

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

Referenz: kr  
GEF.2017-1081

## B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 03. April 2018

in der Beschwerdesache zwischen

**Verein X.**

Beschwerdeführer



gegen

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

Vorinstanz

betreffend Gesuch um Erhöhung der Auslastung der budgetierten Aufenthaltstage (Verfügung der Vorinstanz vom 31. August 2017)

### I. Sachverhalt

- Der Verein X. (fortan: Beschwerdeführer) betreibt kleine Lebens- und Arbeitsgemeinschaften für Erwachsene mit begrenzten Möglichkeiten zur eigenen Lebensführung im Raum Biel und Berner Jura. Dem Beschwerdeführer gehören die Institutionen B. in F. und C. in G. an.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. [Homepage des Beschwerdeführers], zuletzt besucht am 21. März 2018; Leistungsvertrag 2017 zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz vom 29. November bzw. 14. Dezember 2016

2. Im September 2016 ersuchte der Beschwerdeführer das Alters- und Behindertenamt (ALBA; fortan: Vorinstanz) im Hinblick auf die Ausarbeitung des Leistungsvertrags 2017 um einen Betreuungszuschlag, da der Betreuungsbedarf seit 2013/2014 massgeblich gestiegen sei und die Tendenz in die gleiche Richtung gehe.<sup>2</sup>

3. Mit Schreiben vom 21. November 2016 wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um einen Betreuungszuschlag ab. Zur Begründung führte sie auf, die im Budget des Kantons Bern eingestellten Mittel für die Angebote zugunsten erwachsener Menschen mit einer Behinderung würden lediglich zwingend erforderliche Zuschläge erlauben für

- die Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE<sup>3</sup>-Fachpersonal),
- die Schaffung von Plätzen im Rahmen der Gesamtstrategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungssituationen (KBS)“,
- notwendige flankierende Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung,
- die Umsetzung des Behindertenkonzepts und bereits bewilligte Konzeptänderungen,
- die Umsetzung von bewilligten Vorhaben mit bereits vorliegender Finanzierungszusage.

Das Gesuch des Beschwerdeführers erfülle keines dieser Kriterien und sei daher abzuweisen.<sup>4</sup>

4. Am 29. November 2016 ersuchte der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Ausarbeitung des Leistungsvertrags 2017 erneut um Ausrichtung eines Betreuungszuschlags. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb der effektive Bedarf bis zum Beginn des Pilotversuchs III nicht gedeckt werde. Zudem seien bei drei Bewohnern die Voraussetzungen für eine KBS-Anmeldung durchaus gegeben. Die Ablehnung seines Gesuchs zwinge ihn entweder zu einer Anmeldung dieser Bewohner bei der KBS, was den Kanton wohl teurer zu stehen komme, oder aber zur Abdeckung komplexer Begleitungsbedürfnisse mit zu wenig Personal.<sup>5</sup>

5. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2016 hielt die Vorinstanz an der Ablehnung des Betreuungszuschlages für das Jahr 2017 fest. Zur Begründung führte sie auf, bei der Vergabe der Platz- und Betreuungszuschläge würden die begrenzten finanziellen Mittel prioritär dort eingesetzt, wo der ausgewiesene Bedarf am grössten bzw. gemäss Richtlinien notwendig sei. Besonders gross sei der Bedarf bei der Schaffung von KBS-Plätzen, wofür in diesem Jahr die gesamten finanziellen Mittel benötigt worden seien. Die Vorinstanz wisse um die komplexen Betreuungsaufgaben, die Herausforderungen und die damit verbundenen Anstrengungen

---

<sup>2</sup> unpaginierte Vorakten, Gesuch um Betreuungszuschlag für den Leistungsvertrag 2017 vom September 2016

<sup>3</sup> Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE)

<sup>4</sup> unpaginierte Vorakten, Schreiben der Vorinstanz an den Beschwerdeführer vom 21. November 2016

<sup>5</sup> unpaginierte Vorakten, Gesuch um Betreuungszuschlag für den Leistungsvertrag 2017 vom 29. November 2016

beim Beschwerdeführer und dem gesamten Personal. Aufgrund der begrenzten Mittel sei es jedoch nicht möglich, weitere Zuschläge für anspruchsvolle Betreuungssituation als die für die dringend benötigten KBS-Plätze zu sprechen.<sup>6</sup>

6. Im Leistungsvertrag 2017 vom 29. November bzw. 14. Dezember 2016 wurden für das B bei 365 Öffnungstagen 3'000 Aufenthaltstage mit einer Obergrenze von 103%, ausmachend 3'090 Tage, und einer Auslastung von 91,3% budgetiert; für das C wurden bei 365 Öffnungstagen 1'840 Aufenthaltstage mit einer Obergrenze von 103%, ausmachend 1'895 Aufenthaltsstage, und einer Auslastung von 84,0% budgetiert. Platz- und Betreuungszuschläge wurden keine gewährt.

7. Mit Gesuch vom 20. April 2017 hat der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz eine Erhöhung der möglichen Auslastung der im Leistungsvertrag 2017 vereinbarten Aufenthaltstage von 103% auf 110% bzw. eine uneingeschränkte Auslastung der neun Plätze im B. (maximal 3'285 Tage) sowie der sechs Plätze im C. (maximal 2'190 Tage) beantragt. Er begründet sein Gesuch mit dem deutlich erhöhten Betreuungs- und Begleitungsbedarfs seiner Klienten und Klientinnen. Insbesondere entspreche es dem Bedürfnis mehrerer Klienten und Klientinnen, mehr Tage (insbesondere an den Wochenenden) in den Institutionen zu verbringen, weshalb beide Institutionen 365 Tage im Jahr geöffnet seien.

