

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

Referenz: kr
GEF.2015-2548

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 14.10.2016

in der Beschwerdesache zwischen

X.____,
Beschwerdeführerin 1

A.____,
Beschwerdeführerin 2

B.____,
Beschwerdeführerin 3

C.____,
Beschwerdeführer 4

D.____,
Beschwerdeführerin 5

E.____,
Beschwerdeführerin 6

F.____,
Beschwerdeführer 7

G.____,
Beschwerdeführerin 8

H.____,
Beschwerdeführerin 9

I.____,
Beschwerdeführerin 10

alle vertreten durch Y.



gegen

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

Vorinstanz

betreffend die Verfügung des ALBA vom 10. September 2015 (Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge)

I. Sachverhalt

1. Am 8. Dezember 2010 hatte der Regierungsrat des Kantons Bern beschlossen, die Lohnsumme für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte für das Jahr 2011 auf 1,8 % zu erhöhen (RRB 1778/2010). Im Februar 2011 ersuchten sechzehn Institutionen, denen der Kanton Bern mit Leistungsverträgen die Erbringung von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe im Bereich der Betreuung und Förderung von Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen mit Behinderungen übertragen hatte, das Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA; fortan: Vorinstanz), um Erlass einer anfechtbaren Verfügung zur Frage, ob der Kanton Bern ihnen die durch das Lohnsummenwachstum bedingten Verdiensterhöhungsbeiträge abzugelten habe. Mit Schreiben vom 20. April 2011 hielt die Vorinstanz fest, es liege eine Streitigkeit aus Leistungsverträgen vor, weshalb der Klageweg zu beschreiten sei und keine anfechtbaren Verfügungen zu erlassen seien.

2. Am 27. Mai 2011 führten die sechzehn Institutionen bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) Rechtsverweigerungsbeschwerde und beantragten die Regelung der Streitigkeit mittels Verfügung. Mit Entscheid vom 9. Juli 2012 wies die GEF die Beschwerde ab, da es sich um eine Streitigkeit aus öffentlich-rechtlichem Vertrag handle. Auf das Rechtsmittel einer Institution trat sie mangels Beschwerdebefugnis nicht ein.¹

3. Am 21. Juli 2012 führten fünfzehn Institutionen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschwerdeentscheid der GEF vom 9. Juli 2012. Sie beantragten dessen Aufhebung und die Regelung der Streitigkeit mittels Verfügung. Mit Urteil vom 4. Februar 2013 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die Beschwerde gut und wies die Sache zur Durchführung

¹ Verwaltungsbeschwerdeverfahren der GEF RA-Nr. 11 F 16

eines Verwaltungsverfahrens an die Vorinstanz zurück. Zur Begründung führte es aus, die beschwerdeführenden Institutionen hätten dem Grundsatz nach Gesuche um zusätzliche Staatsbeiträge gestellt, über welche mittels Verfügung zu entscheiden sei.²

4. Mit Verfügung vom 10. September 2015 wies die Vorinstanz die Gesuche von nunmehr noch zehn Institutionen (fortan: Beschwerdeführende) um Ausrichtung von zusätzlichen Staatsbeiträgen ab. Im Einzelnen verfügte die Vorinstanz was folgt:

1. Die Gesuchsverfahren der Gesuchstellenden 1-10 werden vereinigt.
2. Das Gesuch der Gesuchstellenden 1 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 333'835 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
3. Das Gesuch der Gesuchstellenden 2 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 245'997 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
4. Das Gesuch der Gesuchstellenden 3 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 33'354 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
5. Das Gesuch der Gesuchstellenden 4 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 37749 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
6. Das Gesuch der Gesuchstellenden 5 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 485'234 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
7. Das Gesuch der Gesuchstellenden 6 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 5'245 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
8. Das Gesuch der Gesuchstellenden 7 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 909 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
9. Das Gesuch der Gesuchstellenden 8 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 716'868 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
10. Das Gesuch der Gesuchstellenden 9 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von mindestens CHF 88'435 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
11. Das Gesuch der Gesuchsteilenden 10 um Ausrichtung eines zusätzlichen Staatsbeitrags im Umfang von CHF mindestens 102'913 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
12. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
13. Zu eröffnen: Rechtsanwalt Y. namens und zuhanden der Gesuchstellenden

5. Mit Beschwerde vom 15. Oktober 2015 haben die Beschwerdeführenden 1-10 die Verfügung vom 10. September 2015 angefochten und folgende Rechtsbegehren gestellt:

² BVR 2013 S. 227 ff. (VGE 100.2012.264U)

1. Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 10. September 2015 sei aufzuheben.
2. Den Beschwerdeführenden seien zwecks Finanzierung ihrer Arbeitgeberanteile an die Beiträge bzw. Verdiensterhöhungsbeiträge an die jeweiligen Pensionskassen für die Jahre 2008-2013 mindestens folgende zusätzliche Staatsbeiträge zu gewähren:

2.1	X.____	CHF	333'835 *
2.2	A.____	CHF	245'997 *
2.3	B.____	CHF	33'354 *
2.4	C.____	CHF	37'749 *
2.5	D.____	CHF	485'234 *
2.6	E.____	CHF	34'142**
2.7	F.____	Pendent	**/**
2.8	G.____	Pendent	**/**
2.9	H.____	CHF	88'435**
2.10	I.____	CHF	66'346**

*) Entspricht dem vom Beschwerdegegner verfügungsweise anerkannten Forderungsbetrag (gemäss Verfügung vom 10. September 2015, 8. 6, Ziffer A. 13)

**) Betrag gemäss beiliegender Zusammenstellung der Forderung (vgl. dazu auch Ziffer III./1.4 dieser Beschwerde)

***) Der konkrete Forderungsbetrag wird von der beschwerdeführenden Institution überprüft und sobald wie möglich mitgeteilt.

3. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführenden auch für das Jahr 2014 in analoger Weise Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge haben und der Beschwerdegegner sei anzuweisen, die nötigen Schritte für deren Berechnung und Auszahlung einzuleiten.
4. Auf den zusätzlich zu leistenden Staatsbeiträgen gemäss den Ziffern 2 und 3 seien Verzugszinsen zu 5 % seit wann rechtens zu entrichten.
5. Es seien durch die Beschwerdeinstanz im Sinne der Ausstands- und Befangenheitsregelung von Art. 9 Abs. 1 lit. b VRPG³ umgehend sämtliche Personen bekannt zu geben, welche seitens des Rechtsamts der Gesundheits- und Fürsorgedirektion seit Februar 2011 mit der vorliegenden Angelegenheit in irgend einer Weise befasst waren. Diese Personen werden hiermit ausdrücklich als vorbefasst abgelehnt und die Beschwerdeinstanz wird aufgefordert, darzulegen, wie sie hinreichend sicher zu stellen gedenkt, dass diese Personen bei der Vorbereitung des Entscheids im vorliegenden Beschwerdeverfahren in keiner Weise mitwirken.

Unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

6. Am 23. Oktober 2015 ergänzten die Beschwerdeführenden 7 und 8 die Ziffern 2.7 und 2.8 der Beschwerde wie folgt:

2.7	F.____	CHE	59'571**
2.8	G.____	CHF	335'012**

7. Mit inzwischen in Rechtskraft erwachsenem Entscheid vom 15. Dezember 2015 wies der Gesundheits- und Fürsorgedirektor des Kantons Bern das in der Beschwerde unter Ziffer 5 gestellte Ablehnungsbegehren ab.

8. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,⁴ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 23. März 2016 was folgt:

1. Die Rechtsbegehren 1, 2 und 4 der Beschwerde vom 15. Oktober 2015 seien abzuweisen.
2. Auf das Rechtsbegehren 3 der Beschwerde vom 15. Oktober 2015 sei nicht einzutreten.

- unter Kostenfolge -

9. Mit Eingabe vom 13. Juli 2016 verlangte die Beschwerdeführerin 1 in Abänderung von Rechtsbegehren 2.1 der Beschwerde vom 15. Oktober 2015 neu CHF 358'969.55 (statt CHF 333'835).

10. Mit Eingabe vom 20. Juli 2016 verlangte die Beschwerdeführerin 5 in Abänderung von Rechtsbegehren 2.5 der Beschwerde vom 15. Oktober 2015 neu CHF 632'639 (statt CHF 485'234)

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

⁴ 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 Verfahrensart

Gegenstand der Beschwerde sind Verfügungen, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG). Im Beschwerdeverfahren können nur Verfügungen zur Überprüfung gebracht werden, nicht auch andere Handlungsformen.⁵ Demgegenüber sind Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, an denen der Kanton beteiligt ist, vom Verwaltungsgericht als einzige Instanz im Klageverfahren zu beurteilen, soweit die zuständige Behörde die Streitigkeit nach dem Gesetz nicht durch Verfügung zu regeln hat (Art. 87 Bst. b VRPG).

Die Beschwerdeführenden sind juristische Personen des Privatrechts, die Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe gemäss Art. 58 Abs. 1 SHG⁶ wahrnehmen. Die institutionellen Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den verschiedenen Wirkungsbereichen (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 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). Institutionen, die im Auftrag der GEF Leistungen anbieten oder erbringen, haben Anspruch auf eine Leistungsabgeltung in Form eines Beitrages (Art. 74 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 SHG). Die Gewährung kantonaler Beiträge an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe richtet sich nach den Bestimmungen des StBG⁷ und der StBV⁸ (Art. 25 Abs. 2 SHV⁹). Gemäss Art. 9 Abs. 1 StBG werden Staatsbeiträge in der Regel durch Verfügung, Grossrats- oder Volksbeschluss gewährt. Sie können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag gewährt werden, wenn das Gesetz ihn zulässt und damit die Aufgabenerfüllung sichergestellt wird (Art. 9 Abs. 2 StBG). Die Ablehnung von Beitragsgesuchen erfolgt in jedem Fall mittels Verfügung (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBG).¹⁰

Der Verdiensterhöhungsbeitrag ist der von den Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgebern und den Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern gemeinsam bei jeder Erhöhung des versicherten Ver-

⁵ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 49 N. 2

⁶ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

⁷ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

⁸ Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV; BSG 641.111)

⁹ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹⁰ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantons Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

dienstes bei gleichbleibendem Beschäftigungsgrad an die Pensionskasse zu entrichtende Beitrag (vgl. Art. 7 PKG¹¹). Umstritten ist vorliegend, ob der Kanton Bern den Aufwand der Beschwerdeführenden für die Entrichtung der Arbeitgeberanteile für Verdiensterhöhungsbeiträge (fortan: VEB-Arbeitgeberanteile) zusätzlich abzugelten hat.

