

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

GEF.2018-0048 / kr

BESCHWERDEENTSCHEID vom 01. Juni 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Verein A.____,
Beschwerdeführer



gegen

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

betreffend Gesuch um Ausrichtung eines Platz- und/oder Betreuungszuschlags für das Jahr 2018 im Bereich Wohnheim/Tagesstätten (Verfügung der Vorinstanz vom 12. Dezember 2017)

I. Sachverhalt

1. Der Verein A.____ (fortan: Beschwerdeführer) betreibt kleine Lebens- und Arbeitsgemeinschaften für Erwachsene mit begrenzten Möglichkeiten zur eigenen Lebensführung. Dem Beschwerdeführer gehören die Institutionen F.____ in G und L.____ in E an.¹

¹ Vgl. A.____, zuletzt besucht am 22. Mai 2018; Leistungsvertrag 2017 zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz vom 29. November bzw. 14. Dezember 2016

2. Am 30. Juli 2017 stellte der Beschwerdeführer beim Alters- und Behindertenamt (ALBA; fortan: Vorinstanz) im Entwurf des Leistungsvertrags 2018² Gesuche um
 - die Genehmigung von 200 zusätzlichen Aufenthaltstagen (90 Tage für das F.____, 110 Tage für das L.____),
 - die Ausrichtung von Platzzuschlägen für Wohnen mit Beschäftigung in der Höhe von CHF 44'460.00 (F.____) und CHF 31'883.00 (L.____) sowie
 - die Ausrichtung eines Betreuungszuschlags von insgesamt CHF 119'600.00.
3. Mit Verfügung vom 12. Dezember 2017 wies die Vorinstanz die Gesuche des Beschwerdeführers vom 30. September 2017 um Genehmigung zusätzlicher Aufenthaltstage sowie die Ausrichtung von Platz- und Betreuungszuschlägen ab.
4. Am 8. Januar 2018 hat der Beschwerdeführer bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) Beschwerde erhoben und sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 12. Dezember 2017 sowie die Abgeltung aller zusätzlich beantragten und noch zu leistenden Begleitungstage zum vereinbarten Leistungspreis (Nettobetriebskosten pro Aufenthaltstag) beantragt.
5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,³ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 7. Februar 2018 die Abweisung der Beschwerde.
6. Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

² Gesuch vom 30. September 2017 im Entwurf „Leistungsvertrag 2018 umfassend Wohnheime / Tagesstätten für Erwachsene zwischen Alters - Behindertenamt des Kantons Bern (ALBA) und F.____, G / L.____, E“, nachfolgend: Entwurf Leistungsvertrag 2018, insbes. die Seiten „Platzzuschläge“, „Betreuungszuschläge“ und „Leistungen planen“

³ 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 12. Dezember 2017. Diese Verfügung ist gemäss Art. 28 StBG⁴, Art. 10 SHG⁵ und Art. 44 HEV⁶ i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁷ 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. Streitgegenstand und Argumentation der Verfahrensbeteiligten

2.1 Strittig und zu prüfen ist vorliegend, ob die zusätzlich beantragten Aufenthaltstage zu genehmigen sind und die beantragten Platz- und/oder Betreuungszuschläge auszurichten sind.

2.2 Der Beschwerdeführer hat unter anderem die Gewährung folgender **Platzzuschläge** beantragt:⁸

⁴ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

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

⁶ Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

⁷ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁸ Vgl. Gesuch vom 30. September 2017 im Entwurf Leistungsvertrag 2018

Platzzuschlag 2018 pro beantragtem Platz/beantragter Stunde über das ganze Betriebsjahr gerechnet.

	WH mit BS	WH ohne BS	Wohnen mit Beschäftigung	BS/TS	Ambulante Betreuung	Total PZ/2018 alle zusätzl. Plätze
Personalaufwand	CHF 44'460		CHF 31'883			CHF
Sachaufwand						CHF
Nettobetriebskosten	CHF 44'460	CHF	CHF 31'883	CHF	CHF	CHF
* Erwarteter Ertrag						CHF
Total Platzzuschlag /Platz	CHF 44'460	CHF	CHF 31'883	CHF	CHF	
Total Platzzuschlag /Jahr	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF

* Ertrag auf der Basis eines IV-Rentners aus dem Kt. Bern berechnen (Anwesenheits- und Abwesenheitstarif).

