

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

Referenz: GEF.2015-0918 / kr

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 19. April 2016

in der Beschwerdesache zwischen

Gemeindeverband Sozialdienst Region X., handelnd durch seine Organe,
p.A. Gemeindeverwaltung X., Adresse

Beschwerdeführer



gegen

Sozialamt (SOA), Rathausgasse 1, 3011 Bern

Vorinstanz

betreffend Besoldungskosten des Administrativpersonals des Sozialdienstes für das Jahr 2015 (Verfügung des Sozialamtes vom 30. März 2015)

I. Sachverhalt

1. Am 12. Januar 2015 beantragte der Gemeindeverband Sozialdienst Region X. (SRX; fortan: Beschwerdeführer) dem Sozialamt (SOA; fortan: Vorinstanz), für das Jahr 2015 seien 1'245 Stellenprozente für Sozialarbeitende sowie 745 Stellenprozente für das Administrativpersonal dem Lastenausgleich zuzuführen. Gemäss Jahresstatistik 2014 hatte der Beschwerdeführer im Jahr 2014 im Bereich individuelle Sozialhilfe 660 Fälle und im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) 537 Fälle (insgesamt somit 1197 Fälle) bearbeitet.

2. Mit Verfügung vom 30. März 2015 setzte die Vorinstanz gegenüber der „Trägerschaft des Sozialdienstes, p.A. Sozialdienst Region X.“ die anerkannten Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste für das Jahr 2015 wie folgt fest:

1. Für das Jahr 2015 können für den Bereich individuelle Sozialhilfe Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente dem Lastenausgleich zugeführt werden:

Stellenprozente Sozialarbeitende gemäss Gesuch	686 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Sozialarbeitende	660 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente leitendes Personal	66 %
Stellenprozente Administrativpersonal gemäss Gesuch	411 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Administrativpersonal	330 %

2. Für das Jahr 2015 werden für den Bereich KES Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente ausgerichtet:

Stellenprozente Sozialarbeitende gemäss Gesuch	559 %
Stellenprozente Sozialarbeitende	537 %
Stellenprozente leitendes Personal	54 %
Stellenprozente Administrativpersonal gemäss Gesuch	334 %
Stellenprozente Administrativpersonal	269 %

3. Die für das Jahr 2015 dem Lastenausgleich zugeführten Pauschalen für den Bereich individuelle Sozialhilfe sowie die für den Bereich Vollzug KES ausgerichteten Pauschalen entsprechen einem Verhältnis von 55 Prozent zu 45 Prozent.

4. Für das Jahr 2015 werden für den Bereich Alimentenhilfe Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente dem Lastenausgleich zugeführt:

Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Mitarbeitende Alimentenhilfe	100 %
---	--------------

3. Mit Beschwerde vom 22. April 2015 gelangte der Beschwerdeführer an die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) und beantragte was folgt:

1. Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung sei wie folgt abzuändern:

„[...]“

Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Administrativpersonal 411%“

2. Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung sei wie folgt abzuändern

“[...]“

Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Administrativpersonal 334%“

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,¹ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 11. Juni 2015 die Abweisung der Beschwerde.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Zuständigkeit

Die in der Sache zuständige Direktion beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten wie etwa Ämtern (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG²). Die GEF ist damit zuständig für die Beurteilung der Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 30. März 2015.

1.2 Beschwerdelegitimation und Prozessführungsbefugnis

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.³ Das ist insbesondere der Fall, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist,⁴ wie etwa dann, wenn das Gemeinwesen Entscheide des Lastenausgleichs anfecht.⁵

Jede Einwohnergemeinde und jede gemischte Gemeinde hat eine Sozialbehörde (Art. 16 Abs. 1 SHG⁶). Gemeinden mit einem gemeinsamen Sozialdienst bilden eine einzige Sozialbehörde

¹ Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121)

² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³ BGE 138 I 143 E. 1.3.1; 138 II 506 E.2.1.1

⁴ BGE 127 II 32 E. 2.d); 125 II 192 E. 2a/aa

⁵ 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.

⁶ Sozialhilfegesetz vom 11. Juni 2001 (SHG; BSG 860.1)

(Art. 16 Abs. 4 SHG). Die Gemeinden können der Sozialbehörde Aufgaben im Bereich der institutionellen Sozialhilfe übertragen (Art. 17 Abs. 5 SHG).

Gemeindeverbände sind aus zwei oder mehreren Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Erfüllung einer oder mehrerer Gemeinde- oder Regionalaufgaben (Art. 130 GG⁷). Die Gemeindeverbände übernehmen im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben die Rechte und Pflichten der ihnen angeschlossenen Gemeinden (Art. 131 Abs. 1 GG). Notwendige Organe des Gemeindeverbandes sind eine Exekutive und die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden oder ein Verbandsparlament (Art. 133 Abs. 1 GG).

Unter dem Namen „Sozialdienst Region X.“ besteht ein Gemeindeverband i.S. des kantonalen Gemeindegesetzes (Art. 1 Abs. 1 OgR⁸). Sitz des Verbandes ist Y. (Art. 1 Abs. 2 OgR). Der Gemeindeverband Sozialdienst Region X. bezweckt die Führung des Sozialdienstes für alle ihm angeschlossenen Gemeinden (A., B., C., D., E., F., G., H., I., Y., X., J., K.).⁹ Der Gemeindeverband Sozialdienst Region X. übernimmt für die Verbandsgemeinden die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben a) der Sozialbehörde und b) des Sozialdienstes (Art. 2 Abs. 2 OgR), er ist mithin Sozialbehörde gemäss Art. 16 SHG ff.