Die von den Beschwerdeführenden zur Deckung der VEB-Arbeitgeberanteile verlangten finanziellen Mittel sind ein Entgelt für die Erbringung von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe nach SHG bzw. für den Betrieb einer Institution zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen nach EV IFEG¹². Es handelt sich um gestützt auf die Leistungsverträge ausgerichtete Abteilungen im Sinn von Art. 3 Abs. 3 StBG und damit um Staatsbeiträge. Soweit die Beschwerdeführenden vom Kanton Bern zusätzliche (d.h. nicht in den Leistungsverträgen festgesetzte) Beiträge zur Deckung der in den Jahren 2008 bis 2013 an die Pensionskassen ausgerichteten VEB-Arbeitgeberanteile verlangen, stellen sie ergänzende Gesuche um einen Staatsbeitrag. Die Ablehnung solcher Gesuche muss gemäss Art. 9 Abs. 3 StBG und nach der Praxis des bernischen Verwaltungsgerichts in jedem Fall durch Verfügung erfolgen, auch wenn die Beiträge grundsätzlich durch Vertrag gewährt wurden.¹³ Die Vorinstanz hat demnach zu Recht über die Deckung der Verdiensterhöhungsbeiträge mittels Verfügung befunden. Die Rechtmässigkeit solcher Verfügungen ist Beschwerdeverfahren zu beurteilen (Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG).

1.2 Zuständigkeit

Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 10. September 2015. Diese Verfügung ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG bei der GEF als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.3 Prozessfähigkeit und Beschwerdelegitimation

Im Beschwerdeverfahren ist prozessfähig, wer nach dem Zivilrecht handlungsfähig ist (Art. 11 Abs. 1 VRPG). Juristische Personen sind handlungsfähig, sobald die nach Gesetz und Statuten hierfür unentbehrlichen Organe bestellt sind (Art. 54 ZGB¹⁴). Die Beschwerdeführerin 2 als im Handelsregister eingetragene Genossenschaft sowie die Beschwerdeführerinnen 1, 5, 6, 8, und

¹¹ Gesetz vom 30. Juni 1993 über die J.____ (PKG; BSG 153.41), Version in Kraft vom 01.01.2008 bis 31.12.2013

¹² Einführungsverordnung vom 31. Oktober 2007 zum IFEG (EV IFEG; BAG 07-135; in Kraft bis zum 31. Dezember 2012)

¹³ BVR 2013 S. 227 ff., insbes. E. 4.3 – 4.7

¹⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

9 als im Handelsregister eingetragene Stiftungen sind ohne Weiteres nach dem Zivilrecht handlungsfähig (vgl. Art. 830 ff. OR¹⁵ und Art. 80 ff. ZGB). Die Beschwerdeführerinnen 3 und 10 sind nicht im Handelsregister eingetragene Stiftungen, bei den Beschwerdeführern 4 und 7 handelt es sich um Vereine (vgl. Art. 60 ff. ZGB). Es bestehen keine Hinweise darauf, dass die Beschwerdeführenden ihre Organe nicht ordnungsgemäss bestellt hätten. Demnach sind sie nach dem Zivilrecht handlungs- und damit prozessfähig.

Die Beschwerdeführenden haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, sind durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung (vgl. Art. 65 Abs. 1 VRPG) und sind demnach ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert.

Gemäss Art. 13 Abs. 1 VRPG richtet sich die Befugnis oder die Pflicht mehrerer Personen, in einem Verfahren Rechte gemeinsam geltend zu machen oder zu verteidigen, sinngemäss nach den Vorschriften der ZPO¹⁶. Art. 71 ZPO sieht vor, dass Rechte und Pflichten, die auf gleichartigen Tatsachen oder Rechtsgründen beruhen, von mehreren Personen gemeinsam eingeklagt werden können resp. mehrere Personen gemeinsam beklagt werden können. Vorliegend beruht die zu beurteilende Rechtsfrage auf gleichartigen Tatsachen und Rechtsgründen. Die Beschwerdeführenden können als sogenannte einfache Streitgenossenschaft ohne Weiteres gemeinsam Beschwerde führen.

Der unterzeichnende Anwalt ist gehörig bevollmächtigt und damit zur Vertretung legitimiert (Art. 15 VRPG).

1.4 Form und Frist

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

1.5 Rechtsbegehren Ziffer 3

1.5.1 Die Beschwerdeführenden beantragen in Ziffer 3 ihrer Beschwerde, es sei festzustellen, dass sie auch für das Jahr 2014 in analoger Weise Anspruch auf zusätzliche Staatsbeiträge hätten, und die Vorinstanz sei anzuweisen, die nötigen Schritte für die Berechnung und Auszahlung dieser zusätzlichen Staatsbeiträgen einzuleiten. Zur Begründung führen sie auf, das

¹⁵ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR; SR 220)

¹⁶ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272)

Jahr 2014 liege ausserhalb des verfügbaren Streitgegenstands. Diesbezüglich könnten noch keine konkret bezifferten Forderungen gestellt werden, weil die entsprechenden Abrechnungen zum Teil noch nicht vorlägen. Deshalb werde ein Feststellungsbegehren gestellt.

1.5.2 Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zu seiner Bestimmung ist von der angefochtenen Verfügung, dem Anfechtungsobjekt, auszugehen, das den Rahmen des Streitgegenstands vorgibt. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, doch kann der Streitgegenstand nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat.¹⁷ Der Streitgegenstand wird durch die Beschwerdeanträge und die Beschwerdebegründung umschrieben.¹⁸ Soweit über den derart bestimmten Streitgegenstand hinausgehende Begehren gestellt werden, fehlt es an einem Anfechtungsobjekt, dessen Vorliegen Voraussetzung jedes Beschwerdeverfahrens ist.¹⁹ Ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Rügen sind demnach unzulässig, auf sie ist nicht einzutreten.²⁰

Zudem sind Feststellungsbegehren gemäss gefestigter Rechtsprechung gegenüber Leistungs- oder Gestaltungsbegehren subsidiär. Sie bedürfen eines besonderen Rechtsschutzinteresses.²¹ Ein Interesse sachlicher oder tatsächlicher Natur reicht aus, es ist kein rechtlich geschütztes Interesse nötig.²² Auf ein Begehren um Erlass eines Feststellungsentscheides ist nicht einzutreten, wenn das schutzwürdige Interesse ebenso durch eine begünstigende oder belastende rechtsgestaltende, oder eine verweigernde Verfügung gewahrt werden könnte.²³

1.5.3 Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung vom 10. September 2015. Diese regelt die Gewährung von Staatsbeiträgen für die Jahre 2008 bis 2013. Indem die Beschwerdeführenden beantragen, die Vorinstanz sei anzuweisen, die Staatsbeiträge für das Jahr 2014 in einer bestimmten Weise zu berechnen, geht der Streitgegenstand über das Anfechtungsobjekt

¹⁷ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6; BGE 133 II 35 E. 2, 131 II 200 E. 3.2; BGer 2C_466/2007 vom 22.1.2008, E. 2.2; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2011, S. 148

¹⁸ BVR 2007 S. 241 E. 4.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 7 f.; Markus Müller, a.a.O., S. 149

¹⁹ Art. 74 Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 13 und Art. 49 N. 2

²⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6 f.; zum Ganzen insbes. auch BVR 2011 S. 391 ff. E. 2.1

²¹ Statt vieler: Bundesgerichtsurteil 2C_1118/2014 vom 22. Juni 2015 E. 1 mit Hinweisen; BGE 141 II 113 E. 1.7; Bundesgerichtsurteil 2C_588/2014 vom 11. September 2015 E. 1.3; BVR 2014/33 E. 1.4; BVR 2011/564 E. 3.3; vgl. auch: Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 2014, § 28 Rz. 63 sowie Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 20

²² Statt vieler: Bundesgerichtsurteil 5A_543/2014 vom 17. März 2015 E. 1.2 mit Hinweisen

²³ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 28, Rz. 64

hinaus. Somit fehlt es an einem zulässigen Anfechtungsobjekt und damit an einer Voraussetzung für das Beschwerdeverfahren.

Überdies fehlt es auch an einem besonderen Rechtsschutzinteresse an der sofortigen Feststellung eines Anspruchs auf zusätzliche Staatsbeiträge für das Jahr 2014. Die Beschwerdeführenden können vielmehr die ordentliche Behandlung ihrer Gesuche für das Jahr 2014 und den Erlass einer anfechtbaren Verfügung abwarten. Im Fall eines negativen Entscheids kann die entsprechende Verfügung mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren angefochten werden.

Auf Rechtsbegehren Ziffer 3 ist demnach nicht einzutreten.

1.6 Nachträgliche Änderung zweier Rechtsbegehren (Erhöhung der Forderung)

1.6.1 Am 13. Juli 2016 verlangt die Beschwerdeführerin 1 in Abänderung von Rechtsbegehren Ziffer 2.1 neu CHF 358'969.55 (statt CHF 333'835). Zur Begründung führt sie auf, seit Einreichung der Beschwerde am 15. Oktober 2015 hätten sich neue Informationen ergeben, so habe die Vorinstanz die Betriebsbeitragsabrechnungen für die Jahre 2012 bis 2014 erst im März 2016 erstellt. Die erhöhte Forderung der Beschwerdeführerin 1 beruhe im Wesentlichen auf der Betriebsbeitragsabrechnung für das Jahr 2013.

Am 20. Juli 2016 beantragt die Beschwerdeführerin 5 in Abänderung von Rechtsbegehren Ziffer 2.5 neu CHF 632'639 (statt CHF 485'234). Zur Begründung führt sie auf, die Betriebsbeitragsabrechnungen für die Jahre 2010 und 2011 hätten im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung am 15. Oktober 2015 noch nicht vorgelegen, sondern seien ihr erst am 19./20. Oktober 2015 zugestellt worden. In diesen Betriebsbeitragsabrechnungen seien in den Jahren 2010 und 2011 an die Bernische Pensionskasse geleistete Arbeitgeberanteile für Verdiensterhöhungsbeiträge (VEB-Arbeitgeberanteile) in der Höhe von CHF 97'964.40 bzw. CHF 49'440.85 zu Unrecht nicht als subventionsberechtigt anerkannt worden.

