

## **BE\_DIREKTIONEN 2018.GEF.322 vom 3. Mai 2019**

Be Direktionen, 2019-05-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be\\_direktionen\\_2018.GEF.322](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_direktionen_2018.GEF.322)

FR: BE\_DIREKTIONEN 2018.GEF.322 du 3 mai 2019

IT: BE\_DIREKTIONEN 2018.GEF.322 del 3 maggio 2019

### **Volltext**

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

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

Referenz: kr 2018.GEF.322

**B E S C H W E R D E N T S C H E I D** vom 03. Mai 2019

in der Beschwerdesache zwischen

EG 1.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 1

EG 2.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 2

EG 3.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 3

EG 4.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 4

EG 5.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 5

EG 6.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 6

EG 7.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 7

EG 8.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 8

EG 9.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 9

EG 10.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 10

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 2 von 29

EG 11.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 11

EG 12.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 12

EG 13.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 13

EG 14.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 14

EG 15.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 15

EG 16.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 16

GV 1.\_\_\_\_ Beschwerdeführer 17

EG 17.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 18

EG 18.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 19

EG 19.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 20

EG 20.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 21

EG 21.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 22

EG 22.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 23

GV 2.\_\_\_\_ Beschwerdeführer 24

EG 23.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 25

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 3 von 29

EG 24.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 26

EG 25.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 27

EG 26.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 28

EG 27.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 29

EG 28.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 30

GV 3.\_\_\_\_ Beschwerdeführer 31

EG 29.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 32

EG 30.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 33

EG 31.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 34

EG 32.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 35

EG 33.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 36

EG 34.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 37

EG 35.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 38

EG 36.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 39

EG 37.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 40

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 4 von 29

EG 38.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 41

EG 39.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 42

EG 40.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 43

Gemeinde 1.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 44

EG 41.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 45

EG 42.\_\_\_\_ Beschwerdeführerin 46

alle vertreten durch Rechtsanwalt Y.\_\_\_\_

gegen

Sozialamt des Kantons Bern (SOA), Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8 Vorinstanz

betreffend Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014 / 2015 / 2016

(Abschreibungsverfügungen der Vorinstanz vom 19. Januar 2018)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 5 von 29

I. Sachverhalt 1. Das Sozialamt (SOA; fortan Vorinstanz) beurteilt jährlich die Wirkungen und Leistungen der Sozialdienste (Art. 80d Abs. 1 SHG1 i.V.m. Art. 12 Abs. 2 Bst. 1 OrV GEF2). Diese Beurteilung erfolgt insbesondere aufgrund der Kosteneffizienz der Sozialdienste bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe (Art. 80d Abs. 2 SHG). Der Kanton richtet diejenigen Gemeinden, deren Sozialdienst im Durchschnitt während dreier Jahre Sozialhilfeaufwendungen pro Einwohner von mehr als 30 Prozent unter dem kantonalen Durchschnitt (Vergleichswert) aufweist, einen Bonus aus (Art. 80d Abs. 3 SHG). Diejenigen Gemeinden, deren Sozialdienst im Durchschnitt während dreier Jahre Sozialhilfeaufwendungen pro Einwohner von mehr als 30 Prozent über dem kantonalen Durchschnitt (Vergleichswert) aufweist, entrichten dem Kanton einen Malus (Art. 80d Abs. 4 SHG). 2. Im Oktober 2014 hatte die Vorinstanz erstmals über die Kosteneffizienz der Sozialdienste in der wirtschaftlichen Sozialhilfe entschieden und gestützt darauf für die Jahre 2012 und 2013 die Boni und Mali festgelegt. Daraufhin erhoben mehrere Gemeinden gegen den ihnen auferlegten Malus Beschwerde bei der GEF und stellten unter anderem die Rechtmässigkeit des Bonus-Malus-Systems grundsätzlich in Frage. Da in all diesen Verfahren dieselben Rechtsfragen zu klären waren, wurde das Verfahren vorerst nur in einem Fall (Leitverfahren; GEF.2014-12496) bis zum materiellen Entscheid weitergeführt, während die übrigen Verfahren sistiert wurden. Da der Ausgang dieses Leitverfahrens zudem einen direkten Einfluss auf alle künftigen Verfügungen betreffend die Festlegung von Boni und Mali hatte, wurden sämtliche Bonus-Malus-Verfahren für die Jahre 2014, 2015 und 2016 bis zum rechtskräftigen Abschluss des Leitverfahrens sistiert. Dieses konnte inzwischen abgeschlossen werden: Mit rechtskräftigem Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 ist die GEF zum Schluss gekommen, dass Art. 41b und 41c SHV3 sowie Anhang 6 zu Art. 41 b Abs. 4 SHV nicht anzuwenden seien. 3. Unter Bezugnahme auf den rechtskräftigen Entscheid im Leitverfahren hat die Vorinstanz am 19. Januar 2018 gegenüber den Beschwerdeführerinnen was folgt verfügt. 1. Die Einstellungen der Bonus-Malus-Verfahren der Gemeinde [,,] der Jahre 2014, 2015 und 2016 werden aufgehoben und die Verfahren werden wieder aufgenommen. 2. Die Bonus-Malus-Verfahren der Gemeinde [...] der Jahre 2014, 2015 und 2016 werden vereinigt. 3. Das Verfahren wird als gegenstandslos abgeschlossen.

1 Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) 2 Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121) 3 Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV, BSG 860.111)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 6 von 29

4. Mit Beschwerden vom 21. Februar 2018 haben 43 Gemeinden (Beschwerdeführerinnen) sowie 3 Gemeindeverbände (Beschwerdeführer 17, 24 und 31) die Abschreibung der Verfahren bei der GEF angefochten. Die Beschwerdeführerinnen beantragen was folgt: I. Rechtsbegehren 1. Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung des Sozialamtes des Kantons Bern vom 19. Januar 2018 betr. Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014, 2015 und 2016 sei aufzuheben. Es sei die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens und Ausfällung einer Verfügung in der Sache an das Sozialamt des Kantons Bern zurückzuweisen. Eventuell: Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung des Sozialamtes des Kantons Bern vom 19. Januar 2018 betr. Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014, 2015 und 2016 sei aufzuheben. Es sei der Beschwerdeführerin eine Bonus-Zahlung in Höhe von Fr. [...], [subeventuell in zu

beziffernder Höhe], zuzusprechen. 2. Anträge zum Verfahren a. Das mit vorliegender Beschwerde anhängig gemachte Verfahren sei mit sämtlichen weiteren Beschwerdeverfahren von an sich bonusberechtigten Gemeinden bzw. Trägerschaften der Sozialdienste gegen die inhaltlich jeweils gleichlautenden Abschreibungsverfügungen des Sozialamtes des Kantons Bern vom 19. Januar 2018 zu vereinigen. b. Erwägt die GEF, über die Bonusberechtigung in der Sache zu entscheiden, sei vorerst darüber zu entscheiden, welcher Körperschaft im vorliegenden Verfahren die Eigenschaft als Partei mit Legitimation zur Beschwerdeführung zukommt (Gemeinden oder ausschliesslich Gemeindeverband/ Sitzgemeinde als Anspruchsinhaber und beschwerdelegitimierte Partei?). - alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge - 5. Die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 beantragen unter Ziffer 2.b. zusätzlich was folgt: b. Es sei vorerst darüber zu entscheiden, welcher Körperschaft im vorliegenden Verfahren die Eigenschaft als Partei mit Legitimation zur Beschwerdeführung zukommt (Gemeinden oder ausschliesslich Gemeindeverband/ Sitzgemeinde als Anspruchsinhaber und beschwerdelegitimierte Partei?). 6. Mit Instruktionsverfügung vom 2. März 2018 vereinigte das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,<sup>4</sup> die durch die 46 Beschwerden anhängig gemachten Verfahren in das vorliegende Beschwerdeverfahren 2018.GEF.322 und beschränkte das Verfahren vorerst auf die Fragen der Legitimation der Beschwerdeführer 17, 24 und 31, der Ge-

4 Art. 10 Abs. 2 Bst c OrV GEF

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 7 von 29

wahrung des rechtlichen Gehörs sowie der Zulässigkeit der Abschreibung der Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014, 2015 und 2016. 7. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018 die Abweisung der Beschwerden vom 21. Februar 2018, soweit darauf eingetreten werden könne. 8. Mit unaufgeforderter Eingabe vom 31. August 2018 nahmen die Beschwerdeführenden Stellung zur Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018 und reichten die Organisationsreglemente der Beschwerdeführer 24 und 31 ein. Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen 1. Sachurteilsvoraussetzungen 1.1 Angefochten sind 43