8. Mit Verfügung vom 31. August 2017 hat die Vorinstanz eine Erhöhung der möglichen Auslastung der vereinbarten Aufenthaltstage abgelehnt, da von der als AusgabebARRIERE dienenden Obergrenze von 103% in den Leistungsverträgen nur in Ausnahmesituationen abgewichen werden könne.

9. Am 22. September 2017 hat der Beschwerdeführer bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) Beschwerde erhoben und sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 31. August 2017 sowie die Abgeltung aller zusätzlich geleisteten Begleitungstage zum vereinbarten Leistungspreis (Nettobetriebskosten pro Aufenthaltstag) beantragt.

10. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,<sup>7</sup> holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 30. Oktober 2017 die Abweisung der Beschwerde.

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

---

<sup>6</sup> unpaginierte Vorakten, Schreiben der Vorinstanz an den Beschwerdeführer vom 19. Dezember 2016

<sup>7</sup> Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121)

## **II. Erwägungen**

### **1. Sachurteilsvoraussetzungen**

**1.1** Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 31. August 2017. Diese Verfügung ist gemäss Art. 28 StBG<sup>8</sup>, Art. 10 SHG und Art. 44 HEV<sup>9</sup> i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG bei der GEF als in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

**1.2** Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG als Verfügungsadressat ohne weiteres zur Beschwerde befugt.

**1.3** Auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.4** Die GEF prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GEF steht somit volle Kognition zu.

### **2. Argumentation der Verfahrensbeteiligten**

**2.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, einige Klienten könnten zunehmend Ferien und Wochenenden nicht mehr zu Hause verbringen. Das B. beherberge neun Bewohner. Davon würden sechs Bewohner das Angebot 365 Tage nutzen, während drei Bewohner (noch) mehr oder weniger regelmässig ihre Familien besuchen könnten, jedoch auch zunehmend auf eine auswärtige Platzierung angewiesen seien. Das C. beherberge sechs Bewohnerinnen. Davon könne eine Bewohnerin wegen dem stark gestiegenen Betreuungsbedarf die Wochenenden nicht mehr bei ihren Verwandten verbringen. Eine weitere Bewohnerin habe keine näheren Angehörigen mehr und halte sich deshalb an den Wochenenden vorwiegend in der Institution auf. Eine dritte Bewohnerin könne nur alle 2 Monate ein Wochenende bei ihrem Vater verbringen. Einzelne selbständige Bewohnerinnen verbrächten zusätzliche Wochenenden in der Institution, um sich von ihrem Elternhaus abzulösen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

<sup>9</sup> Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

<sup>10</sup> Gesuch um Erhöhung der möglichen Auslastung der budgetierten Aufenthaltstage von 103% auf 110% vom 20. April 2017

**2.2** Die Vorinstanz bringt vor, die Obergrenze von 103% in den Leistungsverträgen diene der Steuerung von Finanzen und Leistungen. Damit der vom Grossen Rat genehmigte Finanzplan eingehalten werden könne, seien Ausgabenbarrieren unumgänglich. Die für alle Institutionen geltende Obergrenze ermögliche eine gewisse Gleichbehandlung. Eine Abweichung könne deswegen sowie angesichts der angespannten finanziellen Situation des Kantons Bern nur in Ausnahmesituationen genehmigt werden. Die Institutionen könnten in einem gewissen Umfang Leistungsschwankungen auffangen und bei gutem Verlauf Überdeckungen aufbauen. Bei schwierigeren Verhältnissen könne eine Unterdeckung resultieren. Eine gewisse Mehrbelastung gehöre zu den Risiken, die ein Betrieb zu tragen habe und die nicht auf den Kanton abgewälzt werden sollten. Vorliegend gebe es keine Gründe für eine Ausnahmeregelung.<sup>11</sup>

**2.3** In der Beschwerde vom 22. September 2017 macht der Beschwerdeführer geltend, zum einen hätten zusätzliche Tage geleistet werden müssen, weil die Angehörigen seiner Klienten zunehmend auf zusätzliche Begleitungstage angewiesen seien. Zum anderen verlange die Schwere der Behinderung der betroffenen Personen eine umfassende 1:1-Begleitung. Somit sei der dafür notwendige Personalaufwand zwingend. Diese Entwicklung wie auch der zusätzlich benötigte Aufwand seien anlässlich der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung 2017 nicht vorhersehbar gewesen. Eine Finanzierung aus eigenen Mitteln sei nicht möglich. Die Gewährung der beantragten zusätzlichen Beiträge entspreche auch Art. 75 Abs. 1 SHG<sup>12</sup>, der die leistungsorientierte Festsetzung der Beiträge an die Leistungserbringer vorsehe. Da der Beschwerdeführer zusätzliche Leistungen habe erbringen müssen, habe er auch Anspruch auf zusätzliche Beiträge des Kantons. Ohne die Gewährung zusätzlicher Beiträge sähe er sich gezwungen, mindestens ein Betreuungsverhältnis kurzfristig aufzulösen. Für den Kanton würde daraus keine Einsparung resultieren, sondern im besten Fall ein Nullsummenspiel: Im Fall einer Betreuung der betroffenen Person durch eine andere Institution, welche den Aufwand im Rahmen der Auslastungsgrenze von 103% leisten und die damit verbundenen Zusatzkosten in die Betriebsbeitragsabrechnung einbringen könnte, müsste der Kanton die vorliegend nicht akzeptierten Kosten dort mitfinanzieren. Die in Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung erwähnte Möglichkeit von Ausnahmeregelungen sei deshalb auszuschöpfen.<sup>13</sup>