Die geltend gemachten Platzzuschläge begründet der Beschwerdeführer wie folgt: Für das L.____ seien für sechs Bewohnerinnen seit 2015 ohne Erhöhung der Nettokosten 1840 Tage (von 2190 möglichen Tagen) budgetiert worden. Zunehmend könnten und wollten jedoch drei Bewohnerinnen die Wochenenden weniger oft bei ihren Familien verbringen. Im F.____ würden sich sechs der neun Bewohnerinnen und Bewohner an 365 Tagen in der Institution aufhalten. Zwei Bewohner und eine Bewohnerin, alle mit umfassendem Begleitungsbedarf, könnten ihre Familien noch mehr oder weniger regelmässig besuchen, die Tendenz sei aber abnehmend, und der Beschwerdeführer könne niemanden einfach vor die Türe stellen.

Der **Betreuungszuschlag** von insgesamt CHF 119'600.00 setze sich wie folgt zusammen:

- CHF 104'000.00 (zusätzliche Abschreibung infolge Umbaus des F.____);
- CHF 5'600.00 (zusätzliche Abschreibung infolge Einbau eines Liftes im L.____) sowie
- CHF 10'000.00 (Hypothekarzinsen infolge Aufnahme einer zusätzlichen Hypothek in der Höhe von ca. CHF 600'000.00 für das F.____ aufgrund des Umbaus).⁹

2.3 Die Vorinstanz macht in der angefochtenen Verfügung vom 12. Dezember 2017 geltend, die im Budget des Kantons Bern eingestellten Mittel für die Angebote zugunsten er-

⁹ Vgl. Entwurf Leistungsvertrag 2018

wachsener Menschen mit einer Behinderung würden lediglich zwingend erforderliche Zuschläge erlauben für

- Wohnplätze (mit Beschäftigung) im Rahmen der Gesamtstrategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungen (KBS)“;
- Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal);
- Schaffung von Plätzen im Rahmen der Gesamtstrategie „Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungssituationen (KBS)“;
- notwendige flankierende Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung;
- 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).

Dem Gesuch des Beschwerdeführers könne nicht entsprochen werden, da es diese Kriterien nicht erfülle.

2.4 In seiner Beschwerde vom 8. Januar 2018 bringt der Beschwerdeführer vor, zum einen hätten zusätzliche Tage geleistet werden müssen, weil die Angehörigen der Bewohnerinnen und Bewohner zunehmend auf zusätzliche Begleitungstage angewiesen seien. Zum anderen verlange die Schwere der Behinderung der betroffenen Personen eine umfassende 1:1-Begleitung. Der dafür notwendige Personalaufwand sei zwingend. Diese Entwicklung sei seit dem letzten Jahr vorhersehbar. Die mit dem erhöhten Bedarf verbundenen Zusatzkosten könnten nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden. Die Gewährung des beantragten Platzzuschlags entspreche auch Art. 75 Abs. 1 SHG, 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: Würde die betroffene Person durch eine andere Institution betreut, müsste der Kanton die vorliegend nicht akzeptierten Kosten dort mitfinanzieren. Schliesslich sei die Umsetzung des Behindertenkonzeptes ein Kriterium für die Ge-

währung eines Zuschlags. Der Beschwerdeführer befinde sich mitten in der Umstellung im Pilot 3. Die VIBEL-Abklärungsgespräche seien für Januar und Februar 2018 geplant.¹⁰

2.5 Mit Beschwerdevernehmlassung vom 7. Februar 2018 verweist die Vorinstanz auf die Kriterien für die Beurteilung der Gesuche um Platz- und Betreuungszuschläge. Diese Kriterien seien den Institutionen am 10. August 2017 im Rundschreiben zum Leistungsvertrag 2018 per E-Mail zugestellt worden.¹¹

3. Grundlagen für die Ausrichtung von Platz- und Betreuungszuschlägen

3.1 Der Beschwerdeführer führt 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).

3.2 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 Bedingungen 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).