1.6.2 Eine Änderung des Rechtsbegehrens oder des Klagegrunds ist zulässig, wenn der geänderte oder neue Anspruch nach der gleichen Verfahrensart zu beurteilen ist und a) mit dem bisherigen Anspruch in einem sachlichen Zusammenhang steht; oder b) die Gegenpartei zustimmt (Art. 26 VRPG i.V.m. Art. 227 Abs. 1 ZPO). Ein sachlicher Zusammenhang liegt vor, wenn gestützt auf den gleichen Lebenssachverhalt ein weiterer oder anderer Anspruch, der das

Rechtsbegehren verändert, geltend gemacht wird.²⁴ Vorliegend ist der geänderte Anspruch nach der gleichen Verfahrensart zu beurteilen und steht in einem sachlichen Zusammenhang mit dem bisherigen Anspruch, weswegen insoweit die nachträgliche Abänderung der Rechtsbegehren Ziffern 2.1 und 2.5 grundsätzlich zulässig ist. Jedoch ist dazu folgendes zu bemerken: Auch wenn neue Vorbringen (Nova oder Noven) grundsätzlich bis zum Ergehen des Beschwerdeentscheids ins Verfahren eingebracht werden können (vgl. Art. 25 VRPG), müssen sie möglichst frühzeitig in das Verfahren eingebracht werden. Hat es die betroffene Partei versäumt, die Noven früher einzubringen, obwohl ihr das bei zumutbarer Sorgfalt bzw. bei Beachtung ihrer Mitwirkungspflichten möglich gewesen wäre, so kann dies Auswirkungen auf die Kostenliquidation haben.²⁵ Vorliegend berufen sich die Beschwerdeführenden auf neue Beweismittel, welche ihnen erst seit März 2016 bzw. seit 19./20. Oktober 2015 bekannt gewesen seien. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführenden diese Noven erst Mitte Juli 2016 ins Verfahren eingebracht haben.

1.7 Ergebnis

Auf die Beschwerde ist mit Ausnahme von Rechtsbegehren Ziffer 3 einzutreten.

²⁴ Vgl. Killias, in: Berner Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Band II, 2012, Art. 227 ZPO, Rz. 39

²⁵ Merkli/Aeschlimann, Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 20

2. Staatliche Deckung von Verdiensterhöhungsbeiträgen subventionierter Institutionen im Sozialbereich

2.1 Argumentation der Verfahrensbeteiligten

2.1.1 Die Vorinstanz begründet die angefochtene Verfügung wie folgt: Einige Schlussabrechnungen der Periode 2008 bis 2013 würden gegenüber dem Budget bzw. der Leistungsvereinbarung einen erhöhten Personalaufwand aufweisen. Diese erhöhten Schlussabrechnungen seien insoweit gekürzt worden, als sie die vereinbarten Nettobetriebskosten überschritten hätten. Soweit die vereinbarten Nettobetriebskosten nicht überschritten worden seien und unter der Voraussetzung, dass die geltend gemachten Verdiensterhöhungsbeiträge (VEB) tatsächlich an die Pensionskassen geleistet worden seien, sei der Aufwand anerkannt und nicht gekürzt worden.

Aus den rechtlichen Grundlagen könne kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Betriebsbeitrags in einer bestimmten Höhe, bzw. auf die zusätzliche Ausrichtung von Verdiensterhöhungsbeiträgen abgeleitet werden. Vielmehr stehe der Entscheid über die Höhe der zuzusprechenden Staatsbeiträge im Ermessen der Behörden.

Auch aus den Lohnmassnahmenbeschlüssen 2011 und 2012 des Regierungsrates könnten die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf zusätzliche Abgeltung von Verdiensterhöhungsbeiträgen oder zusätzlichen Personalaufwandkosten ableiten. Der Regierungsrat habe nicht festgehalten, dass den Angestellten der subventionierten Institutionen die gleichen Lohnerhöhungen zuzubilligen seien wie den Kantonsangestellten. Vielmehr lege der Regierungsrat lediglich die Lohnerhöhungen für die Kantonsangestellten und Lehrkräfte fest und schreibe vor, dass die GEF die Lohnmassnahmenbeschlüsse in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäss den bisherigen geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen umzusetzen habe. Gemäss diesen bisherigen, im SHG verankerten Mechanismen regle die GEF die Leistungen an die Institutionen der institutionellen Sozialhilfe mit Leistungsverträgen. Das zulässige Lohnsummenwachstum für das kommende Jahr werde im Budget der Leistungsverträge festgelegt und werde seit längerer Zeit wie folgt berechnet: der bisherige Personalaufwand im Budget des Vorjahres werde maximal um die für das Kantonspersonal vorgesehene Lohnsummenwachstumsquote erhöht. Darin seien alle das Personalaufwandkonto der Institution im Folgejahr belastenden Kosten, d.h. alle Kosten für Lohnerhöhungen inklusive Lohnnebenkosten, enthalten. In RRB 124/2011 spreche sich der Regierungsrat zudem explizit gegen die zusätzliche Abgeltung von Verdiensterhöhungsbeiträgen aus. Mangels Rechtsanspruchs und wegen dem Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialhilfe seien die Gesuche um zusätzliche Abgeltung der Verdiensterhöhungsbeiträge bzw. nachträgliche Abgeltung von zusätzlichem Lohnaufwand abzuweisen.

2.1.2 Mit Beschwerde vom 15. Oktober 2015 machen die Beschwerdeführenden geltend, sie hätten Anspruch darauf, vom Kanton Bern rückwirkend die Mittel zu erhalten, welche erforderlich seien, um ihrem Personal den gleichen Lohnaufstieg wie dem Kantonspersonal und den Lehrkräften zu ermöglichen. Mit Lohnerhöhungen seien Folgekosten für „Lohnnebenkosten“ wie die an die Pensionskasse auszurichtenden VEB-Arbeitgeberanteile verbunden. Die Leistung von VEB-Arbeitgeberanteilen sei zwingend. Es handle sich um Mehrkosten aufgrund nicht beeinflussbarer Ursachen im Sinne von Art. 15 StBG, welche eine Überschreitung des festgesetzten Staatsbeitrags erlauben würden.

Die VEB-Arbeitgeberanteile hätten einen Grossteil der für Lohnerhöhungen vorgesehenen Mittel konsumiert. Deshalb hätten die in den Jahren 2008 bis 2013 für Lohnmassnahmen gewährten kantonalen Mittel nicht ausgereicht, um den Angestellten der Beschwerdeführenden die gleichen Lohnerhöhungen wie dem Kantonspersonal und den Lehrkräften zu gewähren. „Brutto“ seien wesentlich mehr Mittel erforderlich als für die an das Personal als „Netto“-Prozentsätze der Lohnsumme effektiv ausgeschütteten Lohnerhöhungen. So finanziere der Kanton Bern für sein Personal (bzw. für die Lehrkräfte) die infolge von Lohnerhöhungen steigenden Beiträge an die Pensionskassen und insbesondere die VEB-Anteile zusätzlich zu den vom Regierungsrat bewilligten „Netto“-Mitteln für Lohnerhöhungen.

Die Vorinstanz sei verpflichtet, die klaren Beschlüsse des Regierungsrats umzusetzen und nicht in Ausnutzung vermeintlicher Ermessensspielräume davon abzuweichen. Da die jeweiligen Beträge für Lohnerhöhungen „ohne Kosten für Verdiensterhöhungsbeiträge“ zu verstehen seien, hätten für die Finanzierung der VEB-Arbeitgeberanteile zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen. Stattdessen habe die Vorinstanz die Vorgaben des Regierungsrates lediglich als „Brutto“-Werte an die Institutionen weitergegeben, weswegen mit den vom Kanton für Lohnmassnahmen gewährten Mittel auch die VEB-Arbeitgeberanteile hätten finanziert werden müssen und die Beschwerdeführenden ihrem Personal im Vergleich zum Kantonspersonal und den Lehrkräften nur ungünstigere Lohnentwicklungen hätten ermöglichen können.

Es könne nicht angehen, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführenden jeweils im Dezember im Anschluss an die „Lohnmassnahmenbeschlüsse“ des Regierungsrats, Festlegungen bezüglich der Lohnmassnahmen für das Folgejahr mitgeteilt und diese „als Ergänzung“ der bereits abgeschlossenen Leistungsverträge bezeichnet habe: Ein Leistungsvertrag könne als zweiseitiges und auf einem Konsens der Beteiligten basierendes Rechtsgeschäft nach seinem Abschluss nicht einseitig durch eine Partei „ergänzt“ werden; insbesondere dann nicht, wenn eine einseitige „Ergänzung“ zum Nachteil der anderen Vertragspartei erfolge.

Aus einem einzigen Schreiben des Regierungsrats vom 26. Januar 2011 an den seinerzeitigen K.____ könne nichts Gegenteiliges abgeleitet werden, da es im Widerspruch stehe zu den jahrelang in gleicher und klarer Weise formulierten und praktizierten sowie allgemein gültigen Lohnmassnahmen-Beschlüssen des Regierungsrats. Zudem beziehe sich das Schreiben vom 26. Januar 2011 ausdrücklich auf das effektive Lohnsummenwachstum und belege einzig, dass den Institutionen für Lohnerhöhungen tatsächlich 1,8 % der Lohnsumme zur Verfügung stehen sollte, ohne Berücksichtigung der Mehrkosten aufgrund der damit verbundenen Lohnnebenkosten.

Schliesslich sei auf öffentlich-rechtlichen Forderungen auch ohne entsprechende explizite gesetzliche Grundlage ein Verzugszins von 5 % zu leisten. Die Beschwerdeführenden hätten ihre Forderungen bereits im Februar 2011 gegenüber dem Kanton geltend gemacht. Auf diesen Forderungen sei deshalb spätestens ab Februar 2011 ein Verzugszins zu gewähren.

2.1.3 Mit Beschwerdevernehmlassung vom 23. März 2016 bringt die Vorinstanz vor, es bestehe kein Anspruch auf zusätzliche Abgeltung von Verdiensterhöhungsbeiträgen, weswegen im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nach Ermessen zu entscheiden sei. Der Kanton sei nicht verpflichtet, den Beschwerdeführenden im Sinne einer allgemeinen Defizitdeckung alle begründbaren Aufwendungen abzugelten. Die von den Institutionen zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung seien jährlich in den Leistungsverträgen festgehalten. Die Vorinstanz anerkenne die Aufwendungen der Institutionen für die Verdiensterhöhungsbeiträge regelmässig insoweit, als dadurch das vereinbarte Gesamtbudget der Institution für das betreffende Jahr nicht überschritten werde. In RRB 0124/2011 habe der Regierungsrat entschieden, dass den subventionierten Institutionen nicht zusätzlich die Aufwendungen für die Verdiensterhöhungsbeiträge abzugelten seien. Dieser Beschluss betreffe zwar konkret nur das Jahr 2011, bringe aber in grundsätzlicher Art den Willen des Regierungsrates zum Ausdruck.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Die Begründetheit von Gesuchen um Ausrichtung eines Staatsbeitrags ist ausschliesslich gestützt auf die massgebenden gesetzlichen Grundlagen, nicht jedoch anhand der Leistungsverträge zu beurteilen. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, die sich auf die Anwendung, Auslegung oder Erfüllung von leistungsvertraglichen Bestimmungen beziehen, können im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht gehört werden. Darunter fällt namentlich die von den Beschwerdeführenden gerügte Unzulässigkeit einer nachträglichen und einseitigen Ergänzung

der Leistungsverträge durch die Vorinstanz (Beschwerde Ziff. 4.4). Hierbei handelt es sich um eine leistungsvertragliche Streitigkeit, welche im Klageverfahren zu beurteilen wäre.

