

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil der Einzelrichterin vom 14. Dezember 2015

Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Marti

A. _____
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwältin ...
Beschwerdeführerin

gegen

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Rathausgasse 1, 3011 Bern

betreffend Spitalaufsicht; Verpflichtung zur Einreichung eines Notfall-
konzepts; Nichteintreten (Entscheid der Gesundheits- und Fürsorge-
direktion des Kantons Bern vom 28. August 2015; GEF.2015-1790)



Sachverhalt und Erwägungen:

1.

1.1 Die A. _____ ist Inhaberin einer Betriebsbewilligung für die Erbringung von Spitalleistungen und untersteht der kantonalen Aufsicht, die durch das Spitalamt (SPA) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) ausgeübt wird. Gemäss Spitalliste Akutsomatik 2014 beschränkt sich ihr Leistungsauftrag auf die Leistungsgruppe Am 2. Oktober 2014 gelangte die damalige Leiterin ... an das Spitalamt mit der Anfrage, ob die unterbreitete Änderung des Notfallkonzepts den rechtlichen Anforderungen genüge. Sie informierte über Schwierigkeiten bei der Suche nach ärztlichem Personal für die vor der Eröffnung stehende zweite Station. Interessierte Ärztinnen und Ärzten seien teilweise ausserhalb von ... wohnhaft und könnten nicht, wie dies das Notfallkonzept bisher vorgesehen habe, innerhalb von 15 Minuten auf der Station sein. Das Spitalamt teilte hierauf mit, dem Ersuchen könne nicht stattgegeben werden, da Art. 44 der Spitalversorgungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (SpVV; BSG 812.112) für den Regelfall eine ärztliche Interventionsmöglichkeit innerhalb von höchstens 15 Minuten vorsehe (Vorakten SPA Reg. 12/2). Nach umfangreicher Korrespondenz und einer Besprechung eröffnete das Spitalamt mit Verfügung vom 5. März 2015 förmlich ein aufsichtsrechtliches Verfahren zwecks Prüfung der Betriebsbewilligung (Vorakten SPA Reg. 11 und 12/3-14). Gleichzeitig forderte es die A. _____ auf, bis Ende März 2015 ein den Anforderungen von Art. 44 SpVV genügendes Notfallkonzept einzureichen. Mit Eingabe vom 23. März 2015 stellte die A. _____ ihr Notfallkonzept wie folgt vor (Vorakten SPA Reg. 10 S. 5):

«Die ... Notfallsituationen können in aller Regel mit dem vom Arzt oder von der Ärztin prospektiv verordneten Notfallprozedere zur Behandlung der zu erwartenden Symptome entschärft werden. Während der Präsenzzeit der Ärztinnen und Ärzte sind diese bei Notfällen innerhalb von höchstens 15 Minuten vor Ort. Ausserhalb der Präsenzzeit sind die Ärztinnen und Ärzte rund um die Uhr innert 15 Minuten telefonisch erreichbar und können – immer auf der Grundlage des individuell festgelegten Notfallprozedere – Behandlungsanweisungen geben. Reicht die telefonische Intervention nicht aus, [...] so begibt sich der Arzt oder die Ärztin auf die Station. Der Arzt oder die Ärztin muss innert maximal einer Stunde vor Ort verfügbar sein. Bestünde eine akute Eigen- oder Fremdgefährdung, wären zusätzlich zum Arzt die Polizei und bei nach den Vorgaben des Notfallprozedere zu behan-

delnder, lebensbedrohlicher Situation die Sanitäts-Polizei zu alarmieren.»

Für den Fall, dass dieses Konzept wider Erwarten den rechtlichen Anforderungen nicht genügen sollte, werde sie mit dem benachbarten B._____ Spital eine Zusammenarbeit anstreben. Zwischen ihr und der C._____ AG werde in den nächsten Tagen der seit 2005 bestehende Dienstleistungs- und Kooperationsvertrag erneuert. Dieser Vertrag werde neu vorsehen, dass ihr die C._____ AG bei Notfällen ausserhalb der ärztlichen Arbeitszeiten eine Ärztin oder einen Arzt zur Verfügung stelle (S. 10 f.). Gestützt auf diese Angaben ersuchte die A._____ um Aufhebung des aufsichtsrechtlichen Verfahrens.

