



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 5. Juni 2013 (810 12 320)

Soziale Sicherheit

Provisorische Beitragsverfügung für die Erweiterung eines Alters- und Pflegeheims

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Markus Clausen, Gerichtsschreiberin Julia Kempfert
-----------	--

Parteien	Verein A._____ , Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Rita Jedelhauser, Advokatin
----------	---

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Betreff	Provisorische Beitragsverfügung für die Erweiterung des Alters- und Pflegeheims B._____ (RRB Nr. 1624 vom 16. Oktober 2012)
---------	---

A. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 meldete der Verein A._____ das Projekt zum Neubau des Alters- und Pflegeheims "B._____" in C._____ bei der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion Kanton Basel-Landschaft (VGD) an. Mit Verfügung vom 20. Dezember 2010 nahm die VGD von der Projektanmeldung Kenntnis und hielt fest, dass bis spätestens 31. Dezember 2011 das Beitragsgesuch sowie das definitive Projekt einzureichen seien. Ge-

stützt auf diese Verfügung stellte der Verein A.____ mit Schreiben vom 22. Dezember 2011 bei der VGD ein Beitragsgesuch für den Neubau des Alters- und Pflegeheims "B.____" in C.____. Das eingereichte Gesuch wurde mit weiteren Eingaben vom 30. Dezember 2011, vom 9. Januar 2012 sowie vom 27. Januar 2012 ergänzt. Das Beitragsgesuch bezieht sich auf den Neubau von 100 Betten und damit auf eine Erweiterung von 112 auf 138 Pflegeplätze. Die Baukosten werden auf Fr. 54'700'000.00 (+/- 10 %) veranschlagt. Die geplante Finanzierung solle aus Eigenmitteln, mit Hypotheken sowie mit Gemeinde- und mit Kantonsbeiträgen erbracht werden. Am 9. September 2013 werde mit dem Beginn des Baus gerechnet, wobei vorgängig ein Provisorium erstellt werden sollte.

B. Die VGD sicherte dem Verein A.____ mit Verfügung vom 6. Februar 2012 für den Neubau einen Beitrag von (vorläufig) Fr. 21'500'000.00 (45 % von Fr. 47'677'100.00) zu, wobei die endgültige Festsetzung nach Eingang der Bauabrechnung erfolgen werde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass von den eingegebenen Gesamtkosten von Fr. 54'700'000.00 gemäss Richtlinien voraussichtlich nur Fr. 47'677'100.00 beitragsberechtigt seien. Nicht beitragsberechtigt seien gemäss Anhang V Ziffer 2 lit. i der Verordnung über die Beiträge an die Investitionen von Alters- und Pflegeheimen (Investitionsverordnung, APH) vom 3. Dezember 1991 provisorische Bauten und Anlagen, die als kurzfristige Übergangslösung dem Betrieb dienen. Gemäss langjähriger Praxis seien nur Beiträge an in direktem Zusammenhang mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten stehende provisorische Bauten gewährt worden. Beim vorliegenden Projekt seien somit die Pflegebetten in einem Container-Provisorium nicht beitragsberechtigt. Allenfalls sei der Fernwärmeanschluss für das Provisorium beitragsberechtigt, und zwar in den Teilen, die dann auch dem Neubau dienten. Gleiches gelte für die Ausstattung im Container. Weiter erfolgten Abzüge bei den Baunebenkosten und ein Pauschalabzug für die Behebung von Fehlern.