Abschreibungsverfügungen der Vorinstanz vom 19. Januar 2018. Gegen eine Abschreibungsverfügung steht das gleiche Rechtsmittel wie gegen den Sachentscheid offen (Art. 39 Abs. 2 VRPG<sup>5</sup>). Die entsprechenden Sachverfügungen wären mit Beschwerde anfechtbar (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG). Daher sind die Abschreibungsverfügungen der Vorinstanz vom 19. Januar 2018 auch mit Beschwerde anfechtbar. 1.2 Die in der Sache zuständige Direktion beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten wie die Vorinstanz (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG). Die GEF ist somit zuständig für die Beurteilung der Beschwerden vom 21. Februar 2018. 1.3 Zur Beschwerde ist befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist sowie ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 Bst. a-c VRPG). Ein Gemeinwesen ist zur Beschwerde befugt, soweit es gleich oder ähnlich wie Private betroffen ist.<sup>6</sup> Das ist insbesondere der Fall, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist,<sup>7</sup> wie etwa dann, wenn das Gemeinwesen Entscheide des Lastenausgleichs anfechtet.<sup>8</sup> Für

5 Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) 6 BGE 138 I 143 E. 1.3.1; 138 II 506 E.2.1.1 7 BGE 127 II 32 E. 2.d); 125 II 192 E. 2a/aa

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 8 von 29

das Gemeinwesen sind die Organe prozessführungsbefugt, welche die Gesetzgebung mit der Vertretung beauftragt. Mitunter ermächtigt das Gesetz bestimmte Verwaltungseinheiten oder Behörden zur Prozessführung.<sup>9</sup> Gemeinden handeln durch ihre Organe (Art. 10 Abs. 1 GG10). Gemeindeorgane sind unter anderem der Gemeinderat und seine Mitglieder, soweit sie ent- scheidbefugt sind (Art. 10 Abs. 2 Bst. c GG). 1.4 Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind nach dem Gesagten grundsätzlich in vermögensrechtlichen Interessen betroffen und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Abschreibungsverfügun- gen. Die Beschwerdeführerinnen, jeweils handelnd durch den Gemeinderat, sind daher grundsätzlich zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. aber Erwägung 1.5.7 hiernach). 1.5 Betreffend die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 17, 24 und 31 (Gemein- deverbände) ist Folgendes festzuhalten: 1.5.1 Die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 beantragen die Klärung, ob im vorliegenden Ver- fahren die Gemeinden oder ausschliesslich der Gemeindeverband bzw. die Sitzgemeinde als Anspruchsinhaber und beschwerdelegitimierte Partei zur Beschwerdeführung legitimiert sei- en.<sup>11</sup> Sie machen geltend, die Vorinstanz habe gegenüber den Verbandsgemeinden des je- weiligen Gemeindeverbands, nicht jedoch gegenüber dem Gemeindeverband die Abschrei- bung der hängigen Verfahren der Jahre 2014, 2015 und 2016 verfügt. Die Beschwerdeführer seien lediglich per E-Mail informiert worden und hätten gleichzeitig eine Musterverfügung er- halten, obwohl sie normalerweise Ansprechpartner des Kantons für das ganze Gebiet des Sozialdienstes seien. Zur vollständigen Rechtswahrung würden sie vorsorglich selbst Be- schwerde erheben. Anfechtungsobjekt bilde hierbei die Abschreibung der hängigen Bonus- Verfahren der Jahre 2014, 2015 und 2016.<sup>12</sup> 1.5.2 Mit Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018 bringt die Vorinstanz vor, die knap- pen Ausführungen der Beschwerden vermöchten die Beschwerdelegitimation der Beschwer- deführer 17, 24 und 31 nicht hinreichend zu begründen. Insbesondere bei anwaltlicher Vertre- tung sei es nicht Sache der Vorinstanz, darüber eine umfassende Prüfung vorzunehmen, weshalb sie von einer Stellungnahme zu dieser Rechtsfrage absehe. Fraglich sei lediglich, inwiefern seitens der Gemeindeverbände ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse

8 Pflüger, Die Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen in der bernischen Verwaltungsrechtspflege, in: BVR 2013 S. 201, 2010; BGE 135 I 43 E. 1.3, 123 V 290; BGer 2C\_775/2011 vom 3.2.2012, E. 1.2 9 Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 11 Nrn. 1 und 10 10 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) 11 Beschwerden vom 21. Februar 2018, Rechtsbegehren Ziff. 2.b. 12 Beschwerden vom 21. Februar 2018, S. 2. f. Ziff. II.1.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 9 von 29

bestehe, da die ihnen angeschlossenen Gemeinden alle Beschwerde geführt hätten. Art. 80f Abs. 4 SHG halte ausdrücklich fest, dass die Entscheide über die Ausrichtung eines Bonus oder Auferlegung eines Malus den Trägerschaften der Sozialdienste mit der Lastenaus- gleichsabrechnung zu eröffnen seien, wobei als «Trägerschaften» in diesem Zusammenhang die Gemeinden zu verstehen seien.<sup>13</sup> 1.5.3 Mit unaufgeforderte Eingabe vom 31. August 2018 präzisieren die Beschwerdeführer, die Gemeinden hätten in allen drei

Fällen sowohl ihre Sozialdienste als auch ihre Sozialbehörde dem Verband übertragen, die Gemeindeverbände seien mithin Träger der Sozialdienste. Zumindest der Wortlaut von Art. 80f Abs. 4 SHG lege nahe, dass die Trägerschaften bildenden Gemeindeverbände Anspruchsinhaber und beschwerdelegitimiert seien. Demgegenüber erwähne Art. 80d Abs. 3 SHG die Gemeinden für die Bonusausrichtung. Anspruchsinhaber der Bonus-Forderung und zur Beschwerdeführung legitimiert seien entweder die Gemeindeverbände oder die Verbandsgemeinden. Da die Anspruchsinhaber in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen seien, seien sie als materielle Verfügungsadressaten zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 65 Abs. 1 VRPG; wobei sich bei Bejahung der Anspruchsinhaberschaft der Verbände ggf. eine Kassation von Amtes wegen aufdränge).

1.5.4 Gemeindeverbände sind aus zwei oder mehreren Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Erfüllung einer oder mehrerer Gemeinde- oder Regionalaufgaben (Art. 130 Abs. 1 GG). Die Gemeindeverbände übernehmen im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben die Rechte und Pflichten der ihnen angeschlossenen Gemeinden (Art. 131 Abs. 1 GG). Unter dem Namen «GV 1.\_\_\_\_» (Beschwerdeführer 17) besteht ein Gemeindeverband mit Sitz in A.\_\_\_\_ (Art. 1 Abs. 1 und 2 OgR GV 1.\_\_\_\_14). Mitglieder des Verbandes sind die Beschwerdeführerinnen 16, 21 und 22 (Art. 3 Abs. 1 OgR GV 1.\_\_\_\_). Der Gemeindeverband übernimmt für die Verbandsgemeinden die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben a) der Sozialbehörde und b) des Sozialdienstes (Art. 2 Abs. 1 OgR GV 1.\_\_\_\_). Der Vorstand nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die nicht anderen Organen zugewiesen sind (Art. 15 Abs. 4 OgR GV 1.\_\_\_\_). Unter dem Namen «GV 2.\_\_\_\_» (Beschwerdeführer 24) besteht ein Gemeindeverband mit Sitz in B.\_\_\_\_ (Art. 1 Abs. 1 und 2 OgR GV 2.\_\_\_\_15). Der Verband übernimmt für die Verbandsgemeinden die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben der Sozialbehörde und des Sozialdienstes sowie die Alimenterbevorschussung und das Alimenterinkasso abschliessend (Art. 2 Abs. 1 OgR GV 2.\_\_\_\_).

13 Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018, S. 2 Ziff.1 14 Organisationsreglement der GV 1.\_\_\_\_ vom 1. Januar 2005 (OgR GV 1.\_\_\_\_) 15 Organisationsreglement 2003 des GV 2.\_\_\_\_ (OgR GV 2.\_\_\_\_)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 10 von 29

send (Art. 2 OgR GV 2.\_\_\_\_). Dem Verband gehören die Beschwerdeführerinnen 3, 8, 23, 25, 32, 38, 39, 40, 41, 42 und 44 an (Art. 3 Abs. 1 OgR GV 2.\_\_\_\_). Der Verband erfüllt die von den Verbandsgemeinden übertragenen Aufgaben im Bereich der individuellen Sozialhilfe, des Kindes- und Erwachsenenschutzes, des Alimenterwesens und der präventiven Beratung. Die Dienstleistungen des Verbandes können von allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Verbandsgemeinden in Anspruch genommen werden.16 Der Verband handelt durch den Verbandsrat (Art. 26 Abs. 3 OgR GV 2.\_\_\_\_). Unter dem Namen Verband «GV 3.\_\_\_\_ und Umgebung» (Beschwerdeführer 31) besteht ein Gemeindeverband mit Sitz in C.\_\_\_\_ (Art. 1 Abs. 1 und 2 OgR GV 3.\_\_\_\_17). Der Verband übernimmt für die Verbandsgemeinden die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben der Sozialbehörde und des Sozialdienstes (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b OgR GV 3.\_\_\_\_). Mitglieder des Verbandes sind die Beschwerdeführerinnen 4, 20, 28 und 30 (Art. 3 Abs. 1 OgR GV 3.\_\_\_\_). Der Verband handelt durch den Verbandsrat (Art. 23 Abs. 4 OgR GV 3.\_\_\_\_) 1.5.5 Gemäss ausdrücklichem Wortlaut von Art. 80f Abs. 4 SHG eröffnet die GEF den Entscheid über die Ausrichtung eines Bonus oder die Auferlegung eines Malus den Trägerschaften der Sozialdienste mit der Lastenausgleichsabrechnung. Die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 sind Gemeindeverbände und damit öffentlich-rechtliche