**2.4** Mit Beschwerdevernehmlassung vom 30. Oktober 2017 wendet die Vorinstanz ein, in den mit den Leistungserbringern abgeschlossenen Leistungsverträgen würden die Art, Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die vom Kanton zu leistende Abgeltung geregelt. Über die Leistungsobergrenze hinausgehende Leistungen würden nicht abgeolten.

---

<sup>11</sup> Verfügung vom 31. August 2017

<sup>12</sup> Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

<sup>13</sup> Beschwerde vom 22. September 2017

Mit Unterzeichnung des Leistungsvertrages seien die darin festgehaltenen Leistungsparameter gegenseitig akzeptiert worden. Mit sich verändernden Lebensumständen im Betreuungsumfeld (älter werdende Angehörige) sähen sich sehr viele Institutionen konfrontiert. Der Vorinstanz sei bewusst, dass ein zusätzlicher Betreuungsaufwand bei kleineren Institutionen mit etwa 20 Plätzen mehr ins Gewicht falle als bei grösseren. Ausnahmen könnten jedoch aus Gründen der Gleichbehandlung nicht bewilligt werden. Dass bei einer Neuplatzierung eines Klienten im besten Falle ein Nullsummenspiel resultiere, treffe nicht zu. Die Leistungspreise seien historisch gewachsen und je nach Setting gebe es Unterschiede. Erst mit der Umsetzung des Berner Modells könne diesbezüglich eine klare Aussage gemacht werden. Die Beiträge seien leistungsorientiert im entsprechenden Leistungsvertrag festgelegt worden.<sup>14</sup>

### **3. Streitgegenstand**

Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstandes zulässig. Dieser braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht darüber hinausgehen. Streitgegenstand ist, was die beschwerdeführende Partei anbegeht und die Behörde nicht zugestehen will. Zur Bestimmung des Streitgegenstandes ist das Rügeprinzip massgebend. Konkret bezeichnen die Parteien den Streitgegenstand durch ihre Eingaben.<sup>15</sup> Ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Rügen sind unzulässig, auf sie ist nicht einzutreten.<sup>16</sup>

Mit der angefochtenen Verfügung vom 31. August 2017 weist die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Erhöhung der möglichen Auslastung der vereinbarten Aufenthaltstage von 103% auf 110% ab. Streitgegenstand kann demnach vorliegend nur die Erhöhung der Auslastung sein. Der Antrag des Beschwerdeführers auf zusätzliche Abgeltung aller zusätzlich geleisteten Begleitungstage geht auf den ersten Blick über das Anfechtungsobjekt hinaus. Die Frage der Abgeltung von zusätzlich geleisteten Begleitungstagen beschlägt jedoch dieselbe Frage wie die Frage der Auslastung der Aufenthaltstage, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen:

Das Wohnheim-Kreisschreiben aus dem Jahr 2007<sup>17</sup> enthält mehrere Definitionen von vorliegend massgebenden Begriffen wie etwa die Auslastung der Aufenthaltstage. Auch wenn dieses Kreisschreiben nicht direkt auf den hier zu beurteilenden Sachverhalt anwendbar ist, kann

---

<sup>14</sup> Beschwerdevernehmlassung vom 30. Oktober 2017

<sup>15</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, 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; Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, S. 148

<sup>16</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6 f.; zum Ganzen insbes. auch BVR 2011 S. 391 ff. E. 2.1

<sup>17</sup> Kreisschreiben des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Wohnheime, kollektive Wohnformen und Tagesstätten für Behinderte (Wohnheim-Kreisschreiben, KSWH), gültig ab 1. Januar 2007, Ziff. 8.3 S. 16 f.

es zur Erläuterung analog beigezogen werden: Gemäss Wohnheim-Kreisschreiben ist unter Auslastung das Verhältnis zwischen der Gesamtzahl der Aufenthaltstage pro Jahr und der zuerkannten Kapazität (Anzahl Plätze multipliziert mit Öffnungstagen) zu verstehen. Überauslastung liegt vor, wenn die Belegung einer Institution im Jahresdurchschnitt über 100% der zuerkannten Kapazität liegt. Pro anrechenbaren Aufenthaltstag erhält die Institution den vertraglich festgelegten Betriebsbeitrag. Berücksichtigt werden die tatsächlichen Aufenthaltstage in der Institution.

Eine Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage wird somit in der Regel eine Erhöhung des leistungsvertraglich festgelegten Betriebsbeitrags bzw. die Ausrichtung eines Betreuungszuschlages zur Folge haben. Die beiden Punkte sind demnach miteinander verbunden, weshalb die Überprüfung der zusätzlichen Abgeltung von zusätzlich geleisteten Begleitungstagen auch die Überprüfung der Notwendigkeit dieser zusätzlichen Begleitungstage beinhaltet, oder, mit anderen Worten, die Überprüfung der Auslastung der Aufenthaltstage. Deshalb geht der Antrag des Beschwerdeführers auf Abgeltung aller zusätzlich geleisteten Begleitungstage nicht über das Anfechtungsobjekt (Auslastung der Aufenthaltstage) hinaus.