C. Gegen die Verfügung vom 6. Februar 2012 erhob der Verein A.____ mit Eingabe vom 16. Februar 2012 bei der VGD (vorsorglich) Einsprache, welche als Beschwerde zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) weitergeleitet wurde. Dabei wurde insbesondere vorgebracht, es sei nicht plausibel, weshalb die Kosten für das vorgesehene Container-Provisorium nicht beitragsberechtigt seien, zumal dieses Provisorium eben gerade die unmittelbare Folge eines Neu- bzw. Erweiterungsbaus und somit gemäss der Investitionsverordnung beitragsberechtigt sei. Der Verein A.____ reichte mit Eingabe vom 24. Mai 2012 eine ergänzende Beschwerdebegründung ein, in welcher festgehalten wurde, dass das Provisorium integraler Bestandteil des Neubauprojekts sei. Es seien vorgängig diverse Alternativen, wie die Einmietung in anderen Alters- und Pflegeheimen geprüft, jedoch abgelehnt worden. In ihrer Vernehmlassung vom 17. Juli 2012 beantragte die VGD die Abweisung der Beschwerde und führte aus, dass es sich beim Provisoriumsbaus nicht um Investitionskosten, sondern um Betriebskosten handle, welche per se nicht subventionsberechtigt seien. Mit Entscheid vom 16. Oktober 2012 wies der Regierungsrat die Beschwerde mit der Begründung ab, dass die restriktive Auslegung von Anhang V Ziffer 2 lit. i der Investitionsverordnung durch die VGD rechtens erfolgt sei.

D. Gegen den Entscheid des Regierungsrates erhob der Verein A.____ am 30. Oktober 2012 Beschwerde an das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Es wurde beantragt, der Entscheid vom 16. Oktober 2012 sei aufzuheben und es sei dem Verein A.____ ein Subventionsbeitrag an die voraussichtlichen Baukosten des Provisoriums von Fr. 4'934'500.00 zuzusprechen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, dem Verein A.____ einen Beitrag an die voraussichtlichen Baukosten des Provisoriums von Fr. 4'934'500.00 zuzusprechen; unter o/e-Kostenfolge. In der Beschwerdebegründung vom 3. Dezember 2012 führte der Verein A.____, vertreten durch Dr. Rita Jedelhauser, Advokatin, im Wesentlichen aus, dass das Provisorium mit dem Neubau direkt in Zusammenhang stehe und somit subventioniert werden müsse, ein Entschliessungsermessen der Behörde über die Gewährung von Subventionen bestehe nicht. Indem die Behörde verkenne, dass es sich beim Provisorium um eine subventionsberechtigte Baute handle, verletze sie ihre Untersuchungspflicht, wodurch der Sachverhalt falsch ermittelt worden sei.

E. Mit Eingabe vom 4. Februar 2013 liess sich der Regierungsrat, vertreten durch die VGD, vernehmen und schloss auf Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

F. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 14. Februar 2013 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g**:

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Der Beschwerdeführer ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der gestellten Begehren. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2. Bei der Beurteilung der vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario). Unbestimmte Rechtsbegriffe sind der Auslegung zugänglich, wobei sich das Kantonsgericht in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts eine gewisse Zurückhaltung auferlegt und den Verwaltungsbehörden einen Beurteilungsspielraum zuerkennt, wenn der Entscheid besondere Kenntnisse oder Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN [Hrsg.], Allgemei-

nes Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 446c f.; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 18. Oktober 2006, 810 06 154, E. 2.3).

3. Vorliegend ist strittig und zu beurteilen, ob der Regierungsrat zu Recht festgestellt hat, dass die voraussichtlichen Kosten für das Container-Provisorium in der Höhe von Fr. 4'934'500.00 nicht in die subventionsberechtigten Baukosten mit einzurechnen sind.