Mit Verfügung vom 2. Juli 2015 ordnete das Spitalamt Folgendes an:

- «1. Die A._____ reicht dem Spitalamt bis am 12. August 2015 ein Notfallkonzept gemäss Artikel 44 SpVV ein.
 2. Falls das Notfallkonzept der A._____ auf der Zusammenarbeit mit einem anderen Spital basieren soll, ist dem Spitalamt eine Kopie des Dienstleistungs- und Kooperationsvertrags zuzustellen. Aus dem Notfallkonzept hat deutlich hervorzugehen, wie die ärztliche Interventionszeit gemäss Artikel 44 SpVV aufgrund der Zusammenarbeit zwischen dem vertraglich eingebundenen Spital und der A._____ sichergestellt werden kann (Prozessbeschreibung/Flow-Chart).
 3. Falls die A._____ bis am 12. August 2015 kein Notfallkonzept gemäss Ziff. 1 einreichen kann, wird ihr Gelegenheit geboten, innert gleicher Frist zu einem allfälligen Entzug der Betriebsbewilligung Stellung zu nehmen.
 4. [Eröffnungsformel]
- Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Beschwerde erhoben werden. [Formalien]».

1.2 Gegen diese Verfügung erhob die A._____ am 6. August 2015 Beschwerde bei der GEF. Sie beantragte, die Verfügung sowie das aufsichtsrechtliche Verfahren seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass ihr Notfallkonzept («Arzt telefonisch erreichbar und innert maximal einer Stunde vor Ort») den rechtlichen Anforderungen genüge. Eventualiter sei festzustellen, dass das Notfallkonzept aufgrund der mit der C._____ AG abgeschlossenen Vereinbarung vom 24. März 2015 («Arzt innert maximal 15 Minuten vor Ort») den rechtlichen Anforderungen genüge. Die GEF trat mit Entscheid vom 28. August 2015 auf das Rechtsmittel nicht ein und auferlegte der A._____ Verfahrenskosten von Fr. 500.--.

1.3 Hiergegen hat die A._____ am 8. September 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen erhoben:

- «1. Der Entscheid der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) vom 28. August 2015 sei aufzuheben.
2. Die GEF sei anzuweisen, auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 6. August 2015 einzutreten und die darin gestellten Rechtsbegehren zu prüfen.
3. Eventualiter sei Ziff. 2 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids betreffend die Auferlegung der Verfahrenskosten aufzuheben.»

Die GEF hat mit Vernehmlassung vom 15. September 2015 die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Die Instruktionsrichterin hat die Vorakten des Spitalamts ediert. Von der Möglichkeit, Akteneinsicht zu nehmen und sich im Licht der ergänzten Akten zu äussern, hat die A._____ am 3./5. November 2015 Gebrauch gemacht. Die GEF hat sich nicht mehr vernehmen lassen.

2.

2.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig; der angefochtene Entscheid ist namentlich nicht in einer aufsichtsrechtlichen Angelegenheit mit vorwiegend politischem Charakter im Sinn von Art. 77 Bst. e VRPG ergangen (vgl. Herzog/Daum, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2009 S. 1 ff., 17 f.). Die GEF ist auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin nicht eingetreten, weshalb sich deren Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (BVR 2006 S. 481 E. 1.2, 2015 S. 301 [VGE 2014/130/131 vom 8.1.2015], nicht publ. E. 1.1; zuletzt VGE 2014/132/159 vom 26.3.2015, E. 1.1). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.3 Der vorliegende Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

3.

3.1 Gegenstand des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht bildet einzig die Frage, ob der Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (vorne E. 1.2 und 2). – Die GEF hat die Verfügung des Spitalamts vom 2. Juli 2015 als nicht selbständig anfechtbare prozessleitende Zwischenverfügung qualifiziert. Die Beschwerdeführerin erblickt darin eine Teilverfügung. Mit der Verfügung des Spitalamts sei im Ergebnis festgestellt worden, dass «das bestehende Notfallkonzept den rechtlichen Anforderungen nicht [entspreche]» (Beschwerde S. 6). Somit sei über die «Rechtskonformität des Notfallkonzepts [...] abschliessend befunden» worden, weshalb ein selbständig anfechtbarer Teilentscheid über einen selbständig beurteilbaren Aspekt der Angelegenheit vorliege (Beschwerde S. 8). Selbst wenn die Verfügung als Zwischenverfügung zu qualifizieren wäre, hätte die Vorinstanz auf die Beschwerde eintreten müssen, weil die Verfügung einen nicht oder jedenfalls nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könne (Beschwerde S. 6 f.).