#### **4. Grundlagen für eine Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage**

**4.1** Der Beschwerdeführer führt kleine Lebens- und Arbeitsgemeinschaften für erwachsene Menschen mit geistigen, körperlichen und psychischen Behinderungen und erbringt damit Leistungen in der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG. Die institutionellen Leistungsangebote umfassen ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen in den Wirkungsbereichen finanzielle Existenzsicherung, persönliche Autonomie, berufliche und soziale Integration sowie den Lebensbedingungen. Die GEF stellt im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bereit (Art. 60 Abs. 1 SHG). Dazu gehören die erforderlichen Angebote für erwachsene Menschen mit einem behinderungs- oder altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf (Art. 67 Abs. 1 SHG) wie namentlich die Leistungen von Wohn- und Pflegeheimen sowie von Beschäftigungs- und Tagesstätten (Art. 67 Abs. 2 Bst. b und e SHG).

**4.2** Zwecks Bereitstellung der Leistungsangebote schliesst die Vorinstanz mit Leistungserbringern Leistungsverträge ab (Art. 60 Abs. 2 Bst. a SHG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Bst. e OrV GEF). Die Leistungsverträge regeln 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). Zudem regeln sie, wie mit einer allfälligen Unter- oder Überdeckung umzugehen ist und ob und unter welchen Bedin-

gungen die Leistungen für die Leistungsempfängerinnen oder Leistungsempfänger kostenlos oder kostenpflichtig sind (Art. 63 Abs. 2 SHG). In den Verträgen sind soweit möglich qualitativ und quantitativ überprüfbare Ziele festzulegen, die eine nachträgliche Kontrolle der Wirkung der Leistungsangebote ermöglichen (Art. 63 Abs. 4 SHG).

**4.3** Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages oder Leistungsaufrisses erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe werden vom Kanton oder von den Gemeinden mit Beiträgen an die Leistungserbringer oder an die Leistungsempfänger abgegolten (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 SHV<sup>18</sup>). Bei den Beiträgen des Kantons an die Leistungserbringer, die im Auftrag der GEF Leistungen anbieten und erbringen, handelt es sich um Staatsbeiträge (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 StBG), weshalb zusätzlich das StBG anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 SHV).

Das StBG stellt den „Allgemeinen Teil“ des gesamten kantonalen Staatsbeitragsrechts dar und vereinheitlicht das in den diversen Spezialgesetzen geregelte Staatsbeitragsrecht durch allgemeine Grundsätze und Verfahren, ist jedoch nie eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen.<sup>19</sup>

Als Staatsbeiträge gelten finanzielle Beiträge, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt werden, ohne dass der Kanton eine direkte Genenleistung erhält. Sie werden als Finanzhilfen oder Abgeltungen gewährt (Art. 3 Abs. 1 StBG). Vorliegend geht es indirekt um die Ausrichtung zusätzlicher Betreuungszuschläge. Dabei handelt es sich um Abgeltungen, also um 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).

Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass für deren Ausrichtung eine genügende Rechtsgrundlage besteht (Art. 7 Abs. 1 Bst. a StBG) und dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet sowie in der Lage ist, die Bedingungen und Auflagen zu erfüllen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c StBG).

Beiträge an Leistungserbringer können als Betriebs- oder Investitionsbeiträge gewährt werden (Art. 74a Abs. 1 SHG und Art. 11 Abs. 1 StBG). Betreuungszuschläge gehören zu den Betriebsbeiträgen. Mit Betriebsbeiträgen werden Kosten gedeckt, die zur Erfüllung des Zwecks notwendig sind. Dazu zählen auch Kosten, die aufgrund von kantonalen Vorgaben und aus

---

<sup>18</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

<sup>19</sup> Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel Rz. 162 f.

Leistungsverträgen anfallen (z. B. qualitative Auflagen oder Vorhalteleistungen).<sup>20</sup> Betriebsbeiträge werden gemäss Art. 13 Abs. 1 StBG als Beiträge, die aufgrund von Normkosten festgelegt werden (Bst. a), als Pauschalbeiträge (Bst. b) oder als ganze oder teilweise Übernahme von Betriebsdefiziten (Bst. c) geleistet.

Die Beiträge werden durch Vertrag oder durch Verfügung gewährt (Art. 74 Abs. 2 SHG), die Ablehnung von Beitragsgesuchen erfolgt in jedem Fall mittels Verfügung (vgl. Art. 9 Abs. 3 StBG i.V.m. Art. 25 Abs. 2 SHV).<sup>21</sup>

**4.4 Der Umfang des Staatsbeitrages** ist aufgrund der allgemeinen Bestimmungen zur Gewährung von Staatsbeiträgen sowie dem Spezialrecht festzusetzen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 StBG). Die Beiträge an die Leistungserbringer und Leistungsempfänger werden grundsätzlich leistungsorientiert und nach Möglichkeit prospektiv und aufgrund von Normkosten festgesetzt (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 Normkosten entsprechen den Kosten, die einem Betrieb bei der wirtschaftlichen und sparsamen Erbringung von qualitativ guten Leistungen entstehen. Die besondere Gesetzgebung regelt das Nähere zur Festlegung von Beiträgen aufgrund von Normkosten (Art. 13a StBG).

Die leistungsorientierte Finanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass grundsätzlich ausschliesslich jene in Menge und Qualität vertraglich definierten Leistungen abgegolten werden, die effektiv erbracht worden sind. Im Leistungsvertrag haben die Parteien zu regeln, wie mit Über- bzw. Unterschreitungen in der Menge oder im Preis umzugehen ist (Art. 63 Abs. 2 SHG). Die prospektive Ausrichtung bedeutet, dass der Leistungsvertrag im Voraus die Leistungserbringung im Folgejahr bzw. in den Folgejahren regelt. Als Normkosten gelten diejenigen auf eine Leistungseinheit umgelegten Betriebskosten (Personal- und Sachaufwand wie bspw. Mieten), die einem effizient geführten Betrieb eine kostendeckende Leistungserbringung unter Einhaltung der Qualitätsvorgaben erlauben. Normkosten sind zu vereinbaren, so weit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben sind.<sup>22</sup> Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

**4.5 Schliesslich ist die Ausrichtung von Staatsbeiträgen subsidiär** (Art. 9 Abs. 1 SHG). Subsidiarität in der institutionellen Sozialhilfe bedeutet, dass Kanton und Gemeinden Leis-

---

<sup>20</sup> Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) vom 28. Januar 2015, S. 11 Erläuterungen zu Art. 13

<sup>21</sup> Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantone Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

<sup>22</sup> Pascal Coullery/Paul Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 12. Kapitel, Rz. 144-147

tungsangebote in Ergänzung zur privaten Initiative nur soweit bereitstellen und finanzieren, als dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes nötig ist (Art. 9 Abs. 3 SHG). Bei der Bemessung der Beiträge sind die Tariferträge und die Beiträge der Sozialversicherer voll und die Eigenmittel angemessen anzurechnen (Art. 75 Abs. 2 SHG). Der Regierungsrat kann nähere Vorschriften zur Beitragsfestsetzung, zur Tarifierung der Leistungen und zur Anrechnung der Eigenmittel der Leistungserbringer erlassen (Art. 75 Abs. 3 SHG). Die Betriebs- und Baukosten werden vom Kanton nur soweit übernommen, als sie nicht anderweitig gedeckt werden können (Art. 28 Abs. 1 SHV). Vorrang gegenüber den Beiträgen des Kantons haben Beiträge und Leistungen Dritter, insbesondere des Bundes, anderer Kantone und der Sozialversicherer (Art. 28 Abs. 2 Bst. a SHV), Beiträge und Gebühren der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHV) sowie Eigenmittel der Leistungserbringer (Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHV). Die GEF wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV).

## 5. Anspruchs- und Ermessenssubventionen

**5.1** Staatsbeiträge lassen sich unterscheiden 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.<sup>23</sup> Verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter.<sup>24</sup> Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt.<sup>25</sup> Demgegenüber steht der Behörde bei den Ermessenssubventionen ein Entschliessungsermessen zu, ob sie einen Beitrag ausrichten will oder nicht. Dabei ist die Behörde aber keineswegs völlig frei, sondern an die allgemeinen Verfassungsgrundsätze, insbesondere an das Willkürverbot, die Rechtsgleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden.<sup>26</sup>

**5.2** Art. 75 Abs. 1 und Art. 76 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. c StBG begründen einen grundsätzlichen Anspruch der Leistungserbringer auf Abgeltung der im Auftrag der GEF

---

<sup>23</sup> Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 171

<sup>24</sup> BGE 110 I<sup>b</sup> 397 E. 1

<sup>25</sup> René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, 1971, 169

<sup>26</sup> Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 172

angebotenen und erbrachten Leistungen. Die Institution hat einen Anspruch darauf, dass die Betriebsbeiträge so festgesetzt werden, dass sie ihren Leistungsauftrag den gesetzlichen Grundlagen entsprechend erfüllen kann. Der Anspruch beschränkt sich auf die für den Betrieb notwendige Finanzierung,<sup>27</sup> wobei die Beiträge Dritter voll und die Eigenmittel angemessen zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 75 Abs. 2 SHG und Art. 28 Abs. 1 und 2 SHV). Die Vorinstanz hat somit kein Entschliessungsermessen, ob sie grundsätzlich die im Auftrag der GEF erbrachten Leistungen abgeltten will oder nicht. Lediglich bei der Bemessung der Abgeltung kommt ihr ein gewisses Ermessen zu: Sie hat die Abgeltung mithin so festzulegen, dass die Kosten, die einem Leistungserbringer bei der Erbringung der ihm vom Kanton übertragenen Leistungen entstehen und die nicht anderweitig gedeckt werden (z.B. durch Eigenmittel), abgegolten sind.

## **6. Anspruch auf eine Erhöhung der Auslastung der für das Jahr 2017 budgetierten Aufenthaltstage**

**6.1** Der Beschwerdeführer hat einen Anspruch auf die Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage bzw. auf die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags, soweit die Erhöhung der Auslastung bzw. die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags notwendig ist für eine gesetzeskonforme Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben.

Der Kanton hat dem Beschwerdeführer Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe im Bereich erwachsene Behinderte übertragen. Der Beschwerdeführer bietet erwachsenen Behinderten 15 Wohnplätze mit Beschäftigung sowie Beschäftigung für drei Externe in der Tagesstätte an.<sup>28</sup> Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei auf eine Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage, eine Erhöhung des Stellenetats sowie die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags angewiesen, um die ihm übertragenen Aufgaben weiterhin den gesetzlichen Grundlagen entsprechend erfüllen zu können.

**6.2** Massgebende gesetzliche Grundlagen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben sind vorliegend unter anderen Art. 66a SHG und den Art. 7 – 12 HEV. Art. 66a Abs. 1 Bst. c SHG setzt voraus, dass die Institutionen Gewähr für eine fachgerechte Pflege und Betreuung der aufgenommenen Personen bieten. Um die übertragene Aufgabe rechtmässig erfüllen zu können, müssen die Institutionen demnach über genügend Fach- und Hilfspersonal verfügen (Art. 66a Abs. 1 Bst. d SHG). Nach Art. 9 Abs. 1 HEV ist der Personalbestand bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der aufzunehmenden Personen abzustimmen. Die Behörden müssen den Mindestbestand an erforderlichem Fach-

---

<sup>27</sup> Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 (RA Nr. 2013-0828) E. 3.4

<sup>28</sup> Vgl. Leistungsvertrag 2017

personal gemäss diesen gesetzlichen Voraussetzungen festlegen (Art. 9 Abs. 2 HEV). Die Anstellung des Personals, sowie die Gewähr für die durch das Personal auszuführende fachgerechte Betreuung und Pflege der aufgenommenen Personen liegt jedoch in der Verantwortung der Institution (Art. 66a Abs. 1 Bst. c und d SHG).

Der Mindestbestand an Fachpersonal wird im Mindeststellenplan (MSP) festgelegt. Aus diesem ist ersichtlich, wie viel Personal zur Deckung des Pflege- und Betreuungsbedarfs der Heimbewohner/-innen notwendig ist. Der Pflege- und Betreuungsbedarf wiederum wird anhand des Ressourcenorientierten Einschätzungssystems für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) bemessen.<sup>29</sup> Der MSP besagt also, wie viele Stellenprozente mindestens zur Deckung des Pflege- und Betreuungsbedürfnisses der Heimbewohner/-innen und somit zur gehörigen Erfüllung der übertragenen Aufgabe notwendig sind.

Dementsprechend sieht auch der Leistungsvertrag 2017 vom 29. November und 14. Dezember 2016 zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz Folgendes vor: „*Betreuungszuschläge (BZ) können lediglich für erhöhte Betriebskosten infolge gestiegenen Betreuungsbedarf aufgrund von Veränderungen bei der Zielgruppe (z.B. vermehrt Aufnahme von Klientinnen und Klienten mit hohem Betreuungs- und/oder Pflegebedarf) sowie Veränderungen bei den aktuell betreuten Klientinnen und Klienten (qualitativ und quantitativ vermehrter Betreuungsbedarf) geltend gemacht werden.*“

Schliesslich sind auch gemäss den von der Vorinstanz ausgearbeiteten Kriterien Zuschläge zu gewähren, um qualitative Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal) erfüllen zu können.<sup>30</sup>

Die Institutionen haben demnach einen Anspruch auf Vergütung des fachlich notwendigen Personalaufwands im Umfang des MSP. Erhöht sich mithin der Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner/-innen in einem solchen Ausmass, dass sich dadurch der MSP erhöht, hat die Institution einen Anspruch auf einen zusätzlichen Betriebsbeitrag. Hierbei ist festzuhalten, dass es sich um eine dauerhafte Erhöhung des Betreuungs- und Pflegebedarfs von einem gewissen Umfang handeln muss. Vorübergehende Schwankungen in unwesentlichem Umfang müssen demgegenüber von der Institution aufgefangen werden.

Dasselbe gilt für Auslastung der Aufenthaltstage: Die Institutionen sind im Rahmen ihres Leistungsauftrags verpflichtet, den Heimbewohnern und Heimbewohnerinnen bei entsprechendem Bedarf zusätzliche Aufenthaltstage in der Institution anbieten zu können.

---

<sup>29</sup> Vgl. Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 (RA Nr. 2013-0828) E. 3.6

<sup>30</sup> Vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 21. November 2016

**6.3** Der Beschwerdeführer macht mehrmals einen dauerhaft erhöhtem Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner/innen und einen dementsprechend höheren Personalaufwand geltend.<sup>31</sup>

Bereits mit Gesuch vom September 2016 wies er die Vorinstanz darauf hin, dass sich die ROES-Einstufung der neun Bewohnerinnen und Bewohner des B. seit 2013 von 8.44 Punkten auf 9.0 Punkte erhöht habe. Zwei Bewohnerinnen hätten einen zunehmenden Begleitungsbedarf. Eine Bewohnerin und ein Bewohner seien neu, wobei der Begleitungsbedarf des neuen Bewohners umfassend sei. Bei drei der Bewohner wären überdies die Grundlagen für eine KBS-Anmeldung gegeben. Die ROES Einstufung der sechs Bewohnerinnen des C. habe sich seit dem Jahr 2014 ebenfalls erhöht, und zwar von insgesamt 3.83 Punkten auf 5.33 Punkte. Bei vier Bewohnerinnen habe sich der Bedarf um ein bis zwei ROES-Punkte, bei einer Bewohnerin um drei ROES-Punkte erhöht. Der Beschwerdeführer führt zudem für jeden Bewohner und jede Bewohnerin einzeln die Gründe für den zunehmenden bzw. stark zunehmenden Bedarf auf.

