

Rathausgasse 1
Postfach
3000 Bern 8
Telefon +41 (31) 633 79 20
Telefax +41 (31) 633 79 09
www.gef.be.ch

Referenz: stm, bh
2019.GEF.308

BESCHWERDEENTSCHEID vom 17. September 2019

in der Beschwerdesache zwischen

X.____

Beschwerdeführerin



gegen

Alters- und Behindertenamt (ALBA), Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Gesuch um zusätzliche Plätze im Bereich Werkstatt

(Verfügung der Vorinstanz vom 8. Januar 2019)

I. Sachverhalt

1. Die X.____ (fortan: Beschwerdeführerin) bezweckt die Errichtung und Führung einer Anlehr- und Dauerwerkstätte für behinderte Personen und stellt entsprechend Wohnraum und geschützte Arbeits- und Ausbildungsplätze für erwachsene Menschen mit Unter-

stützungsbedarf zur Verfügung.¹ Gemäss Jahresleistungsvertrag 2019 werden derzeit 79 Arbeitsplätze vom Alters- und Behindertenamt (ALBA; fortan: Vorinstanz) finanziert.²

2. Am 31. Oktober 2018 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz die Finanzierung von zusätzlich 15 Arbeitsplätzen ab Leistungsvertrag 2019.

3. Mit Verfügung vom 8. Januar 2019 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2018 ab.

4. Am 6. Februar 2019 hat die Beschwerdeführerin bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) dagegen Beschwerde erhoben und sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 8. Januar 2019 sowie die Zusprechung von mindestens zehn zusätzlichen Werkstattarbeitsplätzen beantragt.

5. Der Beschwerde lag die angefochtene Verfügung nicht bei, weshalb das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet³, mit Instruktionsverfügung vom 13. Februar 2019 die Beschwerde zur Verbesserung zurückwies. Mit Eingabe vom 14. Februar 2019 verbesserte die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde fristgerecht.

6. Das Rechtsamt holte in der Folge die Vorakten ein. Die Beschwerde wurde der Vorinstanz zur Kenntnisnahme zugestellt, auf das Einholen einer Beschwerdevernehmlassung wurde indessen verzichtet (vgl. hienach Erwägung 1.4).

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

II. Erwägungen

1. Vorbemerkungen

1.1 Die GEF hatte in der jüngsten Vergangenheit drei gleichgelagerte Fälle zwischen der Vorinstanz und Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe zu entscheiden. In allen drei Verfahren war ein von der Vorinstanz abgelehntes Gesuch um eine über den Leistungsvertrag hinausgehende Abgeltung strittig. Zwei Verfahren wurden zur Neuurteilung an die Vor-

¹ Vgl. Handelsregistereintrag der Beschwerdeführerin und Portrait auf der Homepage der Beschwerdeführerin: X.____, zuletzt besucht am 19. August 2019

² Vgl. unpaginierte Vorakten: Anhang 1 zum Jahresleistungsvertrag 2019, S. 3, Tabelle B) «Zusammenfassung für 2019»

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)

instanz zurückgewiesen⁴ und ein Verfahren wurde von Amtes wegen aufgehoben⁵. Im vorliegenden Fall kann im Wesentlichen auf diese Verfahren abgestellt werden.

1.2 Die Beschwerdeführerin erbringt Leistungen in der institutionellen Sozialhilfe nach Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 SHG^{6,7}. 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 SHG und Art. 25 Abs. 1 SHV⁸). 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 3 StBG⁹), weshalb das StBG anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 StBG und Art. 25 Abs. 2 SHV).¹⁰

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).¹¹ Schliesslich ist die Ausrichtung von Staatsbeiträgen vorliegend subsidiär (Art. 9 SHG).¹²

1.3 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 Subventionsge-

⁴ Beschwerdeentscheid der GEF vom 3. April 2018 im Verfahren GEF.2017-1081 und Beschwerdeentscheid der GEF vom 13. Februar 2019 im Verfahren 2018.GEF.119 (abrufbar unter <https://www.gef.be.ch> > Rechtsamt > Rechtsprechung GEF)

⁵ Beschwerdeentscheid der GEF vom 1. Juni 2018 im Verfahren GEF.2018-0048 (abrufbar unter <https://www.gef.be.ch> > Rechtsamt > Rechtsprechung GEF)