3.2 Anfechtbar sind in erster Linie Endverfügungen bzw. -entscheide (prozessuale und solche in der Sache) und Teilverfügungen bzw. -entscheide (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG). Nach dem bis zum 31. Dezember 2008 geltenden kantonalen Verfahrensrecht gelten als Teilentscheide Entscheide, mit denen über eine Grundsatzfrage oder einen Teilaspekt des Streitgegenstands selbständig entschieden wird (BVR 2010 S. 411 E. 1.2.2, 2008 S. 332, E. 6.11; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 61 N. 2). Ob solche (altrechtlichen) Teilentscheide kantonal wie bisher als Endentscheide oder neu als Zwischenentscheide im Sinn der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 93 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) anfechtbar sind, hat das Verwal-

tungsgericht bisher nicht abschliessend geklärt (vgl. auch BVR 2010 S. 411 E. 1.2.3 und 1.2.6; ebenso BVR 2013 S. 45 [VGE 2012/22 vom 19.9.2012], nicht publ. E. 1.2.3, 2012 S. 558 [VGE 2011/324 vom 16.5.2012], nicht publ. E. 1.2). In autonomer Auslegung des kantonalen (Verfahrens-)Rechts hat es sich in jüngerer Zeit für einen Teilentscheid ausgesprochen in Fällen, in denen das kantonale Recht ein eigenständiges Verfahren vorsieht, in welchem über materielle Teilaspekte des Streitgegenstands abschliessend befunden werden soll (BVR 2015 S. 27 E. 1.3 betreffend generelle Baubewilligung nach Art. 32d Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0], 2014 S. 33 E. 1.2 betreffend Beschluss über den Kostenanteil der Grundeigentümerschaft nach Art. 113 BauG). Als nicht verfahrensabschliessende Anordnung kennt das VRPG ausschliesslich die Zwischenverfügung (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRPG). Solche Verfügungen (jene nach Abs. 2 betreffend Zuständigkeit sowie Ausstand und Ablehnung vorbehalten) können nur unter den Voraussetzungen von Art. 61 Abs. 3 VRPG angefochten werden (vgl. hinten E. 5.1).

4.

4.1 Die vor der GEF angefochtene Anordnung des Spitalamts vom 2. Juli 2015 ist als «Verfügung» bezeichnet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen (Akten GEF pag. 29-37; vorne E. 1.1). Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. a (End- bzw. Teilverfügung) bzw. Art. 61 Abs. 3 VRPG (Zwischenverfügung) ist nicht dessen formelle Bezeichnung oder Ausgestaltung entscheidend, sondern sein materieller Inhalt (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3.1, 136 V 131 E. 1.1.2). Massgebend ist vorab das Dispositiv, wird doch regelmässig nur das Dispositiv einer Verfügung bzw. eines Entscheids, nicht auch die dazugehörige Begründung rechtskräftig (vgl. BVR 2003 S. 1 E. 3a). Bleiben Zweifel über die Tragweite der im Dispositiv getroffenen Regelung, muss der massgebende Gehalt durch Auslegung ermittelt werden, wofür insbesondere auf die Entscheidungsbegründung und den Gesamtzusammenhang zurückzugreifen ist (vgl. BVR 2014 S. 5 E. 2.3; BGer 2C_950/2012 vom 8.8.2013, in ZBI 2014 S. 679 E. 4.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 4, Art. 52 N. 12 mit weiteren

Hinweisen). Enthält ein Hoheitsakt mehrere unterschiedliche Anordnungen, so ist für jede Einzelanordnung separat zu fragen, ob insoweit eine anfechtbare Verfügung vorliegt (vgl. BGE 103 Ib 350 E. 2).