3.3 Die von den Leistungserbringern im Rahmen eines Leistungsvertrages oder Leistungsauftrages erbrachten Leistungen der institutionellen Sozialhilfe werden vom Kanton oder

¹⁰ Beschwerde vom 8. Januar 2018

¹¹ Beschwerdevernehmlassung vom 7. Februar 2018

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 SHV¹²). 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.¹³

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 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).¹⁴ 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

¹² Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹³ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel Rz. 162 f.

¹⁴ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) vom 28. Januar 2015, S. 11 Erläuterungen zu Art. 13

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.

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).¹⁵

3.4 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, soweit sie nicht verordnungsrechtlich vorgegeben sind.¹⁶ Bei Fehlen von Normkosten können die Beiträge unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten festgesetzt werden (Art. 27 Abs. 2 SHV).

3.5 Schliesslich ist die Ausrichtung von Staatsbeiträgen **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

¹⁵ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts der Kantons Bern vom 4. Februar 2013, Nr. 100.2012.264 E. 4.7

¹⁶ Pascal Coullery/Paul Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 12. Kapitel, Rz. 144-147

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).

4. Anspruchs- und Ermessenssubventionen

4.1 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.¹⁷ 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.¹⁸ Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt.¹⁹ 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.²⁰

4.2 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

¹⁷ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 171

¹⁸ BGE 110 Ib 397 E. 1

¹⁹ René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, 1971, 169

²⁰ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel Rz. 172

notwendige Finanzierung,²¹ 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 abgelden 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.

5. Anspruch auf die Genehmigung zusätzlicher Aufenthaltstage sowie die Gewährung von Platz- und Betreuungszuschlägen

5.1 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.²² Der Beschwerdeführer bringt (zumindest sinngemäss) vor, er sei auf die Genehmigung zusätzlicher Aufenthaltstage sowie die Ausrichtung eines Platz- und Betreuungszuschlags angewiesen, um die ihm übertragenen Aufgaben weiterhin den gesetzlichen Grundlagen entsprechend erfüllen zu können.

5.2 Die massgebenden gesetzlichen Grundlagen definieren die Begriffe „Platzzuschlag“ und „Betreuungszuschlag“ nicht. Zu Erläuterung können die aIVV²³ und das „Wohnheim-Kreisschreiben“ des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) aus dem Jahr 2007²⁴ analog beigezogen werden.

Gemäss Art. 106bis 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.

²¹ Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 im Verfahren GEF. 2013-0828, E. 3.4

²² Vgl. Entwurf Leistungsvertrag 2018

²³ Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV; SR 831.201), Version in Kraft vom 1. August 2003 bis 31. Dezember 2007

²⁴ 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.

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.).

Platz- und Betreuungszuschläge dienen somit der Abgeltung von erhöhtem Aufwand, der den Institutionen durch die Schaffung neuer Plätze (bzw. des Ausbaus bestehender Plätze) oder durch erhöhten Betreuungsbedarf entstanden ist. Platz- und Betreuungszuschläge sind demnach als Betriebsbeiträge zu qualifizieren.

5.3 Der Beschwerdeführer hat demnach einen Anspruch auf die Genehmigung neuer Plätze bzw. den Ausbau bestehender Plätze sowie die Ausrichtung von Platz- und/oder Betreuungszuschlägen, soweit sie notwendig sind für eine gesetzeskonforme Erfüllung der ihm 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 Einschätzungssystems für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) bemessen.²⁵ 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 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 Klientin-*

²⁵ Vgl. Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 im Verfahren GEF. 2013-0828 E. 3.6

nen 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.²⁶

Die Institutionen haben somit 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.

6. Rechtliches Gehör (Begründungspflicht)

6.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV²⁷ und Art. 26 Abs. 2 KV²⁸ haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Im kantonalen Verwaltungsverfahren kommen zudem die Normen der Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet die Begründung staatlicher Entscheide. Dementsprechend muss eine Verfügung nach bernischem Verfahrensrecht ausdrücklich die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe, auf die sie sich stützt, enthalten (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung soll der oder dem Betroffenen einerseits die Tatsachen und Rechtsnormen zur Kenntnis bringen, welche für die entscheidende Behörde massgeblich waren. Andererseits soll die oder der Betroffene in die Lage versetzt werden, den Entscheid "sachgerecht" anzufechten. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sie ihren Entscheid stützt.²⁹ 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. Einschneidende oder stark belastende Verwaltungsakte bedürfen