4.1 Der Beschwerdeführer macht dazu geltend, dass das Container-Provisorium als Folge eines Neu/Erweiterungsbaus bzw. als Ersatzbau beitragsberechtigt sei. § 3 des Alters- und Pflegeheimdekrets vom 19. Februar 1990 halte fest, dass der Kanton an beitragsberechtigte Heime einen Beitrag von 45% an die anerkannten Investitionskosten der Erstellung und Einrichtung leiste, wobei Um- und Erweiterungsbauten sowie Neu- und Ersatzeinrichtungen gleichermaßen subventioniert werden würden, wenn die Investitionskosten beachtlich seien. Folglich liege eine Verletzung des § 3 des Alters- und Pflegeheimdekrets vor. Bei den geltend gemachten Kosten handle es sich um Gebäude- und damit um Investitions-, und nicht um Betriebskosten, weil letztere sonst massiv höher ausfallen würden als üblich. Im Weiteren sei gemäss Anhang V Ziffer 2 lit. i Investitionsverordnung der direkte Zusammenhang mit dem Neubau sowie die Tatsache, dass das Provisorium Folge einer ausserordentlich schwierigen betrieblichen Situation sei, gegeben. Ausserdem handle es sich vorliegend um Anspruchssubventionen, womit kein Raum bestehe, nach behördlichem Ermessen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen dennoch keine Subventionen zu gewähren bzw. eine restriktive, gesetzeswidrige Praxis anzuwenden. Dadurch, dass die Vorinstanz angenommen habe, sie könne trotz Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen keine Subventionen für das Provisorium sprechen, habe sie ihr Ermessen überschritten. Zudem liege eine falsche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe vor. Die anwendende Behörde habe den entscheiderelevanten Sachverhalt falsch ermittelt, indem sie ausser Acht gelassen habe, dass es sich beim Provisorium um eine vom Gesetz und Verordnung klar subventionierte Baute handle, die in direktem Zusammenhang mit dem Neubau stehe. Die vollständige Sanierung des Heims erfordere als einzige mögliche und sinnvolle Lösung provisorische Ersatzbauten wie sie im vorliegenden Fall geplant seien, der Entscheid der Vorinstanz sei somit unverhältnismässig.

4.2 Demgegenüber führen die Vorinstanzen aus, dass staatliche Ausgaben eine klare und ausdrückliche gesetzliche Grundlage bräuchten. Das Gesetz bzw. Dekret sehe Subventionen aber nur für Investitions-, nicht aber für Betriebskosten vor. Die Kosten für das Provisorium zur Unterbringung der Bewohner (Fr. 3'267'900.-- von Fr. 4'934'500.-- sollen Miet- und Montagekosten des Containers sein) stellten aber Betriebskosten dar, die keine bleibenden Werte schaffen und daher über die Taxeinnahmen finanziert würden. Dies gelte auch, wenn die Betriebskosten im Provisorium vorübergehend höher ausfielen als normal. Weiter sei vorliegend nicht das Provisorium, sondern nur das geplante neue Alters- und Pflegeheim als Ersatzeinrichtung gemäss § 3 Abs. 2 des Alters- und Pflegeheimdekrets vom 19. Februar 1990 für das bestehende Heim anzusehen. Das Provisorium sei zudem nicht eine direkte, sondern höchstens eine indirekte Folge des Neubauvorhabens, da zahlreiche andere Möglichkeiten bestehen würden, die Bewohner während der Bauzeit unterzubringen. Daher fehle auch der erforderliche enge bauliche Zusammenhang. Der Beschwerdeführer sei auch den Beweis schuldig geblieben, dass das

Provisorium die Folge einer "ausserordentlich schwierigen betrieblichen Situation" sei. Vorliegend ergebe die Auslegung der anwendbaren Verordnungsbestimmung sowohl nach dem Wortlaut als auch nach Sinn und Zweck und der Entstehungsgeschichte, dass die Kosten für provisorische Bauten und Anlagen nur ausnahmsweise, wenn sie in einem sehr engen und direkten Zusammenhang mit dem beitragsberechtigten Bauvorhaben stünden, subventioniert werden könnten. Die restriktive Praxis, wonach nur Beiträge an in direktem Zusammenhang mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten stehende provisorische Bauten wie z.B. Ausgüsse, welche dann auch dem Neubau dienten, gewährt würden, stütze sich daher vorliegend auf die rechtliche Grundlage. Ob die vom Beschwerdeführer getroffene Variante mit dem Container-Provisorium die sinnvollste sei oder nicht, sei nicht relevant. Allerdings wäre auch die geprüfte Variante mit einer Fremdeinmietung nicht beitragsberechtigt gewesen.