Die Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Beiträgen im Bereich der institutionellen Sozialhilfe finden sich im StBG, in der IFEG²⁶ und dem EV IVEG sowie dem SHG und der SHV.

2.2.2 StBG: Das StBG stellt Grundsätze für die Rechtsetzung auf und enthält unmittelbar auf die einzelnen Staatsbeitragsverhältnisse anwendbare Vorschriften (Art. 1 Abs. 2 StBG). Es gilt für alle Staatsbeiträge, die der Kanton gewährt (Art. 2 Abs. 1 StBG).

Staatsbeiträge werden als Finanzhilfen oder Abgeltungen gewährt (Art. 3 Abs. 1 StBG). Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Staatsbeitragsempfängerinnen oder -empfänger gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 StBG). 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. 3 StBG).

Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden Staatsbeiträgen sind in der Form des Gesetzes festzulegen. Wiederkehrende Staatsbeiträge bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 StBG).

In Bestimmungen über Staatsbeiträge sind in der Regel keine Rechtsansprüche auf Finanzhilfen zu verankern. Ausnahmen sind zu begründen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a StBG). Beim Erlass von Staatsbeitragsrecht ist durch massvolle Bestimmungen, Auflagen und Bedingungen die Selbständigkeit der Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 StBG). Finanzhilfen sind wenn möglich als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen auszugestalten (Art. 6 Abs. 3 StBG).

Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass a) für deren Ausrichtung eine genügende Rechtsgrundlage besteht, b) die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ein schriftliches Gesuch mit allen erforderlichen Unterlagen einreicht, c) die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet und in der Lage ist, die Bedingungen und Auflagen zu erfüllen (Art. 7 Abs. 1 StBG). Finanzhilfen dürfen nur gewährt werden, wenn zusätzlich a) die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt werden kann und

²⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26)

b) die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nach Massgabe der Gesetzgebung die zumutbaren Eigenleistungen erbringt und die Nutzung eigener Finanzierungsmöglichkeiten nachweist (Art. 7 Abs. 2 StBG).

Organisationen, deren Leistungen durch Staatsbeiträge unterstützt werden, haben eine angemessene Kostendeckung aufzuweisen. Die ganze oder teilweise Übernahme von Betriebsdefiziten erfolgt in der Regel aufgrund von Normkosten, die vom Regierungsrat festgelegt werden. Bei der Bemessung des Kostendeckungsgrades ist auf die besonderen Verhältnisse der unterstützten Organisation Rücksicht zu nehmen (Art. 13 Abs. 1 StBG). Wer Staatsbeiträge empfängt, berücksichtigt bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen für das Personal die örtlichen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt (Art. 13 Abs. 2 StBG). Sind die Anstellungsbedingungen insgesamt besser als diejenigen für vergleichbare Tätigkeiten bei der Staatsverwaltung, so werden der Staatsbeitragsbemessung höchstens die Anstellungsbedingungen des entsprechenden kantonalen Rechts zugrunde gelegt (Art. 13 Abs. 3 StBG).

Der durch Verfügung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag festgesetzte Staatsbeitrag darf von der zuständigen Behörde nur überschritten werden, wenn die Mehrkosten auf bewilligte Projektänderungen, ausgewiesene Teuerung oder andere nicht beeinflussbare Ursachen zurückzuführen sind. Massgebend sind die Vorschriften der Finanzhaushaltsgesetzgebung (Art. 15 StBG).

Staatsbeiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht, dürfen nur im Rahmen der bewilligten Kredite ausbezahlt werden. Dies gilt ebenfalls für Staatsbeiträge, die einem jährlichen Verpflichtungskreditplafonds unterstellt sind (Art. 16 Abs. 1 StBG).

2.2.3 IFEG und EV IFEG: Die Kantone beteiligen sich soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt (Art. 7 Abs. 1 IFEG). 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.²⁷ Sieht das kantonale Recht die Kostenbeteiligung durch Subventionen an anerkannte Institutionen oder an invalide Personen vor, muss ein Rechtsanspruch auf diese Subventionen gewährleistet sein (Art. 8 IFEG).

Der Kanton Bern hatte die bundesrechtlichen Vorgaben in der EV IFEG umgesetzt. Die EV IFEG ist seit dem 1. Januar 2013 ausser Kraft. Nach der Praxis des Bundesgerichts sollen jene

²⁷ BVR 2013 227 ff. E. 3.3.1

Bestimmungen auf hängige Verfahren Anwendung finden, welche im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts Geltung haben. Dabei ist auf jenen Sachverhalt bzw. Tatbestand abzustellen, der rechtlich zu würdigen ist oder der zu Rechtsfolgen führt.²⁸ Für die Beurteilung der vorliegend zu würdigenden Sachverhalte aus den Jahren 2008 bis 2013 sind demnach die in den Jahren 2008 bis 2013 geltenden Rechtsgrundlagen – und somit auch die EV IFEG – heranzuziehen. Die GEF gewährt anerkannten Institutionen Betriebsbeiträge, 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 ZuD²⁹ oder wirtschaftliche Hilfe gemäss SHG umfassen (Art. 9 Abs. 3 EV IFEG). Seit dem Ausserkrafttreten der EV IFEG am 31. Dezember 2012 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).

2.2.4 SHG und SHV: Die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe werden von der GEF im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates bereitgestellt (Art. 60 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 Abs. 1 und Art. 2 SHG). Zu diesem Zweck schliesst die zuständige Stelle der GEF u.a. Leistungsverträge mit Leistungserbringern ab (Art. 60 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a SHG).

Beim Abschluss von Leistungsverträgen ist auf die Gleichbehandlung der Leistungserbringer und auf die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge oder der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu achten (Art. 62 Abs. 2 SHG). Die Leistungsverträge regeln namentlich die vom Leistungserbringer zu erbringenden Leistungen (Art, Menge und Qualität) und die von ihm zu liefernden Berichte und Daten sowie die vom Leistungsbesteller zu leistende Abgeltung (Art. 63 Abs. 1 SHG).

Einzelheiten der Leistungsabgeltung sind in den Art. 74 ff. SHG und Art. 25 ff. SHV geregelt. Gemäss Art. 74 Abs. 1 SHG erfolgt die Abgeltung von Leistungen der Leistungserbringer durch

²⁸ BGE 130 V 329, 333, E. 2.3; 129 V 1, 4, E. 1.2; 127 V 466, 467 E. 1; 123 V 71 E. 2

²⁹ Dekret vom 16. Februar 1971 über Zuschüsse für minderbemittelte Personen (Zuschussdekret, ZuD; BSG 866.1)

Beiträge des Kantons oder der Gemeinden an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger. Gemäss Art. 76 Abs. 1 SHG gewährt der Kanton Beiträge an die Leistungserbringer, die im Auftrag der GEF Leistungen anbieten und erbringen.

Beiträge an Leistungserbringer können als Betriebs- oder Investitionsbeiträge gewährt werden (Art. 74a Abs. 1 SHG). Die GEF bewilligt die Betriebsbeiträge des Kantons (Art. 26 Abs. 3 SHV).

Die Bemessung der Beiträge im Einzelnen wird (nebst Art. 9 Abs. 3 EV IFEG) in Art. 75 SHG sowie Art. 27 SHV geregelt. Danach sind die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen (Art. 75 Abs. 1 SHG, Art. 27 Abs. 1 SHV). Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV). Die GEF wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion die für die Beitragsfestsetzung anrechenbaren Kosten auf ein einheitliches Mass zu beschränken und Kostenobergrenzen festzusetzen (Art. 27 Abs. 3 SHV).

Schliesslich werden Betriebs- und Baukosten vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). Eigenmittel der Leistungserbringer haben Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV).

2.3 Anspruch oder Ermessen?

2.3.1 Die aus der Erfüllung einer vom Staat vorgeschriebenen oder übertragenen öffentlichen Aufgabe erwachsenden Kosten werden in der Form einer Abgeltung vergütet.³⁰ Es wird unterschieden zwischen Anspruchs- und Ermessenssubventionen.

- Auf Anspruchssubventionen besteht ein Rechtsanspruch, welcher den Subventionsempfängern durch Spezialgesetze eingeräumt wird. Sobald die spezialgesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung der Subvention erfüllt sind, ist die Behörde verpflichtet, einen Beitrag zu sprechen. Möglicherweise steht ihr ein Ermessen bei der Festsetzung der Beitragshöhe zu, keinesfalls aber ein Entschliessungsermessen bezüglich der Subventionsgewährung an sich.³¹ Verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewis-

³⁰ Art. 3 Abs. 3 StBG; Lienhard/Engel/Schmutz, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2013, 15 Kapitel Rz. 165 und 168

³¹ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 171

ser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionsatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter.³² Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt.³³

- Demgegenüber steht der Behörde bei den Ermessenssubventionen ein Entschliessungsermessen zu, ob sie einen Beitrag ausrichten will oder nicht.³⁴

Ermessen ist die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörden, die ihr der Gesetzgeber durch die offene Normierung überträgt. In der Regel ist der Entscheidungsspielraum dadurch gekennzeichnet, dass der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden die Wahl zwischen verschiedenen Rechtsfolgen überlässt oder auch die Entscheidung, ob überhaupt eine Rechtsfolge angeordnet werden soll.³⁵ Ob eine bestimmte Norm den Verwaltungsbehörden Ermessen einräumt, ist auf dem Weg der Auslegung zu ermitteln. Das Ermessen kann durch eine ausdrückliche Ermächtigung zum Handeln „nach Ermessen“, durch eine sog. „Kann-Vorschrift“ oder eine andere offene Formulierung wie „nach Möglichkeit“ (z.B. Gewährung von Subventionen), oder „soweit zumutbar“ eingeräumt werden.³⁶

2.3.2 Der Kanton hat den Beschwerdeführenden mit Leistungsverträgen Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe übertragen. Um die finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung dieser übertragenen Aufgaben ergeben, zu mildern oder auszugleichen, entrichtet der Kanton den Beschwerdeführenden Abgeltungen (Art. 3 Abs. 3 StBG). Die Beschwerdeführenden haben damit einen grundsätzlichen Anspruch auf Abgeltung der ihnen vom Kanton übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben (vgl. Art. 76 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 8 IFEG). Dieser Anspruch besteht jedoch nur soweit, als die Beschwerdeführenden die übertragenen Aufgaben ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllen könnten (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. a StBG). Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton damit nur insoweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). So haben etwa Eigenmittel der Leistungserbringer gegenüber den Kantonsbeiträgen Vorrang (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV). Vorliegend wurde weder dargetan noch ergeben sich aus den Akten Hinweise, dass die Beschwerdeführenden ihre Aufgaben ohne die Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile nicht erfüllen könnten.