Körperschaften, denen die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben der Sozialbehörde und des Sozialdienstes übertragen worden sind. Demnach sind die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 (und nicht die einzelnen Verbandsgemeinden) Trägerschaften der jeweiligen Sozialdienste. Hinweise, dass entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut die Verbandsgemeinden und nicht der Gemeindeverband Trägerschaft i.S. von Art. 80f Abs. 4 SHG wären, sind keine ersichtlich. Zu beachten ist überdies, dass Art. 80d Abs. 3 und 4 SHG (bezüglich der Ausrichtung eines Bonus bzw. der Auferlegung eines Malus) wie auch Art. 80f Abs. 3 SHG (bezüglich der Gutschreibung eines Bonus oder Belastung mit einem Malus) ausdrücklich von den Gemeinden (und nicht den Trägerschaften) sprechen. Der Gesetzgeber hat somit bewusst zwischen «Gemeinden» und «Trägerschaften» unterschieden. Deswegen darf nicht einfach angenommen werden, mit der «Trägerschaft» i.S. von Art. 80d Abs. 4 SHG seien in jedem Fall die Gemeinden gemeint. Vielmehr ist im Einzelfall von Amtes wegen zu prüfen, wer Trägerschaft des jeweiligen Sozialdienstes ist. Da die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 Trägerschaften der Sozialdienste sind, hätte die Vorinstanz die Abschreibungsverfügungen vom 19. Januar 2018 ihnen (und nicht den einzelnen Verbandsgemeinden) eröffnen müssen.

16 <http://www.rsd-niederbipp.ch/html/uberuns.html> (zuletzt besucht am 4. April 2019) 17 Organisationsreglement (OgR) für den GV 3.\_\_\_\_ BE und Umgebung (OgR GV 3.\_\_\_\_)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 11 von 29

1.5.6 Da die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 lediglich per E-Mail informiert wurden und eine Musterverfügung erhielten,<sup>18</sup> wurden ihnen die Abschreibungsverfügungen vom 19. Januar 2018 nicht korrekt eröffnet (vgl. Art. 44 VRPG). Aus mangelhafter Eröffnung darf niemandem ein Rechtsnachteil erwachsen (Art. 44 Abs. 6 VRPG). Die Beschwerdeführer 17, 24 und 31 haben jedoch trotz mangelhafter Eröffnung rechtzeitig Kenntnis der Abschreibungsverfügungen vom 19. Januar 2018 erlangt und die Abschreibungsverfügungen vorsorglich und fristgemäss angefochten, weswegen ihnen kein Nachteil aus der mangelhaften Eröffnung entstanden ist und letztere keine weiteren Folgen nach sich zieht. Eine Kassation von Amtes wegen käme nur in Betracht, wenn ein gravierender Verfahrensfehler die richtige Beurteilung ausschliessen oder doch wesentlich erschweren würde, was vorliegend nicht der Fall ist.<sup>19</sup> 1.5.7 Zur Beschwerde ist auch befugt, wer keine Möglichkeit zur Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz erhalten hat (vgl. Art. 65 Abs. 1 Bst. a VRPG). Daher ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 17, 24 und 31 zu bejahen. Demgegenüber sind die Beschwerdeführerinnen 3, 4, 8, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 30, 32, 38, 39, 40, 41, 42 und 44 nicht zur Beschwerdeführung legitimiert und auf ihre Beschwerden ist nicht einzutreten, da ihre Rechte vollumfänglich von den Gemeindeverbänden wahrgenommen werden. 1.6 Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen ist gehörig bevollmächtigt (vgl. Anwaltsvollmachten vom 13. Februar 2018). 1.7 Aus diesen Gründen ist auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 26, 27, 29, 33, 34, 35, 36, 37 und 43 sowie der Beschwerdeführer 17, 24 und 31 vom 21. Februar 2018 einzutreten.

<sup>18</sup> Vgl. unbestrittene Ausführungen der Beschwerdeführer in Ziff. II.1. der Beschwerden vom 21. Februar 2018 sowie Beschwerdebeilage 1 <sup>19</sup> Vgl. Ziff. II.1. der Beschwerden vom 21. Februar 2018 sowie Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 40 N. 5 und Art. 49 Nrn 59 und 62

2. Streitgegenstand Anfechtungsobjekte sind 43 Abschreibungsverfügungen der Vorinstanz vom 29. Januar 2018. Streitgegenstand ist die Frage, ob die Vorinstanz die Verwaltungsverfahren zu Recht als gegenstandslos abgeschlossen hat oder ob sie hätte in der Sache verfügen müssen. Sollte sich erweisen, dass die Verfahren zu Unrecht abgeschlossen wurden, kann die Beschwerdeinstanz nicht selbst in der Sache entscheiden, sondern muss die Angelegenheit zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens und zum Erlass einer Verfügung in der Sache an die Vorinstanz zurückweisen.

3. Verletzung des rechtlichen Gehörs 3.1 Mit Beschwerden vom 21. Februar 2018 machen die Beschwerdeführenden geltend, aufgrund von Beschwerdeverfahren von Gemeinden, denen Mali auferlegt worden seien, habe die Vorinstanz sämtliche Bonus-Zahlungen und Malus-Auferlegungen der Jahre 2014, 2015 und 2016 sistiert. Am 31. August 2017 habe die GEF die Beschwerde einer „Malus-Gemeinde“ gutgeheissen und offenbar entschieden, dass die gesetzlichen Grundlagen des Bonus-Malus-Systems verfassungswidrig und nicht anzuwenden seien. Gestützt auf diesen Entscheid sowie ein „Expertengutachten“ habe die Vorinstanz am 19. Januar 2018 das Vorliegen von Willkür in der Rechtsetzung und damit der Verfassungswidrigkeit der Bonus-Malus-Regelung behauptet sowie das hängige Verfahren der Beschwerdeführenden als gegenstandslos betrachtet und förmlich abgeschlossen. Sowohl die nicht angekündigte und nicht voraussehbare Abschreibung unter Bezug eines Gutachtens ohne Gelegenheit zur Stellungnahme als auch die unzureichende Begründung würden schwerwiegende und nicht heilbare Gehörsverletzungen darstellen. Bereits aus diesem Grund sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Verfahrens zurückzuweisen. Da es sich beim Grundrecht von Art. 29 Abs. 2 BV20 um eine Verfahrensgarantie handle und die Beschwerdeführenden vorliegend der Vorinstanz in einer (im Vergleich mit Privaten nicht unähnlich) untergeordneten Position gegenüberständen, könnten sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften diese Rüge erheben. Die Verletzung der Begründungspflicht sei zudem nicht nur eine Grundrechtsverletzung, sondern auch eine Verletzung von «einfachem» Gesetzesrecht (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG) und könne von den Beschwerdeführenden ungeachtet der Grundrechtsträgerschaft angerufen werden.

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

Zwischen der letzten Sistierung und den angefochtenen Abschreibungsverfügungen habe gegenüber den Beschwerdeführenden keine Kommunikation stattgefunden. Die Vorinstanz habe den Beschwerdeführenden die Wiederaufnahme der sistierten Verwaltungsverfahren um Zusprechung von Boni nicht gesondert mitgeteilt und ihnen weder das von der GEF beigezogene und in den Abschreibungsverfügungen genannte Gutachten noch den Entscheid bezüglich der Malus-Gemeinde zur Einsicht und Stellungnahme zugestellt (auch nicht auszugsweise oder in anonymisierter Form). Die Beschwerdeführenden hätten lediglich aus den Medien vom Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 erfahren. Es gehe nicht an, die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen des Bonus-Malus-Systems massgeblich mit einem Verweis auf einen anderen Entscheid zu begründen, diesen dann aber nicht zur Stellungnahme vorzulegen. Die Beschwerdeführenden hätten nicht mit einer Abschreibung des Verfahrens rechnen müssen.