5. Was die vorstehenden Begründungen betrifft, so kann festgehalten werden, dass unbestritten ist, dass auf den vorliegenden Fall das altrechtliche Alters- und Pflegeheimdekret sowie die Investitionsverordnung Anwendung finden. Der Beschwerdeführer reichte sein Beitragsgesuch zum geplanten Neubau noch innerhalb der Übergangsfrist bis am 31. Dezember 2011, nämlich am 21. bzw. 30. Dezember 2011 ein und verlangte Investitionsbeiträge des Kantons nach den altrechtlichen Bestimmungen der §§ 3-5 des Alters- und Pflegeheimdekretes (vgl. § 42 Abs. 2 des Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter [GeBPA] vom 20. Oktober 2005).

6.1 Der Beschwerdeführer macht zusammenfassend geltend, die der angefochtenen Verfügung zugrundeliegenden Normen seien von den Vorinstanzen nicht richtig ausgelegt und mithin falsch angewendet worden.

6.2 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns, das Legalitätsprinzip, besagt, dass jedes staatliche Handeln - sowohl im Rahmen der Eingriffs- als auch der Leistungsverwaltung (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; BGE 103 Ia 369 E. 5 f.) - einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 19 Rz. 1 und 25). Daraus folgt erstens, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem formellen Gesetz geregelt sein müssen, das vom Parlament, gegebenenfalls unter Mitwirkung des Volkes, erlassen worden ist. Zweitens darf die Staatstätigkeit nur aufgrund von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden, die genügend bestimmt sind (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 381 und 393). Demzufolge bedürfen auch staatliche Ausgaben grundsätzlich einer Rechtsgrundlage. Stufe und Bestimmtheitsgrad dieser Rechtsgrundlage hängen aber von der Art der Materie ab. Bei regelmässig wiederkehrenden staatlichen Leistungen bedarf es meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt. Für einmalige Ausgaben genügen allgemeine Ziel- und Aufgabennormen in Verfassung oder Gesetz als hinreichende Rechtsgrundlage (Entscheid des Bundesgerichts vom 22. Januar 1988, publiziert in ZBI 91/1990 S. 27). Da sich im Falle einer einmaligen Leistung keine Probleme mit der Vorhersehbarkeit und der Gleichbehandlung stellen (FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 110). Bei den geltend gemachten und

vorliegend strittigen Beiträgen an die Baukosten des Container-Provisoriums in der Höhe von Fr. 4'934'500.00 handelt es sich um eine einmalige kantonale Ausgabe im Rahmen der Leistungsverwaltung, womit allgemeine Ziel- und Aufgabennormen in Verfassung oder Gesetz den Anforderungen einer Rechtsgrundlage genügen.

6.3 Die angefochtene Verfügung stützt sich auf § 3 Abs. 1 des Alters- und Pflegeheimdekrets i.V.m. Anhang V Ziffer 2 lit. i. Investitionsverordnung. In diesen vorliegend massgeblichen, altrechtlichen Bestimmungen wird in § 3 Abs. 1 des Alters- und Pflegeheimdekrets festgehalten, dass der Kanton an beitragsberechtigte Heime einen Beitrag von 45 % an die anerkannten Investitionskosten der Erstellung und Einrichtung leistet. Über die Anerkennung dieser Investitionskosten erlässt der Regierungsrat gemäss § 4 Abs. 1 des Alters- und Pflegeheimdekrets eine Verordnung. Im Anhang V dieser Investitionsverordnung ist in Ziffer 2 lit. i vorgesehen, dass provisorische Bauten und Anlagen, die als kurzfristige Übergangslösungen (weniger als 10 Jahre) dem Betrieb dienen, sofern sie nicht in direktem Zusammenhang mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten stehen oder Folgen ausserordentlich schwieriger betrieblicher Situationen darstellen, nicht beitragsberechtigt sind.