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

⁷ Zu den institutionellen Leistungsangeboten siehe: Entscheid GEF.2017-1081, a.a.O., E. 4.1; Entscheid 2018.GEF.119, a.a.O., E. 2.2; Entscheid GEF.2018-0048, a.a.O., E. 3.1

⁸ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

⁹ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

¹⁰ Weiter Ausführungen zu den Staatsbeiträgen: Entscheid GEF.2017-1081, a.a.O., E. 4.3; Entscheid 2018.GEF.119, a.a.O., E. 2.3; Entscheid GEF.2018-0048, a.a.O., E. 3.3

¹¹ Zu den Normkosten: Entscheid GEF.2017-1081, a.a.O., E. 4.4; Entscheid 2018.GEF.119, a.a.O., E. 2.6; Entscheid GEF.2018-0048, a.a.O., E. 3.4

¹² Zur Subsidiarität: Entscheid GEF.2017-1081, a.a.O., E. 4.5; Entscheid 2018.GEF.119, a.a.O., E. 2.7; Entscheid GEF.2018-0048, a.a.O., E. 3.5

währung an sich.¹³ 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.¹⁴ Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe der Beiträge oder jedenfalls ihrer Mindesthöhe fehlt.¹⁵ 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.¹⁶

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,¹⁷ 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 abgelten 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.

1.4 Gemäss Art. 21 Abs. 1 VRPG¹⁸ hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt oder entscheidet. Der Katalog der Verzichtsründe in Absatz zwei nennt nur die wichtigsten Fälle. Er ist nicht abschliessend. Eine weitere Ausnahme lässt sich bei einer Kassation von Amtes wegen rechtfertigen, da der Sinn und Zweck des Gehörsanspruchs angesichts der konkret betroffenen Interessen keine vorherige Anhörung verlangt.¹⁹ Beim Kassationsentscheid handelt es sich um eine rein rechtliche Würdigung, die unabhängig von den Parteianträgen und -vorbringen von Amtes wegen vorzunehmen ist.²⁰ Die Gewährung des rechtlichen Gehörs hätte in einem zu kassierenden Fall keinen Einfluss auf den bereits feststehenden Verfahrens-

¹³ Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzverwaltungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 15. Kapitel, Rz. 171

¹⁴ BGE 110 Ib 397 E. 1

¹⁵ René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der Schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Basel 1971, S. 169

¹⁶ Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., 15. Kapitel, Rz. 172

¹⁷ Vgl. auch Beschwerdeentscheid der GEF vom 26. August 2014 im Verfahren GEF.2013-0828, E. 3.4 (abrufbar unter <https://www.gef.be.ch> > Rechtsamt > Rechtsprechung GEF)

¹⁸ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 21 N. 24

²⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 6

ausgang und würde daher eine leere Formalität bedeuten. Dies entspricht im Übrigen auch der gesetzlichen Regelung von Art. 69 Abs. 1 e contrario VRPG, welche für den Fall einer offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten Beschwerde vorsieht, auf einen Schriftenwechsel zu verzichten. Das Gleiche muss nicht zuletzt aufgrund des Beschleunigungsgebots auch in einem zu kassierenden Fall gelten.²¹

Weder aus den Vorakten noch aus der abweisenden Verfügung ist ersichtlich, dass die Vorinstanz eine detaillierte Prüfung des Gesuchs der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2018 und eine konkrete Bedarfsabklärung vorgenommen hat, die beim Entscheid berücksichtigt worden wären. Vielmehr wurden in den Jahren 2017 bis 2019 immer nur 79 Plätze genehmigt, obschon die Beschwerdeführerin einen zunehmenden Bedarf mit Wartelisten geltend macht. Ebenfalls wirkt die Berechnung der Abgeltung sehr schematisch, da ausschliesslich der Betrag des Vorjahres zuzüglich einer Mischsteuerung von 0.72 Prozent für das kommende Jahr verwendet wird.²² Eine effektive Bedarfsabklärung und Eingehung auf die im Gesuch vorgebrachten Punkte erfolgte nicht. Daher ist nicht ersichtlich, wie die Vorinstanz in einer Beschwerdevernehmlassung eine genügende Begründung für die Abweisung des Gesuchs hätte nachliefern können. Weil die angefochtene Verfügung vorliegend zu kassieren ist (vgl. hienach Erwägung 4), konnte nach dem Gesagten auf die Einholung einer Beschwerdevernehmlassung gänzlich verzichtet werden.