Trägerschaft des Sozialdienstes Region X. ist somit der Gemeindeverband Region X. (Beschwerdeführer). Dieser hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist nach dem Gesagten in wichtigen vermögensrechtlichen Interessen betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Demnach ist der Gemeindeverband Region X. (Beschwerdeführer) zur Beschwerdeführung legitimiert.

Für das Gemeinwesen sind die Organe prozessführungsbefugt, welche die Gesetzgebung mit der Vertretung beauftragt. Mitunter ermächtigt das Gesetz bestimmte Verwaltungseinheiten oder Behörden zur Prozessführung.¹⁰ Vorliegend nimmt der Vorstand des Gemeindeverbandes Sozialdienst Region X. alle Zuständigkeiten wahr, die nicht anderen Organen zugewiesen sind (Art. 23 OgR). Der Vorstand des Gemeindeverbandes Sozialdienst Region X., der die Beschwerde unterzeichnet hat, ist dementsprechend prozessführungsbefugt.

1.3 Form und Frist

Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 67 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG).

⁷ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

⁸ Organisationsreglement für den Gemeindeverband Sozialdienst Region X. vom 6. Januar 2003 (OgR)

⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 1 OgR und <http://sozialdienst-rt.ch/home/sozialdienst/gemeindeverband/>

¹⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 11 Nrn. 1 und 10

1.4 Ergebnis

Auf die Beschwerde vom 22. April 2015 ist einzutreten.

2. Bemessung der lastenausgleichsberechtigten Stellenprozente für das Administrativpersonal

2.1 Streitgegenstand

Angefochten und zu prüfen ist vorliegend die Festsetzung der lastenausgleichsberechtigten Stellenprozente für das Administrativpersonal in den Bereichen individuelle Sozialhilfe und KES.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Grundsatz

Soweit die Sozialhilfe eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist, wird der entsprechende Aufwand von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich nach den Bestimmungen des FILAG¹¹ getragen (Art. 78 SHG). Der Lastenausgleich wird jährlich vollzogen (Art. 22 FILAG). Grundlage für die Berechnung des Lastenausgleichs ist das dem Vollzugsjahr vorangegangene Jahr (Art. 23 Abs. 1 FILAG). Die für den Lastenausgleich massgebenden Aufwendungen gemäss Sozialhilfegesetzgebung werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent durch die Gesamtheit der Gemeinden finanziert (Art. 25 Abs. 1 FILAG). Das Sozialamt verfügt die Gemeindeanteile für den Lastenausgleich Sozialhilfe bis spätestens Ende Mai des Folgejahres (Art. 17 Abs. 4 FILAV¹²).

2.2.2 Bereich Vollzug individuelle Sozialhilfe

Zu den lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen der Gemeinde gehören die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fach- und Administrativpersonal der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Aufgaben gemäss der be-

¹¹ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

¹² Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; 631.111)

sonderen Gesetzgebung (Art. 80 Bst. b SHG). Die Gemeinden beziehen ihre Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des im Bereich der individuellen Sozialhilfe tätigen Fach- und Administrativpersonals der Sozialdienste mit Pauschalen in den Lastenausgleich ein (Art. 34 Abs. 1 SHV¹³).

Gemäss Art. 38 Abs. 1 SHV legt die Vorinstanz jährlich, im ersten Quartal des Kalenderjahres, die Zahl der im Bereich der individuellen Sozialhilfe benötigten Fach- und Administrativpersonalstellen und der beim Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen benötigten Stellen fest. Die Trägerschaften der Sozialdienste reichen der Vorinstanz für das laufende Kalenderjahr bis Ende Januar einen Stellenplan zur Genehmigung ein (Art. 38 Abs. 2 SHV). Die Vorinstanz überprüft den nachzuweisenden Stellenbedarf im Bereich der individuellen Sozialhilfe und des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Art. 38 Abs. 3 SHV). Sie berücksichtigt die Zahl der bearbeiteten Fälle, deren Zusammensetzung und Veränderung sowie spezifische regionale Verhältnisse (Art. 38 Abs. 4 SHV).

Gemäss Art. 38a Abs. 1 SHV gilt als Richtgrösse für eine angemessene Fallbelastung für eine Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent pro Jahr die Bearbeitung von

- a) 80 bis 100 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und Jahr,
- b) 160 bis 200 Fällen pro Administrativstelle und Jahr sowie
- c) 300 Fälle je Mitarbeiterin oder Mitarbeiter im Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen.

2.2.3 Bereich Vollzug Kindes- und Erwachsenenschutz (KES)

Die kommunalen Dienste sind auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verpflichtet, a) Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen, b) Beistandschaften und Vormundschaften für Minderjährige und c) Beistandschaften für Erwachsene zu führen sowie andere Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu vollziehen (Art. 22 Abs. 2 KESG). Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Absatz 2 anfallenden Kosten ab (Art. 22 Abs. 3 KESG¹⁴).