4.2 Nach dem Gesagten ist massgebend, wie die Verfügung des Spitalamts bei objektiver Betrachtung zu verstehen ist, wobei sich deren Gehalt primär aus den Anordnungen und allenfalls der Begründung ergibt. In der Verfügung nicht erkennbare Überlegungen und Absichten sind für deren Auslegung nicht massgebend, weshalb dem Antrag der Beschwerdeführerin, es sei die verfügende Behörde aufzufordern, darzulegen, wie die Verfügung vom 2. Juli 2015 aus ihrer Sicht zu verstehen sei, nicht stattgegeben wird. Auch die Vorinstanz war nicht gehalten, beim Spitalamt eine Stellungnahme zur Qualifizierung der Verfügung einzuholen. Im Übrigen hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin mit Beschwerde an die GEF nicht ausdrücklich um Akteneinsicht ersucht und wäre es ihr jederzeit offen gestanden, sich vor oder im Anschluss an die Beschwerdeerhebung um Akteneinsicht zu bemühen. Eine Gehörsverletzung ist daher im Vorgehen der GEF nicht erkennbar.

4.3 Zur Verfügung vom 2. Juli 2015 ergibt sich was folgt:

4.3.1 In Dispositiv-Ziffer 1 fordert das Spitalamt die Beschwerdeführerin auf, ein Notfallkonzept gemäss Art. 44 SpVV einzureichen. Für den Fall, dass dieses auf einer Zusammenarbeit mit einem anderen Spital beruhen soll, hält Dispositiv-Ziffer 2 die Beschwerdeführerin dazu an, den Dienstleistungs- und Kooperationsvertrag einzureichen und darzulegen, wie die ärztliche Interventionszeit gemäss Art. 44 SpVV sichergestellt werde. Dispositiv-Ziffer 3 bietet der Beschwerdeführerin schliesslich Gelegenheit, zu einem allfälligen Entzug der Betriebsbewilligung Stellung zu nehmen, falls sie kein Notfallkonzept gemäss Ziffer 1 einreichen könne. Das Dispositiv enthält somit weder eine rechtsgestaltende noch feststellende Anordnung, die in Rechtskraft erwachsen könnte. Aus der Begründung der Verfügung geht sodann hervor, dass das Notfallkonzept der Beschwerdeführerin in der vorgestellten Form den Anforderungen von Art. 44 SpVV nach Ansicht des Spitalamts nicht genüge (Erwägung 3). Solches könne auch nicht mit Blick auf die in Aussicht gestellte Zusammenarbeit mit der C. _____ AG geschlossen werden. Weder habe die Beschwerdeführerin einen Dienstleis-

tungs- und Kooperationsvertrag noch ein darauf basierendes Notfallkonzept eingereicht. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern sie in Zusammenarbeit mit dem B. _____ Spital die ärztliche Interventionszeit (ohne Beizug der Sanitätspolizei oder der Polizei) sicherzustellen gedenke (Erwägung 4). – Für das Spitalamt war demnach der entscheidungswesentliche Sachverhalt, insbesondere mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin erwähnte Möglichkeit der Zusammenarbeit mit einem anderen Spital, nicht erstellt. Vor diesem Hintergrund war es für das Spitalamt angezeigt, die Beschwerdeführerin aufzufordern, ein neues Konzept einzureichen bzw. die vertragliche Zusammenarbeit zu dokumentieren. Dass das Spitalamt dabei seine derzeitige rechtliche Einschätzung kundtat, ändert nichts daran, dass das Verfahren noch im Beweisstadium ist. Der Beschwerdeführerin kann daher auch nicht unter Rückgriff auf die Begründung der Verfügung gefolgt werden, wenn sie geltend macht, das Spitalamt habe die Rechtswidrigkeit des Notfallkonzepts festgestellt. Vielmehr ist in den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 eine typische Verfahrensinstruktion zu erblicken, die, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, dazu dient, alles Erforderliche vorzukehren, um das Verfahren zur Entscheidreife zu führen. Dazu ist die verfügende Behörde nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1 VRPG) und dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 18 Abs. 1 und 2 VRPG) verpflichtet (Amtsbetrieb; BVR 2012 S. 252 E. 3.3.1). Es liegt daher insoweit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verfügung vor, welche die Sache teilweise abschliesst, zumal auch keine Rede davon sein kann, dass nach der Sachgesetzgebung über das Notfallkonzept in einem eigenständigen Verfahren zu entscheiden wäre (vgl. Art. 118 ff. des Spitalversorgungsgesetzes vom 13. Juni 2013 [SpVG; BSG 812.11] i.V.m. Art. 44 SpVV). Es besteht daher auch kein schutzwürdiges Interesse an einer gesonderten Feststellung der Rechtmässigkeit des Notfallkonzepts als Bewilligungsvoraussetzung (vgl. BVR 2010 S. 337 E. 3.2).