Vielmehr wäre zu erwarten gewesen, dass die Vorinstanz das Verfahren mittels Zwischenverfügung wieder aufgenommen, den Beschwerdeführenden das Gutachten zugestellt und den Entscheid oder zumindest die Erwägungen bezüglich der „Malus-Gemeinde“ zugänglich gemacht und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hätte. Überdies habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht verletzt: Wenn ein kantonales Amt innerhalb der Zentralverwaltung im Verwaltungsverfahren eine vorfrageweise Normenkontrolle vornehme und dabei einem Rechtssatz die Anwendung versagen wolle, dürfe eine hinreichend ausführliche Begründung verlangt werden, um die Tragweite der angefochtenen Verfügung verstehen zu können. Die Beschwerdeführenden hätten sich bei Erhalt der angefochtenen Verfügung jedoch kein sachgerechtes Bild über deren Tragweite machen können. Die Vorinstanz beschränke sich im Wesentlichen auf lapidare Verweise auf das «Expertengutachten» und einige allgemeine Schlussfolgerungen. Die skizzenhaften Hinweise auf eine angebliche Willkür in der Rechtsetzung würden der behördlichen Begründungspflicht nicht genügen. Zudem werde nicht ersichtlich, welche der im Gutachten angesprochenen Problembereiche die Vorinstanz zur Schlussfolgerung einer Willkür in der Rechtsetzung veranlasst habe. Jegliche Auseinandersetzung mit den rechtsprechungsgemäss hohen Hürden zur Annahme der behaupteten Willkür und Ungleichbehandlung in der Rechtsetzung fehle. Auch werde nicht klar, ob die Vorinstanz nur die Verordnungsregel in Art. 41b SHV oder auch die formell-gesetzlichen Grundlagen in Art. 80d ff. SHG als verfassungswidrig erachte, zumal die Kritik im beigezogenen Gutachten nur auf erstere abziele. Auch werde nicht begründet, weshalb die Ausführungen zu einer Malus-Gemeinde eo ipso auch für Bonus-Gemeinden gelten sollen.

3.2 Mit Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018 führt die Vorinstanz aus, der Kanton Bern habe wenige Tage nach Erlass des Beschwerdeentscheids vom 31. August 2017 am 5. September 2017 eine Medienmitteilung mit dem Titel «Berechnung der Kosteneffizienz der Sozialdienste in der wirtschaftlichen Sozialhilfe; Beschwerde gutgeheissen: Das gewählte Bonus-Malus-Modell ist zu wenig verlässlich.» publiziert. Es sei ausführlich darüber informiert worden,

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 14 von 29

dass die GEF insbesondere aufgrund eines Expertengutachtens, das sie im Rahmen des Verfahrens zur Beschwerde der Gemeinde S.\_\_\_\_ eingeholt habe, zum Schluss gekommen sei, das gewählte Bonus-Malus-Modell sei nicht in der Lage, verlässliche Aussagen zur Kosteneffizienz der Sozialdienste zu machen. Daher habe die GEF die Beschwerde der Gemeinde S.\_\_\_\_ gutgeheissen. Namentlich sei auch darüber informiert worden, dass den Gemeinden aufgrund dieses Entscheides weder Boni ausgerichtet noch Mali auferlegt werden könnten, was sich insbesondere auf die sistierten Bonus-Malus-Verfahren auswirke. In der Medienmitteilung sei zudem ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass der Entscheid der GEF innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern angefochten werden könne. Der Expertenbericht zur Kosteneffizienz der Sozialdienste des Kantons Bern, welcher dem Beschwerdeentscheid zu Grunde liege, sei im Rahmen der Medienmitteilung publiziert worden. Den Beschwerdeentscheid, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht rechtskräftig gewesen sei, habe der Kanton nicht veröffentlicht; er hätte aber von den Gemeinden im Hinblick auf eine Beschwerdeführung bei der GEF einverlangt werden können. In Anbetracht dieser Umstände erstaune die Behauptung der Beschwerdeführenden, ihnen sei keine Einsicht in die massgebenden Dokumente gewährt worden. Im Gegenteil seien sie sowohl über den Kerngehalt des Beschwerdeentscheids als

auch darüber informiert worden, dass dieser die sie betreffenden eingestellten Verfahren direkt beeinflussen würde. Es treffe zu, dass die Vorinstanz aus prozessökonomischen Gründen und nach gründlicher Prüfung der Rechtslage darauf verzichtet habe, den Beschwerdeführenden vor Erlass der Abschreibungsverfügungen das rechtliche Gehör zu gewähren, und dass sie sich auf die Veröffentlichung der relevanten Informationen in der genannten Medienmitteilung beschränkt habe. Allfällige Stellungnahmen der Gemeinden hätten keinerlei Wirkung entfaltet, da die Vorinstanz keinesfalls berechtigt gewesen wäre, die Bestimmungen über das Bonus-Malus-Verfahren anzuwenden. Es hätte keine Möglichkeit bestanden, die Stellungnahmen der Gemeinden in den Schlussverfügungen zu verwerten. Dieser Umstand decke sich mit der Feststellung, dass der Streitgegenstand der Bonus-Malus-Verfahren untergegangen sei. Für die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen wäre vorausgesetzt, dass die Beschwerdeführenden in der Sache selbst noch ein aktuelles Rechtsschutzinteresse besässen. Mangels eines Rechtsschutzinteresses in der Sache könne jedoch keinesfalls von einer besonders schwerwiegenden Gehörsverletzung die Rede sein. Eine nicht schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs sei heilbar, wenn sie im Rechtsmittelverfahren durch die Rechtsmittelinstanz, die über dieselbe Prüfungsbefugnis (Kognition) verfüge wie die Vorinstanz, nachgeholt werde und der beschwerdeführenden Partei durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile erwachsen würden. Vorliegend seien die abgeschriebenen Verfahren ohnehin gegenstandslos geworden, weswegen den Beschwerdeführenden keine unzumutbaren Nachteile entstünden. Eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz und die nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs durch diese hätte lediglich eine Verlängerung der Verfahrensdauer zur Folge, würde aber zu Gunsten der Beschwerdeführenden keine Rechtsvorteile mit

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 15 von 29

sich bringen. Nach dem Gesagten könne im vorliegenden Verfahren die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Rechtsmittelinstanz geheilt werden, was insbesondere auch aus prozessökonomischer Sicht zu unterstützen sei. 3.3 Mit unaufgeforderter Eingabe vom 31. August 2018 machen die Beschwerdeführenden geltend, sie hätten mangels Parteieigenschaft im Verfahren betreffend die Einwohnergemeinde (EG) S.\_\_\_\_ keine Gelegenheit gehabt, sich einzubringen. Dass allgemein mittels Medienmitteilung darüber informiert worden sei, ändere entgegen der falschen Behauptung der Vorinstanz am Gesagten nicht das Geringste. Die Vorinstanz widerspreche den Darlegungen der heute beschwerdeführenden Parteien nicht, wonach eine Verletzung des rechtlichen Gehörs erfolgt sei. Wenn die für die Vorinstanz Unterzeichnende aber festhalte, eine Stellungnahme hätte von Beginn weg „keinerlei Wirkung“ gehabt, so offenbare sie gerade durch diese vorbehaltlose, mithin radikal formulierte Auffassung eine Unfähigkeit, selbst bei Aufhebung der angefochtenen Abschreibungsverfügungen und Rückweisung zur Neubeurteilung unbefangen und damit rechtsstaatlich korrekt zu verfügen. Sie werde bei antragsgemässer Rückweisung nach Aufhebung der angefochtenen Verfügungen an die Vorinstanz in den Ausstand zu treten haben. 3.4 Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 Abs. 2 KV21). Gemäss Art. 21 Abs. 1 VRPG hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist eine grundlegende Verfahrensgarantie. Er dient der Sachaufklärung und stellt ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts umfasst der verfassungsrechtliche Gehörsanspruch insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden

Entscheidungs zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden, Einsicht in die Akten zu nehmen und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen.<sup>22</sup> Ein uneingeschränktes Recht auf Äusserung haben die Beteiligten hinsichtlich der für die Verfügung oder den Entscheid wesentlichen Sachfragen. Da die Behörden das Recht von Amtes wegen anzuwenden haben, besteht im Allgemeinen kein Anspruch der Parteien, sich zur rechtlichen Beurteilung der Sachfragen besonders zu äussern. Den Parteien ist jedoch Gelegenheit zur vorgängigen Äusserung einzuräumen, wenn sich die Behörde auf Sachumstände oder Rechtsnormen stützen will, die bisher nicht einbezogen oder angesprochen wurden und mit deren Heranziehen sie nicht rechnen mussten, wenn eine der Parteien ihren Rechtsstandpunkt ändert oder gar die Rechtsstellung einer Partei zu ihrem Nachteil verändert werden soll. Dem Anhörungsgebot

21 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) 22  
Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 Nrn 1 und 4

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 16 von 29

kommt umso grössere Bedeutung zu, je stärker ein Entscheid eine Partei berührt und je schlechter ausgebaut der Rechtsmittelweg ist. Auch die Dringlichkeit und die Tragweite des Entscheids sind zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt damit ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung, d.h. es kommt nicht darauf an, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung ist. Nach der bundesgerichtlichen und der verwaltungsgerichtlichen Praxis kann eine – nicht besonders schwerwiegende – Gehörsverletzung von der oberen Instanz geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz, der hinsichtlich der interessierenden Frage die gleiche Überprüfungsbefugnis zukommt, zu äussern. Für die Betroffenen darf daraus kein Nachteil resultieren. Die Heilung eines allfälligen Mangels soll aber die Ausnahme bleiben.<sup>24</sup> 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 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. Aus der Gesamtheit der Begründung muss sich ergeben, weshalb die Behörde 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. Die Auslegung von unbestimmten Gesetzesbegriffen und die Ermessensbetätigung müssen so erklärt werden, dass sie nachvollziehbar sind. Einschnei-

dende 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.<sup>25</sup> Ungenügend oder gar nicht begründete Verwaltungsakte sind nicht nichtig, sondern anfechtbar. Grundsätzlich führt eine