2. Argumentation der Verfahrensbeteiligten

2.1 Die Beschwerdeführerin begründet ihr Gesuch vom 31. Oktober 2018 wie folgt:

In den vergangenen Jahren sei die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden durch Beeinträchtigte in ihrer Institution stetig angestiegen. Im Jahre 2017 habe man über 22'000 Stunden ausserhalb des Leistungsvertrags und somit ohne Leistungsabgeltung der GEF ausgewiesen. Die Entlohnung der Beeinträchtigten konnte dank der guten Auftragslage durch Verkaufserlöse gedeckt werden. Gleichzeitig steige der Betreuungsaufwand in der Werkstatt. Um die Betreuung für die steigende Anzahl Mitarbeitende auch in Zukunft sicherzustellen, sei man auf die Finanzierung zusätzlicher Plätze angewiesen.²³

2.2 Die Vorinstanz macht in der angefochtenen Verfügung vom 8. Januar 2019 geltend, dass zusätzliche Mittel, welche den bisherigen Umfang des Nettobetriebs- resp. Betriebskosten überstiegen und nicht durch gebundene Eigenmittel (Rückstellungen aus Überdeckungen, sog. Schwankungsfonds sowie nicht zweckgebundenen Spenden und Legate) finanziert wer-

²¹ Vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 69 N. 8

²² Vgl. unpaginierte Vorakten: Jahresleistungsvertrag 2019, Ziff. 3.1 und Anhang 1 zum Jahresleistungsvertrag 2019, S. 3, Tabelle A) «Berechnung»

²³ Vgl. unpaginierte Vorakten: Gesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2018

den können, unter folgenden Aspekten auf eine Anerkennung im notwendigen, massvollen und verhältnismässigen Umfang geprüft würden:²⁴

- «Würden zusätzliche Wohnplätze (mit Beschäftigung) im Rahmen der Gesamtstrategie ‚Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungen‘ (KBS) bewilligt?»
- «Ist zur Erfüllung qualitativer Mindestvorgaben (z.B. Mindeststellenplan, IVSE-Fachpersonal) ein Mehraufwand notwendig, der nicht mit Rückstellungen/Eigenmitteln aufgefangen resp. kompensiert werden kann?»
- «Liegt die Auslastung nachweislich über der Obergrenze und kann dieser Betriebsaufwand nicht mit Rückstellungen/Eigenmitteln aufgefangen werden?»
- «Hat das ALBA vorgängig verbindliche Zusagen (z.B. bewilligtes Investitionsprojekt) geleistet?»

Die eigentliche Begründung beschränkt sich auf den folgenden Satz:

«Das ALBA kann Ihrem Gesuch für 15 zusätzliche Plätze mit einem Zuschlag von insgesamt CHF 265'115.- leider nicht entsprechen, da es die obengenannten Kriterien nicht erfüllt.»²⁵

2.3 Die Beschwerdeführerin hält in der Beschwerde vom 6. Februar 2019 ergänzend zu ihrem Gesuch fest, die Auslastung in der Werkstatt sei seit Jahren 20'000 bis 29'000 Stunden über der entsprechenden Obergrenze der Leistungsabgeltung und verweist dazu auf die Tabelle in der Beschwerdebeilage. Dies entspreche, gemäss Leistungsvertrag, zwischen 13 bis 19 Vollzeitstellen, welche die Beschwerdeführerin seit mehreren Jahren ausserhalb des Leistungsvertrags aus Eigenmitteln finanziere.

Aufgrund der Leistungskürzungen im 2018 werde die Jahresrechnung 2018 mit einer Unterdeckung abschliessen. Damit könnten die 13 bis 19 Vollzeitstellen nicht mehr aus Eigenmitteln finanziert werden. Ohne Finanzierung durch die Vorinstanz müssten die Werkstattplätze ausserhalb des Leistungsvertrags abgebaut werden, was die Kündigung der Stellen von mehreren Beeinträchtigten zur Folge hätte. Die Beschwerdeführerin bringt vor, gemäss Art. 74 SHG erfolge die Abgeltung der Leistungen grundsätzlich leistungsorientiert und prospektiv. Die Beschwerdeführerin erbringe die ausserordentliche Leistung ausserhalb des Leistungsvertrags seit Jahren und ohne Abgeltung.

²⁴ Hierzu und zum Folgenden: Verfügung der Vorinstanz vom 8. Januar 2019, Erwägung 4

²⁵ Verfügung der Vorinstanz vom 8. Januar 2019, Erwägung 5

Mit einem Fremdkapitalanteil von 55 Prozent verfüge die Beschwerdeführerin über verhältnismässig wenig Eigenkapital. Die vorhandenen Reserven seien ausschliesslich aus Produktionserträgen geäufnet worden und nicht aus der Leistungsabteilung des Kantons. Um die Werkstatt weiterhin erfolgreich zu entwickeln und um zukünftige Investitionen zu tätigen, sei die Beschwerdeführerin somit dringend auf Kapital aus Überdeckungen aus Produktionserträgen angewiesen. Dies bedeute, dass diese Rückstellungen nicht zur Deckung der Betreuungskosten verwendet werden könnten.

Die Beschwerdeführerin hält weiter fest, sie führe aktuell eine Warteliste mit Personen, welche einen geschützten Arbeitsplatz suchen. Die langjährige Überbelegung und die Warteliste deuten auf ein Unterangebot an Werkstattarbeitsplätzen in ihrer Region hin. Die Beschwerdeführerin trage diesen störenden Umstand seit Jahren ohne Leistungsabteilung mit. Mit der aktuellen Leistungsabteilung sei dies nicht mehr möglich.

3. Verletzung rechtliches Gehör (Begründungspflicht)

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV²⁶ sowie Art. 26 Abs. 2 KV²⁷ 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 Art. 21 ff. VRPG zur Anwendung.²⁸

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

²⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

²⁷ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

²⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 1

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 umstritten, hat die Behörde anzugeben, wie sie die Beweislage gewürdigt und auf welche Darstellung sie abgestellt hat.²⁹ 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.³⁰

3.2 Vorliegend enthält die angefochtene Verfügung vom 8. Januar 2019 eine rudimentäre Sachverhaltsdarstellung (Erwägung 1), die Angabe von Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen (Erwägungen 2 und 3), eine abschliessende Auflistung von Kriterien, die nach Auffassung der Vorinstanz für die Beurteilung von zusätzlichen Mitteln geprüft werden (Erwägung 4), die eigentliche Begründung (Erwägung 5) sowie die Gebührenfestsetzung (Erwägung 6).

Die in der Verfügung aufgeführte Begründung (vgl. hievor Erwägung 2.2) genügt den Anforderungen an eine genügende Begründung bei weitem nicht. Es bleibt unklar, weshalb die beantragte Erhöhung der Werkstattarbeitsplätze nicht gewährt wird. Damit konnte sich weder die Beschwerdeführerin noch die Beschwerdeinstanz über die Tragweite der angefochtenen Verfügung ein Bild machen. Deshalb ist die Beurteilung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügungen nicht möglich.

²⁹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 Nrn. 6–8, mit Hinweisen

³⁰ 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

Sodann begründet die Vorinstanz die Ablehnung des Gesuchs einzig mit einem Pauschalverweis auf ihre Kriterien für die Gewährung von zusätzlichen Mitteln wie die nachweisliche Auslastung über der Obergrenze und die Kompensation des daraus resultierenden Betriebsaufwands durch Rückstellungen/Eigenmittel. Bei diesen Kriterien scheint es sich um die Praxis der Vorinstanz zu handeln, die jedoch keine eigenständige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen bzw. die Abweisung von Staatsbeitragsgesuchen darstellt. Massgebend für die Beurteilung von Staatsbeitragsgesuchen im fraglichen Sachbereich 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 1.2 f. hievor und die dort referenzierten Entscheide).

Selbst bei Anwendung der restriktiven Kriterien der Vorinstanz geht weder aus den Vorakten noch aus der angefochtenen Verfügung hervor, weswegen das Gesuch der Beschwerdeführerin um Finanzierung von zusätzlich 15 Arbeitsplätzen abgewiesen wurde bzw. keines der Kriterien erfüllt sein sollte. Die lapidare Feststellung der Vorinstanz, das Gesuch der Beschwerdeführerin erfülle die Kriterien nicht, stellt keine genügende Begründung dar, zumal es keineswegs auf der Hand liegt, weswegen etwa das Kriterium der nachweislichen Auslastung über der Obergrenze und der Kompensation des daraus resultierenden Betriebsaufwands durch Rückstellungen/Eigenmittel nicht erfüllt sein soll. Vielmehr hat die Beschwerdeführerin mehrmals und nachvollziehbar dargetan, dass die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden durch Beeinträchtigte seit Jahren über die Obergrenze der Leistungsabgeltung gestiegen sind, weswegen sich die Entlohnung der Beeinträchtigten und der Betreuungsaufwand erhöht hat. Die Vorinstanz hätte zwingend ausführen müssen, weshalb ihrer Ansicht nach das Kriterium der Auslastung über der Obergrenze und der Kompensation durch Rückstellung/Eigenmittel vorliegend nicht erfüllt seien. Somit bleibt unklar, weshalb die Vorinstanz zusätzliche Plätze und damit zusätzliche Mittel nicht gewährt hat.

Durch die fehlende Begründung der angefochtenen Verfügung 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 erhebliche Verletzung des Gehörsanspruchs aus den nachfolgenden Gründen nicht mehr geheilt werden. Die Vorinstanz als Fachinstanz und erste entscheidende Behörde ist verpflichtet, die Anträge der Beschwerdeführerin in neutraler Weise anhand der massgebenden Rechtsgrundlagen zu prüfen und zu beurteilen. Insbesondere hat die Vorinstanz den massgebenden Sacherhalt 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 ungenügend festgestellt und es versäumt, das abgelehnte Gesuch zu prüfen und eine neutrale Würdigung vorzunehmen. Dagegen hat die Beschwerdeführerin ihre Anträge begründet und auch belegt. Ebenfalls zeichnete sich bereits seit Jahren eine Auslastung in der Werkstatt über der entsprechenden Obergrenze der Leistungsabgeltung aus.

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

4.1 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.³¹

Ein Verfahrensfehler führt dann zur Kassation, wenn es sich um gravierende Mängel handelt, welche die richtige Beurteilung ausschliessen oder wesentlich erschweren. Wesentlich erschwert ist die richtige Beurteilung, wenn die obere Instanz Verfahrensmängel nur unvollkommen oder mit grossem Aufwand beseitigen könnte.³²

4.2 Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz ist gemäss Art. 28 StBG, Art. 10 SHG und Art. 44 HEV³³ i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG bei der GEF als in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Die GEF ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Mit Einreichung der Beschwerdeschrift ist das Verwaltungsjustizverfahren innerhalb der 30-tägigen Rechtsmittelfrist (Art. 67 VRPG) hängig geworden (Art. 16 Abs. 2 VRPG). Die GEF erfüllt auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts Rechtsprechungsaufgaben und gehört damit zu den Ver-

³¹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 Nrn. 2–4

³² Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 5

³³ Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

waltungsjustizbehörden.³⁴ 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 das Gesuche der Beschwerdeführerin ungeprüft ablehnte und die angefochtene Verfügung praktisch nicht begründet hat. Diese erhebliche Verletzung des rechtlichen Gehörs kann von der Beschwerdeinstanz nicht geheilt werden, da es nicht Sache der Beschwerdeinstanz ist, das Gesuch der Beschwerdeführerin anstelle der Vorinstanz erstmals differenziert zu prüfen. Die Beschwerdeinstanz kann die erstinstanzliche Verfügung ausserdem aufgrund der mangelhaften Begründung auch inhaltlich nicht überprüfen. Das Verfahren ist daher von Amtes wegen aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Erstbeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, das Gesuch der Beschwerdeführerin differenziert zu prüfen. Aus der neuen Verfügung muss klar und deutlich hervorgehen, auf welche Tatsachen, Rechtssätze und Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Die Gründe für eine (allenfalls teilweise) Gutheissung oder Abweisung des Gesuchs müssen verständlich, nachvollziehbar und differenziert dargelegt werden, so dass sich die Beschwerdeführerin über die Tragweite des Entscheids klar ist und diesen in voller Kenntnis der Sache an die Beschwerdeinstanz weiterziehen könnte.

5. Kosten

5.1 Zur Kostenliquidation bei Kassation enthält Art. 40 VRPG keine Regelung, so dass die allgemeinen Grundsätze für die Kostenverlegung gelten.³⁵ 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).

5.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten, weswegen keine Parteikosten zu sprechen sind.

³⁴ Vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 2 N. 20

³⁵ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 40 N. 11

III. **Entscheid**

1. Das Verfahren wird von Amtes wegen aufgehoben.
2. Die Vorinstanz wird angewiesen, das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2018 im Sinne der Erwägungen zu prüfen und neu zu verfügen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

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.