6.4 Verordnungsbestimmungen wie jene der Investitionsverordnung kommen als gesetzliche Grundlage für eine Verwaltungsmassnahme in Frage, sofern die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt sind oder es sich um blosse Vollziehungsverordnungen handelt, deren Funktion sich darauf beschränkt, den Inhalt des Gesetzes zu verdeutlichen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 394; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 21 und § 19 Rz. 43). Die Delegation muss sich auf eine bestimmte Materie beziehen und in einem formellen Gesetz vorgesehen sein. Das formelle Gesetz hat die Grundzüge der delegierten Regelung zu umschreiben, sofern sie die Rechtsstellung der Normadressaten schwerwiegend berührt. Zudem darf die Delegation gesetzlich nicht ausgeschlossen sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 407). Das Alters- und Pflegeheimdekret und somit auch die Investitionsverordnung basieren auf dem Spitalgesetz (in Kraft bis 1. Januar 2006), welches im Rahmen der Beitragsleistungen in § 16 vorsah, dass der Kanton Beiträge an Alters- und Pflegeheime im Kanton leiste, soweit ihm diese Aufgabe der Hospitalisierung abnehmen und sie nachgewiesenermassen einem ausgewiesenen längerfristigen Bedürfnis entsprechen (Abs. 1), wobei der Landrat die Einzelheiten zu regeln habe (Abs. 3). Die Normen des Alters- und Pflegeheimdekrets sowie der Investitionsverordnung ergänzen und konkretisieren somit die in § 16 des Spitalgesetzes umschriebenen Grundzüge der kantonalen Beitragsleistungen an Alters- und Pflegeheime. Insbesondere unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Rechtsgrundlagen im Rahmen der Leistungsverwaltung ist das Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage vorliegend erfüllt.

6.5 Im Hinblick auf die Frage, ob die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage erfüllt sind, ist zu berücksichtigen, dass jedes Gesetz als generell-abstrakte Regelung naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweist und insbesondere die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe an sich noch keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot begründet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 388). Wie die Vorinstanz zu Recht angemerkt hat, ist der Wortlaut in Anhang V Ziffer 2 lit. i der Investitionsverordnung

unglücklich formuliert und daher missverständlich. Der dabei verwendete Begriff "in direktem Zusammenhang" ist zudem ein unbestimmter Rechtsbegriff, der den Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum einräumt. Welcher Zusammenhang als direkt gilt sowie Umfang und Tragweite des direkten Zusammenhangs, bestimmen sich nicht generell, sondern im konkreten Anwendungsfall durch Auslegung. Schliesslich ist im vorliegenden Fall eine klare Abgrenzung zwischen Investitions- und Betriebskosten schwierig und die beurteilenden Behörde hat dies mittels Auslegung zu ermitteln (vgl. THOMAS MATTIG, Grenzen der Spitalplanung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Basel 2003, S. 12 ff. m.w.H.). Die Anerkennung eines Beurteilungsspielraumes hat zur Folge, dass die Verwaltungsjustizbehörde nicht von einer Lösung der Verwaltung abweichen soll, die im Vergleich mit der vom Betroffenen in der Beschwerde für richtig gehaltenen Auslegung als mindestens gleichwertig erscheint (Bernische Verwaltungsrechtsprechung 1997, S. 513 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 107 I b 116, 104 I b 108 mit weiteren Hinweisen). Die Verordnungsbestimmung muss somit im Kontext der Delegationsnormen gelesen und im Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis verstanden werden.

6.6 Aufgrund vorstehender Ausführungen kann vorab festgehalten werden und ist vorliegend unbestritten, dass gemäss § 3 Abs. 1 des Alters- und Pflegeheimdekrets im Zusammenhang mit der Erstellung und Errichtung beitragsberechtigter Heime grundsätzlich nur an (anerkannte) Investitionskosten kantonale Beiträge geleistet werden. Anhang V Ziffer 2 lit. i. Investitionsverordnung sieht jedoch insbesondere vor, dass provisorische Bauten und Anlagen, die als kurzfristige Übergangslösungen (weniger als 10 Jahre) dem Betrieb dienen, auch als beitragsberechtigten Investitionskosten gelten, sofern sie in direktem Zusammenhang mit Neu-, Um- und Erweiterungsbauten stehen oder Folgen ausserordentlich schwieriger betrieblicher Situationen darstellen. Beitragsberechtigt sind somit nur Investitionskosten.