23 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 Nrn 7f. mit Hinweisen 24  
Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 Nrn 4 und 16; BGE 134 I 331 E.3.1; 126 I 68 E.2; 124 V 180 E. 4.a) mit Hinweisen 25 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 Nrn 5-8, mit Hinweisen

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 17 von 29

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.<sup>26</sup> 3.5 Vorliegend hat die Vorinstanz nach Rechtskraft des Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017<sup>27</sup> in einem einzigen Schritt die Sistierung der Verfahren aufgehoben und die Verfahren als gegenstandslos abgeschrieben, ohne den Beschwerdeführenden Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren. Die Beschwerdeführenden hatten mithin keine Möglichkeit, sich vor Erlass der Abschreibungsverfügungen zum Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017, zum Gutachten vom 30. August 2016<sup>28</sup> sowie zur beabsichtigten Abschreibung der Verfahren zu äussern. Dadurch hat die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör erheblich verletzt. Betreffend das Argument der Vorinstanz, die Beschwerdeführenden seien mit der Medienmitteilung vom 5. September 2017 hinreichend über den Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 und dessen Auswirkung auf die hängigen Bonus-Malus-Verfahren informiert worden, ist Folgendes festzuhalten: Die Veröffentlichung einer Medienmitteilung hat nicht zur Folge, dass die Vorinstanz von einer Gewährung des rechtlichen Gehörs im Rahmen der noch hängigen Bonus-Malus-Verfahren absehen durfte. Vielmehr hätte sie den Beschwerdeführenden nach Wiederaufnahme der Verfahren den Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 wie auch das Gutachten vom 30. August 2016 zur Einsicht und Stellungnahme zustellen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen müssen. 3.6 Betreffend die gerügte Verletzung der Begründungspflicht ist Folgendes festzuhalten: Die angefochtenen Abschreibungsverfügungen vom 19 Januar 2018 enthalten nebst einer kurzen Sachverhaltsdarstellung (Erwägung 1), einer Begründung der Aufhebung der Sistierung (Erwägung 2.1) und der Vereinigung der Verfahren (Erwägung 2.2) die folgende kurze Begründung der Abschreibung der Verfahren (Erwägung 2.3): «Fällt im Verlaufe des Verfahrens das rechtserhebliche Interesse am Erlass einer Verfügung oder an einem Entscheid in der Sache weg, insbesondere zufolge Rückzugs der Begehren, Rücknahme der angefochtenen Verfügung oder Einigung unter den Parteien, so schreibt die instruierende Behörde das Verfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab (Art. 39 Abs. 1 VRPG). Im Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 zwischen der Einwohnergemeinde S. \_\_\_ gegen das SOA kam die GEF gestützt auf ein Expertengutachten zum Schluss, dass das Bonus-Malus-System

26 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N.11, mit Hinweisen; BGer Urteil 6P.55/2001/6S.267/2001 vom 26. Juni 2001 E. 1a mit Hinweisen; BGE 133 I 270 E. 3.1;

129 I 232 E. 3.2 27 Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 betreffend die Einwohnergemeinde S.\_\_\_\_ (GEF.2014-12496) 28 Gutachten der Professoren Lutz Dümbgen und Werner Stahel zur «Kosteneffizienz der Sozialdienste des Kantons Bern: Beurteilung der statistischen Fragen zum Bonus-Malus-System» vom 30. August 2016 Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 18 von 29

der bernischen Sozialhilfegesetzgebung in der Praxis wegen zahlreichen Unsicherheiten nicht in der Lage ist, verlässliche Aussagen zur Kosteneffizienz der Sozialdienste zu machen. Ein Berechnungsmodell der vorliegenden Art ist nie vollständig, d.h. kann nie alle massgebenden Faktoren berücksichtigen und führt damit zu einer gewissen Ungleichbehandlung der Gemeinden im Kanton Bern. Dadurch liegt eine Willkür in der Rechtsetzung und unrechtmässige Ungleichbehandlung der Gemeinden vor. Die gesetzlichen Grundlagen des Bonus-Malus-Systems sind demnach verfassungswidrig und nicht anzuwenden. Aufgrund dieses Entscheides können die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Beurteilung der Kosteneffizienz der Sozialdienste nicht angewendet werden. Die Bonus-Malus-Verfahren für die Jahre 2014, 2015 und 2016 werden daher gegenstandslos und förmlich abgeschrieben. Gegen die Abschreibungsverfügung steht das gleiche Rechtsmittel wie gegen den Sachentscheid offen (Art. 39 Abs. 2 VRPG).» Diese Begründung ist viel zu knapp und genügt den dargelegten Anforderungen an eine genügende Begründung nicht. Der blosser Verweis auf den Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 und ein Expertengutachten reicht nicht aus. Vielmehr müssen die angefochtenen Verfügungen eine in sich geschlossene, eigenständige, vollständige und verständliche Begründung enthalten, woraus mit hinreichender Klarheit hervorgehen muss, weshalb den Beschwerdeführenden keine Boni ausgerichtet werden. Die Vorinstanz muss sich mit dem jeweils zu regelnden Rechtsverhältnis auch individuell auseinandersetzen und eine eigene Würdigung vornehmen. In diese Würdigung können und müssen der Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 und das Gutachten vom 30. August 2016 schon unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgebots (vgl. Art. 8 BV) einfließen. Der Gehörsanspruch der Beschwerdeführenden wurde somit einerseits durch die fehlende Möglichkeit zur Stellungnahme vor Erlass der Verfügungen und andererseits durch die mangelhafte Begründung der angefochtenen Verfügungen erheblich verletzt. Erhebliche Gehörsverletzungen stellen zugleich einen schweren Verfahrensmangel dar und führen in der Regel zur Aufhebung und Rückweisung der angefochtenen Verfügung. Da die Beschwerdeinstanz mit voller Kognition entscheidet (vgl. Art. 66 VRPG), wäre eine Heilung der Verletzung des Gehörsanspruchs zwar grundsätzlich denkbar, jedoch steht die Schwere der Gehörsverletzung einer Heilung entgegen. Zudem ist die Sache auch aus weiteren Gründen an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. die nachfolgenden Erwägungen).

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 19 von 29

4. Abschreibung infolge Gegenstandslosigkeit oder Abweisung? 4.1. Argumentation der Verfahrensbeteiligten 4.1.1 Die Beschwerdeführenden rügen, die Abschreibung des Verfahrens sei unhaltbar. Sollte eine Verfassungswidrigkeit vorliegen, so wäre ein Anspruch auf einen Bonus – weil auf keiner tauglichen Rechtsgrundlage fussend – materiell abzuweisen. Eine Abschreibung wäre nur zulässig beim Wegfall des rechtserheblichen Interesses am Erlass einer Verfügung bzw. beim Wegfall von Prozessvoraussetzungen im Verlauf des Verfahrens. Im Fall der betroffenen Malus-Gemeinde sei lediglich die angefochtene Verfügung aufgehoben worden, während die fraglichen Normen nach wie vor

Bestand hätten. Wollte eine Behörde eine Verfassungswidrigkeit annehmen, könnte sie mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung einzig der Norm im Einzelfall die Anwendung versagen und einen Anspruch materiell abweisen. Die angebliche Verfassungswidrigkeit der rechtssatzmässigen Grundlagen ergebe sich einzig aus den Erwägungen des (den Beschwerdeführenden nicht bekannten) Entscheids der GEF. Die Beschwerdeführenden seien am Verfahren bezüglich der Malus-Gemeinde weder beigeladen noch sonst wie beteiligt gewesen (was auch keinen Sinn ergeben hätte). Der Entscheid bezüglich der Malus-Gemeinde könne für die Beschwerdeführenden keine Verbindlichkeit haben. Dass Prozessvoraussetzungen und namentlich das rechtlich geschützte Interesse am Erlass einer Sachverfügung weggefallen wären, sei nicht ersichtlich und werde in den angefochtenen Verfügungen auch nicht behauptet. Vielmehr werde die Abschreibung ausschliesslich mit Erwägungen begründet, welche – sollten sie zutreffen, was bestritten werde – zur Abweisung des Anspruchs führen müssten. Die Beschwerdeführenden hätten weder ihr Desinteresse an einer Bonus-Zahlung signalisiert noch anderweitig auf Ansprüche verzichtet. Nach wie vor bestehe ein rechtserhebliches Interesse der Beschwerdeführenden am Erlass einer Verfügung in der Sache. Angesichts der bisher von der Vorinstanz ermittelten Zahlen sei dieses Interesse sogar von herausragendem Gewicht.