³² BGE 110 Ib 397 E. 1

³³ René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, 1971, 169

³⁴ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 172

³⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, § 6 Rz. 396

³⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 6 Rz. 407 f.

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass der Personalaufwand der Beschwerdeführenden grundsätzlich abzugelten ist. Umstritten und weder im SHG noch dem SHV, dem StBG, dem IFEG oder der EV IFEG festgelegt, sind dagegen die konkrete Höhe sowie der Umfang (Deckungsgrad) der Abgeltung. Dementsprechend fehlen auch Vorschriften, wonach Lohnnebenkosten wie VEB-Arbeitgeberanteile gesondert abzugelten wären oder wonach staatlich subventionierte Institutionen im Sozialbereich verpflichtet wären, ihren Angestellten dieselben Lohnerhöhungen, wie sie die Kantonsangestellten und Lehrkräfte erhalten, zu gewähren.

Betreffend die Höhe der Staatsbeiträge statuiert Art. 9 Abs. 3 EV IFEG als Mindestanforderung, dass die Betriebsbeiträge so festzulegen sind, dass sie zusammen mit den invaliden Personen ausgerichteten Ergänzungsleistungen mindestens die vor Inkrafttreten der EV IFEG von der IV gewährten Beiträge und die den invaliden Personen mit Aufenthalt in einer anerkannten Institution zur Finanzierung des Heimaufenthalts gewährten Ergänzungsleistungen, Zuschüsse gemäss ZuD oder wirtschaftliche Hilfe gemäss SHG umfassen. Art. 75 Abs. 1 SHG und Art. 27 Abs. 1 SHV gehen über diese Mindestanforderungen hinaus. Art. 75 Abs. 1 SHG sieht vor, dass die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger grundsätzlich leistungsorientiert sowie nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen sind. Art. 27 Abs. 2 SHV sieht vor, dass bei Fehlen von Normkosten die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden können. Aus den Formulierungen („grundsätzlich“, „nach Möglichkeit“, „kann“) wird deutlich, dass der Vorinstanz bei der Festsetzung des auszurichtenden Staatsbeitrags ein gewisser Entscheidungsspielraum bzw. ein Ermessen zukommt. Demnach haben die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf Ausrichtung eines Staatsbeitrags in einer bestimmten Höhe bzw. auf Ausrichtung eines spezifischen Staatsbeitrags zur Deckung der VEB-Arbeitgeberanteile.

Auch aus Art. 15 StBG, wonach der durch öffentlich-rechtlichen Vertrag festgesetzte Staatsbeitrag von der zuständigen Behörde überschritten werden darf, wenn die Mehrkosten auf nicht beeinflussbaren Ursachen beruhen, kann kein Anspruch auf eine separate Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile abgeleitet werden: Art. 15 StBG räumt der Behörde beim Vorliegen nicht beeinflussbarer Mehrkosten lediglich die Möglichkeit ein, den vertraglich festgesetzten Staatsbeitrag zu überschreiten, begründet jedoch keine entsprechende Pflicht und damit auch keinen Rechtsanspruch der Berechtigten auf Erhöhung des Staatsbeitrags. Vielmehr steht es wiederum im Ermessen der Vorinstanz, ob sie eine Überschreitung des vertraglich festgesetzten Staatsbeitrags zulassen will.

Art. 13 Abs. 3 StBG schliesslich sieht vor, dass bei der Staatsbeitragsbemessung die Anstellungsbedingungen der subventionierten Institutionen höchstens insoweit berücksichtigt werden können, als sie nicht vorteilhafter sind als die Anstellungsbedingungen des kantonalen Rechts.

Dementsprechend richtet der Kanton die Staatsbeiträge maximal bis zu den dem Kantonspersonal gewährten Leistungen aus, wobei gemäss BERESUB³⁷ die Institutionen im Zuständigkeitsbereich der GEF in der Ausgestaltung ihrer Gehaltssysteme grundsätzlich frei sind.³⁸ Hieraus ergibt sich, dass die den subventionierten Institutionen im Sozialbereich auszurichtenden Staatsbeiträge zwar nach oben durch die dem Kantonspersonal gewährten Leistungen begrenzt sind, ein Mindestbeitrag wird jedoch nicht vorgeschrieben. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden schreibt Art. 13 Abs. 3 StBG damit nicht vor, dass die den Beschwerdeführenden auszurichtenden Staatsbeiträge den dem Kantonspersonal gewährten Leistungen entsprechen müssen. Somit lässt sich auch aus Art. 13 Abs. 3 StBG kein Anspruch auf Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile ableiten. Vielmehr steht es im (pflichtgemässen) Ermessen der Vorinstanz, ob sie den subventionierten Institutionen den Maximalbetrag, also den dem Kantonspersonal gewährten Leistungen entsprechend Staatsbeiträge, ausrichten will oder nicht.

2.3.3 Die Beschwerdeführenden berufen sich wiederholt auf verschiedene Regierungsratsbeschlüsse (RRB) und machen geltend, es entspreche dem ausdrücklichen Willen des Regierungsrates, den subventionierten Institutionen im Sozialbereich gleich wie den Kantonsbetrieben die VEB-Arbeitgeberanteile separat abzugelten. Aus den betreffenden RRB geht folgendes hervor:

- Mit **RRB 2049 vom 2. Dezember 2009 (Lohnmassnahmen 2010: Grundsatzentscheid)** hat der Regierungsrat entschieden, von den im Voranschlag eingestellten Mittel von 1.0 Prozent der Lohnsumme 0.7 Prozent für individuelle Gehaltserhöhungen des Kantonspersonals und 0.5 Prozent für den individuellen Gehaltsaufstieg der Lehrkräfte zur Verfügung zu stellen. Der Regierungsrat beschloss zudem, dass die GEF diese Vorgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wie bis anhin gemäss den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen umzusetzen habe.
- Mit **RRB 1778/2010 vom 8. Dezember 2010 (Lohnmassnahmen 2011: Grundsatzentscheid)** hat der Regierungsrat entschieden, die Mittel von 1.0 Prozent der Lohnsumme für den Gehaltsaufstieg 2011 auf total 1.8 Prozent zu erhöhen, dem Kantonspersonal und den Lehrkräften ab 1. Januar 2011 einen generellen Gehaltsaufstieg von 0.7 Prozent zu gewähren und für individuelle Gehaltserhöhungen des Kantonspersonales und der Lehrkräfte 1.1 Prozent der Lohnsumme zur Verfügung zu stellen. Der Regierungsrat beschloss zudem,

³⁷ Gehaltssystem für den subventionierten Bereich, vgl. Handbuch BERESUB

³⁸ vgl. Art. 13 Abs. 3 StBG und <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/ueber-die-direktion/beresub.html>

dass die GEF diese Vorgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wie bis anhin gemäss den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen umzusetzen habe.

- In **RRB 0124/2011 vom 26. Januar 2011 (Lohnmassnahmen 2011 und Auswirkungen auf die Leistungsverträge)** nimmt der Regierungsrat Stellung zu den vom Heimverband Bern geäusserten Bedenken, dass subventionierte Institutionen, die Pensionskassen mit Leistungsprimat angeschlossen seien, die Verdiensterhöhungsbeiträge selber tragen müssten:

„Der Regierungsrat ist sich dieser Problematik bewusst. Ehe er diesen Entscheid getroffen hat, hat der Regierungsrat sämtliche möglichen Varianten zur Umsetzung der Lohnmassnahmen im subventionierten Bereich und deren Auswirkungen ausführlich abgeklärt und diskutiert. Die von Ihnen aufgeführten Nachteile des nun gewählten Umsetzungsmodells sind dem Regierungsrat bekannt.

Aus personalpolitischen Überlegungen hätte der Regierungsrat gerne ein anderes Umsetzungsmodell gewählt. Solche Alternativen hätten aber verschiedene andere, ebenfalls schwerwiegende Nachteile mit sich gebracht. Ungleichbehandlungen des Personals - je nach Finanzierungsform ihrer Pensionskasse - wären in keinem Fall zu vermeiden gewesen. Das gewählte Vorgehen führt - unter Berücksichtigung der Tatsache, dass für die Gesamtheit aller vom Kanton subventionierten Institutionen und Leistungserbringenden verschiedene Finanzierungs- und Steuerungssysteme gelten (je nach gesetzlicher Grundlage) - letztlich zur grösstmöglichen Gleichbehandlung aller betroffener Institutionen (Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Institutionen für Menschen mit Behinderung).

Wie Sie wissen, ist die finanzielle Lage des Kantons als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise äusserst angespannt und die Einhaltung der von Volk und Parlament beschlossenen Schuldenbremse bedingt einen sehr zurückhaltenden Einsatz der knappen finanziellen Mittel. Eine Zurverfügungstellung zusätzlicher Mittel zur Finanzierung der Verdiensterhöhungsbeiträge beziehungsweise der Besserstellung aller Mitarbeitenden in der Altersvorsorge hätte für den Kanton Mehrkosten im zweistelligen Millionenbereich zur Folge.

Der Regierungsrat weiss, wie wichtig das Engagement des Personals in den Institutionen des Gesundheits- und Sozialbereichs für die Betroffenen wie auch unsere Gesellschaft als Ganzes ist. Es war und ist ihm deshalb ein grosses Anliegen, dass die Arbeitnehmer/innen angemessene Arbeitsbedingungen und Entlohnung erhalten. Dennoch musste er aus gesamtstaatlicher, finanzpolitischer Verantwortung die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beauftragen, den subventionierten Institutionen lediglich die Mehrkosten aufgrund des effektiven Lohnsummenwachstums im Umfang von 1.8% zu vergüten.

Der Regierungsrat bedauert es sehr, Ihnen keinen besseren Bescheid geben zu können. Er dankt dem K.____, seinen Mitgliedern und allen Mitarbeitenden für ihren Einsatz und ihr Engagement zu Gunsten von Mitmenschen mit Behinderung und besonderem Bedarf und hofft auf eine weiterhin gute und fruchtbare Zusammenarbeit im Rahmen der kantonalen Behindertenpolitik.“

- Mit **RRB 2073/2011 vom 7. Dezember 2011 (betreffend Lohnmassnahmen 2012; Grundsatzentscheid)** hat der Regierungsrat entschieden, dem Kantonspersonal und den Lehrkräften für den Gehaltsaufstieg 2012 1.3 Prozent der vorgesehenen Lohnsumme zu gewähren, wovon für den generellen Gehaltsaufstieg 0.4 Prozent und den individuellen Gehaltserhöhungen 0.9 Prozent zur Verfügung stehen sollten. Der Regierungsrat beschloss zudem, dass die GEF diese Vorgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wie bis anhin gemäss den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen umzusetzen habe.
- Mit **RRB 1624/2013 vom 4. Dezember 2013 (betreffend Lohnmassnahmen 2014; Grundsatzentscheid)** hat der Regierungsrat entschieden, 1.0 Prozent der Lohnsumme für den individuellen Gehaltsaufstieg des Kantonspersonals und der Lehrkräfte einzusetzen. Der Regierungsrat beschloss zudem, dass die GEF diese Vorgabe in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäss den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen umzusetzen habe.

