

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

Referenz: kr
2018.GEF.119

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 13. Februar 2019

in der Beschwerdesache zwischen

Wohngemeinschaft X.____,

Beschwerdeführerin

vertreten durch Fürsprecherin und Notarin Y.____



_____ gegen

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

Vorinstanz

betreffend Gesuche um einen Betreuungszuschlag für das Jahr 2018 für die Wohnheime in A.____ und B.____ sowie um Änderung des Angebots mit Platzzuschlag für das Jahr 2018 für das Wohnheim in B.____

(Verfügungen der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017)

I. Sachverhalt

1. Die Wohngemeinschaft X.____ (fortan: Beschwerdeführerin) bezweckt das Führen von psychiatrischen Wohngemeinschaften und erbringt Dienstleistungen im Bereich des Gesundheitswesens.¹ Die Beschwerdeführerin betreibt die Wohnheime „Wohngemeinschaft X.____“ in A.____ und „C.____“ in B.____.² Letzteres hat die Beschwerdeführerin am 1. Januar 2017 übernommen.

2. Mit Gesuchen vom 7. September 2017 beantragte die Beschwerdeführerin im Hinblick auf den Abschluss des Leistungsvertrags 2018

- für das **Wohnheim in A.____** einen **Betreuungszuschlag** in der Höhe von CHF 32'500.00.

Diesen Betreuungszuschlag begründete die Beschwerdeführerin mit Kosten für Leistungen an Dritte (Coaching infolge der Betriebsübernahme) in der Höhe von CHF 20'000.00 sowie Kosten für die elektronische Datenverwaltung (Klientenadministration) in der Höhe von CHF 12'500.00.³

- für das **Wohnheim in B.____** die **Änderung des Angebots** „Wohnen mit Beschäftigung“ zu „Wohnen ohne Beschäftigung“, einen **Platzzuschlag** in der Höhe von CHF 180'600.00 sowie einen **Betreuungszuschlag** in der Höhe von CHF 32'500.00.

Den Antrag auf Änderung des Angebots mit Platzzuschlag begründete die Beschwerdeführerin mit dem Bedarf nach Erweiterung ihres Angebots um 13 zusätzliche Plätze in der BS/TS⁴ sowie nach zusätzlicher ambulanter Betreuung; den Antrag auf Ausrichtung eines Betreuungszuschlags mit einem zeitlich begrenzten Personalmehraufwand infolge des Betriebszusammenschlusses (CHF 17'500.00 für Coaching durch externe Beratung sowie CHF 15'000.00 für den internen Ausbau des Klientenrapportwesens, Verwaltungsarbeiten und die Installation neuer Hard- und Software.⁵

3. Mit **Verfügung vom 18. Dezember 2017** wies die Vorinstanz das Gesuch um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 32'500.00 für das Wohnheim in A.____ 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 zur

¹ Vgl. Handelsregistereintrag der Beschwerdeführerin

² Vgl. <http://X./>, zuletzt besucht am 3. Dezember 2018

³ Gesuch vom 7. September 2017, im Entwurf Leistungsvertrag 2018 für das Wohnheim in A.____

⁴ Beschäftigung/Tagesstruktur

⁵ Gesuch vom 7. September 2017, im Entwurf Leistungsvertrag 2018 für das Wohnheim in B.____

- Schaffung von Wohnplätzen (mit Beschäftigung) im Rahmen der Gesamtstrategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungen (KBS)“,
- Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE⁶-Fachpersonal),
- Sicherstellung der Versorgung von notwendigen flankierenden Massnahmen,
- Umsetzung des Behindertenkonzepts und bereits durch das ALBA bewilligte Konzeptänderungen,
- Umsetzung der durch das ALBA bewilligten Vorhaben mit bereits vorliegender Finanzierungszusage (in der Regel im Zusammenhang mit Investitionsprojekten).

Das Gesuch vom 7. September 2017 um einen Betreuungszuschlag erfülle diese Kriterien nicht.⁷

4. Mit **Verfügung vom 18. Dezember 2017** wies die Vorinstanz auch die Gesuche um einen Platz- und Betreuungszuschlag für das Wohnheim in B.____ ab.

Zur Begründung verwies sie auf dieselben Kriterien wie in der Verfügung betreffend das Wohnheim in A.____ und führte aus, sie könne weder dem Gesuch für zwei zusätzliche Plätze für das Angebot „Ambulante Betreuung“ mit einem Platzzuschlag von insgesamt CHF 96'075.00 noch dem Gesuch für die Aufteilung des Angebotes „Wohnen mit Beschäftigung“ in „Wohnen ohne Beschäftigung“ und „Tagesstätte“ mit einem Platzzuschlag von CHF 84'525.00 noch dem Gesuch um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 32'500.00 entsprechen, da die genannten Kriterien nicht erfüllt seien.⁸

5. Mit **Beschwerde vom 14. Januar 2018** beantragte die Beschwerdeführerin sinngemäss die Aufhebung der Verfügungen der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017 und die Gutheissung ihrer Gesuche. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen auf, die Vorinstanz habe nach Durchführung einer Revision Auflagen gemacht und verlange auf den 1. Januar 2019 die Aufteilung des Angebots „Wohnheim mit Beschäftigung“ in die Sparten „Wohnheim ohne Beschäftigung“ und „Beschäftigung“. Das Kriterium „Stellenplan, IVSE-Fachpersonal“ sei erfüllt infolge der Zusammenführung und Weiterbildung der beiden Mitarbeiterteams, der innerbetrieblichen Einführung neuer Instrumente in der Klienten-Dokumentation in B.____ eines Coachings der Mitarbeiter sowie weiterführenden flankierenden Massnahmen zur Entwicklung der Mitarbeiter.

⁶ Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002

⁷ Verfügung vom 18. Dezember 2017 betreffend das Wohnheim in A.____

⁸ Verfügung vom 18. Dezember 2017 betreffend das Wohnheim in B.____

6. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,⁹ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Mit Instruktionsverfügung vom 31. Januar 2018 wies das Rechtsamt die Vorinstanz auf die ungenügende und nicht nachvollziehbare Begründung der angefochtenen Verfügungen hin und forderte sie auf, in der Beschwerdevernehmlassung die Entscheidungsgründe ausführlich darzulegen.

7. In ihrer **Beschwerdevernehmlassung vom 19. Februar 2018** beantragte die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie vorab auf die Erwägungen in den angefochtenen Verfügungen. Ergänzend hielt sie fest, alle für das Jahr 2018 eingegangenen Gesuche um Platz- und Betreuungszuschläge seien anhand der erwähnten Kriterien beurteilt worden. Die Mindeststellenplanvorgaben hätten sich nicht verändert und seien somit kein Änderungsstatbestand. Da sich die Grundleistung nicht verändert habe, müsse die Aufteilung des Angebots kostenneutral erfolgen.

8. Mit **Replik vom 20. April 2018** stellte und begründete die Beschwerdeführerin, nunmehr anwaltlich vertreten, folgende Rechtsbegehren:

1. Der Betreuungszuschlag für das Jahr 2018 für die Wohnheime in A.____ und B.____ in der Höhe von je Fr. 32'500.00 (Total 65'000.00) sei zu gewähren.
2. Dem Wohnheim in B.____ sei der Platzzuschlag für das Jahr 2018 von Fr. 180'600.00 zu gewähren.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge

9. Mit **Duplik vom 11. Juni 2018** beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, und begründete diesen Antrag.

10. Am 19. Juni 2018 beantragte die Beschwerdeführerin, es sei ihr eine Frist zur Einreichung einer weiteren Stellungnahme anzusetzen, da die Vorinstanz die angefochtenen Verfügungen erstmals in der Duplik begründet habe.

11. Mit **Triplik vom 30. Juli 2018** hielt die Beschwerdeführerin an ihren bisherigen Anträgen fest und nahm Stellung zur Duplik.