4.1.2 Mit Beschwerdevernehmlassung vom 2. Mai 2018 macht die Vorinstanz geltend, sie habe vor dem Hintergrund des laufenden Beschwerdeverfahrens mit der EG S. \_\_\_ sämtliche Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014 bis 2016 eingestellt. Im Verfahren mit der EG S. \_\_\_ sei die Rechtmässigkeit des Bonus-Malus-Systems grundsätzlich in Frage gestellt worden. Obwohl offensichtlich gewesen sei, dass sich der abzuwartende Beschwerdeentscheid direkt auf die eingestellten Verfahren auswirken würde, sei gegen keine der Einstellungsverfügungen ein Rechtsmittel ergriffen worden. Die von den Beschwerdeführenden vertretene Auffassung, nach welcher der genannte Beschwerdeentscheid auf sie keine Auswirkungen habe, sei bereits aus diesem Grund nicht nachvollziehbar.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 20 von 29

Mit der Abschreibung der wiederaufgenommenen Bonus-Malus-Verfahren habe die Vorinstanz keine konkrete Normenkontrolle durchgeführt, sondern entsprechend der Anordnung im Urteilsdispositiv des Beschwerdeentscheids vom 31. August 2017, wonach Art. 41 b und 41c SHV sowie Anhang 6 zu Art. 41 b Abs. 4 SHV nicht anzuwenden seien, gehandelt. Die KV behalte zwar die konkrete Normenkontrolle den Justizbehörden vor, gewährleiste aber gleichzeitig einen als Grundrecht ausgestalteten umfassenden Schutz vor staatlicher Willkür, dem alle Behörden verpflichtet seien (Art. 11 Abs. 1 KV). Die Vorinstanz habe folglich die von der Beschwerdeinstanz als willkürlich und damit als verfassungswidrig beurteilten Rechtsnormen gegenüber den beschwerdeführenden Gemeinden gar nicht anwenden dürfen. Insoweit komme ihr kein Ermessen zu. Da sie nicht kompetent sei, die massgebenden Normen zum Bonus-Malus-Verfahren anzuwenden oder auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen, habe sie zu Recht keinen Sachentscheid gefällt. Überdies habe der massgebende rechtskräftige Sachentscheid und damit eine abgeurteilte Sache (res iudicata) bereits vorgelegen, weswegen der Streitgegenstand kein zweites Mal überprüft werden könne. Schliesslich wäre eine materielle Abweisung schon deshalb nicht denkbar gewesen, weil das Bonus-Malus-Verfahren kein Gesuchsverfahren sei und der Vorinstanz folglich kein formelles Gesuch vorgelegen habe, welches gutzuheissen oder abzuweisen gewesen wäre. Da Art. 41b und 41c SHV sowie die in

Anhang 6 wiedergegebene Formel aufgrund des Beschwerdeentscheids vom 31. August 2017 nicht mehr angewendet werden dürften, sei es unmöglich, die Bonus-Malus-Ergebnisse zu ermitteln. Demzufolge habe künftig keine Gemeinde die Ausrichtung eines Bonus oder die Auferlegung eines Malus zu erwarten. Einem entsprechenden Verfahren fehle jegliche Grundlage, was einen Rechtsstreit über die Ausrichtung eines Bonus oder die Auferlegung eines Malus umfassend verunmögliche. Demnach seien die Bonus-Malus-Verfahren der Jahre 2014 bis 2016 infolge Untergangs der Streitsache gegenstandslos geworden und zu Recht als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben worden.

4.1.3 Mit unaufgeforderter Eingabe vom 31. August 2018 machen die Beschwerdeführenden geltend, sie hätten mangels Parteieigenschaft im Verfahren betreffend die EG S. \_\_\_ keine Gelegenheit gehabt, sich einzubringen. Dass allgemein mittels Medienmitteilung darüber informiert worden sei, ändere entgegen der falschen Behauptung der Vorinstanz am Gesagten nicht das Geringste. Selbst wenn der besagte Entscheid i.S. EG S. \_\_\_ der anders als hier eine Gemeinde mit einem Malus betroffen habe, eine (hier bestrittene) Verfassungswidrigkeit der Bonusregelung festhalten sollte, beständen die Normen zur Bonusregelung in SHG und SHV nach wie vor. Deren Nichtanwendung sei damit eine (erneute) konkrete Normenkontrolle. Ohnehin gelte: Wenn die Vorinstanz zur (nur behelfsmässig begründeten) Auffassung komme, es liege eine Willkür in der Rechtssetzung vor, wäre die Konsequenz aus der Nichtanwendung die Abweisung des Anspruchs und nicht Abschreibung der Verwaltungsverfahren gew-

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 21 von 29

sen. Der Entscheid der GEF i.S. EG S. \_\_\_ habe ungeachtet seines Inhalts zu keinem Zeitpunkt eine Auswirkung dergestalt haben können, dass künftige Verfahren betreffend andere Gemeinden zur (akzessorisch geprüften) Bonus-Malus-Gesetzgebung gleichsam abgeschrieben würden und einer materiell-rechtlichen Überprüfung entzogen wären. Eine anderslautende Auffassung stelle eine unzulässige Rechtsverweigerung dar (Art. 29 Abs. 1 BV). Eine res iudicata liege selbstverständlich nicht vor, da über die Ansprüche der beschwerdeführenden Parteien für die Jahre 2014-2016 noch nie entschieden worden sei. Selbst bei gegebener res iudicata hätte zudem ein Verwaltungsverfahren durch Abweisung und nicht durch Abschreibung erstinstanzlich beendet werden müssen. Dass bei den Sistierungen in der Begründung auf das hängige Malus-Verfahren verwiesen worden sei, ändere am Gesagten nichts. Streitgegenstand sei damals einzig die Sistierung gewesen. Die Vorinstanz habe es bezeichnenderweise auch nicht als nötig erachtet, den Beschwerdeführenden den Entscheid zum Malus-Verfahren zu eröffnen. Verwaltungsverfahren könnten, anders als die Vorinstanz meine, nicht nur auf Gesuch hin, sondern auch von Amtes wegen eingeleitet werden. Die Regelung der Ansprüche aus Art. 80d ff. SHG sei für von Amtes wegen einzuleitende Verfahren konzipiert. Folgerichtig hätten die Gemeinden mit Bonus-Zahlungen bspw. auch im Jahr 2013 kein förmliches Gesuch stellen müssen, um als effizient geführte Sozialdienste einen Bonus zu erhalten.

4.2. Verfahren auf Erlass einer Verfügung

4.2.1 Die zuständige Behörde regelt öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Verfügung, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg (Art. 49 Abs. 1 VRPG). Die Verwaltungsbehörde führt das Verfahren auf Erlass einer Verfügung von Amtes wegen oder auf Gesuch hin durch (Art. 50 Abs. 1 VRPG). Die Verfügung hat für die Verwaltungstätigkeit und für die Verwaltungsrechtspflege zentrale Bedeutung. Sie ist einerseits die wichtigste

Handlungsform der Rechtsanwendung. Mit ihr werden verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar festgelegt. Andererseits ist die Verfügung – als Institut der Verwaltungsrechtspflege – Gegenstand der Anfechtung (Anfechtungsobjekt), wenn eine der beteiligten Personen das Rechtsverhältnis oberinstanzlich überprüfen lassen will. 29 Ein Verwaltungsverfahren kann auf zwei verschiedene Arten ausgelöst werden. Von Amtes wegen wird ein Verfahren eröffnet, wenn die Erfüllung der behördlichen Aufgaben erfordert,

29 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 1

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 22 von 29

ein Rechtsverhältnis autoritativ zu regeln (z.B. periodische Steuerveranlagung, Beteiligung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern an Erschliessungskosten). Ergibt sich die Verpflichtung zum Tätigwerden nicht unmittelbar aus der Gesetzgebung oder steht noch nicht fest, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zum Erlass eines individuell-konkreten Rechtsaktes erfüllt sind, so hat die Behörde ein Verfahren einzuleiten, wenn genügend Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass eine autoritative Regelung zu treffen sein wird. Es gilt insofern der Offizialgrundsatz.<sup>30</sup> 4.2.2 Vorliegend mussten die Beschwerdeführenden kein Gesuch um Ausrichtung eines Bonus stellen, vielmehr hatte die Vorinstanz von Amtes wegen ein Verwaltungsverfahren zur Festsetzung eines Bonus oder Malus angehoben. Wäre der Beschwerdeentscheid betreffend die EG S. \_\_\_ nicht ergangen oder wäre die Beschwerde der EG S. \_\_\_ abgewiesen worden, hätte die Vorinstanz gegenüber den Beschwerdeführenden auch in der Sache verfügt. Das Argument der Vorinstanz, sie hätte mangels Gesuch der Beschwerdeführenden gar nicht in der Sache verfügen dürfen, ist daher unbehelflich.