In keinem dieser Regierungsratsbeschlüsse findet sich ein Hinweis auf den Willen des Regierungsrates, dass VEB-Arbeitgeberanteile von subventionierten Institutionen im Sozialbereich zusätzlich abzugelten wären. RRB 1778/2010 und RRB 2073/2011 äussern sich lediglich zu den für den Gehaltsaufstieg des Kantonspersonals und der Lehrkräfte vorgesehenen Mitteln, sagen jedoch nichts aus zum Gehaltsaufstieg der Angestellten von subventionierten Institutionen. RRB 1624/2011 vom 4. Dezember 2013 betrifft die Lohnmassnahmen für das Jahr 2014, liegt damit ausserhalb des Streitgegenstandes (vgl. Erw. 1.5 hievore) und ist für den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt nicht massgebend. In RRB 124/2011 hat sich der Regierungsrat sogar ausdrücklich und der Nachteile des gewählten Modells bewusst gegen die separate, zusätzliche Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile ausgesprochen. Der Regierungsrat begründet seine Haltung insbesondere mit der Notwendigkeit, Mehrkosten im zweistelligen Millionenbereich einzusparen. Auch führe das gewählte Vorgehen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzierungs- und Steuerungssysteme der vom Kanton subventionierten Institutionen und Leistungserbringenden zur grösstmöglichen Gleichbehandlung aller betroffener Institutionen (Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Institutionen für Menschen mit Behinderung).

Angesichts des klaren Wortlauts kann RRB 124/2011 entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht dahingehend interpretiert werden, dass den Institutionen für Lohnerhöhungen tatsächlich 1,8 % der Lohnsumme zur Verfügung sollte, exklusive der separat abzugelten Lohnnebenkosten wie VEB-Arbeitgeberanteile. Vielmehr kann RRB 124/2011 nur so verstanden werden, dass nach dem Willen des Regierungsrates den subventionierten Institutionen

im Sozialbereich insgesamt 1.8 % der Lohnsumme für Gehaltserhöhungen zur Verfügung stehen sollte, inklusive der damit verbundenen Lohnnebenkosten wie VEB-Arbeitgeberanteile.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden besteht auch keine langjährige Praxis des Regierungsrats bzw. des Kantons Bern, wonach VEB-Arbeitgeberanteile separat abzugelten wären. Der Regierungsrat hat sich nie dahingehend geäußert, dass den subventionierten Institutionen im Sozialbereich exakt die gleichen Leistungen zu entrichten wären wie den Kantonsbetrieben, sondern spricht lediglich von einer grösstmöglichen Gleichbehandlung. Somit kann auch nicht davon die Rede sein, dass RRB 124/2011 von einer langjährigen Praxis abweichen würde.

2.3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden zwar grundsätzlich einen Anspruch auf Abgeltung der ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben haben, aber weder einen Anspruch auf Ausrichtung einer Abgeltung in bestimmter Höhe noch einen Anspruch auf Abgeltung exakt derselben Leistungen, wie sie dem Kantonspersonal und den Lehrkräften gewährt werden, wie die zusätzliche Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile. Vielmehr stehen die Bemessung der Staatsbeiträge und damit auch der Entscheid über eine zusätzliche Abgeltung von VEB-Arbeitgeberanteilen im Ermessen der Vorinstanz. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz ihr Ermessen korrekt ausgeübt hat.

2.4 Ermessensausübung bei der Festlegung von Staatsbeiträgen

2.4.1 Durch das Ermessen erhalten die Verwaltungsbehörden einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Dies bedeutet aber nicht, dass die Behörden in ihrer Entscheidung völlig frei sind. Sie sind vielmehr an die Verfassung gebunden und müssen insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Der Entscheid muss nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen (zweckmässig) sein.³⁹ Im Beschwerdeverfahren kann nicht nur ein Rechtsfehler, sondern auch die Unangemessenheit überprüft werden (Art. 66 VRPG).

³⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 6 Rz. 409

2.4.2 Gemäss der Praxis der Vorinstanz kann der Personalaufwand der subventionierten Institutionen vom Vorjahr maximal um die für das Kantonspersonal vorgesehene Lohnsummenwachstumsquote erhöht werden. In diesem Lohnsummenwachstum sind alle Kosten für Lohn erhöhungen inklusive Lohnnebenkosten enthalten. Zur Überprüfung dieser Praxis sind wiederum die massgebenden Rechtsgrundlagen sowie die Lohnmassnahmenbeschlüsse des Regierungsrats für die Jahre 2008 bis 2013 sowie insbesondere RRB 124/2011 vom 26. Januar 2011 heranzuziehen. Daraus ergibt sich was folgt.

Die Vorinstanz muss den Staatsbeitrag so bemessen, dass die subventionierten Institutionen im Sozialbereich die ihnen übertragenen Aufgaben hinreichend erfüllen können (Art. 7 Abs. 2 Bst. a StBG). Bei Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen muss der Staatsbeitrag zusammen mit den invaliden Personen ausgerichteten Ergänzungsleistungen zudem mindestens die vor Inkrafttreten der EV IFEG von der IV gewährten Beiträge und die den invaliden Personen mit Aufenthalt in einer anerkannten Institution zur Finanzierung des Heimaufenthalts gewährten Ergänzungsleistungen, Zuschüsse gemäss ZuD oder wirtschaftliche Hilfe gemäss SHG umfassen. Das SHG und die SHV sehen vor, dass die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger grundsätzlich leistungsorientiert sowie nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festzusetzen sind (Art. 75 Abs. 1 SHG und Art. 27 Abs. 1 SHV). Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

Was unter einer „leistungsorientierten Festsetzung der Staatsbeiträge“ zu verstehen ist, ist durch Auslegung zu präzisieren: Dem Wortlaut sowie der systematischen Stellung der massgebenden Bestimmungen lassen sich keine nähere Definition des Begriffs „leistungsorientiert“ entnehmen. Der Vortrag zum SHG⁴⁰ hält in Bezug auf Art. 75 Abs. 1 SHG nur gerade fest, dass die Betriebsbeiträge grundsätzlich leistungs- bzw. outputorientiert zu bemessen und nach Möglichkeit prospektiv und auf Grund von Normkosten festzusetzen seien, während die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen in begründeten Einzelfällen auch weiterhin möglich sei. In der Lehre wird der Begriff der leistungsorientierten Beitragsbemessung dahingehend konkretisiert, dass grundsätzlich ausschliesslich jene in Menge und Qualität vertraglich definierten und effektiv erbrachten Leistungen abzugelten seien. Die prospektive Ausrichtung bedeute, dass der Leistungsvertrag im Voraus die Leistungserbringung im Folgejahr bzw. in den Folgejahren regle. Normkosten seien diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie z.B. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben würden. Die Normkosten

⁴⁰ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum SHG, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2001, Beilage 16, S. 30

seien leistungsvertraglich zu vereinbaren, sofern sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben seien.⁴¹

Damit eine kostendeckende Leistungserbringung möglich ist, muss die Deckung des Personalaufwands gewährleistet sein. Der Personalaufwand umfasst neben den eigentlichen Lohnkosten auch Lohnnebenkosten wie VEB-Arbeitgeberanteile. Die Abgeltung für den Personalaufwand wird jährlich im Voraus zwischen dem Kanton und der betroffenen Institution ausgehandelt und im Leistungsvertrag festgesetzt. Dabei ist es grundsätzlich Aufgabe der Institution, die Betriebsbeiträge so auszuhandeln, dass der gesamte Personalaufwand hinreichend gedeckt ist. Eine nachträgliche Erhöhung der ausgehandelten Betriebsbeiträge ist nur ausnahmsweise denkbar, etwa bei nicht vorherzusehenden und ausserordentlichen Situationen.

Vorliegend wurde die Abgeltung von VEB-Arbeitgeberanteilen weder ausdrücklich vereinbart noch war eine solche mangels entsprechender Vorschriften geboten. Den Beschwerdeführenden musste jedoch bewusst sein, dass bei Lohnerhöhungen weitere Lohnnebenkosten wie VEB-Arbeitgeberanteile anfallen würden. Die infolge der Entrichtung von VEB-Arbeitgeberanteilen entstandenen Kosten können dementsprechend nicht als unvorhergesehen oder ausserordentlich gelten. Vielmehr gehören solche Kosten zum normalen Personalaufwand, welcher nach dem Grundsatz der leistungsorientierten Finanzierung durch die zum Voraus ausgehandelten und festgesetzten Staatsbeiträge abzudecken ist. Sollten die Beschwerdeführenden der Meinung sein, dass die im Budget der Leistungsverträge festgesetzten Staatsbeiträge ihren Personalaufwand nicht hinreichend abdecken, müssten sie einer künftigen zu knappen Bemessung der Staatsbeiträge in den Vertragsverhandlungen zur Festsetzung des Budgets für das kommende Jahr entgegenreten.

Der Grundsatz der leistungsorientierten Finanzierung steht damit einer nachträglichen Abgeltung von zusätzlichem, durch die Entrichtung von VEB-Arbeitgeberanteilen entstandenem Personalaufwand entgegen. Solche Kosten müssen in einem effizient geführten Betrieb vorhergesehen und bereits bei der Festsetzung der Beiträge im Leistungsvertrag einkalkuliert werden.

Auch vor dem Hintergrund von Art. 13 Abs. 3 StBG, welcher lediglich einen Maximalbetrag, aber keinen Mindestbetrag vorsieht (vgl. Erw. 2.3.2 hievor), ist nicht zu beanstanden, dass die den Beschwerdeführenden ausgerichteten Staatsbeiträge weniger als die dem Kantonspersonal gewährten Leistungen betragen.

Gemäss den erwähnten Lohnmassnahmebeschlüssen des Regierungsrates setzt die GEF die Vorgaben betreffend Lohnerhöhungen für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäss den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen um.

⁴¹ Coullery/Meyer, in: Müller/Feller (Hrsg.), a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 144-147

Lediglich RRB 124/2011 vom 26. Januar 2011 lässt gewisse Rückschlüsse zu, was der Regierungsrat unter den geltenden Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen versteht; nämlich, die VEB-Arbeitgeberanteile nicht zu vergüten (vgl. dazu E. 2.3.3 hievor). Dass sich die Vorinstanz entsprechend diesen Vorgaben verhalten hat, ist ein weiteres Indiz für eine korrekte Ausübung des Ermessens.

2.4.3 Aus diesen Gründen ist der Vorinstanz keine pflichtwidrige Ermessensausübung vorzuwerfen. Ihre Praxis ist damit nicht zu beanstanden.