7.1 Demzufolge ist im Weiteren zu beurteilen, ob die Vorinstanzen die Baukosten für das Container-Provisorium in der Höhe von Fr. 4'934'500.00 zu Recht nicht als beitragsberechtigten Investitions-, sondern als Betriebskosten gewertet haben.

7.2 Die Vorinstanzen begründen ihren Entscheid dahingehend, dass es sich bei Investitionskosten vom Grundsatz her um substanz- und wertvermehrnde Kosten handle. Demgegenüber würden die Kosten für die Unterbringung der Bewohnerinnen und Bewohner während der Bauzeit Verbrauchskosten darstellen, welche als Betriebskosten der Betriebsrechnung und somit nicht der Investitionsrechnung zu belasten seien. Dabei spiele es grundsätzlich keine Rolle, ob die Heimbewohnenden während der Bauzeit in einer provisorischen Containersiedlung untergebracht oder irgendwo anders eingemietet würden. Die Unterbringung der Bewohnerinnen und Bewohner verursache auch im "Normalbetrieb" Kosten, sei es durch die Abschreibung eigener Gebäude oder die Miete fremder Gebäude. Gleich verhalte es sich, wenn infolge Unbenutzbarkeit der eigenen Gebäude wegen Um- oder Neubaus ein anderes Gebäude erstellt oder gemietet werden müsse. Solche Aufwendungen würden keine bleibenden Werte schaffen und seien folglich als Betriebskosten zu betrachten, welche über die Taxeinnahmen finanziert werden würden. Zudem habe das Container-Provisorium keinen engen baulichen Zusammenhang zum geplanten Neubau im Sinne von Anhang V Ziffer 2 lit. i. Investitionsverordnung. Mit einem engen baulichen Zusammenhang seien insbesondere Erschliessungsanlagen (Wasser, Kanali-

sation, Gas oder Fernwärmeanschluss) gemeint und beim vorliegenden Projekt sei somit allenfalls der Fernwärmeanschluss für das Provisorium beitragsberechtigt und zwar in den Teilen, die später auch dem Neubau dienen würden. Gleiches würde auch für die Ausstattung des Provisoriums gelten. Der Bau des Container-Provisorium selber würde jedoch Ersatzkosten darstellen, welche zu den nicht beitragsberechtigten Betriebskosten zählen würden.

7.3 Wie bereits vorgängig erwähnt wurde (vgl. E 6.5), ist eine klare Abgrenzung zwischen Investitions- und Betriebskosten schwierig und eine Differenzierung ist fallbezogen mittels Auslegung vorzunehmen. Unter Investitionskosten sind grundsätzlich die Kosten der Anlagenutzung zu verstehen, welche sich grundsätzlich aus Darlehens- und Kreditzinsen sowie Abschreibungen, Leasing- und Hypothekarzinsen zusammensetzen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Juli 2010, C-5550/2010 E. 10.1). Im Bereich der Spitalkosten setzen sich die Investitionskosten aus den Kosten des Baus und des Ausbaus des Spitals und aus jenen der Spitaleinrichtung zusammen. Betriebskosten ergeben sich hingegen grundsätzlich aus dem Erbringen von Leistungen am Patienten (THOMAS MATTIG, a.a.O., S. 13).