12. Mit **Quadruplik vom 26. September 2018** beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde vom 14. Januar 2018 sei vollumfänglich abzuweisen. Auf das erstmals in der Replik vorgebrachte und damit verspätete Rechtsbegehren um einen Platzzuschlag im Umfang von CHF 180'600.00 sei nicht einzutreten. Weiter nahm die Vorinstanz punktuell Stellung zu den

⁹ 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)

Ausführungen der Beschwerdeführerin. Weitergehend verwies sie auf ihre Duplik vom 11. Juni 2018.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten sind die beiden Verfügungen der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017. Diese Verfügungen sind gemäss Art. 28 StBG¹⁰, Art. 10 SHG¹¹ und Art. 44 HEV¹² i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG¹³ bei der GEF als in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Betreffen getrennt eingereichte Eingaben den gleichen Gegenstand, so kann die instruierende Behörde die Verfahren vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG). Wichtigste Richtschnur für den Entscheid über eine Vereinigung von Verfahren ist die Prozessökonomie. Die instruierende Behörde verfügt beim Entscheid über eine Vereinigung über einen grossen Ermessensspielraum. Als gleicher Gegenstand wird die gleiche Thematik verstanden. Aus der Vereinigung dürfen den Beteiligten keine bedeutenden Nachteile entstehen. In der Regel profitieren die Beteiligten jedoch von einer Vereinigung, weil der Prozessaufwand für das einzelne Verfahren kleiner wird.¹⁴

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin zwei Verfügungen der Vorinstanz, beide vom 18. Dezember 2017 und beide die Gewährung von Zuschlägen betreffend, mit einer Beschwerdeschrift angefochten. Beide Verfügungen beschlagen denselben Gegenstand und betreffen dieselben Verfahrensbeteiligten. Daher ist in einem Beschwerdeverfahren über die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügungen zu befinden.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin ohne weiteres zur Beschwerde befugt (Art. 65 Abs. 1 VRPG).

¹⁰ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

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

¹² Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

¹³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁴ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 17 Nrn. 1 und 5 f.; Art. 13 Nrn. 2 f.

1.4 Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit der Eröffnung oder Veröffentlichung des angefochtenen Akts und unter Beachtung der Formvorschriften von Artikel 32 zu erheben (Art. 67 VRPG). Sie bedarf zu ihrer Gültigkeit eines Antrags, der Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, einer Begründung sowie einer gültigen Unterschrift (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Antrag, Begründung und Unterschrift gehören zu den eigentlichen Gültigkeits- und Prozessvoraussetzungen. Mit dem Antrag bzw. dem Rechtsbegehren (und der Begründung) wird zugleich der Streitgegenstand festgelegt. Dem Antragserfordernis ist bereits Genüge getan, wenn sich aus dem Zusammenhang und unter Zuhilfenahme der Begründung sinngemäss ergibt, was anbegehrt wird. Auch an die Begründung werden praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt. Es reicht aus, wenn aus einem Rechtsmittel ersichtlich ist, inwiefern (in welchen Punkten und weshalb) der angefochtene Entscheid beanstandet wird.¹⁵

Vorliegend wurde die Beschwerde vom 14. Januar 2018 fristgerecht eingereicht (Art. 67 VRPG), enthält jedoch weder einen eigentlichen Antrag noch eine eigentliche Begründung. Sinngemäss lässt sich daraus aber ableiten, dass die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Verfügungen der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017 und die Gutheissung ihrer Gesuche vom 7. September 2017 verlangt; weil sich ihr Aufwand infolge der Zusammenführung der Wohnheime in B.____ und A.____ erhöht habe und Bedarf nach mehr Plätzen in der BS/TS bestehe. Zudem ist zu beachten, dass durch die ungenügende Begründung der angefochtenen Verfügungen vom 18. Dezember 2017 eine sachgerechte Anfechtung kaum möglich war (vgl. dazu Erwägung 8 hienach), weswegen an die Anträge und Begründung der Beschwerde entsprechend tiefere Anforderungen zu stellen sind. Daher erweist sich die Beschwerde vom 14. Januar 2018 auch als formgerecht im Sinne von Art. 32 VRPG.

Auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde vom 14. Januar 2018 wird eingetreten.

1.5 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. Streitgegenstand und Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Platz- und Betreuungszuschlägen

2.1 Umstritten und zu prüfen (Streitgegenstand) sind vorliegend die Gewährung von Betreuungszuschlägen von je CHF 32'500.00 für die Wohnheime in A. und B. sowie die Änderung des

¹⁵ Vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 Abs. 2 Nrn 12 f. und 15.

Angebots und die Gewährung eines Platzzuschlags von CHF 180'600.00 für das Wohnheim in B.____.

2.2 Die Beschwerdeführerin erbringt 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).

2.3 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 von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages oder Leistungsauftrages 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 SHV¹⁶).

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 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.¹⁷

Als Staatsbeiträge gelten finanzielle Beiträge, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt werden, ohne dass der Kanton eine direkte Gegenleistung 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

¹⁶ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹⁷ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel Rz. 162 f.

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). 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. Mit Betriebsbeiträgen werden Kosten gedeckt, die zur Erfüllung des Zwecks notwendig sind. Dazu zählen auch Kosten, die aufgrund von kantonalen Vorgaben und aus Leistungsverträgen anfallen (z. B. qualitative Auflagen oder Vorhalteleistungen).¹⁸ Investitionsbeiträge sind geldwerte Leistungen, mit denen bei den Empfängerinnen und Empfängern von Staatsbeiträgen dauerhafte Vermögenswerte mit Investitionscharakter begründet werden (Art. n12 Abs. 1 StBG). Werden Investitionsbeiträge gewährt, so sind in der Regel im Voraus der Höchstbetrag der kantonalen Leistung (Art. n12 Abs. 2 Bst. a StBG), der Höchstbetrag der anrechenbaren Kosten (Art. n12 Abs. 2 Bst. b StBG) und der anwendbare Beitragssatz (Art. n12 Abs. 2 Bst. c StBG) festzulegen.

2.4 Der Inhalt eines Leistungsvertrags richtet sich nach den Mindestvorgaben von Art. 13c Abs. 1 StBG. Beispielsweise müssen die zu erbringenden Leistungen und die verfolgten Ziele (Bst. a), die Bemessung der Staatsbeiträge (Bst. b) oder die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten (Bst. e) zwingend im Leistungsvertrag geregelt sein. Darüber hinaus können namentlich die Folgen einer Überdeckung oder einer Unterdeckung ebenfalls im Leistungsvertrag geregelt werden (Art. 13c Abs. 2 Bst. c StBG). Zusätzlich zu den Vorgaben gemäss der Staatsbeitragsgesetzgebung ist im Rahmen der Leistungsverträge sicherzustellen, dass die Leistungserbringer die erforderlichen Ausbildungs- und Praktikumsplätze zur Verfügung stellen (Art. 63 Abs. 1 SHG). Die Leistungsverträge regeln zudem, ob und unter welchen Bedingungen die Leistungen für die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger kostenlos oder kostenpflichtig sind (Art. 63 Abs. 2 SHG).

¹⁸ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) vom 28. Januar 2015, S. 11 Erläuterungen zu Art. 13

2.5 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).¹⁹

2.6 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. 13c Abs. 2 Bst. c StBG). 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, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben sind.²⁰ Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

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

¹⁹ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantons Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

²⁰ Pascal Coullery/Paul Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, a.a.O., 12. Kapitel, Rz. 144-147
Seite 9 von 29

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 ist ermächtigt, im Einvernehmen mit der Finanzdirektion Vorschriften zur Anrechnung der Eigenmittel zu erlassen (Art. 28 Abs. 3 SHV).

3. Anspruchs- und Ermessenssubventionen

3.1 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.²¹ 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.²² Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt.²³ 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.²⁴

3.2 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 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,²⁵ 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

²¹ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel, Rz. 171

²² BGE 110 Ib 397 E. 1

²³ René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, 1971, 169

²⁴ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel, Rz. 172

²⁵ Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 im Verfahren GEF.2013-0828, E. 3.4

Leistungen abgeltet 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.

4. Anspruch auf die Gewährung eines Betreuungs- und Platzzuschlages

4.1 Der Kanton hat der Beschwerdeführerin Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe im Bereich erwachsene Behinderte übertragen. Die Beschwerdeführerin verfügt über eine Betriebsbewilligung, behinderten Erwachsenen insgesamt 25 Wohnplätze und 28 Beschäftigungsplätze in den dazugehörigen Werkstätten anzubieten.²⁶ Die Beschwerdeführerin bringt (zumindest sinngemäss) vor, sie sei für die gesetzeskonforme Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben auf die Gewährung von Betreuungszuschlägen sowie die Änderung ihres Angebotes und die damit verbundene Gewährung eines Platzzuschlages angewiesen.

4.2 Die massgebenden gesetzlichen Grundlagen definieren die Begriffe „Platzzuschlag“ und „Betreuungszuschlag“ nicht. Zur Erläuterung können die aIVV²⁷ und das „Wohnheim-Kreisschreiben“ des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) aus dem Jahr 2007²⁸ beigezogen werden.