Aus dem Leistungsvertrag 2017 geht hervor, dass der Beschwerdeführer Betreuungszuschläge im Umfang von insgesamt CHF 142'500.00 beantragt hatte. Diese Zuschläge bestehen aus Kosten für die Erhöhung des Stellenetats um 80 Stellenprozente infolge der Veränderung im Begleitungsbedarf von zwei Bewohnerinnen sowie des Neueintritts von Bewohnern mit CP<sup>32</sup> und ASS<sup>33</sup> (ausmachend CHF 70'000.00); für die Erhöhung des Stellenetats um 20 Stellenprozente infolge der Veränderung im Begleitungsbedarf C. (ausmachend CHF 20'000.00); für Übersetzungen der X.-Dokumente (ausmachend CHF 10'000.00), für personellen Mehraufwand infolge des Umbaus des B. (ausmachend CHF 40'000.00) sowie für die Bauversicherung des B. während des Umbaus (ausmachend CHF 2'500.00).

Im Schreiben vom 13. Juni 2017 führt der Beschwerdeführer schliesslich Folgendes aus:

*„Es werden uns die Mittel fehlen, den Betreuungsbedarf unserer schwer mehrfach beeinträchtigten Bewohner personell abzudecken und wird folglich zwangsweise die Kündigung eines Bewohnerplatzes nach sich ziehen.“*

*„Aus unserer Sicht steht dies im Widerspruch zur kantonalen Auflage, dass Wohnheime 365 Tage im Jahr geöffnet sind. Es steht auch im Widerspruch zu den Bedürfnissen unserer Klienten und Ihrer Familien. Für die Familien, vor allem die Eltern, werden die Anforderungen durch den hohen Betreuungs- und Pflegebedarf ihrer Angehörigen aus ge-*

---

<sup>31</sup> Gesuch um Betreuungszuschlag für den Leistungsvertrag 2017 vom September 2016; Gesuch um eine Erhöhung der möglichen Auslastung der budgetierten Aufenthaltstage vom 20. April 2017; Schreiben des Beschwerdeführers an die Vorinstanz vom 13. Juni 2017; Beschwerde vom 22. September 2017

<sup>32</sup> Cerebralparese

<sup>33</sup> Autismus-Spektrum-Störung

*sundheitlichen Gründen, altershalber oder aufgrund veränderter Lebensumstände zunehmend zur (Über)Belastung.“*

*„Unser Team leistet Tag für Tag hochqualifizierte Begleitungsarbeit. Um dies in Zukunft weiter zu gewährleisten sind wir auf einen qualitativ und quantitativ angemessenen Mitarbeiterstab angewiesen.“*

**6.4** Der vom Beschwerdeführer geltend gemachte erhöhte Betreuungs- und Pflegebedarf wird von der Vorinstanz nicht bestritten. Sie begründet die Ablehnung der Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage (bzw. der Ausrichtung eines Betreuungszuschlags) mit der finanziellen Situation im Kanton Bern und der Notwendigkeit einer (starren) Obergrenze bzw. Ausgabenbarriere von 103%, von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden könne. Was damit gemeint ist, ergibt sich aus dem Schreiben vom 21. November 2016 an den Beschwerdeführer. Darin nennt die Vorinstanz die Ausnahmekriterien für die Gewährung von Betreuungszuschlägen wie etwa die Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal) sowie die Schaffung von Plätzen im Rahmen der Gesamtstrategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungssituationen (KBS)“.

**6.5** Der Argumentation der Vorinstanz kann aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden: Die massgebenden Rechtsgrundlagen (SHG, StBG, SHV; vgl. Erwägung 4 hievor) sehen weder die Möglichkeit der Abweisung von Staatsbeitragsgesuchen aufgrund fehlender kantonaler Mittel noch die restriktiven Kriterien der Vorinstanz für die Gewährung von Staatsbeiträgen vor. Bei diesen Kriterien scheint es sich lediglich um die Praxis der Vorinstanz zu handeln, sie stellen jedoch keine eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen bzw. die Abweisung von Staatsbeitragsgesuchen dar. Massgebend für die Beurteilung von Staatsbeitragsgesuchen sind vielmehr die Grundlagen im SHG, der SHV und im StBG, wonach der Kanton grundsätzlich alle Kosten abzugelten hat, die einem Leistungserbringer aus der wirtschaftlichen und gesetzeskonformen Erfüllung der ihm vom Kanton übertragenen Aufgaben entstanden sind und die nicht anderweitig abgedeckt werden (vgl. insbesondere Erwägung 5.2 hievor).

Sodann berechtigt der qualitativ und quantitativ erhöhte Betreuungsbedarf bei den aktuell betreuten Klientinnen und Klienten auch gemäss Leistungsvertrag 2017 ausdrücklich zur Geltendmachung von Betreuungszuschlägen. Vorliegend hat sich der Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen unbestrittenmassen sowohl in quantitativer Hinsicht als auch in qualitativer Hinsicht erhöht, indem einerseits ein Bedürfnis nach mehr Aufenthaltstagen in den Institutionen besteht, und andererseits insgesamt auch der Grad der Pflegebedürftigkeit gestiegen ist. Aufgrund dieser Erhöhung des Betreuungs- und Pflegebedarfs in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist der Beschwerdeführer, um dem veränderten

Bedürfnis der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen Rechnung tragen zu können und die ihm übertragenen kantonalen Aufgaben weiterhin gesetzeskonform erfüllen zu können, auf eine Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage und damit einhergehend auf einen höheren Bestand an Fachpersonal angewiesen. Daher ist die Auslastung der Aufenthaltstage anhand des veränderten Bedarfs neu festzusetzen. Ebenfalls wird der Mindeststellenplan zu überprüfen und neu festzulegen sein, wobei ein notwendiger zusätzlicher Personalaufwand unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vom Kanton abzugelten ist.

Abschliessend ist festzuhalten, dass selbst die Anwendung der von der Vorinstanz entwickelten restriktiven Kriterien für die Gewährung von Staatsbeiträgen zu keinem anderen Ergebnis führt: Einerseits ist die Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben wie beispielsweise der Mindeststellenplan und IVSE-Fachpersonal ein Kriterium der Vorinstanz für die Gewährung von Betreuungszuschlägen (vgl. Schreiben der Vorinstanz vom 21. November 2016). Der Beschwerdeführer hat mehrmals nachvollziehbar dargetan, dass er aufgrund eines dauerhaft erhöhten Pflege- und Betreuungsbedarfs von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern auf eine Erhöhung der Auslastung der Aufenthaltstage und auf mehr (Fach-)Personal angewiesen ist. Die Vorinstanz bestreitet diese Vorbringen grundsätzlich nicht. Es ist nicht ersichtlich, weshalb vorliegend das Kriterium der qualitativen Erfüllung von Mindestvorgaben nicht erfüllt sein soll, ist doch der konkrete Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen massgebend für den Mindeststellenplan, die Ausrichtung von Betreuungszuschlägen und die Auslastung der Aufenthaltstage. Andererseits ist die Schaffung von KBS-Plätzen ein weiteres Kriterium der Vorinstanz für die Gewährung von Betreuungszuschlägen. Der Beschwerdeführer macht geltend, drei seiner Bewohner/-innen würden die Voraussetzungen für eine KBS-Anmeldung erfüllen. Die Vorinstanz hat diese Vorbringen nie bestritten. Indem der Beschwerdeführer diesen Bewohnern / Bewohnerinnen einen Platz bietet, müssen drei KBS-Plätze weniger geschaffen werden. Es kann jedoch nicht sein, dass der Kanton lediglich Zuschläge ausrichtet bei der Schaffung neuer KBS-Plätze, nicht jedoch beim Unterhalt bereits bestehender Aufenthaltsplätze. Der entsprechend hohe Betreuungs- und Pflegeaufwand von erwachsenen Behinderten, welche die Voraussetzungen für eine KBS-Anmeldung erfüllen, ist zwingend in die Festlegung der Auslastung der Aufenthaltstage sowie die Berechnung des Mindeststellenplans und des abzugeltenden Personalaufwands einzubeziehen.

## 7. Ergebnis

Die Vorinstanz hat zu Unrecht eine Erhöhung der Auslastung der budgetierten Aufenthaltstage abgewiesen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

## 8. Rückweisung zur Neubeurteilung

Kann auf die Beschwerde eingetreten werden, so entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise und mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück (Art. 72 Abs. 1 VRPG). Im Regelfall setzt die Beschwerdebehörde somit ihren Entscheid an die Stelle der angefochtenen Verfügung (reformatorischer Entscheid). Ausnahmsweise weist sie die Angelegenheit zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück (kassatorischer Entscheid). Eine solche Rückweisung ist zulässig, wenn besondere Gründe dafür sprechen, welche die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen, wie beispielsweise die Erforderlichkeit besonderer Fachkenntnisse, welche die Beschwerdebehörde nicht gleichermassen verfügbar machen kann wie die Vorinstanz.<sup>34</sup> Die im Rückweisungsentscheid aufgeführten Anordnungen sind sowohl für die Vorinstanz als auch für die Beschwerdeinstanz verbindlich.<sup>35</sup>

Um die ihm übertragenen Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe im Bereich erwachsene Behinderte entsprechend der gesetzlichen Grundlagen erfüllen zu können, ist der Beschwerdeführer darauf angewiesen, dass die Auslastung der Aufenthaltstage (wie auch der Mindeststellenplan und die Betreuungszuschläge) anhand der konkreten und dauerhaften Bedürfnisse seiner Bewohner und Bewohnerinnen berechnet wird. Aufgrund der benötigten besonderen Fachkenntnisse wird die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Die Vorinstanz wird in einem ersten Schritt den Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner im Jahr 2017 festzulegen haben. Anhand dieses Bedarfs wird sie in einem zweiten Schritt die erforderliche (Mehr-)Auslastung der im Leistungsvertrag 2017 budgetierten Aufenthaltstage zu bestimmen haben.

Aufgrund der Vorbringen des Beschwerdeführers muss davon ausgegangen werden, dass sich der Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen und somit auch die Auslastung der Aufenthaltstage (und der Mindeststellenplan) dauerhaft erhöht

---

<sup>34</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 Nrn 2 f.

<sup>35</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 72 N 4; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 191 Ziff. 3.d)

haben. Die Vorinstanz wird im Rahmen der Neubeurteilung festzulegen haben, wie gross diese Erhöhung jeweils ist.

## **9. Kosten**

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). Die Vorinstanz gilt vorliegend als unterliegende Partei. Ihr werden jedoch als Behörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettenschlagung 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). Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten, weswegen keine Parteikosten zu sprechen sind.

### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 22. September 2017 wird gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 31. August 2017 wird aufgehoben, und die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

### **IV. Eröffnung**

- Beschwerdeführer, per Einschreiben
- 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 3 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.