4.3.2 In Dispositiv-Ziffer 3 bietet das Spitalamt der Beschwerdeführerin Gelegenheit, falls sie innert Frist kein Notfallkonzept einreicht, sich zu einem allfälligen Entzug der Betriebsbewilligung zu äussern. In der Begründung legt es unter Hinweis auf Art. 120 Bst. f SpVG dar, dass ein Notfallkonzept im Sinn von Art. 44 SpVV eine Betriebsbewilligungsvoraussetzung

darstelle. Werde innert der gesetzten Frist kein neues Notfallkonzept eingereicht, müsse es «den Entzug der Betriebsbewilligung prüfen» (Erwägung 5). – Dispositiv-Ziffer 3 enthält weder ausdrücklich noch implizit eine Androhung des Bewilligungsentzugs, sondern bietet der Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich zu einem solchen zu äussern. Insoweit bedeutet diese Anordnung, was die Beschwerdeführerin auch nicht geltend macht, keine Verschlechterung von deren Rechtsposition, zumal lediglich die Prüfung des Bewilligungsentzugs und nicht der Entzug selbst in Aussicht gestellt wird (vgl. BGE 103 Ib 350 E. 2). Die Anordnung stellt zudem weder eine notwendige Voraussetzung («étape obligatoire») für eine spätere, schärfere Massnahme dar noch begünstigt sie eine solche (vgl. Art. 123 Abs. 1 SpVG i.V.m. Art. 44 SpVV). Sie beinhaltet demnach auch keine Massregelung im Sinn der zur früheren staatsrechtlichen Beschwerde entwickelten Rechtsprechung (vgl. BGE 125 I 119 E. 2a [Pra 88/1999 Nr. 165], 103 Ib 350 E. 2; BGer 5P.199/2003 vom 12.8.2003, E. 1.1). Dies käme bloss in Betracht, wenn sie Sanktionscharakter hätte, d.h. den Vorwurf rechtswidrigen Verhaltens in sich schliessen würde (vgl. BGer 5P.199/2003 vom 12.8.2003, E. 1.1; JTA 2011/467 vom 15.6.2012, E. 1.2.4). Davon kann hier aber solange nicht ausgegangen werden, als über das Notfallkonzept als Voraussetzung einer Betriebsbewilligung nicht abschliessend befunden worden ist. Da das Verfahren wie dargelegt (E. 4.3.1 hiervor) noch vor dem Entscheidstadium steht, ist auch in dieser Anordnung keine Teilverfügung zu erkennen.

4.4 Nach dem Gesagten stellt die vor der Vorinstanz angefochtene Verfügung einen verfahrensrechtlichen Schritt auf dem Weg zum Verfahrensabschluss dar. Es ist darin mit der Vorinstanz eine nicht verfahrensabschliessende Anordnung, d.h. eine Zwischenverfügung, zu erblicken.

5.

5.1 Zwischenverfügungen sind gemäss Art. 61 Abs. 3 VRPG selbstständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit

oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Als nicht wieder gutzumachender Nachteil wird praxisgemäss ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung des Zwischenentscheids verstanden. Ein irreparabler Schaden ist – in Abweichung zur bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG – nicht erforderlich (BVR 2011 S. 508 E. 1.3, 2010 S. 411 E. 1.2.4-1.2.6; Vortrag des Regierungsrats betreffend das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Änderung], in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11, S. 11 f.). Ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse ist bereits gegeben, wenn ein günstiger Endentscheid für die Betroffenen nicht jeden Nachteil zu beseitigen vermag. Dabei genügt auch ein tatsächliches, etwa bloss wirtschaftliches Interesse, soweit es der beschwerdeführenden Partei nicht nur darum geht, eine Verteuerung oder eine aus wirtschaftlicher Sicht ungünstige Verlängerung des Verfahrens zu verhindern (BVR 2011 S. 508 E. 1.3, 2009 S. 189 E. 1.2.1). Der Nachteil muss in jedem Fall dargetan sein, wobei das Glaubhaftmachen genügt (BVR 2011 S. 508 E. 1.3, 2009 S. 189 E. 1.2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 61 N. 4 f.).

5.2 Die Beschwerdeführerin hält dafür, die vor der GEF angefochtene Verfügung könnte, sollte diese publik werden, vorab einen grossen, nicht wieder gutzumachenden Reputationsschaden bewirken. Der Nachteil könnte weiter darin bestehen, dass sie plötzlich vorübergehend ohne Betriebsbewilligung dastehen könnte und folglich Leistungen nicht mehr zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erbringen dürfte. Schliesslich bestehe ein Nachteil prozessökonomischer Natur, müsse sie sich ein weiteres Mal zur Rechtskonformität ihres Notfallkonzepts äussern.

5.2.1 Wie dargelegt wird mit der Verfügung vom 2. Juli 2015 weder die Rechtswidrigkeit des Notfallkonzepts festgestellt noch der Entzug der Betriebsbewilligung angedroht (vorne E. 4.3). Vielmehr ergibt sich aus dem Dispositiv und der Begründung klar, dass das Verwaltungsverfahren im Beweisstadium ist und die endgültige Beurteilung noch aussteht. Unter diesen Umständen ist die hier interessierende Verfügung von vornherein nicht geeignet, die Reputation der Beschwerdeführerin zu beeinträchtigen (vgl. BGer 4A_567/2012 vom 9.4.2013, E. 1.3.3). Es erscheint im Übrigen auch nicht als ausgeschlossen, dass sich ein allfälliger Reputations-

schaden nach einem Obsiegen der Beschwerdeführerin im Hauptverfahren durch geeignete Publikationsmassnahmen beseitigen liesse (vgl. BGer 4A_585/2014 vom 27.11.2014, E. 1.1.1).

5.2.2 Weiter erblickt die Beschwerdeführerin einen möglichen Nachteil darin, «dass einer allfälligen Beschwerde gegen den Entzug der Betriebsbewilligung bereits in der Entzugsverfügung die aufschiebende Wirkung entzogen werden könnte und [sie] somit plötzlich vorübergehend ohne Bewilligung dastünde» (Beschwerde S. 6). Darin liegt allerdings von vornherein kein Nachteil im Sinn von Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG, da er in keinem Zusammenhang mit der hier interessierenden Verfügung des Spitalamts steht, abgesehen davon, dass er auf einer reinen Mutmassung beruht. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass die Verfügung vom 2. Juli 2015 einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken müsste (vgl. vorne E. 5.1). Sollte ihr in der Endverfügung tatsächlich die Betriebsbewilligung und gleichzeitig einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden, könnte sie dagegen Beschwerde erheben, um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ersuchen und geltend machen, im Zusammenhang mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung entstünde ihr ein nicht wieder gutzumachender Nachteil. Ein solcher wird in der bernischen Verwaltungsjustizpraxis in der Regel bejaht (vgl. BVR 2011 S. 508 E. 1.3).

5.2.3 Kein nicht wieder gutzumachender Nachteil liegt schliesslich darin, dass die Beschwerdeführerin sich «ein weiteres Mal zur Rechtskonformität ihres Notfallkonzepts äussern [müsste]», obschon sie das bereits ausführlich getan habe (Beschwerde S. 6 f.). Die verfahrensleitende Verfügung vom 2. Juli 2015 bietet der Beschwerdeführerin lediglich letztmals Gelegenheit, ein neues Notfallkonzept einzureichen und dieses, soweit es auf der Zusammenarbeit mit einem anderen Spital beruhen sollte, entsprechend zu konkretisieren und zu belegen. Inwiefern hierin ein nicht wieder gutzumachender prozessökonomischer Nachteil im Sinn von Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG begründet sein soll, ist weder glaubhaft dargetan noch erkennbar. Im Übrigen ist es Sache der Beschwerdeführerin, ob oder wie sie von der ihr eingeräumten Äusserungs- und Mitwirkungsmöglichkeit Ge-

brauch machen will; sie hat freilich die Rechtsfolgen eines Verzichts zu tragen.

5.3 Nach dem Gesagten ist ein nicht wieder gutzumachenden Nachteil nicht dargetan; ein solcher ist auch nicht ersichtlich. Somit hat die Vorinstanz zutreffend erkannt, die Verfügung des Spitalamts vom 2. Juli 2015 stelle eine nicht selbständig anfechtbare Zwischenverfügung dar. Die Beschwerde erweist sich somit im Hauptpunkt als unbegründet.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin bringt im Eventualpunkt vor, die Vorinstanz hätte ihr keine Verfahrenskosten auferlegen dürfen, sei doch trotz anwaltlicher Vertretung nicht ohne weiteres erkennbar gewesen, dass die Rechtsmittelbelehrung falsch gewesen sei.

6.2 Nach einem aus dem Prinzip von Treu und Glauben fliessenden und in Art. 44 Abs. 6 VRPG ausdrücklich verankerten Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts darf den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung, worunter auch die fehlerhafte behördliche Rechtsmittelbelehrung fällt, kein Nachteil erwachsen. Rechtssuchende geniessen allerdings keinen Vertrauensschutz, wenn der Mangel für sie bzw. ihre Rechtsvertretung allein schon durch Konsultation der massgeblichen Verfahrensbestimmung ersichtlich ist. Dagegen wird im Allgemeinen nicht verlangt, dass neben den Gesetzestexten auch noch die einschlägige Rechtsprechung oder Literatur nachgeschlagen wird (vgl. BVR 2012 S. 377 [VGE 2011/316], nicht publ. E. 3, 2002 S. 481 E. 2c; BGE 138 I 49 E. 8.3 [Pra 101/2012 Nr. 27], 135 III 374 E. 1.2.2, 134 I 199 E. 1.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 43 N. 12).

6.3 Aus dem Dispositiv und der Begründung der streitbetroffenen Verfügung ergibt sich klar, dass das Verfahren vor dem Spitalamt im Beweisstadium ist und die endgültige Beurteilung des Notfallkonzepts als Voraussetzung der Betriebsbewilligung noch aussteht (vgl. vorne E. 4.3). Für die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin musste damit die verfahrensrechtliche Qualifizierung der Verfügung vom 2. Juli 2015 als Zwischenver-

fügung im Sinn von Art. 61 Abs. 1 VRPG bereits aus dem Gesetzestext erkennbar sein, zumal sich keine schwierigen Abgrenzungsfragen zum Vorliegen einer allfälligen spezialgesetzlichen Teil- bzw. Endverfügung stellen (anders BVR 2002 S. 481 E. 2c). Bei der geforderten «Grobkontrolle» (BGE 138 I 49 E. 8.3.2) hätte die Rechtsvertreterin auch ohne weiteres erfassen müssen, dass die Zwischenverfügung des Spitalamts keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (vgl. vorne E. 5.2). Sie musste somit trotz Rechtsmittelbelehrung erkennen, dass die Voraussetzungen für eine Anfechtung nicht gegeben waren. Es liegt daher kein Umstand vor, der es gerechtfertigt hätte, vom Unterliegerprinzip im Sinn von Art. 108 Abs. 1 VRPG abzuweichen. Der angefochtene Entscheid hält demnach auch im Verfahrenskostenpunkt der Rechtskontrolle stand.

7.

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VPRG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VPRG).

8.

Das vorliegende Urteil schliesst das Verfahren nicht ab und gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ebenfalls als Zwischenentscheid (BGE 133 V 477 E. 4.1.3, 136 V 156 [BGer 8C_699/2009 vom 22.4.2010], nicht publ. E. 1.2). Dagegen ist die Beschwerde beim Bundesgericht zulässig, sofern die Voraussetzungen von Art. 93 BGG erfüllt sind.

Demnach entscheidet die Einzelrichterin:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Die Einzelrichterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.