Gemäss Art. 7 Bst. a ZAV¹⁵ bezahlt der Kanton den Gemeinden Pauschalen an ihre Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des zum Vollzug des Kindes- und Erwachsenen-

¹³ Verordnung vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹⁴ Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)

¹⁵ Verordnung vom 19. September 2012 über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV; BSG 213.318)

schutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonals. Die Anzahl dieser für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonalstellen wird gemäss Art. 8 Abs. 1 ZAV jährlich durch die Vorinstanz festgelegt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 ZAV erfolgt die Festlegung der Anzahl Stellen und der Pauschalen grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie die Festlegung der lastenausgleichsberechtigten Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen der Gemeinden für das im Bereich der individuellen Sozialhilfe benötigte Fach- und Administrativpersonal. Die entsprechenden Vorschriften der SHV finden ergänzend und sinngemäss Anwendung, soweit die ZAV keine Regelung enthält.

Für die Bemessung des Stellenbedarfs ist insbesondere die Zahl der von den kommunalen Diensten im Vorjahr auf Anordnung der KESB bearbeiteten Fälle von Bedeutung (Art. 10 Abs. 1 ZAV). Als Richtgrösse für eine angemessene Belastung gilt gemäss Art. 10 Abs. 2 ZAV die Bearbeitung von

- a) 80 bis 100 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und Jahr sowie
- b) 160 bis 200 Fällen pro Administrativstelle und Jahr.

2.3 Argumentation des Beschwerdeführers

Mit Gesuch vom 12. Januar 2015 (Jahresstatistik 2014/Stellenplan 2015) weist der Beschwerdeführer auf einen überdurchschnittlich hohen Beratungs- und Abstimmungsaufwand der Sozialarbeitenden hin. Der Grund dafür sei darin zu sehen, dass es im Einzugsgebiet des Sozialdienstes Region X. keine weiteren Beratungsstellen gebe und ein Delegieren von Beratungen an Jugend-, Sucht-, Alters- und andere Fachstellen nicht immer möglich sei. Zudem gebe es kaum unterstützende Einrichtungen wie BIAS-Standorte, Kliniken, Eingliederungsstätten, etc., was ebenfalls zu erhöhtem Koordinations-, Reise- bzw. Arbeitsaufwand führe. Schliesslich verursache die Erfüllung der Aufgaben im KES-Bereich aufgrund der Zusammenarbeit mit zwei Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) einen überdurchschnittlichen Aufwand. Wegen den teilweise unterschiedlichen Abläufen und Arbeitsvorlagen der beiden KESB sei eine einheitliche Gestaltung der Aufgabenerfüllung im KES-Bereich nur beschränkt möglich, was den Aufwand für die Gestaltung, Koordinierung und Ausführung von Arbeitsprozessen erhöhe. Weil die beiden KESB ausserhalb des Einzugsgebiets gelegen seien, entstehe erheblicher Reiseaufwand (Arbeitszeit und Spesen) für Besprechungen bei den KESB (Anhörungen, Verhandlungen, Standortgespräche u.a.m.). Auch seien für die Abklärungen für die

KESB und oft auch bei Mandaten Hausbesuche nötig, was ebenfalls zu ausserordentlichen Reisezeiten führe, verschärft durch die Weiträumigkeit des Zuständigkeitsgebiets.¹⁶

In der Beschwerde vom 22. April 2015 macht der Beschwerdeführer geltend, das Führen von zwei Beratungsstellen sei ein unübersehbarer Hinweis für die regionale geografische Lage. Dadurch werde die nötige und sinnvolle Nähe zur Bevölkerung und zu den Institutionen geschaffen. Das bedinge jedoch auf den Ebenen Infrastruktur und Administration einen erheblichen Mehraufwand. So müssten zwei Telefonzentralen bedient, zwei Schalter- und Empfangsdienste aufrechterhalten und zwei Betriebe in Gang gehalten werden. Im Bereich Administration betrage der personelle Mehraufwand mindestens jene 146 Stellenprozente, welche zwischen den beantragten und den genehmigten Stellen lägen:

Jahr	Dossiers	Effektive Besetzung	Belastung (effektive Besetzung)	Verfügung GEF	Belastung gemäss Verfügung GEF
2012	825	575%	143 Fälle/Stelle	410%	189 Fälle/Stelle
2013	954	580%	164 Fälle/Stelle	502%	190 Fälle/Stelle
2014	1223	990%	123 Fälle/Stelle	590%	207 Fälle/Stelle
2015	1197	1120%	107 Fälle/Stelle	599%	200 Fälle/Stelle

Auf der Grundlage der effektiv besetzten Stellen liege eine angemessene Fallbelastung eindeutig näher bei 160 als bei 200 Fällen pro Stelle. Bei der Beobachtung, wie die GEF bei anderen Sozialdiensten die Besoldungskosten bemesse, müsse zudem festgestellt werden, dass das Gleichbehandlungsgebot verletzt werde. Die Gründe hierfür seien nicht bekannt. Zur Verdeutlichung führt der Beschwerdeführer folgenden Vergleich auf:

Stellenplan 2015	X.	Q.	R.	S.
Dossiers 2014:	1197	1512	733	1030
Admin-Stellen 2015 beantragt:	745%	945%	462%	716%
Admin-Stellen 2015 verfügt:	599%	945%	458%	644%
Admin-Stellen 2015 effektiv besetzt:	1120%	1305%	888%	750%
<i>Belastung Fälle/Stelle:</i>	<i>200</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	<i>160</i>
Stellenplan 2014	X.	Q.	R.	S.
Dossiers 2013:	1223	1446	739	1013
Admin-Stellen 2014 beantragt:	590%	1169%	800%	500%
Admin-Stellen 2014 verfügt:	590%	904%	462%	500%
Admin-Stellen 2014 effektiv besetzt:	990%	1169%	880%	750%