²⁶ Vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 12. Dezember 2017 sowie Rundschreiben der Vorinstanz vom August 2017

²⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

²⁸ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

²⁹ 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.

einer sorgfältigen Begründung. Ist der Sachverhalt umstritten, hat die Behörde anzugeben, wie sie die Beweislage gewürdigt und auf welche Darstellung sie abgestellt hat.³⁰ Die Begründung muss individuell erfolgen und auf den Einzelfall Bezug nehmen. Sofern dies in einem vernünftigen Rahmen möglich ist, muss auf die Einwendungen der Parteien zumindest kurz eingegangen werden.³¹ Grundsätzlich führt eine Verletzung der Begründungspflicht, die zugleich einen Verstoss gegen den Gehörsanspruch bedeutet, zur Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes. 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.³²

6.2 Der Beschwerdeführer macht seit September 2016 einen dauerhaft erhöhtem Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner/innen und einen dementsprechend höheren (Personal)Aufwand geltend.³³ Dieser erhöhte Betreuungs- und Pflegebedarf wird von der Vorinstanz nicht explizit bestritten. Sie begründet die Ablehnung der Gesuche des Beschwerdeführers in der Verfügung vom 12. Dezember 2017 lediglich wie folgt:

„Platzzuschlag

Das ALBA kann Ihrem Gesuch für insgesamt 200 zusätzliche Aufenthaltstage (90 im F.____; 110 im L.____) mit einem Zuschlag von insgesamt CHF 49'343 (F.____ 44'460-12'150=32'310; L.____ 31'883-14'850=17'033) leider nicht entsprechen, da es die oben genannten Kriterien nicht erfüllt.

Betreuungszuschlag

Das ALBA kann Ihrem Gesuch um einen Betreuungszuschlag in der Höhe von CHF 119'600 leider nicht entsprechen, da es die oben genannten Kriterien nicht erfüllt.“

In der Beschwerdevernehmlassung vom 7. Februar 2018 verweist die Vorinstanz auf die angefochtene Verfügung sowie ihre Kriterien für die Gewährung von Zuschlägen.

6.3 Diese Begründung genügt den Anforderungen an eine verständliche, nachvollziehbare und differenzierte Begründung nicht. Vorab ist die Berechnung der Zuschläge nicht nachvollziehbar: Der Beschwerdeführer hat Platzzuschläge in der Höhe von CHF 44'460.00 (F.____) und CHF 31'883.00 (L.____) verlangt. Es geht weder aus der angefochtenen Verfügung noch

³⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, Art. 52 N. 8

³¹ Kilian Meyer, Die gerechte Begründung, in: AJP 2010 S. 1416 ff., S. 1425

³² Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 11

³³ Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 3. April 2018 im Verfahren GEF.2017-1081

aus den Akten hervor, weshalb die Vorinstanz Abzüge in der Höhe von CHF 12'150.00 (F.____) und CHF 14'850.00 (L.____) vorgenommen hat.

Sodann begründet die Vorinstanz die Ablehnung der Gesuche einzig mit einem Pauschalverweis auf ihre Kriterien für die Gewährung von Zuschlägen wie 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)". Bei diesen Kriterien scheint es sich um ihre Praxis 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 das SHG, die SHV und das 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 4.2 hievore).