Gemäss Art. 106^{bis} Abs. 2 aIVV konnte Institutionen ein Platzzuschlag oder ein Betreuungszuschlag gewährt werden. Der Platzzuschlag wurde für neue Plätze ausgerichtet, sofern deren Bedarf aufgrund der Bedarfsplanung nachgewiesen war. Der Betreuungszuschlag wurde an Institutionen ausgerichtet, die ihre Leistung zweckmässig und wirtschaftlich erbrachten und Invalide betreuten, deren Gesundheitszustand sich seit dem Jahr 2000 nachweislich so verändert hatte, dass diese eine erheblich intensivere Betreuung benötigten.

Gemäss „Wohnheim-Kreisschreiben“ wurde ein Platzzuschlag gewährt, wenn eine bestehende Trägerschaft ab 2007 neue Plätze eröffnet hatte (Ziff. 9.3.2 Abs. 11 sowie Ziff. 11). Ein Betreuungszuschlag wurde bei ausgewiesenem erhöhtem Betreuungsbedarf gewährt (Ziff. 12).

²⁶ Vgl. Beschwerde vom 14. Januar 2018

²⁷ Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV; SR 831.201), Version in Kraft vom 1. August 2003 bis 31. Dezember 2007

²⁸ 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.

4.3 Platz- und Betreuungszuschläge stellen demnach Betriebsbeiträge dar. Sie dienen der Abgeltung von gebotenen erhöhtem Aufwand, der den Institutionen durch erhöhten Betreuungsbedarf oder durch die Schaffung neuer Plätze (bzw. den Ausbau bestehender Plätze) entstanden ist.

5. Kriterien der Vorinstanz

5.1 Die Vorinstanz begründet ihre Verfügungen vom 18. Dezember 2017 mit ihren Kriterien (vgl. I. Sachverhalt Ziffer 3 hievore) und bringt namentlich vor, die einheitlichen Beurteilungsgrundlagen sollten eine Gleichbehandlung der Leistungserbringer gewährleisten.²⁹ Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Schaffung einer einheitlichen Beurteilungsgrundlage sei zwar nachvollziehbar, jedoch sollte bei der Beurteilung jeder Fall einzeln beurteilt werden.³⁰

5.2 Dazu ist folgendes festzuhalten: Massgebend für die Beurteilung von Staatsbeitragsgesuchen sind die Grundlagen im SHG, der SHV und im StBG. Danach hat der Kanton grundsätzlich alle Kosten abzugelten, die einem Leistungserbringer aus der wirtschaftlichen und gesetzeskonformen Erfüllung der ihm vom Kanton übertragenen Aufgaben entstanden sind und die nicht anderweitig abgedeckt werden. Die massgebenden gesetzlichen Grundlagen sehen die restriktiven Kriterien der Vorinstanz für die Gewährung von Staatsbeiträgen nicht vor. Bei diesen Kriterien scheint es sich lediglich um die Praxis der Vorinstanz zu handeln. Sie können zwar herangezogen werden, um die gesetzlichen Grundlagen auszulegen, dürfen jedoch nicht anstelle des SHG, der SHV und des StBG verwendet werden.

6. Ausrichtung eines Betreuungszuschlags von CHF 65'000.00

6.1 Die Beschwerdeführerin beantragt je einen Betreuungszuschlag von CHF 32'500.00 für die Wohnheime in A.____ und B.____. Der Betreuungszuschlag setze sich zusammen aus Kosten für Leistungen an Dritte (Coaching durch externe Beratung, zeitlich begrenzter Personalmehraufwand infolge des Betriebszusammenschlusses) sowie Kosten für den internen Ausbau des Klientenrapportwesens und Verwaltungsarbeiten (Installation neuer Hard- und Software).³¹

Sie führt aus, sie habe das Wohnheim „C.____“ in B.____ aufgrund der Pensionierung des früheren Heimleiters übernommen. Nach der Übernahme habe sie massive Lücken bei der Führung des Heims festgestellt. Viele Abläufe seien nicht korrekt gewesen und gesetzliche Vorschriften

²⁹ Duplik vom 11. Juni 2018

³⁰ Triplik vom 30. Juli 2018

³¹ Vgl. Gesuche vom 7. September 2017 im Entwurf der Leistungsverträge 2018 für die Wohnheime in A.____ und B.____, Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

nicht eingehalten worden (so z.B. das ROES³²-System). Die Anwendung des ROES-Systems habe aufgezeigt, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des Wohnheims in B.____ viel tiefer eingestuft worden seien als diejenigen des Wohnheims in A.____. Auch habe es an Unternehmenskultur und Teambildung gefehlt. Zur Erfüllung der qualitativen Mindestanforderungen und im Rahmen der Umsetzung des Behindertenkonzepts sei eine Unternehmensberatung nötig gewesen. Die Unternehmensberaterin habe Schulungen und Coachings und wöchentliche Sitzungen durchgeführt, um die Mitarbeiter in beiden Wohnheimen zu integrieren. Ohne die Hilfe der Unternehmensberaterin wären die Probleme nicht zu bewältigen gewesen. Zudem hätten die minimal notwendige technische Ausstattung zur Erledigung der täglichen Arbeiten sowie ein Datenverarbeitungssystem gefehlt, weswegen im Wohnheim in B.____ ein neues elektronisches Datenverwaltungssystem eingeführt und übergreifend auch im Wohnheim in A.____ aufgebaut worden sei.³³

Das Wohnheim in B.____ habe von Grund auf neu aufgebaut werden müssen und sei dem Wohnheim in A.____ angepasst worden. Durch die Anpassung werde im Wohnheim in B.____ nun die gleiche Leistung angeboten. Früher seien die Klienten im Wohnheim in B.____ am Samstag jeweils nur vier Stunden und sonntags gar nicht betreut worden, nun würden sie sieben Tage in der Woche betreut.³⁴

Aufgrund der fehlenden Grundlagen im Wohnheim in B.____ seien im Wohnheim in A.____ Kosten für die wohnheimübergreifenden Schulungen und Integrationsmassnahmen entstanden. Die entsprechenden Aufwendungen entsprächen den Kriterien der Vorinstanz in allen Punkten.³⁵ Insbesondere das Kriterium „Stellenplan, IVSE-Fachpersonal“ sei erfüllt durch die Zusammenführung und Weiterbildung der beiden Mitarbeiterteams, der Einführung neuer Instrumente in der Klienten-Dokumentation in B.____, eines Coachings der Mitarbeiter sowie weiterführenden flankierenden Massnahmen zur Entwicklung der Mitarbeiter.³⁶

Die Missstände im Wohnheim in B.____ seien erst nach der Fusion ersichtlich geworden und hätten in allen Bereichen zu Mehraufwand geführt. Der Beschwerdeführerin könne nicht entgegen gehalten werden, dass es sich um die üblichen, selbst zu tragenden Risiken einer Fusion handle. Sie habe bei der Übernahme nicht unsorgfältig gehandelt, sondern versucht, einen langjährigen Betrieb vor der Schliessung zu bewahren. Aufgrund der limitierten Plätze in den Wohnheimen sollte es im Interesse des Kantons liegen, einen solchen Betrieb zu unterstützen.

³² Ressourcenorientiertes Einschätzungssystem für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich

³³ Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

³⁴ Triplik vom 30. Juli 2018

³⁵ Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

³⁶ Beschwerde vom 14. Januar 2018

Die Beschwerdeführerin habe vor der Übernahme nicht wissen können, dass solche Missstände herrschen würden. Bei einer Übernahme könne vom Funktionieren grundsätzlicher betrieblicher Prozesse ausgegangen werden. Das Fehlen der Klientendokumentationen der letzten zwei bis drei Jahre oder die fehlende Kontrolle der Medikamentenabgabe seien nicht zu erwarten gewesen. Erst durch die Arbeitsaufnahme habe die Beschwerdeführerin erkannt, dass viele Klienten in den Wohngemeinschaften über Tage nicht kontaktiert und kontrolliert worden seien und keine Betreuungsperson gehabt hätten. Zudem hätten Praktikanten unbegleitet gearbeitet und es habe teilweise kein diplomiertes Personal im Haus gehabt. Innerhalb der Teilbereiche im Wohnheim seien keine Rapporte geführt worden und es habe kein Austausch über Klienten zwischen den Teilbereichen stattgefunden. Diese und weitere Punkte seien bei einer vorgehenden Abklärung unmöglich zu erkennen gewesen. Ausserdem stehe auch die Vorinstanz als bewilligende Behörde in der Pflicht, einem Wohnheim erst dann eine Bewilligung auszustellen, wenn die gesamten Umstände stimmen würden.³⁷ Jedoch habe die Vorinstanz als Bewilligungsbehörde anscheinend über Jahre hinweg versäumt, das Wohnheim in B.____ periodisch zu prüfen und den heutigen Standards entsprechende Auflagen zu erlassen. Die Beschwerdeführerin benötige die Zuschläge, um die qualitativen Mindestanforderungen in beiden Wohnheimen sicherzustellen und das bewilligte Behindertenkonzept umsetzen zu können. Ansonsten wären die Mindestanforderungen nicht gewährleistet, der Betrieb würde den gesetzlichen Auflagen und der Betriebsbewilligung nicht genügen und die Heimbewohner erhielten die nötige Hilfe und Betreuung nicht.³⁸