¹⁶ Gesuch vom 12. Januar 2015

<i>Belastung Fälle/Stelle</i>	207	160	160	200
-------------------------------	-----	-----	-----	-----

Einerseits entspreche eine Belastung von 160 Fällen pro Stelle offenbar dem Standard, was auch wirklich näher am effektiven Bedarf sei. Andererseits werde der Wechsel von der „alt-rechtlichen“ Belastung (50% Administration pro ganze Fachstelle Sozialarbeit) in den neuen Standard durchaus gebilligt (S.). Es könne nicht sein, dass unter den gegenwärtigen schwierigen Bedingungen die Sozialdienste mit unterschiedlichen Mitteln für die personelle Besetzung der Administration ausgestattet würden. Neben den regionalen Bedingungen und dem effektiven Bedarf an Administrationsstellen verlange auch die rechtsgleiche Behandlung der Sozialdienste nach einer Anpassung der lastenausgleichsberechtigten Stellenprozente in der Administration beim Beschwerdeführer.¹⁷

2.4 Argumentation der Vorinstanz

Die Vorinstanz lege die Anzahl Stellenprozente gestützt auf den Stellenplan und die Jahresstatistik innerhalb der Richtgrösse fest. Liege die Fallbelastung bei mehr als 200 Fällen, könnten mehr Stellenprozente verfügt werden als im Vorjahr, liege die Fallbelastung hingegen unter 160 Fällen, würden weniger Stellenprozente verfügt als im Vorjahr und / oder im Stellenplan ausgewiesen seien. Bei der Stellenbemessung gehe es in erster Linie um die Sicherung der bisher bewilligten Ressourcen für das kommende Jahr.

Gemäss Stellenplan für das Jahr für das Jahr 2015 beantrage der Beschwerdeführer 745 Stellenprozente für das Administrativpersonal. Bei total 1197 anerkannten Fällen betrage die Fallbelastung 160.7 Fälle pro Administrativstelle mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent. Der Beschwerdeführer beantrage 155 Stellenprozente mehr als für das Jahr 2014 verfügt worden seien; in der Jahresstatistik 2014 seien jedoch 26 Fälle weniger ausgewiesen als im Jahr 2014. Im Jahr 2014 hätten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter weniger Fälle als im Jahr 2013 bearbeitet, jedoch mehr Fälle, als die Richtgrösse vorsehe. Wegen Überschreitung der Richtgrösse im Jahr 2014 verfüge die Vorinstanz für das Jahr 2015 mehr Stellenprozente als im Jahr 2014, jedoch weniger als im Gesuch beantragt.

Aus folgenden Gründen bestehe kein Anlass, von der gängigen Praxis zur Festlegung der Stellenprozente abzuweichen:

- Für die Einzugsgebiete der Beratungsstellen von F. als auch von Y. stünden Beratungsstellen zur Verfügung (Beratungsstützpunkte der Berner Gesundheit in Q., T. und Langnau). Eine Delegation an spezialisierte Beratungsstellen in der Region sei deshalb möglich, obwohl diese Institutionen nicht unmittelbar im Einzugsgebiet des Sozialdienstes lägen.

¹⁷ Beschwerde vom 22. April 2015

- Die Stellenbemessung beruhe auf den in der Jahresstatistik ausgewiesenen Fällen. Jeder berücksichtigte Fall werde – unabhängig vom effektiven Arbeitsaufwand – gleich stark gewichtet. Der einzelne Fall könne innerhalb eines Jahres einmal mehr und einmal weniger Aufwand generieren, womit ein Ausgleich gewährleistet sei. Insofern würden auch geografische Begebenheiten, die im Vergleich mit anderen Sozialdiensten zu einem erhöhten zeitlichen Aufwand bei der Bearbeitung eines Falles führen könnten, nicht berücksichtigt.
- Die BIAS-Angebote für Sozialhilfebeziehende seien regional organisiert. Die Anschlussgemeinden des Sozialdienstes Region X. seien entweder der Region M. oder Q. angeschlossen. Die Angebote befänden sich zwar nicht unmittelbar im Einzugsgebiet des Sozialdienstes Region X., doch würden die Standorte R./Q. bzw. T. als erreichbar eingeschätzt. Die Anbieter sind beauftragt, mit den angeschlossenen Gemeinden das Angebot regelmässig zu überprüfen. Sollte dieses die Bedürfnisse nicht abdecken, so werde empfohlen, das Gespräch mit den Anbietern zu suchen.
- Der effektive Arbeitsaufwand, wozu auch Reiseaufwand zähle, werde nicht berücksichtigt. Auch wenn die Zusammenarbeit mit zwei verschiedenen KESB anspruchsvoll und die unterschiedlichen Abläufe und Arbeitsvorlagen der beiden Behörden ungünstig seien, könne diese Problematik jedoch nicht durch die Genehmigung zusätzlicher Stellenprozente gelöst werden.¹⁸

Die von der Trägerschaft für den Sozialdienst gewählte Organisationsform bzw. die organisatorische Gliederung des Personals seien keine Kriterien für die Bemessung der Stellen. Die Wahl der Organisationsform des Sozialdienstes sei Sache der Gemeinden und unabhängig von der Stellenbemessung für das Sozialdienstpersonal, welche für alle Sozialdienste in gleicher Weise erfolge. Es sei nachvollziehbar, aber für die Stellenbemessung irrelevant, dass der Beschwerdeführer angesichts der grossen Anzahl von Anschlussgemeinden zwei Beratungsstellen betreibe. Infrastrukturkosten seien durch die lastenausgleichsberechtigten Pauschalen nicht abgedeckt.

Sofern eine Gemeinde im Vergleich zum Vorjahr zusätzliche Stellenprozente beantrage, erfolge die Beurteilung anhand folgender Kriterien: Stellenplan, Anzahl bearbeiteter Fälle bzw. der Veränderung gegenüber dem Vorjahr sowie der Fallbelastung pro Vollzeitstelle. Eine weitere Voraussetzung für zusätzliche Stelleprozente sei die Überschreitung der Richtgrösse der angemessenen Fallbelastung im Vorjahr. Da die Beurteilung auf identischen Grundlagen beruhe, beurteile die Vorinstanz jedes Gesuch gleich. Insbesondere könne aus einem Vergleich der Fallbelastung pro Administrativstelle verschiedener Sozialdienste nicht auf eine Ungleichbehandlung geschlossen werden. Da eine Bandbreite und nicht eine fixe Anzahl Fälle als angemessene Belastung pro Vollzeitstelle definiert sei, könne die Fallbelastung pro Vollzeitstelle unterschiedlich hoch sein.

Mit der Richtgrösse sei eine Normgrösse definiert worden, die unabhängig vom effektiven Aufwand eines Falles oder vom effektiven Bedarf, bspw. aufgrund organisatorischer Begebenheiten, beste-

¹⁸ Verfügung der Vorinstanz vom 30. März 2015

he. Somit erfolge die Stellenbemessung abstrakt auf dieser Normgrösse und unabhängig vom effektiven Bedarf bzw. den effektiv besetzten Vollzeitstellen in einem Sozialdienst. Es sei die Entscheidung des Beschwerdeführers, wenn er mehr Personal anstelle und somit höhere, effektive Aufwände habe, als gestützt auf die bewilligten Stellen Pauschalen dem Lastenausgleich zugeführt werden können.¹⁹

2.5 Auslegung der massgebenden Bestimmungen

2.5.1 Zu prüfen ist einerseits, ob der unbestrittenermassen überdurchschnittlich hohe Aufwand des Beschwerdeführers infolge geografischer Gegebenheiten und der dadurch bedingten Führung zweier Beratungsstellen und der Zusammenarbeit mit zwei KESB bei der Stellenbemessung zu berücksichtigen ist, und andererseits, ob die Festsetzung tieferer Fallbelastungen bei drei weiteren Sozialdiensten das Gleichbehandlungsgebot verletzt.

Die Festlegung der Stellen wird für den Bereich individuelle Sozialhilfe in Art. 38 und 38a SHV und für den Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz in den Art. 8 und 10 ZAV geregelt. Zunächst ist mittels Auslegung zu ermitteln, wie diese Bestimmungen zu verstehen sind.

2.5.2 Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode.²⁰ Die grammatikalische Auslegung ist Ausgangspunkt jeder Auslegung. Sie stellt auf Wortlaut der gesetzlichen Regelung, Wortsinn und Sprachgebrauch ab.²¹ Vom sprachlich klaren Wortlaut eines Rechtssatzes wird man nur dann abweichen dürfen, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht den rechtlich wahren Sinn der Vorschrift ausdrückt.²² Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war.²³ Die zeitgemässe (auch: geltungszeitliche) Auslegung stellt ab auf das Normverständnis und die Verhältnisse, wie sie gegenwärtig, d.h. zurzeit der Rechtsanwendung, bestehen.²⁴ Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert.²⁵ Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist.²⁶ Lehre und Rechtsprechung bejahen den Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen

¹⁹ Beschwerdevernehmlassung vom 11. Juni 2015

²⁰ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, § 4 Rz. 216

²¹ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, § 3 Rz. 91 f.

²² Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2014, § 25 Rz. 3

²³ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 101

²⁴ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 114 f.

²⁵ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 97

²⁶ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O. § 3 Rz. 120

grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Vielmehr sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables, d.h. ohne unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand durchsetzbares Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben.²⁷

2.5.3 Gemäss Wortlaut von Art. 38 Abs. 4 SHV (Vollzug individuelle Sozialhilfe) hat die Vorinstanz bei der Stellenfestlegung die Zahl der bearbeiteten Fälle, deren Zusammensetzung und Veränderung sowie spezifische regionale Verhältnisse zu berücksichtigen. Aus der Formulierung geht somit ausdrücklich hervor, dass spezifische regionale Verhältnisse zu berücksichtigen sind. Gemäss Wortlaut von Art. 8 Abs. 2 ZAV (Vollzug KES) erfolgt die Festlegung der Stellen und der Pauschalen grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie die Festlegung der lastenausgleichsberechtigten Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen der Gemeinden für das im Bereich der individuellen Sozialhilfe benötigte Fach- und Administrativpersonal. Gemäss Art. 10 Abs. 1 ZAV hat die Vorinstanz bei der Ermittlung des Stellenbedarfs namentlich die Zahl der Fälle, welche die kommunalen Dienste im Vorjahr auf Anordnung der KESB bearbeitet haben, zu beachten.