7.4 Beim vorliegend geplanten Container-Provisorium handelt es sich um eine Übergangslösung während der Zeit des Neubaus. Aus den Akten ist nicht ersichtlich und es wird auch vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht, dass das Provisorium nach Fertigstellung des Neubaus weiter verwendet werden soll. Folglich ist davon auszugehen, dass das Provisorium für eine relativ kurze Zeit genutzt und anschliessend keine Verwendung mehr haben wird, zumindest nicht in einem direktem Zusammenhang mit dem neu gebauten Alters- und Pflegeheim, womit bereits ein ausgewiesenes längerfristiges Bedürfnis, wie es § 16 Spitalgesetz verlangt, nicht gegeben ist. Der laufende Betrieb soll vorübergehend aus dem Alters- und Pflegeheim ausgelagert und in einer anderen Lokalität weitergeführt werden können. Das Container-Provisorium bietet hierzu eine mögliche Lösung, jedoch nicht die einzige, zumal die Bewohnerinnen und Bewohner während der Bauzeit beispielsweise in anderen Heimen untergebracht werden könnten oder der Neubau in einzelnen Bauetappen durchgeführt werden könnte. Bei den veranschlagten Kosten für das Container-Provisorium handelt es sich gerade nicht um Kosten des Neubaus, des Ausbaus oder der Heimeinrichtung, sondern um die Finanzierung eines separaten provisorischen Baus, welcher weder während des Baus noch nach Bauende mit dem Neubau des Heims in direktem Zusammenhang steht. Anhaltspunkte dafür, dass das Container-Provisorium Folge einer ausserordentlich schwierigen betrieblichen Situation darstellen könnte, sind aus den vorliegenden Akten nicht ersichtlich und werden auch vom Beschwerdeführer nicht aufgezeigt. Demzufolge kann der Auslegung durch die Vorinstanzen gefolgt werden, diese ist nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Die Baukosten für das Container-Provisorium sind demzufolge nicht als Investitionskosten im Sinne von § 3 des Alters- und Pflegeheimdekrets anzusehen und somit nicht beitragsberechtigt.

7.5 Indem die VGD in ihrer Verfügung vom 6. Februar 2012 sowie die Vorinstanz unter Hinweis auf das Gebot der Rechtsgleichheit in ihren Entscheiden ausführen, dass in der Vergangenheit noch nie Kosten für die ersatzweise Unterbringung der Heimbewohnenden - sei dies durch die Erstellung eines Container-Provisoriums oder durch Einmietung in anderen Gebäuden - als subventionsberechtigt anerkannt wurden, wurde sichergestellt, dass sich die Bei-

träge im Rahmen des Vorhersehbaren hielten und zudem die strittige Verordnungsbestimmung zwar restriktiv, jedoch in rechtsgleicher Praxis angewendet wurde. Die gesetzliche Grundlage erweist sich als hinreichend bestimmt und es liegt insgesamt kein Verstoss gegen das Legalitätsprinzip vor.

8.1 Der von der Beschwerdeführerin angerufene Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) findet vor allem in der Eingriffsverwaltung Anwendung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 585). Bei der Ausrichtung von kantonalen Beiträgen (einer Tätigkeit der Leistungsverwaltung) kann ihm unter Umständen dann Bedeutung zukommen, wenn diesbezügliche Leistungen mittels Sanktionen wegen Missachtung von Auflagen und Weisungen gekürzt werden. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Angesichts des den rechtsanwendenden Behörden bei der Auslegung der genannten Bestimmungen zustehenden Beurteilungsspielraumes (E. 6.5), verstösst diese Massnahme auch nicht gegen das Willkürverbot von Art. 9 BV. Auch die Rüge der unvollständigen und damit rechtsfehlerhaften vorinstanzlichen Ermessensausübung ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen unbegründet.

8.2 Zusammenfassend gelangt das Kantonsgericht in Würdigung der Vorbringen der Parteien und gestützt auf den aktenkundigen Sachverhalt zum Schluss, dass, die Vorinstanzen die Beurteilung der Baukosten für das Container-Provisorium und mithin die Auslegung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen in Beachtung des ihnen eingeräumten Beurteilungsspielraums vorgenommen haben. Die Ausscheidung der Provisoriumskosten aus den beitragsberechtigten Baukosten ist deshalb rechtmässig ergangen, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

9. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- dem unterlegenen Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- zu verrechnen. Der zuviel gezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 400.-- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (vgl. § 21 Abs. 1 und 2 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet.
Der zuviel gezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin