruieren.

4. **Territorialitätsprinzip**

4.1 Gemäss dem im Verwaltungsrecht herrschenden Territorialitätsprinzip entfaltet ein Erlass Rechtswirkungen grundsätzlich nur für Sachverhalte, die sich auf dem Hoheitsgebiet des rechtsetzenden Gemeinwesens zutragen. Ausschlaggebend ist mit anderen Worten der räumliche Herrschaftsbereich des kantonalen Gesetzgebers.⁸ Welchem Gemeinwesen ein bestimmter Sachverhalt zuzuordnen ist, kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Eine einheitliche Regelung für das gesamte Verwaltungsrecht gibt es nicht. Vielmehr sind für ver-

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁷ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 2014, § 19 Nrn 1 f., 4 f., 15

⁸ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 3; BGE 138 II 346 E. 3.2 S. 352; 133 II 331 E. 6.1 S. 341

schiedene Rechtsverhältnisse jeweils unterschiedliche Anknüpfungspunkte massgeblich; sie werden vom Gesetzgeber festgelegt.⁹ Anknüpfungspunkte zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit sind etwa Wohnsitz, Niederlassung und Aufenthalt, Ort der Ausübung oder der Auswirkung einer Tätigkeit sowie Ort der gelegenen Sache. Mit der Bestimmung des örtlich zuständigen Gemeinwesens steht auch das anwendbare Recht fest: Es ist das Recht eben dieses Gemeinwesens; örtliche Zuständigkeit und anwendbares Recht fallen niemals auseinander.¹⁰

4.2 Aus dem Territorialitätsprinzip lässt sich demnach lediglich ableiten, welches Recht anzuwenden ist. Vorliegend ist umstritten, ob die für Studierende ausserkantonalen Schulen erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen anzuerkennen sind. Die Pflicht zur Erbringung praktischer Aus- und Weiterbildungsleistungen obliegt gemäss Art. 106 ff. SpVG¹¹ i.V.m. Art. 32 ff. SpVV¹² den Leistungserbringern (vgl. zu den Rechtsgrundlagen auch E. 5 hienach). Die massgebenden Rechtsgrundlagen knüpfen damit direkt an den Begriff des Leistungserbringers und nicht etwa an den Schulungsort oder Wohnsitz der Studierenden an. Als Leistungserbringer gelten Institutionen, die Leistungen der Spitalversorgung nach Art. 2 Bst. a SpVG anbieten (Art. 14 Abs. 1 SpVG). Die Beschwerdeführerin ist unbestrittenermassen eine Leistungserbringerin im Sinne des SpVG. Daraus ergibt sich, dass vorliegend kantonalbernisches Recht anzuwenden ist. Das wird von den Verfahrensbeteiligten auch nicht in Frage gestellt. Mehr lässt sich jedoch vorliegend aus dem Territorialitätsprinzip nicht ableiten. Insbesondere geht entgegen der Auffassung der Vorinstanz aus dem Territorialitätsprinzip nicht hervor, dass betriebliche Ausbildungsleistungen grundsätzlich nur dann zu anerkennen sind, wenn die Lernenden/Studierenden die bernischen Ressourcen nutzen und ihre schulische Ausbildung bei einem bernischen Bildungsanbieter absolvieren. Welche praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen im Einzelnen anzuerkennen und abzugelten sind, ergibt sich vielmehr erst aus den massgebenden Rechtsgrundlagen.

5. Rechtsgrundlagen

Die in der Spitalversorgung und im Rettungswesen tätigen Leistungserbringer beteiligen sich an der praktischen Aus- und Weiterbildung in den vom Regierungsrat in Anhang 1 der SpVV bezeichneten nichtuniversitären Gesundheitsberufen (Art. 106 SpVG i.V.m. Art. 32 SpVV). Die

⁹ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 4

¹⁰ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 5

¹¹ Spitalversorgungsgesetz vom 13. Juni 2013 (SpVG; BSG 812.11)

¹² Spitalversorgungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (SpVV; BSG 812.112)

Vorinstanz legt gegenüber jedem Leistungserbringer die in einem Rechnungsjahr zu erbringende Aus- und Weiterbildungsleistung in Form von Ausbildungspunkten und die entsprechende Abgeltung in Form des Frankenbetrags fest (Art. 108 Abs. 1 SpVG i.V.m. Art. 36 SpVV). Sie stützt sich dabei auf die kantonale Versorgungsplanung und die kantonalen Vorgaben über das Ausbildungspotenzial (Art. 108 Abs. 1 SpVG). Auf der Grundlage der festgelegten Aus- und Weiterbildungsleistung kann die Vorinstanz dem Leistungserbringer während des Rechnungsjahres periodische Vorschüsse ausrichten (Art. 109 Abs. 3 SpVG i.V.m. Art. 32 ff. SpVV). Der Leistungserbringer meldet der Vorinstanz am Ende des Rechnungsjahres für jeden nichtuniversitären Gesundheitsberuf die Aus- und Weiterbildungswochen, die während des Rechnungsjahres erbracht worden sind (Art. 109 Abs. 1 SpVG). Die Vorinstanz entrichtet dem Leistungserbringer die Abgeltung für die im Rechnungsjahr erbrachte Aus- und Weiterbildungsleistung, unter Abzug der bereits nach KVG¹³ erhaltenen Vergütungen für die Aus- und Weiterbildungsleistung (Art. 109 Abs. 2 SpVG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 SpVV). Liegt die Summe dieser Abgeltungen für die tatsächlich erbrachte Aus- und Weiterbildungsleistung unter der Summe, die der Leistungserbringer im betreffenden Rechnungsjahr erhalten hat, zahlt der Leistungserbringer die Differenz an die Vorinstanz (Art. 39 Abs. 2 SpVV). Liegt die erbrachte Aus- und Weiterbildungsleistung des Leistungserbringers mehr als zehn Prozent unter der festgelegten Aus- und Weiterbildungsleistung, hat der Leistungserbringer eine Ausgleichszahlung zu leisten (Art. 110 Abs. 1 SpVG i.V.m. Art. 40 Abs. 1 SpVV). Auf eine Ausgleichszahlung wird verzichtet, wenn der Leistungserbringer nachweist, dass ihn kein Verschulden trifft (Art. 110 Abs. 4 SpVG).

6. Auslegung der massgebenden Rechtsgrundlagen

6.1 Auslegungsmethoden

Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode.¹⁴ Die grammatikalische Auslegung ist Ausgangspunkt jeder Auslegung. Sie stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Massgebliches Element der grammatikalischen Auslegung ist der Gesetzestext.¹⁵ Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war.¹⁶ Die zeitgemässe

¹³ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 932.10)

¹⁴ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, § 4 Rz. 216

¹⁵ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, § 3 Rz. 91 f.

¹⁶ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 101

(auch: geltungszeitliche) Auslegung stellt ab auf das Normverständnis und die Verhältnisse, wie sie gegenwärtig, d.h. zur Zeit der Rechtsanwendung, bestehen. Die geltungszeitliche Auslegung steht in einem Spannungsverhältnis zur historischen Auslegung: Eine Korrektur von Normen kann nicht über eine geltungszeitliche Auslegung erfolgen, wenn der Gesetzgeber bisherige Vorgaben erst vor Kurzem ausdrücklich bestätigt hat.¹⁷ Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert.¹⁸ Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist. Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden.¹⁹ Lehre und Rechtsprechung bejahen den Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Vielmehr sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables, d.h. ohne unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand durchsetzbares Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben.²⁰ Jedoch steht auch auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts gemäss der bundesgerichtlichen Praxis die teleologische Auslegungsmethode oft im Vordergrund. In sehr zahlreichen Fällen stellt das Bundesgericht ab auf Sinn und Zweck, auf die Wertungen, die einer Gesetzesbestimmung zu Grunde liegen.²¹