2.5 Rechtsgleichheit

2.5.1 Die Beschwerdeführenden rügen, die angefochtene Verfügung verletze das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot sowie das in Art. 62 Abs. 2 SHG verankerte Gebot der Gleichbehandlung der Leistungserbringer. Der Kanton Bern, insbesondere der Regierungsrat, habe seit Jahren immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass für den Lohnaufstieg des Personals von subventionierten Institutionen im sozialen Bereich dieselben Mittel zur Verfügung stehen sollten wie für den Gehaltsaufstieg des Kantonspersonals und der Lehrkräfte. Dementsprechend verwende der Regierungsrat immer wieder den Begriff „analog“ oder eine sinngemässe Formulierung. Hätte der Regierungsrat die subventionierten Institutionen anders behandeln wollen, hätte er dies mit einer entsprechenden Formulierung zum Ausdruck bringen müssen (z. B. mit dem umfassenderen Begriff „Personalkostenwachstum“). Die lohnpolitische Gleichbehandlung des Personals von subventionierten Institutionen mit dem Kantonspersonal und den Lehrkräften entspreche einer langjährigen Praxis. So seien die Anstellungsbedingungen der Institutionen im sozialen Bereich insofern an jene des Kantonspersonals gekoppelt, als dass Lohn- und weitere Personalkosten der Institutionen bei der Subventionsberechnung innerhalb des von BERESUB vorgegebenen Rahmens zu berücksichtigen seien. Eine Gleichbehandlung werde auch in Art. 15 [recte: 13] Abs. 2 und 3 StBG statuiert, wonach bei der Subventionsbemessung die (Lohn-)Kosten gemäss kantonalem Anstellungsrecht als Obergrenze gälten.

Der unterschiedliche rechtliche Status der Beschwerdeführenden als eigenständige Leistungserbringer und der „Kantonsbetriebe“ dürfe zu keiner unterschiedlichen Behandlung führen. Die drei vom Kanton geführten Einrichtungen, welche gleiche oder vergleichbare Aufgaben erfüllen würden wie die Beschwerdeführenden, könnten die Lohnmassnahmen gemäss der „Netto“-Methode umsetzen und ihrem Personal deshalb einen höheren Lohnaufstieg gewähren als die

Beschwerdeführenden. Diese Ungleichbehandlung habe für die Beschwerdeführenden einen klaren Konkurrenznachteil auf dem Arbeitsmarkt zur Folge.

Eine Ungleichbehandlung bestehe auch im Vergleich mit den einer anderen (Beitragsprimat-) Kasse angeschlossenen Institutionen des subventionierten Bereichs. Die Vorinstanz habe bei diesen Institutionen die Subventionen für die Pensionskassenbeiträge nicht gekürzt. Arbeitgeberanteile an Pensionskassen seien somit auch nach Auffassung der Vorinstanz subventionsberechtigter Betriebsaufwand. Sowohl in einer Beitragsprimat- als auch in einer Leistungsprimatkasse seien letztlich praktisch identische Beiträge erforderlich, um ein bestimmtes Vorsorgeniveau zu finanzieren (in der Regel dürften bei einer Beitragsprimatkasse die ordentlichen, laufend zu leistenden Beiträge vergleichsweise höher sein als bei einer Leistungsprimatkasse, welche für den Einkauf in gewährte Lohnerhöhungen jeweils zusätzlich VEB erhebe). Die bei einer Leistungsprimatkasse typischen VEB seien deshalb nur eine besondere Modalität der gesamthaften Finanzierung der Beiträge.

Der Regierungsrat habe mit Beschluss vom 14. Januar 2009 (RRB 0030/2009) zu Gunsten des L.____ und des M.____ als private und subventionierte Trägerschaften von Berufsbildungsaufgaben für das Jahr 2008 einen Zusatzkredit von CHF 8 Millionen bewilligt, um die Finanzierung unerwartet hoher VEB-Rechnungen zu ermöglichen. Sowohl die privatrechtlichen Berufsbildungsinstitutionen wie auch die Beschwerdeführenden würden auf der Basis von Leistungsverträgen mit dem Kanton öffentliche Aufgaben erfüllen und seien in gleicher Weise verpflichtet, bei Lohnerhöhungen auch VEB-Arbeitgeberanteile an die Pensionskassen zu leisten.

2.5.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, eine ungleiche Behandlung von Kantonsbetrieben und privatrechtlichen Institutionen sei gerechtfertigt infolge wesentlicher Unterschiede zwischen den kantonalen und den subventionierten Institutionen wie etwa der unterschiedliche rechtliche Status und die vom Gesetzgeber gewollten Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der subventionierten Institutionen.⁴² Die Institutionen könnten grundsätzlich wählen zwischen einer Pensionskasse mit Leistungsprimat oder einer Pensionskasse mit Beitragsprimat und die für sie günstigere Kasse auswählen. Ein Vergleich der beiden Modelle sei komplex und müsste nicht nur die unterschiedlichen ordentlichen Arbeitgeberbeiträge mitumfassen, sondern auch die unterschiedlichen Leistungen bei beiden Modellen miteinbeziehen. Bei dem Zusatzkredit für das L.____ und das M.____ handle es sich um einen einmaligen, anlässlich der beschlossenen Überführung der Lehrkräfte dieser beiden Bildungsinstitutionen ins Lehreranstellungsgesetz notwendig gewordenen zusätzlichen Staatsbeitrag für Verdiensterhöhungsbeiträge. Es sei eine völlig

⁴² Verfügung vom 10. September 2015

andere Situation als bei den Beschwerdeführenden, wo es um die laufende, jährliche Abgeltung von Verdiensterhöhungsbeiträgen gehe.⁴³

2.5.3 Art. 8 BV⁴⁴ hält in grundsätzlicher Weise fest, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Gleiches soll nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden.⁴⁵ Die rechtsanwendenden Behörden sind verpflichtet, gleiche Sachverhalte mit gleichen relevanten Tatsachen gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung.⁴⁶ 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.⁴⁷ Die Rechtsgleichheit kommt sowohl natürlichen als auch juristischen Personen zugute.⁴⁸ 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.

2.5.4 Vorab ist zu prüfen, ob es sich vorliegend überhaupt um miteinander vergleichbare Sachverhalte handelt. Dies ist zu verneinen, denn, wie auch die Vorinstanz zutreffend ausführt, bestehen zwischen den subventionierten Institutionen im Sozialbereich einerseits und den Kantonsbetrieben (und den Lehrkräften) andererseits massgebende Unterschiede, welche einen Vergleich verunmöglichen:

- Die subventionierten Institutionen sind eigenständige Privatrechtssubjekte, welche sich selber finanzieren. Finanzhilfen dürfen grundsätzlich nur gewährt werden, wenn eine Institution die übertragenen Aufgaben ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllen kann (Art. 7 Abs. 2 StBG). Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton mithin nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). Demgegenüber sind die Kantonsbetriebe keine eigenständigen Privatrechtssubjekte, sondern

⁴³ Beschwerdevernehmlassung vom 23. März 2016

⁴⁴ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

⁴⁵ St. Galler Kommentar BV – Schweizer, Art. 8 Nr. 19

⁴⁶ BSK BV – Waldmann, Art. 8 Nr. 40; St. Galler Kommentar – Schweizer, Art. 8 Nr. 21

⁴⁷ BSK BV – Waldmann, Art. 8 Nr. 40

⁴⁸ St. Galler Kommentar BV – Schweizer, Art. 8 Nr. 16

Teil des Kantons, und werden deshalb – logischerweise – vollumfänglich durch letzteren finanziert.

- Die subventionierten Institutionen sind – im Gegensatz zu den Kantonsbetrieben – nicht an das bernische Personalrecht gebunden und grundsätzlich frei bei der Einstufung und Entlöhnung ihres Personals. Sie haben somit eine gewisse unternehmerische Freiheit, welche auch die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Höhe eine Lohnerhöhung gewährt werden soll, umfasst.
- Die subventionierten Institutionen können – im Gegensatz zu den Kantonsbetrieben – frei wählen zwischen einer Pensionskasse mit Leistungsprimat oder einer Pensionskasse mit Beitragsprimat. Sie können demnach die unter dem Strich für sie günstigere Kasse auswählen. Auch insoweit haben sie eine unternehmerische Freiheit und Verantwortung, welche den Kantonsbetrieben nicht zukommt.

Da bei unterschiedlichen Sachverhalten eine Ungleichbehandlung nicht nur zulässig, sondern sogar geboten ist, kann von einer Verletzung des Gleichheitsgebotes hier nicht die Rede sein.

2.5.5 Die Beschwerdeführenden rügen sodann eine Ungleichbehandlung zwischen den subventionierten Institutionen im Sozialbereich.

Mit dem den Institutionen im Sozialbereich ausgerichteten Staatsbeitrag wird kein abstrakter Leistungspreis in Form eines fixen Tarifs abgegolten. Die zu gewährenden Staatsbeiträge werden vielmehr einzelfallweise aufgrund von Normkosten berechnet, die sich wiederum auf die effektiven Budgets der Vorjahre stützen. Es findet damit keine pauschale Abgeltung von Leistungen unabhängig von den tatsächlichen Verhältnissen der jeweiligen Institution statt; die Normkosten sind vielmehr immer individuell pauschalisiert. Diese Berechnungsmethode führt bei der Festlegung von Betriebsbeiträgen zu unterschiedlich hohen Betriebsbeiträgen. Damit ist auch klar, dass aufgrund des individualisiert berücksichtigten Aufwandes keine einheitlichen Resultate zu erwarten sind.

Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ist massgebend, dass die Betriebsbeiträge nach einheitlichen Kriterien berechnet werden und die Berechnungsmethode rechtsgleich angewendet wird. Inwiefern das vorliegend nicht der Fall sein sollte, ist nicht ersichtlich: Die Vorinstanz verfolgt vielmehr (gegenüber sämtlichen subventionierten Institutionen im Sozialbereich) die einheitliche Praxis, dass sie die Schlussabrechnungen nur bei einer Überschreitung der jährlich im Voraus vereinbarten Nettobetriebskosten kürzt. Soweit die vereinbarten Nettobetriebskosten nicht überschritten werden, erfolgt auch keine Kürzung. Dabei steht jeder Institution frei, welcher Anteil des vereinbarten Staatsbeitrags intern für welchen Posten tatsächlich verwendet wird. So

können beispielsweise die VEB-Arbeitgeberanteile einer Institution durch den zuvor vereinbarten Staatsbeitrag gedeckt werden, wenn die Institution in einem Bereich mehr Einnahmen bzw. weniger Ausgaben hat als geplant. Demnach ist in der fehlenden Kürzung der Schlussabrechnung auch keine Anerkennung einer separaten Deckung von VEB-Arbeitgeberanteilen zu sehen. Eine unterschiedliche Berechnungsweise der Betriebsbeiträge bzw. eine rechtsungleiche Behandlung der Leistungserbringer liegt damit nicht vor.