6.2 Die Vorinstanz macht geltend, ein Betreuungszuschlag könne beantragt werden bei Ausdehnung des Leistungsvertrags und einer nachweislichen Erhöhung des anerkannten Aufwands. Sie prüfe die Anträge konsequent auf der Basis ihrer Kriterien. Betreffend die Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal) sei der Stellenplan an beiden Standorten in quantitativer und qualitativer Hinsicht erfüllt.³⁹ Die Mindeststellenplanvorgaben gegenüber den Vorjahren hätten sich nicht geändert und seien somit kein Änderungstatbestand.⁴⁰ Zudem habe die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf Anfrage hin mit Schreiben vom Januar 2017 auf die Möglichkeit eines Betreuungszuschlags bei Erhöhung des Stellenplans Betreuung aufmerksam gemacht und informiert, welche Unterlagen bis spätestens zum 30. September 2017 für die Prüfung des Betreuungszuschlags einzureichen wären. Solche Unterlagen seien jedoch nie bei der Vorinstanz eingegangen. Dementsprechend habe die Beschwerdeführerin ihre Gesuche vom 7. September 2017 nicht mit dem Stellenplan bzw. der Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben begründet, und die Vorinstanz habe für das Jahr 2018

³⁷ Triplik vom 30. Juli 2018

³⁸ Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

³⁹ Duplik vom 11. Juni 2018

⁴⁰ Beschwerdevernehmlassung vom 19. Februar 2018

keinen Betreuungszuschlag in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen Mindestvorgaben prüfen können und müssen. Die Beschwerdeführerin sei hierzu frühzeitig auf ihre Möglichkeiten hingewiesen worden und könne ihr Versäumnis nun nicht mittels Beschwerdeverfahren nachholen. Ihr Vorbringen betreffend die anspruchsvolle Klientel hätte sie der Vorinstanz in diesem Rahmen zur Prüfung vorlegen müssen.⁴¹ Weiter lägen keine besonderen, mit einem zusätzlichen Betrag abzugeltende Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung vor. Auch sei mit der Übernahme des Wohnheims in B. keine bereits durch die Vorinstanz bewilligte Konzeptänderung erfolgt, welche einen erhöhten Aufwand oder Betreuungsbedarf zur Folge gehabt hätte. Schliesslich liege auch kein von der Vorinstanz bewilligtes Projekt mit Finanzierungszusage vor.⁴²

Die Anwendung des ROES-Systems zur Einstufung der Bewohnerinnen und Bewohner sei Sache der Institutionen und werde von der Vorinstanz bei keiner Institution mit Betriebsbewilligung überprüft. Sodann sähen weder die Heimverordnung noch die dazumal geltenden qualitativen Betriebsbewilligungsstandards für Wohnheime noch die seit dem 1. Februar 2018 geltenden „Anforderungen zum Erhalt einer Betriebsbewilligung für Heime“ Vorgaben oder Minimalstandards betreffend die technische Ausstattung und das Datenverarbeitungssystem vor. Die Gestaltung der „Unternehmenskultur“ und „Teambildung“ liege in der Verantwortung der Institutionen und obliege nicht der Aufsicht der Vorinstanz. Mit einer Übernahme des Angebots bzw. dem Zusammenführen von zwei Betrieben kämen auch zwei Unternehmenskulturen zusammen. Ob die beiden Kulturen einigermaßen zusammenpassen würden, müsse vorgängig im Rahmen der Übernahme abgeklärt werden. In jedem Fall wären solche Aufwendungen jedoch mit dem bestehenden Leistungsvertrag abzudecken. Aus diesen Gründen seien keine Betreuungszuschläge zu gewähren.⁴³

Insgesamt habe die Vorinstanz den Eindruck, dass die Übernahme des Angebots und Leistungsvertrags des Wohnheims in B. einer sorgfältigeren Abklärung bedürftig hätte. Der Beschwerdeführerin sei von Beginn an kommuniziert worden, dass der Leistungsvertrag der Therapeutischen Wohngemeinschaft in B. unverändert, d.h. ohne Erhöhung des Leistungspreises bzw. der vereinbarten Leistungen, übernommen werden könne. Die Beschwerdeführerin sei mehrmals mündlich darauf hingewiesen worden, dass die Vorinstanz keine Mehrkosten übernehme. Die Beschwerdeführerin hätte vorgängig die Kosten der Übernahme klären müssen. Es sei ihr freigestellt gewesen, das Angebot zu übernehmen oder nicht.⁴⁴ Sie habe bereits mit E-Mail vom 14. April 2016 auf Fragen von Frau E.____ betreffend die Übernahme des Wohnheims in B. Stellung genommen. Aus der Mailanfrage von Frau E.____ gehe hervor, dass sie bereits Kenntnis

⁴¹ Quadruplik vom 26. September 2018

⁴² Duplik vom 11. Juni 2018

⁴³ Duplik vom 11. Juni 2018

⁴⁴ Duplik vom 11. Juni 2018

von der Vorgabe gehabt habe, dass der Leistungsvertrag übernommen werden könne, jedoch der bisherige Kostenrahmen bzw. die vereinbarten Leistungen nicht übertroffen werden dürften. Entsprechend habe die Beschwerdeführerin den Leistungsvertrag der Institution in B. per 1.1.2017 ohne grundlegende Änderungen übernommen. Die vorgängige Abklärung, ob der Betrieb tatsächlich kostenneutral weitergeführt werden könne, liege in der betrieblichen Verantwortung der Beschwerdeführerin. Die aus Sicht der Beschwerdeführerin bestehenden Missstände in der Organisation und Administration hätten vor der Übernahme bekannt sein können und müssen. Die Bestrebungen der Beschwerdeführerin, die beiden Wohnheime und Angebote administrativ und organisatorisch aneinander anzupassen, seien zwar löblich, würden aber keinen Anspruch auf einen höheren Staatsbeitrag begründen. Eine durch die Betreuung der Klientinnen und Klienten an sieben Tagen in der Woche allfällig entstehende (effektive und nachweisbare) Zunahme von Aufenthaltstagen könne innerhalb der Pauschale abgerechnet werden.⁴⁵

6.3 Die Beschwerdeführerin hat einen Anspruch auf die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags von CHF 65'000.00, soweit der Betreuungszuschlag im Rahmen einer zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung erforderlich ist für die gesetzeskonforme Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben.

Massgebende gesetzliche Grundlagen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben sind vorliegend unter anderen Art. 66a SHG und die 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 Fachpersonal gemäss diesen gesetzlichen Voraussetzungen festlegen (Art. 9 Abs. 2 HEV). Die Anstellung des Personals, sowie die Gewähr für die durch das Personal auszuführende fachgerechte Betreuung und Pflege der aufgenommenen Personen liegt jedoch in der Verantwortung der Institution (Art. 66a Abs. 1 Bst. c und d SHG). 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 Einschätzungssystem für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) bemessen.⁴⁶ Der MSP besagt also, wie viele Stellenprozente mindestens zur Deckung des Pflege-

⁴⁵ Quadruplik vom 26. September 2018

⁴⁶ Vgl. Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 im Verfahren GEF.2013-0828 E. 3.6

und Betreuungsbedürfnisses der Heimbewohner/-innen und somit zur gehörigen Erfüllung der übertragenen Aufgabe notwendig sind.

Dementsprechend sieht der Entwurf Leistungsvertrag 2018 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. Lohnerhöhungen, Bauprojekte etc. können nicht über einen Betreuungszuschlag finanziert werden.“* Auch gemäss den Kriterien der Vorinstanz sind Zuschläge zu gewähren, um qualitative Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal) erfüllen zu können.⁴⁷

Die Institutionen haben somit einen Anspruch auf Vergütung des fachlich notwendigen Personalaufwands im Umfang des MSP. Erhöht sich etwa 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.

6.4 Die Beschwerdeführerin macht u.a. geltend, sie habe infolge der nunmehr pflegestufengerechten und täglich gewährleisteten Betreuung der Bewohner und Bewohnerinnen im Wohnheim in B.____ einen dauerhaft höheren Aufwand als der frühere Heimleiter, der nicht alle Aufgaben gesetzeskonform erfüllt habe.

Wäre dieser Mehraufwand erforderlich für die gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung und entsprechend belegt, so wäre er grundsätzlich und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips abzugelten. Mit Schreiben vom 10. Januar 2017 hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf die Möglichkeit hingewiesen, per 30. September 2017 erneut ein Gesuch um einen Betreuungszuschlag für die Erhöhung des Stellenplans Betreuung einzureichen. Dazu müsse sie ihr vorgängig entsprechende Unterlagen (ROES-Einreihung der Bewohnenden, Ist-Stellenplan Betreuung sowie Lohnangaben der Mitarbeitenden gemäss BERESUB) zustellen. Die Beschwerdeführerin hat diese Unterlagen jedoch nicht vollständig eingereicht. Sie belegt keine Erhöhung des MSP, sondern begründet den Betreuungszuschlag mit Auslagen für Unternehmensberatung und Coaching sowie den Kosten für ein neues Datenverarbeitungssystem bzw. für ein internes Klientenrapportsystem.

⁴⁷ Vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 12. Dezember 2017 sowie Rundschreiben der Vorinstanz vom August 2017

Die geltend gemachten Mehrkosten von CHF 65'000.00 für die Unternehmensberatung und das Datenverarbeitungssystem stellen eine einmalige Ausgabe und nicht einen dauerhaften Mehraufwand dar. Solche Mehrkosten sind grundsätzlich von der Institution selber zu tragen bzw. im Rahmen der bereits erhaltenen Staatsbeiträge zu finanzieren und können nicht mit einem (Betreuungs-)Zuschlag abgegolten werden. In solchen Fällen ist die Ausrichtung eines Zuschlags nur ausnahmsweise denkbar, wenn die Institution belegen kann, dass sie für die gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung zwingend auf einen entsprechenden Zuschlag angewiesen ist und eine anderweitige Finanzierung nicht möglich ist.

Vorliegend ist die diesbezügliche Argumentation der Beschwerdeführerin durchaus nachvollziehbar und plausibel. Offenbar musste sie nach der Übernahme des Wohnheims in B.____ zwingend etliche Verbesserungen und Neuerungen vornehmen. Die (zeitlich begrenzte) Unternehmensberatung und das Coaching haben ihren Zweck erfüllt. Ein elektronisches Datenverarbeitungs- und Klientenrapportsystem ist in der Regel auch ohne entsprechende Vorgaben oder Minimalstandards erforderlich, um zwei Wohnheime führen zu können. Somit bestehen gute Gründe, der Beschwerdeführerin zumindest einen Teil der angefallenen Mehrkosten zu ersetzen, sofern sie diese nicht durch eigene Mittel oder anderweitig finanzieren kann (was von der Beschwerdeführerin noch zu belegen wäre).

Nicht gefolgt werden kann demgegenüber der Argumentation der Vorinstanz, wonach sich die Beschwerdeführerin vorgängig verpflichten musste, das Wohnheim in B.____ zu den Bedingungen des vormaligen Leistungsvertrags zu übernehmen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist stets der aktuelle Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und der dadurch gebotene Aufwand der Leistungserbringerin Ausgangspunkt für die Bestimmung der Höhe der auszurichtenden Staatsbeiträge. Daher ist auch die Einstufung der Pflegebedürftigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner massgebend, auch wenn die Vorinstanz die Anwendung des ROES-Systems im Einzelfall nicht überprüft.

7. Änderung des Angebots und Platzzuschlag von CHF 180'600.00 (Wohnheim in B.____)

7.1 Argumentation

7.1.1 Mit Gesuch vom 7. September 2017 beantragte die Beschwerdeführerin für das Wohnheim in B.____ eine **Änderung des Angebots**: Das bisherige Angebot „Wohnen mit Beschäftigung“ (15 Plätze) sollte zugunsten eines neuen Angebots „Wohnen ohne Beschäftigung“ (13 Plätze) aufgehoben werden. Zudem sollten neu 23 (statt wie bisher 10) Plätze BS/TS angeboten werden.

Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, im November 2016 habe die Vorinstanz eine Betriebsbewilligung für beide Wohnheime mit insgesamt 25 Wohnplätzen und den dazugehörigen Werkstätten mit insgesamt 28 Beschäftigungsplätzen ausgestellt. In den Jahren 2016 und 2017 habe die Beschwerdeführerin im Hinblick auf den Abschluss der Leistungsverträge 2017 und 2018 die Änderung ihres Angebots „Wohnheim mit Beschäftigung“ in das Angebot „Wohnheim ohne Beschäftigung“ sowie „Tagesstruktur/Beschäftigung“ beantragt. Die Vorinstanz habe diese Anträge jedoch stets abgelehnt. Im Jahr 2017 habe die Vorinstanz nach Durchführung einer Revision Auflagen gemacht, unter anderem verlange sie auf den 1. Januar 2019 die Aufteilung des Angebots „Wohnheim mit Beschäftigung“ in die Sparten „Wohnheim ohne Beschäftigung“ und „Beschäftigung“.⁴⁸ Entsprechend dieser Auflage werde im Wohnheim in B.____ neu nur „Wohnen ohne Beschäftigung“ angeboten. Jedoch müsse berücksichtigt werden, dass einerseits nun selbständig lebende ehemalige Klienten des Wohnheims das Angebot „Beschäftigung Tagesstätte“ (BS/TS) weiterhin besuchen und andererseits im Wohnheim wohnende, aber auswärts arbeitende Personen häufig zusätzlich eine ambulante Therapie benötigen würden, da die Beziehungen durch den Aufenthalt im „Wohnen ohne Beschäftigung“ gefestigt worden seien. Sie rechne mit maximal 5 Stunden ambulanter Betreuung pro Woche. Über 48 Kalenderwochen gerechnet ergebe das bei 2 bis 3 Klienten ca. 900 ambulante Betreuungsstunden. Daher müsse die ambulante Betreuung ausgebaut werden. Wo die ambulante Betreuung zunehme, würden die stationären Plätze reduziert.⁴⁹

Die Übernahme des Wohnheims in B.____ habe die Trennung in Wohnheime ohne Beschäftigung (WoB) und Wohnheime mit Beschäftigung (WmB) ermöglicht. Eine Trennung verkürze betriebsinterne Arbeitsprozesse und entlaste finanziell das Wohnheim. Zudem hätten auch weitere Klienten die Möglichkeit, ausserhalb des Wohnheimes zu arbeiten. Die Beschwerdeführerin sei bemüht, in den Wohnheimen ein umfassendes, den Klientenbedürfnissen entsprechendes Angebot zu leisten. Die ambulante Behandlung sei ein grosses Bedürfnis, Klienten würden gerne vermehrt dieses Angebot in Anspruch nehmen. Deshalb bestehe ein erhöhter Bedarf an einer ambulanten Betreuung.⁵⁰

7.1.2 Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, am 21. August 2017 habe die Abteilung Finanzen der Vorinstanz die Beschwerdeführerin überprüft. Im Prüfbericht vom 15. März 2018 werde unter anderem festgehalten, dass die Institution keine Kostenrechnung führe. Sie sei daher aufgefordert worden, den Wohnbereich und den Arbeits-/Beschäftigungsbereich mittels Kostenrechnung zu trennen. Weiter habe die Vorinstanz mit E-Mail vom 30. Januar 2018 alle

⁴⁸ Beschwerde vom 14. Januar 2018

⁴⁹ Gesuch vom 7. September 2017 (im Entwurf Leistungsvertrag 2018 für das Wohnheim in B.____); Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

⁵⁰ Triplik vom 30. Juli 2018

Institutionen mit einer Betriebsbewilligung über die neuen, bis zum 31. Januar 2019 umzusetzenden Anforderungen zum Erhalt einer Betriebsbewilligung informiert.⁵¹ Im Prüfbericht vom 15. März 2018 habe die Vorinstanz einzig die Trennung der beiden Bereiche mittels Kostenrechnung verlangt, nicht jedoch die Trennung des Angebots „Wohnen mit Beschäftigung“ in die Angebote „Wohnen ohne Beschäftigung“ und „Beschäftigung / Tagesstätte“. Auch habe die Vorinstanz keine Auflage gemacht, bis zum 1. Januar 2019 das Betriebskonzept umzusetzen. Falls die Beschwerdeführerin die Umsetzung der Anforderungen zum Erhalt einer Betriebsbewilligung angesprochen habe, so betreffe dies die am 30. Januar 2018 an alle Wohnheime verschickte Information über das Überprüfungsprozedere der neuen Betriebsbewilligungsstandards. Aufwendungen für die Einführung einer Kostenrechnung seien mit dem bestehenden Leistungsvertrag abzudecken und würden nicht separat abgegolten. Anderen Institutionen seien dafür ebenfalls keine zusätzlichen Mittel zugesprochen worden.⁵²

7.1.3 Die Beschwerdeführerin beantragt sodann die Ausrichtung eines **Platzzuschlags von CHF 180'600.00**. Dieser setze sich zusammen aus Kosten von **CHF 84'525.00** für **BS/TS** (Zuschlag pro Platz CHF 6'502.00) sowie **CHF 96'075.00** für die **ambulante Betreuung** (Zuschlag pro Platz CHF 107.00).⁵³ Gemäss den Kriterien der Vorinstanz werde ein Platzzuschlag zur Schaffung von Wohnplätzen im Rahmen des KBS sowie zur Umsetzung für vom ALBA bewilligte Vorhaben gewährt. Diese Kriterien erfülle die Beschwerdeführerin. Um den Klienten ohne Abstriche und Nachteile eine umfassende Dienstleistung anbieten zu können und den gesetzlichen Auflagen gerecht zu werden, sei ein Platzzuschlag von insgesamt CHF 180'600.00 zwingend nötig.⁵⁴ Da die Vorinstanz aufgrund des ROES-Systems nicht verpflichtet sei, Informationen über einzelne Klienten einzuholen, habe sie unzutreffende Informationen. Im Wohnheim in B.____ würden schwierige, psychotische, suizidgefährdete und verwahrloste Klienten betreut. Diese hätten zuvor vorwiegend alleine oder in einer Vierer-Wohngemeinschaft in Aussenwohnungen gelebt. Bei der Übernahme des Betriebes sei die Betreuung bedürfnisgerecht angepasst worden. Obwohl kein vom Kanton genehmigtes Konzept (KBS Konzept) vorliege, betreue sie somit Klienten in diesem oder ähnlichen Bereich.⁵⁵

7.1.4 Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, ein Platzzuschlag könne bei einer Ausdehnung des Leistungsvertrags für neue Plätze, die eine Institution bereitstelle, beantragt werden. Die Vorinstanz prüfe die Anträge konsequent auf der Basis ihrer Kriterien. Diese Überprüfung ergebe was folgt: Die kantonale Strategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungen“ (KBS) ziele darauf ab, für Personen im Kanton Bern mit dem

⁵¹ Duplik vom 11. Juni 2018

⁵² Duplik vom 11. Juni 2018

⁵³ Gesuch vom 7. September 2017, im Entwurf Leistungsvertrag 2018 Wohnheim in B.____(nicht unterzeichnet),

⁵⁴ Replik der Beschwerdeführerin vom 20. April 2018

⁵⁵ Triplik vom 30. Juli 2018

anspruchsvollsten Bedarf einen geeigneten Heimplatz zu finden. Zielgruppe dieser Plätze seien erwachsene Menschen mit einem ausserordentlich hohen Betreuungsbedarf aufgrund der Schwere ihrer Behinderung und/oder äusserst anspruchsvollen Verhaltensweisen (erhebliche Selbst- und/oder Fremdgefährdung). Die Bereitstellung eines solchen Angebots setze ein entsprechendes Konzept gemäss „Strategie und Konzept zur Gewährleistung der Versorgung bei äusserst anspruchsvollen Platzierungen von Menschen mit Behinderungen« voraus. Die Vorinstanz verfüge weder über ein vom Kanton genehmigtes KBS-Konzept noch betreue sie Menschen der entsprechenden Zielgruppe, weswegen kein Platzzuschlag gewährt werden könne. Bei dem zusätzlich für den Leistungsvertrag 2018 beantragten Angebot „Ambulante Betreuung“ handle es sich um ein neues Angebot. Die Einführung eines neuen Angebots werde lediglich mit einem Platzzuschlag abgegolten, wenn hierfür ein erhöhter Bedarf bestehe. Andernfalls übernehme der Kanton keine Mehrkosten. Vorliegend habe aus versorgungstechnischer Sicht und von Seiten der Vorinstanz kein Bedarf an der Schaffung von neuen ambulanten Plätzen bestanden.⁵⁶ Folglich hätte die Aufteilung des Angebots bzw. die Umwandlung von stationären Plätzen in Betreuungsstunden kostenneutral erfolgen müssen, da sich die Grundleistung nicht verändert habe.⁵⁷ In der Quadruplik schliesslich beantragt die Vorinstanz, auf das deutlich verspätete Rechtsbegehren um einen Platzzuschlag im Umfang von CHF 180`600.00, von der Beschwerdeführerin erstmals vorgebracht mit Replik vom 20. April 2018 als Rechtsbegehren Nr. 2, sei nicht einzutreten. Weiter entspreche die Argumentation zur Aufteilung des Angebotes „Wohnen mit Beschäftigung“ und die damit verbundene Schaffung von 13 zusätzlichen Beschäftigungsplätzen nicht dem Anliegen der Vorinstanz. Bei der von der Vorinstanz angeregten Aufteilung gehe es um eine rein finanzielle Aufteilung der Kosten in die Kostenträger „Wohnen“ und „Beschäftigung/Tagesstätte“ bzw. um die Erstellung einer Kostenrechnung. Hierzu sei lediglich eine buchhalterische Systemumstellung notwendig, welche den Arbeitsalltag der Betreuung von Menschen mit Behinderungen nicht tangiere. Der Aufwand der Beschwerdeführerin verändere sich durch die Erstellung des Kostenträgers nicht, weshalb auch dadurch kein Anspruch auf einen Staatsbeitrag begründet werde.⁵⁸

7.2 Betreffend den Nichteintretensantrag in der Quadruplik ist folgendes festzuhalten: Die Beschwerdeführerin hat den Platzzuschlag in der Höhe von CHF 180`600.00 bereits mit Gesuch vom 7. September 2017 beantragt und begründet.⁵⁹ Der Nichteintretensantrag der Vorinstanz in der Quadruplik, basiert daher auf einer falschen Annahme und ist abzuweisen.

7.3 Betreffend die Änderung des Angebots macht die Beschwerdeführerin einerseits geltend, die Trennung des Angebots sei von der Vorinstanz mittels Auflage, umsetzbar bis am

⁵⁶ Duplik vom 11. Juni 2018

⁵⁷ Beschwerdevernehmlassung vom 19. Februar 2018

⁵⁸ Quadruplik vom 26. September 2018

⁵⁹ Vgl. Leistungsvertrag 2018 Wohnheim in B.____ (nicht unterzeichnet), Eingabe vom 7. September 2017

1. Januar 2019, verlangt worden. Dazu ist folgendes festzuhalten: Am 21. August 2017 führte die Vorinstanz bei der Beschwerdeführerin eine Prüfung durch. Im entsprechenden Prüfbericht vom 15. März 2018 hielt die Vorinstanz fest, die Beschwerdeführerin führe keine Kostenrechnung, obwohl sie mehrere Angebote anbiete. Die Vorinstanz erliess daher gegenüber der Beschwerdeführerin die ab 1. Januar 2019 umzusetzende Auflage, den Wohn- und den Arbeits-/Beschäftigungsbereich mittels Kostenrechnung zu trennen und gesondert darzustellen. Weiter hatte die Vorinstanz mit E-Mail vom 30. Januar 2018 die Institutionen im Erwachsenenbereich im Kanton Bern informiert über die auf den 1. Februar 2018 in Kraft tretenden überarbeiteten Anforderungen zum Erhalt einer Betriebsbewilligung im Alters-, Behinderten- und Suchtbereich, umzusetzen bis 31. Januar 2019. In der E-Mail vom 30. Januar 2018 verlinkt war das Dokument „Anforderungen zum Erhalt einer Betriebsbewilligung für Heime“⁶⁰.

Demnach hat die Vorinstanz nicht die *tatsächliche* Aufteilung des Angebots der Beschwerdeführerin, sondern die (rein buchhalterische) Aufteilung der Kosten verlangt. Weder aus dem Prüfbericht vom 15. März 2018 noch aus der E-Mail vom 30. Januar 2018 geht hervor, dass die Beschwerdeführerin auf den 1. Januar 2019 ihr Angebot hätte ändern müssen. Für eine rein buchhalterische Trennung kann kein Platzzuschlag gewährt werden, da weder ein neuer Platz geschaffen noch ein bestehender Platz ausgebaut wird und somit kein platzbedingter erhöhter Aufwand entsteht. Insoweit ist der Vorinstanz zuzustimmen, wobei die Beschwerdeführerin auch gar keinen Platzzuschlag für die buchhalterische Trennung der Angebote WmB und WoB verlangt hat.

7.4 Andererseits bringt die Beschwerdeführerin vor, es bestehe ein **Bedarf an einer Änderung bzw. Erweiterung ihres Angebots**, weswegen sie auch Anspruch auf einen Platzzuschlag habe.

Die Vorinstanz erhebt und analysiert regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten. Sie plant gestützt auf die Bedarfsanalyse die Leistungsangebote und erarbeitet umfassende Leitbilder. Sie berücksichtigt dabei die Planungsgrundlagen, Berichte und Daten der Gemeinden und der Leistungserbringer (Art. 59 SHG i.V.m. Art. 11 OrV GEF). Dem Kanton obliegt die zentrale Steuerungsverantwortung, d. h., er steuert die Angebote in den einzelnen Wirkungsbereichen (Art. 6 Abs. 1 SHG). Die GEF als operative kantonale Behörde hat die für die Steuerung erforderlichen Massnahmen zu treffen. Dazu gehören in erster Linie die regelmässige Erhebung und Analyse des Bedarfs, die Planung der Angebote und die Erarbeitung von umfassenden Leitbildern. Wesentliche Grundlagen für diese Steuerungsinstrumente liefern die Gemeinden und die Leistungserbringer. Selbstverständlich kann sich die GEF dabei auch noch

⁶⁰ Einsehbar unter: https://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/formulare/wohnheime.asse-tref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Formulare_Bewilligungen_Gesuche/Anforderungen_Erhalt_Betriebsbewilligung_Heime/Anforderungen_zum_Erhalt_einer_Betriebsbewilligung_d.pdf

auf andere Grundlagen, beispielsweise auf solche von Fachorganisationen, abstützen. Die Planungen und Leitbilder haben Aufschluss zu geben über Angebote, Standards, Massnahmen, personelle Auswirkungen und Kostenfolgen usw. Die vom Regierungsrat gemäss Art. 13 SHG zu genehmigenden Planungen und Leitbilder müssen diesen Anforderungen genügen.⁶¹

Massgebend für die Beurteilung der Frage, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Änderung ihres Angebotes mit Platzzuschlag hat, ist demnach der aktuelle und konkrete Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Daher hat die Vorinstanz zu prüfen, ob seitens der Leistungsempfängerinnen und -empfänger das Bedürfnis besteht, anstatt das Angebot „Wohnen mit Beschäftigung“ vermehrt die Angebote „Wohnen ohne Beschäftigung“ und „Beschäftigung Tagesstruktur“ zu nutzen. Vorliegend hat die Vorinstanz weder den Antrag der Beschwerdeführerin auf Änderung des Angebots mit Platzzuschlag geprüft noch eine eigentliche Abklärung vorgenommen, ob ein zusätzlicher Bedarf an ambulanter Betreuung bzw. an BS/TS besteht. Die Abweisung des Antrags auf Änderung des Angebots mit Platzzuschlag rechtfertigt die Vorinstanz erst nachträglich in der Duplik und Quadruplik mit den nicht näher begründeten Argumenten, dies entspreche nicht ihren Anliegen bzw. aus versorgungstechnischer Sicht und von ihrer Seite habe kein Bedarf an der Schaffung von neuen ambulanten Plätzen bestanden.

Diese Begründung erfolgt nicht nur zu spät, sondern genügt auch den Anforderungen an eine aktuelle und konkrete Bedarfsanalyse nicht. Die Bedarfsanalyse ist durch die Vorinstanz nachzuholen. Dabei wird sie die (plausible) Argumentation der Beschwerdeführerin, an der ambulanten Therapie bestehe ein grosser Bedarf, zu berücksichtigen und eingehend zu prüfen haben.

7.5 Betreffend das Argument der Beschwerdeführerin, sie betreue im Wohnheim in B.____ auch ohne KBS Konzept schwierige, psychotische, suizidgefährdete und verwahrloste Klienten, ist folgendes festzuhalten: Die Schaffung von KBS-Plätzen ist ein weiteres Kriterium der Vorinstanz für die Gewährung von Betreuungszuschlägen. Die Angaben der Beschwerdeführerin wurden von der Vorinstanz weder bestritten noch widerlegt und bedürfen einer näheren Prüfung. Indem die Beschwerdeführerin diesen Bewohnern einen Platz bietet, müssen anderweitig weniger KBS-Plätze geschaffen werden. Es kann 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

⁶¹ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat SHG vom 20. Dezember 2000, S. 16, Erläuterungen zu Art. 9 SHG

zwingend in die Berechnung des Mindeststellenplans und des abzugeltenden Personalaufwands einzubeziehen. Die Beschwerdeführerin ihrerseits ist aufzufordern, ein KBS Konzept einzureichen.

8. Begründungspflicht (Rechtliches Gehör)

8.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV⁶² sowie Art. 26 Abs. 2 KV⁶³ haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist eine grundlegende Verfahrensgarantie und dient der Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Im kantonalen Verwaltungsverfahren kommen diesbezüglich zudem die Normen der Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung.⁶⁴

Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Ihren Umfang bestimmt in erster Linie das kantonale Recht. Nach bernischem Verfahrensrecht muss eine Verfügung dementsprechend ausdrücklich die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe, auf die sie sich stützt, enthalten (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung eines Verwaltungsakts muss nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung so abgefasst sein, dass die Betroffenen ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Das ist nur möglich, wenn sich sowohl die Betroffenen als auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde kann sich zwar auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken, jedoch muss sich aus der Gesamtheit der Begründung ergeben, weshalb sie einem Parteistandpunkt nicht folgen konnte. Auch eine knappe Begründung muss verständlich sein. Je komplexer oder umstrittener ein Sachverhalt ist, je stärker ein Verwaltungsakt in die individuellen Rechte eingreift und je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist, desto ausführlicher und differenzierter muss auch die Begründung ausfallen. Der Entscheid über eine umstrittene Ausnahme verlangt mehr Begründungsaufwand als ein unbestrittenes Gesuch. Die Auslegung von unbestimmten Gesetzesbegriffen und die Ermessensbetätigung müssen so erklärt werden, dass sie nachvollziehbar sind. Einschneidende oder stark belastende Verwaltungsakte bedürfen einer sorgfältigen Begründung, namentlich wenn sie Strafcharakter haben oder sich auf die wirtschaftliche Existenz auswirken. Weicht die Behörde von den Angaben einer betroffenen Person in einem Gesuch oder einer Selbstdeklaration ab, so ist sie dafür eine Erklärung schuldig. Ist der Sachverhalt

⁶² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁶³ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

⁶⁴ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N 1

umstritten, hat die Behörde anzugeben, wie sie die Beweislage gewürdigt und auf welche Darstellung sie abgestellt hat.⁶⁵ Ungenügend oder gar nicht begründete Verwaltungsakte sind nicht nichtig, sondern anfechtbar. Grundsätzlich führt eine Verletzung der Begründungspflicht, die zugleich einen Verstoss gegen den Gehörsanspruch bedeutet, zur Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes. Insbesondere wenn es darum geht, unterlassene Abklärungen, Prüfungen und Gewichtungen nachzuholen, ist die Rückweisung die Regel. Das (erstmalige) Ausschöpfen eines relativ erheblichen Beurteilungsspielraums ist im Allgemeinen ebenfalls Sache der verfügenden Behörde und nicht der Rechtsmittelinstanz. Nach der bundesgerichtlichen und der verwaltungsgerichtlichen Praxis kann eine Gehörsverletzung von der oberen Instanz geheilt werden, wenn dieser hinsichtlich der interessierenden Frage die gleiche Überprüfungsbefugnis zukommt. Für die Betroffenen darf daraus kein Nachteil resultieren. Werden die Entscheidungsgründe erst im Rechtsmittelverfahren ausführlich dargelegt, kann dies ein Recht auf Replik begründen. Eine mangelhafte Begründung kann ferner im Kostenpunkt berücksichtigt werden.⁶⁶

8.2 Vorliegend enthalten die angefochtenen Verfügungen vom 18. Dezember 2017 eine rudimentäre Sachverhaltsdarstellung (Erwägung 1), die Angabe von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen (Erwägungen 2 und 3), eine abschliessende Auflistung von Ausnahmefällen, in denen nach Auffassung der Vorinstanz Zuschläge gewährt werden können (Erwägung 4), die eigentliche Begründung (Erwägung 5) sowie die Gebührenfestsetzung (Erwägung 6).

Die Begründung der Verfügung betreffend das Wohnheim in A.____ beschränkt sich auf den folgenden Satz:

„Das ALBA kann Ihrem Gesuch um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 32'500.- leider nicht entsprechen, da es die oben genannten Kriterien nicht erfüllt.“

Die Begründung der Verfügung betreffend das Wohnheim in B.____ lautet wie folgt:

„Das ALBA kann Ihrem Gesuch für 2 zusätzliche Plätze für das Angebot „Ambulante Betreuung“ mit einem Platzzuschlag von insgesamt CHF 96'075.- leider nicht entsprechen, da es die oben genannten Kriterien nicht erfüllt.“

„Dem Gesuch für die Aufteilung des Angebotes „Wohnen mit Beschäftigung“ in „Wohnen ohne Beschäftigung“ und „Tagesstätte“ mit einem Platzzuschlag von CHF 84'525.- kann leider ebenfalls nicht entsprochen werden.“

„Das ALBA kann Ihrem Gesuch um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 32'500.- leider nicht entsprechen, da es die oben genannten Kriterien nicht erfüllt.“

⁶⁵ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 Nrn 6-8, mit Hinweisen

⁶⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N.11, mit Hinweisen; BGer Urteil 6P.55/2001/6S.267/2001 vom 26.6.2001 E. 1a mit Hinweisen; BGE 133 I 270 E. 3.1; 129 I 232 E. 3.2

Diese Begründungen genügen den Anforderungen an eine genügende Begründung bei weitem nicht. Es bleibt unklar, weshalb die beantragte Änderung des Angebots sowie die Betreuungs- und Platzzuschläge nicht gewährt werden. Damit konnte sich weder die Beschwerdeführerin noch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite der angefochtenen Verfügungen ein Bild machen. Daher wurde die Vorinstanz mit Verfügung vom 31. Januar 2018 aufgefordert, in der Beschwerdevernehmlassung die Entscheidungsgründe für die angefochtenen Verfügungen vom 18. Dezember 2017 ausführlich darzulegen. Entgegen dieser Aufforderung verwies die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung primär auf die (ungenügenden) Erwägungen in den angefochtenen Verfügungen vom 18. Dezember 2017 und hielt lediglich ergänzend fest, alle für das Jahr 2018 eingegangenen Gesuche um Platz- und Betreuungszuschläge seien nach den erwähnten Kriterien beurteilt worden, die Mindeststellenplanvorgaben hätten sich nicht geändert und seien somit kein Änderungstatbestand und die Aufteilung des Angebots habe kostenneutral zu erfolgen, da die Grundleistung unverändert bleibe. Auch diese rudimentäre Ergänzung genügt den Anforderungen an eine nachvollziehbare, verständliche und vollständige Begründung nicht, weswegen die Beurteilung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügungen auch nach Eingang der Beschwerdevernehmlassung nicht möglich war. Nach wie vor blieb unklar, weswegen die Vorinstanz die Anträge der Beschwerdeführerin abgewiesen hatte. Erst in der Duplik und der Quadruplik lieferte die Vorinstanz eine formell genügende Begründung.

Durch die praktisch fehlende Begründung der angefochtenen Verfügungen wurde der Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin erheblich verletzt. Erhebliche Gehörsverletzungen stellen zugleich einen schweren Verfahrensmangel dar und führen in der Regel zur Aufhebung und Rückweisung der angefochtenen Verfügung. Eine Heilung der Verletzung des Gehörsanspruchs wäre zwar grundsätzlich denkbar, da die Beschwerdeinstanz mit voller Kognition entscheidet (vgl. Art. 66 VRPG). Vorliegend kann jedoch die Verletzung des Gehörsanspruchs nicht mehr geheilt werden, da es sich einerseits um eine erhebliche Verletzung handelt und andererseits eine Begründung erst in der Duplik und Quadruplik nachgeliefert wurde. Zudem ist die Vorinstanz als Fachinstanz und erste entscheidende Behörde verpflichtet, die Anträge der Beschwerdeführerin in neutraler Weise anhand der massgebenden Rechtsgrundlagen zu prüfen und zu beurteilen. Insbesondere hat die Vorinstanz den massgebenden Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (vgl. Art. 18 Abs. 1 VRPG). Dazu gehört unter anderem die eingehende Abklärung des Bedarfs. Die Beschwerdeführerin ihrerseits ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 20 Abs. 1 VRPG). Vorliegend hat die Vorinstanz den massgebenden Sachverhalt nur ungenügend festgestellt und versucht, die angefochtenen Verfügungen um jeden Preis nachträglich zu rechtfertigen, statt eine neutrale Würdigung vorzunehmen. Dagegen hat die Beschwerdeführerin ihre Anträge begründet und in der Regel auch belegt. Der

Beschwerdeführerin ist lediglich vorzuwerfen, dass sie nicht alle erforderlichen Belege für einen erhöhten MSP bzw. einen erhöhten Personalaufwand eingereicht hat.⁶⁷

9. Rückweisung zur Neubeurteilung

9.1 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). 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.⁶⁸ Die im Rückweisungsentscheid aufgeführten Anordnungen sind sowohl für die Vorinstanz als auch für die Beschwerdeinstanz verbindlich.⁶⁹

9.2 Um die ihr übertragenen Aufgaben der institutionellen Sozialhilfe im Bereich erwachsene Behinderte gesetzeskonform erfüllen zu können, ist die Beschwerdeführerin darauf angewiesen, dass sie ihr Angebot am aktuellen Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger ausrichten kann und die Betreuungs- und Platzzuschläge anhand der konkreten und dauerhaften Bedürfnisse ihrer Klienten und Klientinnen berechnet werden. Aufgrund der benötigten besonderen Fachkenntnisse wird die Angelegenheit zur Neu- bzw. Erstbeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Diese wird insbesondere den konkreten Bedarf erheben und analysieren müssen (vgl. Art. 59 SHG) und anhand des festgestellten Bedarfs die Anträge der Beschwerdeführerin auf Änderung des Angebots und auf Ausrichtung eines Platzzuschlags zu beurteilen haben. Ebenso hat die Vorinstanz den Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner festzulegen. Dabei hat die Beschwerdeführerin mitzuwirken und alle sachdienlichen Unterlagen (namentlich ROES-Einreihung der Bewohnenden, Ist-Stellenplan Betreuung sowie Lohnangaben der Mitarbeitenden gemäss BERESUB) einzureichen. Anhand des festgestellten Pflege- und Betreuungsbedarfs hat die Vorinstanz über die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags zu befinden. Diesbezüglich legen die Vorbringen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren den Schluss nahe, dass sich der Pflege- und Betreuungsaufwand nach Übernahme des Wohnheims in B.____ sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht dauerhaft erhöht hat.

⁶⁷ Vgl. Quadruplik vom 26. September 2018 sowie Schreiben der Vorinstanz vom 10. Januar 2017

⁶⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 Nrn 2 f.

⁶⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 72 N 4; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 191 Ziff. 3.d)

10. Kosten

10.1 Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 VRPG), werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). 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).

10.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Tarifordnung für die Bemessung des Parteikostenersatzes durch die Gerichte und Verwaltungsjustizbehörden besteht aus Rahmentarifen für die Zivilrechts-, Verwaltungsrechts- und Strafrechtssachen (Art. 41 Abs. 2 KAG⁷⁰). Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Aufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Im Beschwerdeverfahren beträgt das Honorar 400 bis 11'800 Franken pro Instanz (Art. 11 Abs. 1 PKV⁷¹).

Die obsiegende Beschwerdeführerin ist anwaltlich vertreten. Die Kostennote ihrer Vertreterin vom 14. Dezember 2018 beläuft sich auf CHF 2'520.20 (Honorar: CHF 2'250.00, Auslagen: CHF 90.00, Mehrwertsteuer: CHF 180.20). Die von der Beschwerdeführerin bezifferten Parteikosten erweisen sich nach dem Gesagten als gerechtfertigt (vgl. Art. 11 Abs. 1 PKV und Art. 41 Abs. 3 KAG). Die der Beschwerdeführerin zu ersetzenden Parteikosten sind daher auf CHF 2'520.20 inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer festzusetzen. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin den Parteikostenersatz nach Rechtskraft dieses Entscheides zu entschädigen.

⁷⁰ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

⁷¹ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 14. Januar 2018 wird gutgeheissen. Die Verfügungen der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017 werden aufgehoben, und die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Die Vorinstanz wird angewiesen, die Gesuche der Beschwerdeführerin im Sinne der Erwägungen zu beurteilen und neu zu verfügen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Entscheides Parteikosten in der Höhe von CHF 2'520.20 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführerin, 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 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.