6.2 Grammatikalische Auslegung

Die Frage nach Wortlaut führt vorliegend zu folgendem Ergebnis: Gemäss Art. 108 Abs. 1 SpVG legt die zuständige Stelle der GEF gegenüber jedem Leistungserbringer „*die in einem Rechnungsjahr zu erbringende Aus- und Weiterbildungsleistung*“ fest. Art. 108 Abs. 3 SpVG sodann sieht vor, dass der Leistungserbringer „*die Aus- und Weiterbildungsleistung*“ im eigenen Betrieb erbringen oder einen im Kanton Bern gelegenen Leistungserbringer damit beauftragen kann. Gemäss Art. 109 Abs. 1 SpVG meldet der Leistungserbringer am Ende des Rechnungsjahres „*die während des Rechnungsjahres erbrachten Aus- und Weiterbildungswochen*“. Art. 109 Abs. 2 SpVG schliesslich sieht vor, dass die GEF dem Leistungserbringer die Abgeltung „*für die im Rechnungsjahr erbrachte Aus- und Weiterbildungsleistung*“ entrichtet, unter Abzug der nach KVG erhaltenen Vergütungen. Gemäss Art. 36 SpVV legt die Vorinstanz „*die vom Leistungserbringer geforderte Aus- und Weiterbildungsleistung*“ [...] fest. Laut Art. 39 Abs. 1 SpVV gilt die Vorinstanz „*die durch den Leistungserbringer erbrachte Aus-*

¹⁷ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 114 f.

¹⁸ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 97

¹⁹ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O. § 3 Rz. 120 f.

²⁰ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 4 Rz. 217, mit Hinweisen

²¹ Statt vieler: BVR 2009/168, E. 2.3.2, mit Hinweisen

und Weiterbildungsleistung“ ab. Art. 39 Abs. 2 SpVV schliesslich spricht von der „tatsächlich erbrachten Aus- und Weiterbildungsleistung“.

Aus dem Wortlaut der massgebenden Bestimmungen geht damit nicht hervor, dass die praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen ausschliesslich für Studierende an bernischen Bildungsinstitutionen zu erbringen sind, um anerkannt und abgegolten zu werden. Die Rede ist vielmehr stets nur von den effektiv erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen, wobei es nicht darauf ankommt, ob diese Leistungen für Studierende an bernischen oder an ausserkantonalen Bildungsinstitutionen erbracht wurden.

6.3 Historische Auslegung

Da die am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Bestimmungen des SpVG noch jung sind, kommt neben der grammatikalischen Auslegung der historischen Auslegung (und damit den Materialien) erhebliches Gewicht zu. Ein Blick in das Tagblatt des Grossen Rates zeigt jedoch, dass bei der Schaffung des SpVG nicht darüber debattiert wurde, ob die praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen in nichtuniversitären Gesundheitsberufen nur für Studierende an bernischen Schulen oder auch für Studierende an ausserkantonalen Schulen zu erbringen sind, um anerkannt zu werden.²² Aus den Beratungen im Grossen Rat ergeben sich somit ebenfalls keine Hinweise auf eine Beschränkung der Erbringung der praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen auf Studierende an bernischen Bildungsinstitutionen.

Dem Vortrag zum SpVG lässt sich sodann folgendes entnehmen:

„Die Abgeltung für die Aus- und Weiterbildungsleistungen wird aufgrund der effektiv erbrachten Aus- und Weiterbildungsleistung und der vom Regierungsrat festgelegten Höhe der Abgeltung (Ausbildungsentschädigungen) berechnet. Als effektiv erbrachte Ausbildungsleistungen gelten [...] die Praktika für die Pflegeausbildung HF und die Praktikumswochen für die übrigen tertiären Aus- und Weiterbildungen in nichtuniversitären Gesundheitsberufen gemäss der jährlichen Vereinbarung mit dem Lernort Schule sowie die Praktika für nicht formalisierte Ausbildungsleistungen gemäss den über die Internetplattform «myoda» vereinbarten Praktika.“²³

Die jährliche „Vereinbarung mit dem Lernort Schule“ ist eine Rahmenvereinbarung zwischen dem „Lernort Schule“ (jeweilige Schule) und dem „Lernort Praxis“ (jeweiliger Praktikumsort)

²² Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Session vom 18. bis 26. März 2013, Beilage Nr. 09, 1. Lesung, Eintretensdebatte zum SpVG - Änderung, Geschäft 2010.9359, S. 402-432; Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Session vom 3. bis 13. Juni 2013, Beilage Nr. 20, 2. Lesung, Geschäft 2010.9359, S. 824-827

²³ Vortrag des Regierungsrats vom 16. Januar 2013 an den Grossen Rat zum Spitalversorgungsgesetz (Gesetzesrevision) und zum Dekret über die Gebühren des Grossen Rates und des Regierungsrates (Dekretrevision, nachfolgend: Vortrag zum SpVG), S. 152 f., Erläuterungen zu Art. 108 Abs. 2 SpVG (entspricht den geltenden Art. 109 Abs. 2 SpVG)

über die praktische Ausbildung von Studierenden. Mit dieser Vereinbarung soll eine qualitativ gute und einheitlich organisierte Berufsbildung gewährleistet werden (Ziff. 1.1). Die Vereinbarung regelt die zwischen dem jeweiligen Lernort Praxis und Lernort Schule bestehenden Rechte und Pflichten in Bezug auf die praktische Ausbildung sowie die damit verbundenen Vergütungen (Ziff. 1.2). Die „Vereinbarung mit dem Lernort Schule“ sieht jedoch nicht vor, dass sich der jeweilige „Lernort Schule“ zwingend im Kanton Bern befinden muss.

Demnach kann weder aus den Lesungen im Grossen Rat noch dem Vortrag zum SpVG noch der „Vereinbarung mit dem Lernort Schule“ geschlossen werden, dass die praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen in nichtuniversitären Gesundheitsberufen ausschliesslich für Studierende an bernischen Bildungsinstitutionen zu erbringen sind, um anerkannt zu werden.

6.4 Teleologische Auslegung und Versorgungsplanung des Kantons Bern

Die Frage nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung ergibt folgendes: Damit der Kanton Bern seinen in Art. 41 KV²⁴ verankerten Auftrag zur Sicherstellung der Versorgung erfüllen kann, muss er Vorkehrungen zur Sicherung des beruflichen Nachwuchses treffen. Ohne ausreichende Anzahl von Fachpersonen ist eine qualitativ gute Gesundheitsversorgung nicht möglich. Der Verpflichtung, für genügend Personal in der erforderlichen Qualität zu sorgen, kommt der Kanton nach durch die (finanzielle) Anerkennung der Ausbildungsleistungen der Betriebe in den universitären und nichtuniversitären Gesundheitsberufen, aber auch durch die Verankerung einer Ausbildungsverpflichtung für die Institutionen des Gesundheitswesens.²⁵

Laut der Versorgungsplanung 2011-2014 gehöre das Angebot an Aus- und Weiterbildungsplätzen in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen gemäss SpVG zu den Planungsaufgaben des Kantons Bern (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Bst. c SpVG). Gegenstand der Versorgungsplanung sei der Bedarf an praktischen Aus- und Weiterbildungsplätzen für die Gesundheitsberufe über alle Versorgungsbereiche hinweg. Nicht im Fokus der Versorgungsplanung stünden hingegen die schulischen Aspekte der Berufsbildung in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen, also Fragen der Berufsschulstandorte, der Anzahl der schulischen Ausbildungsplätze oder der Ausbildungsinhalte.²⁶ Bei den nichtuniversitären Gesundheitsberufen zeichne sich im Kanton Bern eine Lücke in der Nachwuchssicherung ab. Es werde ein schweizweiter Mangel prognostiziert, falls keine geeigneten Massnahmen ergriffen würden. Einer der Gründe für diesen Mangel sei, dass in der Schweiz nicht genügend Berufsleute ausgebildet und die Betriebe des Gesundheitswesens ihr Ausbildungspotential nicht voll aus-

²⁴ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

²⁵ Vortrag zum SpVG, S. 17, Erläuterungen zu Art. 1; Versorgungsplanung 2011-2014 gemäss Spitalversorgungsgesetz vom 24. August 2011, S. 183

²⁶ Versorgungsplanung 2011-2014 gemäss Spitalversorgungsgesetz vom 24. August 2011, S. 181 und 183

erschöpfen würden.²⁷ Die GEF habe Massnahmen zur Förderung der praktischen Aus- und Weiterbildung in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen ergriffen wie jährliche Auftritte an der Berner Ausbildungsmesse zur Gewinnung von Schulabgängerinnen und Schulabgängern, eine Kampagne zur Sensibilisierung der Betriebe für Ausbildungsfragen, in deren Rahmen die Betriebe aufgefordert worden seien, ihr Ausbildungspotenzial auszuschöpfen, sowie die Einführung einer Abgeltung für die praktischen Ausbildungsleistungen der Betriebe bei den Pflege- und Betreuungsberufen.²⁸

Um den beruflichen Nachwuchs und die Gesundheitsversorgung sichern zu können, muss der Kanton Bern demnach genügend Berufsleute ausbilden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Betriebe ihr Ausbildungspotenzial möglichst ausschöpfen können. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob Lernende/Studierende einer bernischen oder einer ausserkantonalen Schule ausgebildet werden, insbesondere auch deswegen nicht, weil die Deckung des Nachwuchsbedarfs in den Pflege- und Betreuungsberufen nach wie vor problematisch ist.²⁹ Ausschlaggebend darf unter dem Aspekt der Versorgungsplanung einzig die (möglichst dem Nachwuchsbedarf entsprechende) Zahl der im Kanton Bern durchgeführten praktischen Ausbildungen sein. Zudem ist zu beachten, dass die Abschlüsse in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen aufgrund der Regelungskompetenz des Bundes über sämtliche Berufsbildungsbereiche über eine eidgenössische Anerkennung verfügen und zu einer schweizweiten Berufsausübung berechtigen (vgl. dazu Art. 63 BV und Art. 26 ff. und 42 ff. BGG³⁰). Unter anderem deswegen ist davon auszugehen, dass ein Teil der im Kanton Bern ausgebildeten Gesundheitsfachpersonen auch nach Abschluss ihrer praktischen Ausbildung weiterhin bei ihrem Praktikumsbetrieb arbeiten und so zur Gesundheitsversorgung im Kanton Bern beitragen wird. Ein attraktives Angebot an praktischen Ausbildungsplätzen im Kanton Bern, welches auch Studierenden ausserkantionaler Schulen offensteht, trägt demnach massgebend zur Sicherung des beruflichen Nachwuchses und damit zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung im Kanton bei. Auf der anderen Seite stellt der Umstand, dass sowohl die theoretische als auch die praktische Ausbildung im Kanton Bern absolviert wurde, noch keine Gewähr für die spätere Ausübung des Berufes im Kanton Bern dar.

Aus diesen Gründen widerspricht die Beschränkung der Anerkennung der praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen Sinn und Zweck der massgebenden Bestimmungen. Aus der teleologischen Auslegung folgt, dass die praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen auch dann zu anerkennen und abzugelten sind, wenn sie für Lernende/Studierende an einer ausserkantonalen Schule erbracht wurden.

²⁷ Versorgungsplanung 2011-2014 gemäss Spitalversorgungsgesetz vom 24. August 2011, S. 189, Ziff. 10.2.4

²⁸ Versorgungsplanung 2011-2014 gemäss Spitalversorgungsgesetz vom 24. August 2011, S. 190, Ziff. 10.2.5

²⁹ Versorgungsplanung 2011-2014 gemäss Spitalversorgungsgesetz vom 24. August 2011, S. 193, „Ist-Soll-Vergleich“

³⁰ Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10)

6.5 Systematische Auslegung

Aus dem Verhältnis zu anderen Rechtsnormen oder dem systematischen Zusammenhang lassen sich vorliegend keine neuen Erkenntnisse gewinnen.

6.6 Zeitgemässe (geltungszeitliche) Auslegung

Das aktuelle Verständnis der massgebenden Bestimmungen widerspiegelt sich namentlich in der derzeitigen Praxis der Vorinstanz. Diese Praxis geht einerseits aus den Eingaben der Vorinstanz im vorliegenden Verfahren hervor, andererseits ist sie im Manual Ausbildungsverpflichtung der GEF vom 25. Februar 2014³¹ niedergeschrieben. Danach werden praktische Ausbildungsleistungen grundsätzlich nur angerechnet, wenn die Lernenden bzw. Studierenden die schulische Aus- und Weiterbildung bei einem bernischen Bildungsanbieter besuchen. Ausnahmsweise können praktische Ausbildungsleistungen für Lernende bzw. Studierende, welche die schulische Ausbildung bei einem ausserkantonalen Bildungsanbieter besuchen, anerkannt werden, wenn der Ausbildungsgang im Kanton Bern nicht angeboten wird.

Die Praxis der Vorinstanz lässt sich weder mit dem Wortlaut noch Sinn und Zweck der massgebenden Bestimmungen noch dem Willen des Gesetzgebers begründen. SpVG und SpVV enthalten keine Hinweise darauf, dass die für Studierende an ausserkantonalen Bildungsinstitutionen erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen nur dann anzuerkennen sind, wenn der Ausbildungsgang im Kanton Bern nicht angeboten wird. Das Manual Ausbildungsverpflichtung selber stellt keine gesetzliche Grundlage dar. Damit besteht keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Praxis der Vorinstanz. Da durch das gegenwärtige Verständnis der massgebenden Bestimmungen keine Normenkorrektur erfolgen darf, ist vorliegend die geltungszeitliche Auslegungsmethode nicht zielführend.

6.7 Auslegungsergebnis

Zusammengefasst führt die Auslegung der massgebenden Rechtsgrundlagen zu folgendem Ergebnis: Massgebend und abzugelten sind sämtliche effektiv im Rahmen der praktischen Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen in nichtuniversitären Gesundheitsberufen erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sie für Studierende an bernischen oder für Studierende an ausserkantonalen Schulen erbracht worden sind. Die Praxis der Vorinstanz, wonach betriebliche praktische Aus- und Weiterbil-

³¹ Manual Ausbildungsverpflichtung der GEF vom 25. Februar 2014, S. 13, A 3.2, unter http://www.gef.be.ch/gef/de/index/gesundheit/gesundheit/gesundheitsberufe/ausbildungsverpflichtung.assetref/dam/documents/GEF/SPA/de/Gesundheitsberufe/Ausbildung/Manual_Ausbildungsverpflichtung.pdf

dungsleistungen für Studierende ausserkantonaler Bildungsanbieter in der Regel nicht anerkannt werden, basiert damit nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.

7. Keine Beibehaltung der Sonderregelung betreffend Ausgleichszahlung

7.1 Gemäss Art. 110 Abs. 4 SpVG wird auf eine Ausgleichszahlung verzichtet, wenn der Leistungserbringer nachweist, dass ihn kein Verschulden daran trifft, dass seine erbrachte Aus- und Weiterbildungsleistung unter der festgelegten Aus- und Weiterbildungsleistung liegt. Der Vortrag zum SpVG hält fest, auf eine Ausgleichszahlung werde verzichtet, sofern ein Leistungserbringer gegenüber der zuständigen Stelle der GEF plausibel und nachvollziehbar aufzeigen könne, dass die Unterschreitung der Ausbildungsleistung aufgrund besonderer Umstände erfolgt sei. Als besondere Umstände gälten beispielsweise die Unterschreitung der dem Leistungserbringer gegenüber verfügbaren Aus- und Weiterbildungsleistung aufgrund fehlender Lernender oder Studierender. Bezüglich der Unterschreitung des Toleranzwertes wegen fehlender Lernender müsse der Leistungserbringer nachweisen, dass die Lehrstellenbesetzung aufgrund mangelnder Bewerbungen oder ungeeigneter Kandidatinnen oder Kandidaten erfolglos gewesen sei. Könnten Praktikumsplätze nicht mit Studierenden besetzt werden, sei eine diesbezügliche Bestätigung des Bildungsanbieters vorzuweisen.³²

7.2 Art. 110 Abs. 4 SpVG sieht nur gerade vor, dass ein Leistungserbringer sein fehlendes Verschulden nachweisen muss, um von der Ausgleichszahlung befreit zu werden. Sowohl Art. 110 Abs. 4 SpVG als auch dem Vortrag zum SpVG lassen sich demgegenüber keine Hinweise darauf entnehmen, dass sich der Nachweis des fehlenden Verschuldens ausschliesslich auf bernische Bildungsinstitutionen beziehen muss. Vielmehr ist im Vortrag die Rede von einer „Bestätigung des Bildungsanbieters“. Damit kann nur gemeint sein, dass der Leistungserbringer bei ungenügender Besetzung seiner Praktikumsplätze eine Bestätigung der jeweils involvierten Bildungsanbieter beibringen muss, um eine Ausgleichszahlung zu vermeiden. In der Erforderlichkeit des Nachweises einer schweizweit ungenügenden Vermittlung von Studierenden ist damit kein Verstoss gegen Art. 110 Abs. 4 SpVG zu sehen. Demnach stellt Art. 110 Abs. 4 SpVG keinen Grund dar für die Beibehaltung der aktuellen Praxis der Vorinstanz.

³² Vortrag zum SpVG, S. 157, Erläuterung zu Art. 109 Abs. 4 SpVG (entspricht dem geltenden Art. 100 Abs. 4 SpVG)

8. Ergebnis

Die Praxis der Vorinstanz, wonach die für Lernende/Studierende an ausserkantonalen Schulen erbrachten praktischen Aus- und Weiterbildungsleistungen in nichtuniversitären Gesundheitsberufen weder anerkannt noch abgegolten werden, stützt sich auf keine gesetzliche Grundlage und verstösst damit gegen das Legalitätsprinzip. Aus diesem Grund ist die Beschwerde vom 13. Januar 2015 gutzuheissen, und die von der Beschwerdeführerin in den Jahren 2012 und 2013 für insgesamt zehn Studierende eines ausserkantonalen Bildungszentrums erbrachten praktischen Ausbildungsleistungen sind anzuerkennen und abzugelten. Die Ziffern 2 der Verfügungen vom 19. Dezember 2014 sind demzufolge aufzuheben und unter Berücksichtigung der für die Studierenden des ausserkantonalen Bildungszentrums in den Jahren 2012 und 2013 erbrachten praktischen Ausbildungsleistungen neu zu berechnen.

Erweist sich die Beschwerde als ganz oder teilweise begründet, regelt die Beschwerdeinstanz das streitige Rechtsverhältnis in der Regel nach ihrer eigenen Erkenntnis und abweichend von der angefochtenen Verfügung neu. Ausnahmsweise kann die Beschwerdeinstanz den Entscheid lediglich aufheben und die Angelegenheit mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 72 Abs. 1 VRPG). Die Rückweisung rechtfertigt sich etwa dann, wenn auf besondere Fachkenntnisse abzustellen ist, welche die Beschwerdebehörde nicht im gleichen Umfang verfügbar machen kann wie die Vorinstanz.³³

Vorliegend erfordert die Berechnung der erbrachten Aus- und Weiterbildungsleistungen aufgrund ihres technischen Charakters besondere Fachkenntnisse, welche der Vorinstanz eher zugänglich sind als der Beschwerdeinstanz. Die Angelegenheit wird deshalb zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Im Einzelnen wird die Vorinstanz angewiesen, unter Berücksichtigung der von der Beschwerdeführerin in den Jahren 2012 und 2013 für die Studierenden des Bildungszentrums „Gesundheit und Soziales Solothurn“ erbrachten praktischen Ausbildungsleistungen folgende Punkte neu zu berechnen:

Verfügungen vom 19. Dezember 2014:

- „Ausbildungsleistungen erbracht zu 100 %“,
- „Saldo zu Lasten Beschwerdeführerin Ausbildung/Weiterbildung“,
- „Saldo zu Lasten Beschwerdeführerin Psychiatrieversorgung 2012“.

Beilage 1 zu den Verfügungen vom 19. Dezember 2014 „Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung Kanton 2012 für die Beschwerdeführerin“:

³³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 72 Nrn. 2 f.

- „Aus- und Weiterbildung nicht ärztliche Gesundheitsberufe 100%“,
- „Aus- und Weiterbildung in nicht ärztlichen Gesundheitsberufen“.

9. Kosten

9.1 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 rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Vorliegend unterliegt die Vorinstanz vollumfänglich. Als Behörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden der Vorinstanz keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

9.2 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). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten, weshalb keine Parteikosten zu sprechen sind.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 13. Januar 2015 betreffend die Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung (akut) und nicht ärztliche Aus- und Weiterbildung für die Rechnungsjahre 2012 und 2013 sowie die Abrechnung über die Zusatzaufgaben gemäss Leistungsverträgen 2012 und 2013 wird gutgeheissen.
2. Ziffer 2 der Verfügung vom 19. Dezember 2014 betreffend die Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung (akut) und nicht ärztliche Aus- und Weiterbildung für das Rechnungsjahr 2012 sowie die Abrechnung über die Zusatzaufgaben gemäss Leistungsvertrag 2012 wird aufgehoben.
3. Ziffer 2 der Verfügung vom 19. Dezember 2014 betreffend die Leistungsabgeltung Psychiatrieversorgung (akut) und nicht ärztliche Aus- und Weiterbildung für das Rechnungsjahr 2013 sowie die Abrechnung über die Zusatzaufgaben gemäss Leistungsvertrag 2013 wird aufgehoben.
4. Die Angelegenheit wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
5. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
6. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführerin, per GU
- Vorinstanz, [Adresse]per Kurier

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.