Was die geltend gemachte Ungleichbehandlung zwischen Institutionen, welche Kassen mit Beitragsprimat und Institutionen, welche Kassen mit Leistungsprimat angeschlossen sind, betrifft, ist folgendes anzumerken: Erstens steht es den Institutionen frei, welches Modell sie wählen möchten. Entscheidet sich eine Institution eigenverantwortlich für ein bestimmtes Modell mit allen Vor- und Nachteilen, kann sie sich nachher nicht auf eine Ungleichbehandlung mit einer Institution, die sich für ein anderes Modell entschieden hat, berufen. Zweitens müssen bei Beitragsprimat- wie auch Leistungsprimatkassen für die Erreichung eines bestimmten Vorsorgeniiveaus unter dem Strich etwa dieselben Beiträge entrichtet werden, was die Beschwerdeführenden selber vorbringen. Somit kann auch insoweit nicht von einer Benachteiligung von Institutionen, welche sich einer Leistungsprimatkasse angeschlossen hatten, gesprochen werden.

2.5.6 Mit RRB 30/2009 vom 14. Januar 2009 (betreffend Kantonsbeitrag an das L.____ und das M.____ für die Verdiensterhöhungsbeiträge (VEB) der Berner Pensionskasse (BPK) hat der Regierungsrat festgehalten, nach Bewilligung eines Verpflichtungskredits für den Kantonsbeitrag an die Berufsfachschulen und Schulen des Gesundheitswesens mit privater Trägerschaft habe sich herausgestellt, dass infolge der Überführung der Dozierenden ins Lehreranstellungsgesetz (LAG) deutlich mehr VEB an die BPK auszurichten seien als ursprünglich geplant. Da zum Zeitpunkt der Budgetierung und der Ausgabebewilligung das Ausmass der hervorgerufenen VEB nicht voraussehbar gewesen sei, gewährte der Regierungsrat einen Zusatzkredit.

RRB 30/2009 hat die einmalige und ausserordentliche Gewährung eines Zusatzkredits für die Verdiensterhöhungsbeiträge zugunsten zweier Bildungseinrichtungen zum Inhalt. Die RRB 30/2009 zugrunde liegende Ausgangslage lässt sich nicht mit dem vorliegend zu beurteilenden Sachverhalte vergleichen: Einerseits handelt es sich um die einmalige Sprechung eines Staatsbeitrags gegenüber zweier Bildungseinrichtungen, andererseits geht es um die grundsätzliche separate Abgeltbarkeit der VEB-Arbeitgeberanteile von Institutionen im Sozialbereich. Der Regierungsrat hat mit diesem einen konkreten Einzelfall betreffenden RRB weder an die VEB-Arbeitgeberanteile sämtlicher Bildungseinrichtungen, geschweige denn diejenigen sämtlicher subventionierter Institutionen im Sozialbereich abgelden wollen. Zudem beschlägt der RRB ein

anderes rechtliches Umfeld: Die Subventionierung von Bildungseinrichtungen kann nicht direkt mit der Subventionierung von Institutionen im Sozialbereich verglichen werden. Die Beschwerdeführenden können demnach aus RRB 30/2009 vom 14. Januar 2009 nichts zu ihren Gunsten ableiten.

2.5.7 Damit erweist sich die Beschwerde auch unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit als nicht begründet.

2.6 Rechtswidersprüchliches Verhalten der Vorinstanz?

2.6.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, mit E-Mail vom 13. Dezember 2013 habe die Geschäftsstelle des Verbandes K.____ die Verbandsmitglieder (darunter die Beschwerdeführenden) im Zusammenhang mit RRB 1624/2013 orientiert, sie seien berechtigt, im Jahr 2014 grundsätzlich dieselben Lohnmassnahmen umzusetzen wie sie der Regierungsrat für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte beschlossen habe, weswegen die Kosten für VEB-Arbeitgeberanteile in den verfügbaren Mitteln für Lohnmassnahmen nicht eingeschlossen seien. Diese Orientierung sei unter Mitwirkung der Vorinstanz zustande gekommen. Ein gegenteiliger Entscheid widerspreche dem in Art. 5 Abs. 3 BV verankerten Gebot des Handelns nach Treu und Glauben.⁴⁹

Zudem habe die Vorinstanz im Sommer 2013 versucht, im Entwurf der „Allgemeinen Vertragsbestimmungen zum Leistungsvertrag 2014“ eine neue Bestimmung einzuführen, wonach sämtliche mit Lohnmassnahmen zusammenhängenden Kosten (u.a. Verdiensterhöhungsbeiträge an die Pensionskasse) innerhalb des vereinbarten Budgetrahmens hätten finanziert werden müssen. Von diesem treuwidrigen Ansinnen habe die Vorinstanz nach einer Intervention durch K.____ Abstand genommen.⁵⁰

Die Vorinstanz wendet ein, der von den Beschwerdeführenden erwähnte RRB 1624/2013 sei vorliegend unbehelflich, denn er betreffe einerseits das Jahr 2014 und andererseits das Kantonspersonal und nicht die subventionierten Institutionen.

⁴⁹ Beschwerde vom 15. Oktober 2015, Ziffer 3.5

⁵⁰ Beschwerde vom 15. Oktober 2015, Ziffer 4.3

2.6.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in der Form des sog. Vertrauensschutzes, als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs aus. In Form des sog. Vertrauensschutzes verleiht er den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Die Bundesverfassung statuiert den Grundsatz von Treu und Glauben einerseits als Regel für das Verhalten von Staat und Privaten in Art. 5 Abs. 3 BV und andererseits in Art. 9 BV als grundrechtlichen Anspruch gegenüber dem Staat auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden.⁵¹

Der Vertrauensschutz bedarf eines Anknüpfungspunktes in Form eines Vertrauenstatbestands, einer Vertrauensgrundlage. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Auf Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Sodann ist in der Regel erforderlich, dass der Betroffene gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Dies ist u.a. der Fall, wenn auf Grund einer behördlichen Zusage Investitionen vorgenommen oder bestimmte Massnahmen unterlassen worden sind. Zwischen Vertrauen und Disposition muss ein Kausalzusammenhang gegeben sein. Selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt sind, können sich Private nicht darauf berufen, falls ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Die Interessenabwägung im Einzelfall bleibt daher vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes.⁵²

Die Verwaltungsbehörden dürfen sich gegenüber anderen Behörden oder Gemeinwesen und gegenüber Privaten nicht widersprüchlich verhalten. Sie dürfen insbesondere nicht einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommen Standpunkt ohne sachlichen Grund wechseln. Widersprüchliches Verhalten der Verwaltungsbehörde verstösst gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Wenn die Privaten auf das ursprüngliche Verhalten der Behörden vertraut haben, stellt ein widersprüchliches Verhalten dieser Behörden eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips (Art 9 BV) dar.⁵³

⁵¹ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 10 Rz. 620ff., mit Verweisen auf BGE 132 II 240, 244; 126 II 377, 387

⁵² Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 10 Rz. 627, 654, 659, 663 f.

⁵³ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 10 Rz. 712 f.

2.6.3 Vorliegend hat der Regierungsrat mit RRB 1624/2013 vom 4. Dezember 2013 den individuellen Gehaltsaufstieg des Kantonspersonals und der Lehrkräfte für das Jahr 2014 festgesetzt. Mit E-Mail vom 13. Dezember 2013 (Information Lohnsummenwachstum 2014) hat K.____ unter Verweis auf RRB 1624/2013, Ziffer 2, festgehalten, in den bisher erwähnten Mitteln für Lohnmassnahmen in den subventionierten Institutionen seien die Kosten für Verdiensterhöhungsbeiträge nicht eingeschlossen.

Die Information von K.____ betrifft nicht die vorliegend strittigen Jahre 2008 bis 2013 (sondern das Jahr 2014) und liegt damit ausserhalb des Streitgegenstandes. Zudem kann die E-Mail vom 13. Dezember 2013 von Vorneherein keine Vertrauensgrundlage darstellen, denn es ist schlicht nicht denkbar, dass die Beschwerdeführenden gestützt darauf rückwirkend für die Jahre 2008 bis 2013 Dispositionen vorgenommen bzw. Investitionen getätigt hätten. Auch wurde die E-Mail von K.____ verfasst und gar nicht von der Vorinstanz. Dass die Vorinstanz bzw. deren Leiter daran mitgewirkt haben soll, ist nicht erwiesen. Schliesslich wäre es keineswegs widersprüchlich, wenn entgegen der bisherigen Praxis für das Jahr 2014 eine zusätzliche Abgeltung der VEB-Arbeitgeberanteile vorgesehen wäre. Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben liegt somit nicht vor.

Auch ein allfälliger (gescheiterter) Versuch einer Ergänzung der „Allgemeinen Vertragsbestimmungen zum Leistungsvertrag 2014“ betrifft die vorliegend betroffenen Jahre 2008 bis 2013 nicht und liegt damit ausserhalb des Streitgegenstands. Betreffend die vorliegend umstrittene Deckung der VEB-Arbeitgeberanteile für die Jahre 2008 bis 2013 lässt sich daraus nichts ableiten.

3. Ergebnis

Die von den Beschwerdeführenden in den Jahren 2008 bis 2013 an die Pensionskassen entrichteten VEB-Arbeitgeberanteile sind vom Kanton Bern nicht zusätzlich abzugelten. Die Beschwerde vom 15. Oktober 2015 ist demnach vollumfänglich abzuweisen. Eine Prüfung des Verzugszinses erübrigt sich bei diesem Ergebnis.

4. Kosten

4.1 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). Soweit im Entscheid nichts anderes bestimmt wird, tragen Streitgenossen die ihnen gemeinsam auferlegten Kosten unter Solidarhaft zu gleichen Teilen (Art. 106 VRPG).

Unter Berücksichtigung der Komplexität des vorliegenden Verfahrens und der Mehrzahl der Beschwerdeführenden werden die Verfahrenskosten pauschal festgesetzt auf CHF 3'000.00 (vgl. Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 und 20 Abs. 2 GebV⁵⁴) und den unterliegenden Beschwerdeführenden vollumfänglich und unter solidarischer Haftbarkeit zur Bezahlung auferlegt.

4.2 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. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG (etwa Organe des Kantons) haben im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 VRPG).

Die Beschwerdeführenden haben keinen Anspruch auf Parteikostenersatz, da sie vollumfänglich unterliegen. Die Vorinstanz hat als Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 VRPG). Parteikosten sind demnach keine zu sprechen.

⁵⁴ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 15. Oktober 2015 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 3'000.-, werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführende, per GU
- Vorinstanz, per Kurier

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

Pierre Alain Schnegg
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.