Selbst bei Anwendung der restriktiven Kriterien der Vorinstanz geht weder aus der angefochtenen Verfügung noch aus der Beschwerdevernehmlassung hervor, weswegen die Gesuche des Beschwerdeführers um Genehmigung zusätzlicher Aufenthaltstage sowie Ausrichtung von Platz- und Betreuungszuschlägen abgewiesen wurden bzw. keines der Kriterien erfüllen. Die lapidare Feststellung der Vorinstanz, das Gesuch des Beschwerdeführers erfülle die Kriterien nicht, stellt keine genügende Begründung dar, zumal es keineswegs auf der Hand liegt, weswegen etwa das Kriterium der Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben wie der Mindeststellenplan und IVSE-Fachpersonal nicht erfüllt sein soll. Vielmehr hat der Beschwerdeführer mehrmals und nachvollziehbar dargetan, dass der Betreuungsaufwand seiner Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern dauerhaft und in massgebendem Umfang gestiegen ist, weswegen er auf mehr (Fach-)Personal angewiesen ist und sich sein betrieblicher Aufwand erhöht hat. Die Vorinstanz hätte zwingend ausführen müssen, weswegen ihrer Ansicht nach das Kriterium der Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben vorliegend nicht erfüllt sei, ist doch der konkrete Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen massgebend für die Berechnung der erforderlichen Aufenthaltstage, den Mindeststellenplan und die Ausrichtung von Zuschlägen. Zudem fehlt es völlig an einer Differenzierung zwischen den verschiedenen Gesuchen des Beschwerdeführers (zusätzliche Aufenthaltstage, Platzzuschlag, Betreuungszuschlag). Somit bleibt unklar, weshalb die Vorinstanz weder zusätzliche Aufenthaltstage genehmigt noch einen Platz- und/oder Betreuungszuschlag gewährt hat. Sodann hätte die Vorinstanz auch weitere Kriterien wie etwa die Schaffung von KBS-Wohnplätzen sowie die Umsetzung des Behindertenkonzepts einer näheren Prüfung unterziehen müssen.

Überdies berechtigt der qualitativ und quantitativ erhöhte Betreuungsbedarf bei den aktuell betreuten Klientinnen und Klienten auch gemäss Entwurf Leistungsvertrag 2018 ausdrücklich zur Geltendmachung von Betreuungszuschlägen. Vorliegend hat sich der Betreuungs- und Pflegebedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen unbestrittenermassen sowohl in quantitativer Hinsicht als auch in qualitativer Hinsicht erhöht, indem einerseits ein Bedürfnis nach mehr Aufenthaltstagen in den Institutionen besteht und sich andererseits der Grad der Pflegebedürftigkeit insgesamt erhöht hat. Um dem veränderten Bedürfnis der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen Rechnung tragen und die ihm übertragenen kantonalen Aufgaben weiterhin gesetzskonform erfüllen zu können, ist der Beschwerdeführer auf einen höheren Bestand an Fachpersonal angewiesen. Daher hätte die Vorinstanz den Mindeststellenplan überprüfen und neu festlegen müssen, wobei ein notwendiger zusätzlicher Personalaufwand unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vom Kanton abzugelten ist.

Beim geltend gemachten Betreuungszuschlag von CHF 119'600.00 (bestehend aus zusätzlichen Abschreibungen und Hypothekarzinsen im Zusammenhang mit dem Umbau des F.____ und dem Einbau eines Lifts im L.____) schliesslich scheint es sich nicht um einen Betreuungszuschlag, sondern vielmehr einen Investitionsbeitrag im Sinne von Art. n12 Abs. 1 StBG zu handeln (vgl. auch den Hinweis im Entwurf Leistungsvertrag 2018, wonach Bauprojekte etc. nicht über einen Betreuungszuschlag finanziert werden können). Bei der Prüfung des Anspruchs auf Ausrichtung eines Investitionsbeitrags wäre zu berücksichtigen, dass der Regierungsrat im Kanton Bern per 1. Januar 2011 die Mitfinanzierung der Infrastruktur von Pflegeheimen angepasst hat. Anstelle direkt von Kanton oder Gemeinden ausgerichteter Investitionsbeiträge wurden neu sämtlichen Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern die Infrastrukturkosten in Rechnung gestellt. Personen, welche diese nicht selber bezahlen konnten, erhielten entsprechend höhere Ergänzungsleistungen.³⁴ Investitionen sollten neu durch die Trägerschaften, bei Bedarf unter Beschaffung des notwendigen Kapitals auf dem Kapitalmarkt, finanziert werden, während der Kanton nur noch in speziellen Fällen Beiträge à fonds perdu ausrichten sollte. Um die dadurch entstehende Mehrbelastung der Trägerschaften zu vermindern, wurden die Investitionskosten in die Tarife der Heime integriert, d.h. die Heimtarife wurden um einen Infrastrukturzuschlag pro Pflegeetag erhöht.³⁵

Vorliegend hätte die Vorinstanz somit prüfen müssen, ob der Beschwerdeführer Anspruch auf einen zusätzlichen (Investitions-)Beitrag in der Höhe von CHF 119'600.00 hat. Ein Anspruch wäre etwa dann zu bejahen, wenn die geltend gemachten Kosten erforderlich waren für die gehörige Erfüllung des Leistungsauftrags, nicht durch die Infrastrukturpauschale abgegolten

³⁴ Vgl. Vortrag der GEF vom 15. September 2011 zum RRB 1631/2011 betreffend Rückforderung von ausgerichteten Investitionsbeiträgen per 31. Dezember 2010, Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht (Einnahmenverzicht); (fortan: Vortrag Einnahmenverzicht), S. 1 Ziff. 1

³⁵ Vgl. Vortrag der GEF an den Regierungsrat zum Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Dezember 2009, S. 6 ff. Ziff. 2.1.3.2.

sind und nicht anderweitig finanziert werden konnten (z.B. durch Rückstellungen oder die Aufnahme einer Hypothek).³⁶ Vorliegend scheint der Beschwerdeführer eher keinen Anspruch auf die Ausrichtung eines zusätzlichen Beitrags von CHF 119'600.00 zu haben, da offenbar eine Finanzierung aus Eigen- und Drittmitteln möglich war. Anhand der verfügbaren Akten und aufgrund der völlig fehlenden Auseinandersetzung und Würdigung durch die Vorinstanz lässt sich dieser Anspruch jedoch nicht abschliessend beurteilen.

6.4 Da die Vorinstanz die Gesuche des Beschwerdeführers höchstens oberflächlich geprüft und die angefochtene Verfügung kaum begründet hat, ist nicht nachvollziehbar, weshalb sie die Gesuche des Beschwerdeführers vollumfänglich abgewiesen hat. Damit ist weder die sachgerechte Anfechtung der Verfügung vom 12. Dezember 2017 durch den Beschwerdeführer noch deren inhaltliche Überprüfung durch die Beschwerdeinstanz möglich.

7. Aufhebung (Kassation) des Verfahrens von Amtes wegen (Art. 40 Abs. 1 VRPG)

7.1 Gemäss Art. 40 Abs. 1 VRPG sind die Verwaltungsjustizbehörden befugt, ein bei ihnen hängiges Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren von Amtes wegen aufzuheben, wenn wesentliche Verfahrensgrundsätze derart verletzt sind, dass die richtige Beurteilung unmöglich oder wesentlich erschwert wird.

Die Kassation wegen Verletzung von Verfahrensgrundsätzen setzt voraus, dass ein vor unterer Instanz abgeschlossenes Verfahren von einer betroffenen Person mit einer Eingabe an die obere Instanz gezogen und bei dieser rechtshängig wird. Die Eingabe muss sich nicht auf Verfahrensfehler beziehen. Die angerufene Behörde prüft von Amtes wegen, ob Kassationsgründe vorliegen und ordnet gegebenenfalls von sich aus das Nötige an. Die Verwaltungsjustizbehörde muss innerhalb der Rechtsmittelfrist mit der Sache befasst werden. Andernfalls wird auch ein mit Verfahrensfehlern behafteter Entscheid rechtskräftig. Eine Verwaltungsjustizbehörde darf ein Verfahren nur kassieren, wenn sie zuständige Rechtsmittelbehörde ist oder wäre, wenn die massgebenden Vorschriften angewendet worden wären.³⁷

Die GEF erfüllt auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts Rechtsprechungsaufgaben und gehört damit zu den Verwaltungsjustizbehörden.³⁸ Ein Verfahrensfehler führt dann zur Kassation, wenn es sich um gravierende Mängel handelt, welche die richtige Beurteilung ausschliessen

³⁶ Vgl. dazu auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 13. März 2018 im Verfahren GEF.2017-0378

³⁷ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 2-4

³⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 2 N. 20

oder wesentlich erschweren. Wesentlich erschwert ist die richtige Beurteilung, wenn die obere Instanz Verfahrensmängel nur unvollkommen oder mit grossem Aufwand beseitigen könnte.³⁹

7.2 Die GEF ist grundsätzlich die zuständige Direktion zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz, welche eine ihr untergeordnete Verwaltungseinheit ist (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG). Mit Einreichung der Beschwerdeschrift ist das Verwaltungsjustizverfahren innerhalb der 30-tägigen Rechtsmittelfrist (Art. 67 VRPG) hängig geworden (Art. 16 Abs. 2 VRPG). Damit ist die GEF zur Kassation des Verfahrens von Amtes wegen i.S.v. Art. 40 VRPG befugt.

Vorliegend hat die Vorinstanz den Grundsatz des rechtlichen Gehörs erheblich verletzt, indem sie die Gesuche des Beschwerdeführers nur ungenügend und oberflächlich geprüft und die angefochtene Verfügung praktisch nicht begründet hat. Diese erhebliche Verletzung des rechtlichen Gehörs kann vor der Beschwerdeinstanz nicht geheilt werden, da es nicht Sache der Beschwerdeinstanz ist, die Gesuche des Beschwerdeführers anstelle der Vorinstanz erstmals differenziert zu prüfen und die Beschwerdeinstanz die erstinstanzliche Verfügung aufgrund der mangelhaften Begründung auch inhaltlich nicht überprüfen kann. Das Verfahren ist daher von Amtes wegen aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Erstbeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird angewiesen, die Gesuche des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung des erhöhten Bedarfs differenziert zu prüfen. In einem ersten Schritt ist der aktuelle Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner festzulegen. Dabei ist aufgrund der Vorbringen des Beschwerdeführers davon auszugehen, dass sich der Pflege- und Betreuungsbedarf der Heimbewohner und Heimbewohnerinnen dauerhaft erhöht hat. Anhand dieses Bedarfs sind in einem zweiten Schritt die erforderlichen Aufenthaltstage und der Mindeststellenplan zu bestimmen. In einem dritten Schritt ist über die beantragten Betreuungs- und Platzzuschläge zu entscheiden. Betreffend den geltend gemachten Betreuungszuschlag ist zu prüfen, ob es sich hierbei tatsächlich um einen Betreuungszuschlag oder eher um einen Investitionsbeitrag handelt, ob die Kosten von CHF 119'600.00 erforderlich waren für die gehörige Erfüllung des Leistungsauftrags des Beschwerdeführers und ob sie durch die Infrastrukturpauschale abgegolten sind oder anderweitig finanziert werden konnten. Aus der neuen Verfügung muss klar und deutlich hervorgehen, auf welche Tatsachen, Rechtssätze und Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Die Gründe für eine (teilweise) Gutheissung oder Abweisung der einzelnen Gesuche müssen verständlich, nachvollziehbar und differenziert dargelegt werden, so dass sich der Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids klar ist und diesen in voller Kenntnis der Sache an die Beschwerdeinstanz weiterziehen könnte.

³⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 5

8. Kosten

8.1 Zur Kostenliquidation bei Kassation enthält Art. 40 VRPG keine Regelung, so dass die allgemeinen Grundsätze für die Kostenverlegung gelten.⁴⁰ Nach den allgemeinen Grundsätzen werden die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 VRPG), 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).

8.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Unter dem Gesichtswinkel der besonderen Umstände stehen im Vordergrund behördliche Fehlleistungen, die für die Parteien mit erheblichem Mehraufwand verbunden gewesen sind. Qualifizierte Verletzungen der Verfahrensgrundsätze und von Zuständigkeitsvorschriften, die zu einer Kassation von Amtes wegen führen, sind im Kostenpunkt angemessen mitzuberücksichtigen.⁴¹ Die im Ergebnis obsiegende Partei hat Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten zulasten der fehlbaren Behörde oder der Gegenpartei, wenn sie den Fehler, welcher zur Kassation geführt hat, gerügt hat.⁴² Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten und hat deshalb keinen Anspruch auf Parteikostenersatz. Parteikosten sind demnach nicht zu sprechen.

⁴⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 40 N. 11

⁴¹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 108 N. 9

⁴² Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 40 N. 11 mit Verweis auf Art. 108 N. 9 und 16 sowie Art. 109 N. 10

III. Entscheid

1. Das Verfahren wird von Amtes wegen aufgehoben.
2. Die Vorinstanz wird angewiesen, die Gesuche des Beschwerdeführers im Sinne der Erwägungen zu beurteilen und neu zu verfügen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. 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.