4.3. Konkrete Normenkontrolle 4.3.1 Konkrete Normenkontrolle bedeutet, dass ein Erlass anlässlich der Anfechtung eines darauf gestützten konkreten Einzelaktes (Verfügung oder Urteil) auf seine Verfassungsmässigkeit geprüft wird. Vor dem Entscheid darüber, ob der angefochtene Einzelakt selbst rechtmässig ist (Hauptfrage), wird im Sinne einer Vorfrage (vorfrageweise = akzessorisch) untersucht, ob der Rechtssatz, auf den sich der Einzelakt stützt, verfassungsmässig ist. Verneint die Rechtsmittelinstanz diese Vorfrage, so betrachtet sie die Norm im konkreten Fall als unbeachtlich, d.h. die Norm wird im Einzelfall nicht angewendet. Dies hat zur Folge, dass die Rechtsgrundlage der angefochtenen Verfügung entfällt, weshalb die Hauptfrage zu verneinen und die Verfügung aufzuheben ist. Die mangelhafte Rechtsnorm selbst, die oftmals seit geraumer Zeit in Kraft steht, kann jedoch von der Rechtsmittelinstanz nicht aufgehoben werden. Die förmliche Aufhebung der Norm ist Sache des Organs, welches sie erlassen hat. Eine konkrete Normenkontrolle bildet – im Gegensatz zur abstrakten Normenkontrolle – nicht Gegenstand eines eigenen Rechtsmittelverfahrens, sondern stellt einen Bestandteil, ein Akzessorium eines Rechtsmittelverfahrens gegen eine bestimmte Verfügung dar. Anfechtungsobjekt im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist mithin nicht eine Norm, sondern ein Rechtsanwendungsakt. In der Schweiz sind alle Gerichte (allenfalls sogar mit Rechtsprechung betraute Verwaltungsinstanzen) berechtigt oder sogar verpflichtet, die Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit der Verfassung zu überprüfen und verfassungswidrigen Normen die Anwendung zu ver-

30 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 50 N. 1

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 23 von 29

sagen. Die als verfassungswidrig befundenen Normen werden jedoch nicht formell aufgehoben, sondern nur im konkret zu beurteilenden Fall nicht angewendet (was jeweils zur Aufhebung des angefochtenen Rechtsanwendungsaktes führt). Allerdings hat die Nichtanwendung aufgrund einer konkreten Normenkontrolle insbesondere dann, wenn diese vom Bundesgericht vorgenommen wurde, eine erhebliche präjudizielle Wirkung, die einer förmlichen Aufhebung faktisch gleich- oder zumindest nahekommmt. Faktisch wirkt die Nichtanwendung im Einzelfall für künftige analoge Fälle mithin gleich wie eine formelle Aufhebung.<sup>31</sup> Art. 66 Abs. 3 KV berechtigt und verpflichtet die Justizbehörden, die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden kantonalen Erlasse – zu denen auch die kommunalen Reglemente und Verordnungen gehören – auf ihre Rechts- und Verfassungskonformität zu überprüfen (konkrete Normenkontrolle). Ergibt die vorfrageweise Prüfung, dass kantonale bzw. kommunale Erlasse höherrangigem Recht widersprechen, sind sie nicht anzuwenden und der gestützt auf sie ergangene Entscheid (Anwendungsakt) ist aufzuheben. Justizbehörden sind alle kantonalen Organe, die auf Beschwerde oder Klage hin Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden haben (Verwaltungsjustiztätigkeit), wogegen verfügende Behörden, offenkundige Fälle gegebenenfalls vorbehalten, keine Pflicht zur Normenkontrolle trifft.<sup>32</sup> Jedoch ist, wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, gemäss Art. 27 Abs. 2 KV an die Grundrechte gebunden und trägt zu ihrer Verwirklichung bei. Damit ist auch die Vorinstanz bei ihrer Tätigkeit zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet. Daher ist die Vorinstanz gehalten, die von der Beschwerdeinstanz in einem anderen Verfahren festgestellte Verfassungswidrigkeit von Rechtsnormen zu beachten und in ihre eigenen Entscheidungen einfließen zu lassen.

4.3.2 Vorliegend wurde mit Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 betreffend die S. \_\_\_ angeordnet, dass Art. 41b und 41c SHV sowie Anhang 6 zu Art. 41b Abs. 4 SHV nicht anzuwenden seien. Diese Anordnung beinhaltet jedoch kein generelles Anwendungsverbot dieser Bestimmungen, sondern regelt lediglich das Verhältnis zwischen der Vorinstanz und der S. \_\_\_ in verbindlicher Weise. In allen anderen Verfahren bedarf es erneut einer vorfrageweisen Überprüfung der nach wie vor bestehenden Art. 41b und 41c SHV sowie Anhang 6 zu Art. 41 b Abs. 4 SHV, auch wenn der Vorinstanz insoweit beizupflichten ist, als dass die im Beschwerdeverfahren betreffend die S. \_\_\_ erkannte Verfassungswidrigkeit und angeordnete Nichtanwendung dieser Bestimmungen in künftigen analogen Fällen faktisch wohl ihre Aufhebung zur Folge haben wird.

31 Haller/Kölz/Gächter, Allgemeines Staatsrecht, Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Auflage 2013, § 34 Rz. 985-989 sowie Griffel, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage 2015, § 27 Rz. 38-40 32 BVR 2014 14, S. 17 f., mit Hinweisen; BVR 2008 S. 284, 286 Erwägung 5.2, mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 66 Nrn 14 ff.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 24 von 29

4.4. Voraussetzungen für die Abschreibung eines Verfahrens 4.4.1 Fällt im Verlaufe des Verfahrens das rechtserhebliche Interesse am Erlass einer Verfügung oder an einem Entscheid in der Sache weg, insbesondere zufolge Rückzugs der Beteiligten, Rücknahme der angefochtenen Verfügung oder Einigung unter den Parteien, so schreibt die instruierende Behörde das Verfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab (Art. 39 Abs. 1 VRPG). Die Abschreibung des Verfahrens ist somit nur zulässig, wenn kein schutzwürdiges Interesse (privater oder öffentlicher Natur) an der Weiterführung des Verfahrens auszumachen ist. Verlangt wird ein realer, praktischer Nutzen am Ergehen, an

der Anfechtung oder an der Änderung eines Verwaltungsaktes. Fehlt ein solches Interesse, wird ein Begehren nicht geprüft. Es ergeht kein Sach-, sondern nur ein Prozessentscheid. Mangelt es an einem Rechtsschutzinteresse schon zu Beginn, wenn das Verwaltungs- oder Rechtsmittelverfahren anhängig gemacht wird, so ist auf die Begehren nicht einzutreten, weil eine Verfahrens- bzw. Prozessvoraussetzung nicht erfüllt ist. Fällt das Rechtsschutzinteresse erst im Laufe des Verfahrens dahin, so wird das Verfahren gegenstandslos. Es wird alsdann förmlich als erledigt erklärt, d.h. abgeschrieben.<sup>33</sup> Das rechtserhebliche Interesse an einem Entscheid kann aus verschiedenen Gründen entfallen. Das VRPG fasst alle Fälle, in denen das Rechtsschutzinteresse verlorenght, unter dem Begriff der Gegenstandslosigkeit (in einem weiteren Sinne verstanden) zusammen. Ein Verfahren wird insbesondere gegenstandslos, wenn das Objekt wegfällt, um das sich der Rechtsstreit dreht, oder wenn der angefochtene Verwaltungsakt förmlich aufgehoben wird. Das Streitobjekt kann z.B. wegfallen, wenn die betroffene Person stirbt und es nicht um nicht vererbliche Ansprüche geht (z.B. personenbezogene Bewilligungen), wenn der streitige Anspruch erlischt oder wenn die umstrittene Sache zerstört wird. Der angefochtene Verwaltungsakt kann unter bestimmten Voraussetzungen von der verfügenden Behörde selber (durch Erlass einer neuen Verfügung beseitigt werden. Gegenstandslosigkeit im weiteren Sinne tritt insbesondere ein, wenn der streitige Anspruch erfüllt wird, wenn die verlangte Amtshandlung ergangen oder wenn die Erfüllung des Anspruchs rechtlich unmöglich geworden ist.<sup>34</sup> 4.4.2 Vorliegend haben weder die Beschwerdeführenden den Abstand erklärt noch hat sich die Vorinstanz unterzogen noch wurde eine Einigung erzielt. Ebenso wenig ist die Erfüllung des streitigen Anspruchs grundsätzlich unmöglich geworden, da die massgebenden Rechtsgrundlagen (Art. 41b und 41c SHV sowie Anhang 6 zu Art. 41 b Abs. 4 SHV) nach wie vor

33 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 39 N. 1; BVR 2019 S. 93 ff., insbes. S. 98 ff. Erw. 5, mit Hinweisen; sowie Bemerkungen von Markus Müller, in: BVR 2019 S. 101 ff.

34 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 39 N. 2; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 91 f.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 25 von 29

bestehen. Insbesondere ist das Streitobjekt der abgeschriebenen Verwaltungsverfahren infolge des Beschwerdeentscheids vom 31. August 2017 i.S. EG S. \_\_\_ nicht dahingefallen, da jener Entscheid lediglich das Rechtsverhältnis zwischen der Vorinstanz und der EG S. \_\_\_, nicht aber die Rechtsverhältnisse zwischen der Vorinstanz und den Beschwerdeführenden regelt. Da ein Beschwerdeentscheid nur gegenüber den jeweiligen Verfahrensbeteiligten eine Bindungswirkung zu entfalten vermag und der Streitgegenstand (Ausrichtung eines Bonus) den Beschwerdeführenden gegenüber noch nicht beurteilt wurde, kann sich die Vorinstanz auch nicht auf das Vorliegen einer res iudicata berufen. Die Beschwerdeführenden haben damit nach wie vor ein rechtserhebliches Interesse an einer Verfügung in der Sache bzw. an einer individuell-konkreten und verbindlichen Regelung der Frage, ob ihnen ein Bonus auszurichten ist oder nicht. Die abgeschriebenen Verwaltungsverfahren sind demnach nicht gegenstandslos geworden. Vielmehr sind die Rechtsverhältnisse zwischen der Vorinstanz und den Beschwerdeführenden nach wie vor strittig und zu regeln. Aus diesen Gründen hätte die Vorinstanz Verfahren nicht als gegenstandslos abschreiben dürfen, sondern in der Sache verfügen müssen.

5. Ergebnis Einerseits stellen die fehlende Möglichkeit der Stellungnahme vor Erlass der Abschreibungs- verfügungen als auch die mangelhafte Begründung der angefochtenen Verfügungen eine erhebliche Verletzung des rechtlichen Gehörs und damit einen schwerwiegenden Verfahrens- mangel dar. Andererseits hat die Vorinstanz die Verfahren zu Unrecht als gegenstandslos abgeschrieben, statt in der Sache zu verfügen. Kann auf die Beschwerde eingetreten werden, so entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise und mit verbindlichen Anordnungen an die Vor- instanz 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. Die im Rückweisungsentscheid aufgeführten Anordnungen sind sowohl für die Vorinstanz als auch für die Beschwerdeinstanz verbindlich. Vorliegend wäre die Sache schon aufgrund der Schwere der Gehörsverletzung an die Vo- rinstanz zurückzuweisen. Überdies hat die Vorinstanz noch nicht in der Sache entschieden,

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 26 von 29

was nachzuholen ist. Daher sind die Beschwerden vom 21. Februar 2018 insoweit gutzuheis- sen, als dass Ziffer 3 der angefochtenen Verfügungen der Vorinstanz vom 19. Januar 2018 aufzuheben und die Sache antragsgemäss zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens und Ausfällung einer Sachverfügung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Die Vorinstanz wird den Beschwerdeführenden Gelegenheit zur Stellungnahme, insbesondere zum Beschwerdeentscheid vom 31. August 2017 betreffend die S.\_\_\_\_ (GEF.2014-12496) und zum Gutachten vom 30. August 2016, einräumen und anschliessend in der Sache verfügen müssen. Die Sachverfügung ist mit einer eigenständigen, vollständigen und nachvollziehbaren Begründung zu versehen. Schliesslich ist die Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG eine Person, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten hat, in den Ausstand treten muss, wenn sie in der Sache befangen sein könnte. Gemeint sind namentlich Vorbefassun- gen, die aufgrund der konkreten Umstände auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Befangenheit anzunehmen, wenn Umstän- de vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken. Dabei genügt das Vorliegen von Umständen, die den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen.<sup>35</sup> Vorliegend vermag die Aussage der Vorinstanz in der Beschwer- devernehmlassung, wonach allfällige Stellungnahmen der Gemeinden ohnehin wirkungslos geblieben wären, den Anschein der Vorbefasstheit bzw. der Befangenheit zu erwecken. Die mit der Ausarbeitung der Beschwerdevernehmlassung betrauten Personen werden daher bei der Redaktion der Verfügung in der Sache in den Ausstand treten müssen.

6. Kosten 6.1 Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 VRPG), werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei ge- biete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrens- kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Vorliegend ist auf die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 3, 4, 8, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 30, 32, 38, 39, 40, 41, 42 und 44 nicht einzutreten. Grundsätzlich müssten die Beschwer- deführenden insoweit als unterliegend gelten. Da die Vorinstanz jedoch von Amtes wegen hätte prüfen müssen, wer Trägerschaft des jeweiligen Sozialdienstes ist, und die angefochte- nen Verfügungen richtigerweise den Beschwerdeführern 17, 24 und 31 und nicht den einzel-

nen Verbandsgemeinden hätte eröffnen müssen, ist das Nichteintreten auf die – lediglich vor-

35 Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 Nrn 15 f., mit Hinweisen

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 27 von 29

sorglich erhobenen – Beschwerden der einzelnen Verbandsgemeinden auf einen Fehler der Vorinstanz zurückzuführen (vgl. Erwägung 1.5 hievor). Insoweit liegt ein «besonderer Umstand» i.S.v. Art. 108 Abs. 1 VRPG vor, weswegen den Beschwerdeführenden keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der unterliegenden Vorinstanz können hingegen als Behörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Somit sind keine Verfahrenskosten zu erheben. 6.2 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). Im Beschwerdeverfahren haben kommunale Verwaltungsbehörden in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 4 VRPG). Die Praxis gewährt Gemeinwesen indes stets dann einen Parteikostenersatz, wenn sie nicht hoheitlich auftreten, sondern wie Private betroffen sind.<sup>36</sup> Die obsiegenden Beschwerdeführenden sind vorliegend wie Privatpersonen betroffen (vgl. Erwägungen 1.3 und 1.4 hievor) und sie sind anwaltlich vertreten. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die Tarifordnung für die Bemessung des Parteikostenersatzes durch die Gerichte und Verwaltungsjustizbehörden (Art. 41 Abs. 1 KAG<sup>37</sup>). Die Tarifordnung besteht aus Rahmentarifen für die Zivilrechts-, Verwaltungsrechts- und Strafrechtssachen (Art. 41 Abs. 2 KAG). 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). Der Parteikostenersatz kann von der Höhe des Honorars abweichen (Art. 41 Abs. 5 KAG). Im Beschwerdeverfahren beträgt das Honorar 400 bis 11'800 Franken pro Instanz (Art. 11 Abs. 1 PKV<sup>38</sup>). Sind bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren, wird auf dem Honorar ein Zuschlag von bis zu 200 Prozent gewährt (Art. 11 Abs. 2 PKV). Ein Zuschlag von bis zu 100 Prozent auf das Honorar wird gewährt bei Verfahren, die besonders viel Zeit und Arbeit beanspruchen, wie namentlich bei schwieriger und zeitraubender Sammlung oder Zusammenstellung des Beweismaterials, bei grossem Aktenmaterial oder umfangreichem Briefwechsel, wenn ein wesentlicher Teil des Aktenmaterials oder des Briefwechsels in einer anderen als der Gerichtssprache vorliegt, oder bei besonders komplexen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen (Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV).

<sup>36</sup> Müller, a.a.O., S. 247, mit Hinweis 37 Kantonaes Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) <sup>38</sup> Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 28 von 29

Die Kostennote des Vertreters der Beschwerdeführenden vom 27. Februar 2019 beläuft sich auf CHF 9'670.45 (Honorar: CHF 8'333.35, Auslagen: CHF 645.70, Mehrwertsteuer: CHF 691.40). Streitgegenstand ist vorliegend die Rechtmässigkeit der Abschreibung, daher ist die Schwierigkeit der Sache als leicht unterdurchschnittlich einzustufen. Demgegenüber sind der gebotene Zeitaufwand aufgrund der Vielzahl der Beschwerdeführenden und des

da- mit verbundenen Koordinationsaufwandes wie auch die Bedeutung der Sache angesichts der auf dem Spiel stehenden Bonusansprüche von über CHF 5 Mio. als leicht überdurchschnittlich zu qualifizieren (Art. 41 Abs. 3 KAG), ebenfalls waren bedeutende vermögensrechtliche Inte- ressen zu wahren (Art. 11 Abs. 2 PKV). Jedoch ist zu beachten, dass die 46 Beschwerde- schriften nahezu identisch sind und nach der Vereinigung der Verfahren zudem Eingaben nur noch in einfacher Ausführung eingereicht werden mussten. Aus diesen Gründen sind die von den Beschwerdeführenden bezifferten Parteikosten entsprechend zu kürzen und auf CHF 5'000.00 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Die Vorinstanz hat den Be- schwerdeführenden somit einen Parteikostenersatz in der Höhe von CHF 5'000.00 nach Rechtskraft dieses Entscheides zu leisten.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Seite 29 von 29

III. Entscheid 1. Auf die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 3, 4, 8, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 30, 32, 38, 39, 40, 41, 42 und 44 wird nicht eingetreten. 2. Die Beschwerden vom 21. Februar 2018 werden gutgeheissen, soweit darauf eingetre- ten wird. Ziffer 3 der Verfügungen der Vorinstanz vom 19. Januar 2018 wird aufgeho- ben, und die Sache wird zur Durchführung eines ordentlichen Verwaltungsverfahrens und Erlass einer Verfügung in der Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen. 3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. 4. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden nach Rechtskraft dieses Entscheides Parteikosten in der Höhe von CHF 5'000.00 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung - Beschwerdeführende, 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 angefoch- ten 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.