2.5.4 Die historische und geltungszeitliche Auslegung ergibt was folgt:

Dem Vortrag zur SHV vom 18. Oktober 2001²⁸ lässt sich zum damaligen Art. 34 SHV folgendes entnehmen: *„Mit der Pauschale sind grundsätzlich sämtliche Personalkosten der Sozialdienste abgegolten. Da aber die Pauschalenregelung die effektiven Aufwendungen der Trägerschaften der Sozialdienste für die Besoldungen nicht berücksichtigt, können sich falsche Anreize ergeben, bei der Anstellung Personen ohne Familienpflichten zu bevorzugen.“*

Am 20. Oktober 2004 war die SHV revidiert worden. Der damalige Art. 38 Abs. 3 aSHV (Fassung vom 20. Oktober 2004) lautete wie folgt: *„Das SOA überprüft den von den Trägerschaften der Sozialdienste nachzuweisenden Stellenbedarf. Es berücksichtigt die Zahl der bearbeiteten Fälle, deren Zusammensetzung und Veränderung sowie spezifische regionale Verhältnisse.“* Der Vortrag zur Änderung der SHV vom 13. Oktober 2004²⁹ erläuterte den damaligen Art. 38 SHV wie folgt: *„Massgebend für den Bedarf an Fachpersonal sind dagegen die Fallzahlen und, so weit diese differenziert erfasst werden (können), auch die Art der behandelten Fälle (z.B. wirtschaftliche Hilfe, präventive Beratung, vormundschaftliche Mandate), die beobachtete Tendenz (Anstieg oder Reduktion der Fälle) sowie spezifische regionale Verhältnisse.“* Da sich die Kriterien für die Bestimmung des Bedarfs an Fachpersonal nicht geändert haben, können diese Erläuterungen auch heute noch zu Auslegung herangezogen werden.

²⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 4 Rz. 217, mit Hinweisen

²⁸ Vortrag der GEF an den Regierungsrat zur SHV vom 18. Oktober 2001, S. 17, Art. 34 SHV

²⁹ Vortrag der GEF an den Regierungsrat betreffend Änderung der SHV vom 13. Oktober 2004, S. 3, Art. 38 SHV

Mit der Revision der SHV vom 2. November 2011 wurden die Richtgrössen für eine angemessene Belastung unter Aufhebung von Art. 38 Abs. 4 SHV aSHV (Fassung vom 20. Oktober 2004) unverändert in den neu geschaffenen Art. 38a SHV überführt. Dem Vortrag zur Änderung der SHV vom 2. November 2011³⁰ lässt sich zu Art. 38a SHV folgendes entnehmen: *„Die Richtgrössen für eine angemessene Belastung entsprechen mit [...] 160 bis 200 Fällen pro Administrativstelle den bisherigen Werten, die zuletzt am 4. März 2009 angepasst wurden. Diese sind an der oberen zumutbaren Belastungsgrenze angesiedelt. Aus finanziellen Gründen können jedoch keine tieferen Werte festgelegt werden.“*

2.5.5 Aus der teleologischen Auslegung ergibt sich, dass die Stellenprozente möglichst so festgelegt werden sollen, dass die Sozialdienste die im betreffenden Kalenderjahr zu erledigenden Fällen innert nützlicher Frist und in der erforderlichen Qualität erledigen können.

2.5.6 Zusammengefasst führt die Auslegung von Art. 38 SHV und Art. 10 ZAV zu folgendem Ergebnis:

Sowohl im Bereich „Vollzug individuelle Sozialhilfe“ als auch im Bereich „Vollzug KES“ ist die Anzahl der im Vorjahr bearbeiteten Fälle das wichtigste Kriterium für die Festlegung der Stellenprozente. Daneben sind jedoch auch die Zusammensetzung der bearbeiteten Fälle sowie die spezifischen regionalen Verhältnisse zu berücksichtigen. Dies gilt aufgrund des Verweises von Art. 8 Abs. 2 ZAV auch für den Bereich Vollzug KES. Zu den „spezifischen regionalen Verhältnissen“ gehören zweifelsohne auch besondere regionale Belastungsfaktoren, wie sie vom Beschwerdeführer geltend gemacht werden: Der Zuständigkeitsbereich des Sozialdienstes Region X. umfasst ein ländliches, weitläufiges, verwinkeltes, hügeliges und eher schwer zugängliches Gebiet. Diese spezielle regionale geografische Lage, welche unter anderem das Führen zweier Beratungsstellen und die Zusammenarbeit mit zwei KESB zur Folge hat, ist somit bei der Festsetzung der Stellenprozente entgegen der Auffassung der Vorinstanz zwingend zu berücksichtigen. Dagegen haben die tatsächlichen Aufwendungen der Trägerschaften der Sozialdienste aufgrund der Pauschalregelung keinen direkten Einfluss auf die Stellenfestsetzung.³¹

Als nächstes ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die angemessene Fallbelastung für eine Vollzeit-administrativstelle innerhalb der Bandbreite von 160 bis 200 Fällen pro Stelle in korrekter Ausübung des Ermessens festgelegt hat.

2.6 Ermessen der Vorinstanz bei der Stellenfestlegung

³⁰ Vortrag der GEF an den Regierungsrat zur Änderung der SHV vom 2. November 2011, S. 19, Art. 38a Abs. 1 -3 SHV

³¹ Vortrag der GEF an den Regierungsrat zur SHV vom 18. Oktober 2001, S. 17, Art. 34 SHV

2.6.1 Unter Ermessen versteht man einen Handlungsspielraum, den der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden bei der Anordnung von Rechtsfolgen einräumt. Ob und inwiefern ein Rechtssatz Ermessen einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ermessen verschafft der Verwaltung die Möglichkeit, sich unter mehreren rechtlich zulässigen Handlungsalternativen für jene zu entscheiden, die optimal auf den Einzelfall passt.³² Lehre und Rechtsprechung unterscheiden verschiedene Arten des Ermessens. Entschliessungsermessen liegt vor, wenn der Behörde freigestellt wird, ob überhaupt eine bestimmte Rechtsfolge anzuordnen ist. Auswahlermessen ist gegeben, wenn der Behörde freigestellt wird, welche von mehreren gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolgen anzuordnen ist. Spezialfall des Auswahlermessens ist das so genannte Rahmenausfüllungsermessen. Demnach hat die Behörde die Rechtsfolge innerhalb einer bestimmten Spannweite (z.B. eines Tarifs) näher auszugestalten.³³

Auch wo der Gesetzgeber Ermessen zugesteht, darf die Behörde damit nicht nach Belieben verfahren. Gegenteils ist Ermessen immer pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben. Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot und Verhältnismässigkeit sind selbstverständliche Begleiter der Ermessensbetätigung; darüber hinaus ist besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die dort angelegten öffentlichen Interessen zu richten. „Freies“ Ermessen gibt es nicht.³⁴ Wird das Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt, kann dies - je nach Schwere des Fehlers - bloss Unangemessenheit bedeuten oder aber Rechtswidrigkeit:

- Bleibt eine Behörde innerhalb des rechtlich eingeräumten Ermessensspielraums, übt sie ihr Ermessen jedoch in einer Weise aus, die den Umständen des Einzelfalls nicht optimal entspricht und deshalb unzweckmässig ist, spricht man von Unangemessenheit.
- Verkennt eine Behörde Vorliegen oder Bedeutung eines Ermessensspielraums, liegt eine Rechtsverletzung vor (d.h. eine Verletzung der Norm, auf welche sich die rechtsanwendende Behörde stützt). Qualifizierte Ermessensfehler dieser Art können typischerweise als Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung oder Ermessensmissbrauch zutage treten.
 - Bei einer Ermessensüberschreitung beansprucht die Behörde Ermessen, wo gar keines besteht, trifft eine im Gesetz nicht vorgesehene Anordnung oder sprengt einen Ermessensrahmen.
 - Bei einer Ermessensunterschreitung schöpft die Behörde einen Ermessensspielraum nicht aus oder handhabt ihn auf unnötig schematisierende Weise; sie ver-

³² Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 3 ff.

³³ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 6 ff.

³⁴ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 11

zichtet von vornherein auf die Ermessensausübung oder wähnt sich gebunden, obwohl ihr das Gesetz Ermessen einräumt.

- Bei einem Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde zwar formell an die gesetzlichen Schranken, übt das Ermessen aber in einer Weise aus, dass die getroffene Anordnung dem Zweck der gesetzlichen Ordnung widerspricht oder Verfassungsgrundsätze des Verwaltungsrechts verletzt. Sachfremde, unverhältnismässige, rechtungleiche, auch willkürliche oder treuwidrige Handhabung des Ermessens gehören hierher.³⁵

2.6.2 Der Vorinstanz kommt zunächst bei der Festlegung einer angemessenen Fallbelastung ein Rahmenausfüllungsermessen zu (Art. 38a Abs. 1 SHV und Art. 10 Abs. 2 ZAV). Anhand der angemessenen Fallbelastung und unter Würdigung der Gesamtumstände bestimmt sie daraufhin die zuzulassenden Stellenprozente (vgl. Art. 38 Abs. 3 SHV). Dabei hat sie wiederum nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden.

Bei der Ermittlung des Stellenbedarfs hat die Vorinstanz die Zahl der bearbeiteten Fälle, deren Zusammensetzung und Veränderung sowie spezifische regionale Verhältnisse zu berücksichtigen (Art. 38 Abs. 3 und 4 SHV i.V.m. Art. 8 Abs. 2 ZAV). Die Vorinstanz muss die einzelnen Kriterien berücksichtigen, deren Gewichtung im Einzelfall steht dagegen in ihrem Ermessen.

Spezifische regionale Verhältnisse sind somit bei der Stellenfestsetzung zwingend zu berücksichtigen und müssen in die Stellenfestsetzung einfließen. Wie genau sie im Einzelfall zu gewichten sind, steht im pflichtgemässen Ermessen der Vorinstanz. Indem die Vorinstanz spezifische regionale Verhältnisse bei der Stellenfestsetzung jedoch überhaupt nicht berücksichtigt, begeht sie eine Ermessensunterschreitung und damit einen Rechtsfehler.

Weiter ist zu prüfen, ob durch die Festsetzung der Fallbelastung das Gleichbehandlungsgebot verletzt wurde:

2.7 Gleichbehandlungsgebot

2.7.1 Art. 8 Abs. 1 BV³⁶ zufolge sind „alle Menschen ... vor dem Gesetz gleich“. Dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kommt umfassende Geltung zu. Er ist von sämtlichen Staatsorganen in allen Funktionen (Rechtssetzung und Rechtsanwendung) und auf sämtlichen Ebenen der Staatstätigkeit (Bund, Kantone, Gemeinden) zu beachten. Im Bereich des Verwaltungs-

³⁵ Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 Rz. 13 ff.

³⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

rechts gilt das Rechtsgleichheitsgebot deshalb sowohl für den Erlass verwaltungsrechtlicher Normen als auch für deren Anwendung im Einzelfall durch Verwaltungsbehörden und Gerichte.³⁷

Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Gleichheitsprinzip verbietet einerseits unterschiedliche Regelungen, denen keine rechtlich erheblichen Unterscheidungen zu Grunde liegen. Andererseits untersagt es aber auch die rechtliche Gleichbehandlung von Fällen, die sich in tatsächlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden.³⁸

Sofern ein Rechtssatz durch das Verwenden unbestimmter Rechtsbegriffe oder das Einräumen von Ermessen einen Spielraum offen lässt, hat die rechtsanwendende Behörde davon in allen gleich gelagerten Fällen gleichen Gebrauch zu machen. Eine rechtsanwendende Behörde verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt. Eine rechtsungleiche Behandlung liegt gemäss der Praxis des Bundesgerichts aber grundsätzlich nur dann vor, wenn die nämliche Behörde gleichartige Fälle unterschiedlich beurteilt.³⁹

2.7.2 Die vorliegend vom Beschwerdeführer vorgebrachte unterschiedliche Festsetzung der Fallbelastungen bei vier Sozialdiensten ist unbestritten. Auch wenn mangels genauerer Kenntnis der näheren Umstände des Einzelfalls kein direkter Vergleich zwischen den verschiedenen Sozialdiensten möglich ist, ist dennoch kaum nachvollziehbar und durch die Vorinstanz auch nicht hinreichend begründet, weshalb die Fallbelastung beim Beschwerdeführer bei 200 Fällen pro Stelle (2015) bzw. bei 207 Fällen pro Stelle (2014) liegt, während die Fallbelastungen in den Fällen Q. und R. jeweils bei 160 Fällen pro Stelle, die Fallbelastung im Fall S. im Jahr 2015 bei 160 Fällen pro Stelle und im Jahr 2014 bei 200 Fällen pro Stelle liegt. Einerseits ist nicht nachvollziehbar, weshalb beim Beschwerdeführer im Jahr 2015 die höchstmögliche bzw. im Jahr 2014 sogar die obere Grenze überschreitende Fallbelastung angenommen wurde, hätte aufgrund der spezifischen regionalen Verhältnisse hier doch die Festsetzung einer Fallbelastung im unteren Bereich der Bandbreite, d.h. unter 180 Fällen pro Stelle, nahegelegen. Andererseits fällt auf, dass die Fallbelastungen in diesen vier Beispielen schematisch stets entweder am oberen oder am unteren Limit festgesetzt wurden, während Belastungen innerhalb der Bandbreite zwischen 160 und 200 Fällen pro Vollzeitstelle fehlen. Die Vorinstanz wäre jedoch gehalten gewesen, die Fallbelastung jeweils aufgrund einer Wür-

³⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 8 Rz. 489

³⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 8 Rz. 495

³⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 8 Rz. 507 f., mit Hinweisen auf BGE 125 I 166, 168; 117 Ia 257, 258 ff.; 111 Ib 213, 219

digung der gesamten Verhältnisse im Einzelfall zu bestimmen und dabei die gesamte Bandbreite auszunutzen.

2.7.3 Ob eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes vorliegt, muss mangels Kenntnis der genaueren Umstände in den drei Vergleichsfällen vorliegend offenbleiben. Aus dem Vergleich mit anderen Sozialdiensten geht jedoch hervor, dass die Vorinstanz dazu neigt, die Fallbelastungen in einer schematischen und nicht nachvollziehbaren Weise entweder am oberen oder unteren Limit der Bandbreite festzulegen, was ebenfalls auf eine Ermessensunterschreitung hindeutet. Zudem ist aufgrund des Vergleichs mit anderen Sozialdiensten die Bestimmung der Fallbelastung im Fall des Beschwerdeführers noch weniger nachvollziehbar.

3. Rückweisung zur Neubeurteilung

Kann auf die Beschwerde eingetreten werden, so entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise und mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück (Art. 72 Abs. 1 VRPG). Von der Möglichkeit zur Rückweisung soll die Beschwerdebehörde allerdings nur ausnahmsweise Gebrauch machen. Es müssen besondere Gründe dafür sprechen, welche die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen, damit die Vorinstanz noch einmal zum Entscheid über das streitige Rechtsverhältnis aufgerufen wird (in diesem Sinne auch Art. 61 Abs. 1 VwVG). Mangelnde Entscheidungsreife der Angelegenheit kann einen solchen Grund abgeben, sofern die Beschwerdebehörde selber allzu umfangreiche Beweismassnahmen durchführen müsste. Die Rückweisung rechtfertigt sich im Weiteren, wenn auf besondere Fachkenntnisse abzustellen ist, welche die Beschwerdebehörde nicht im gleichen Umfang verfügbar machen kann wie die Vorinstanz. Zurückweisen kann die Beschwerdebehörde die Angelegenheit auch, wenn die Vorinstanz einen Prozessentscheid gefällt und sich nicht zur Sache geäußert hat, diese prozessuale Erledigung aber vor der Beschwerdeinstanz nicht Bestand hat. In solchen Fällen steht die Rückweisung namentlich dann im Vordergrund, wenn ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum besteht, den die Beschwerdeinstanz nicht als erste Behörde ausfüllen sollte.⁴⁰

Wie in den Erwägungen 2.6 und 2.7 des vorliegenden Beschwerdeentscheides dargelegt, ist der Vorinstanz eine Ermessensunterschreitung und damit ein Rechtsfehler vorzuwerfen, indem sie einerseits die regionalen Verhältnisse entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 38 Abs. 4 SHV nicht berücksichtigt und andererseits die Fallbelastungen auf unnötig schematische und nicht nachvollziehbare Weise festgelegt hat. Da die Vorinstanz ihr Ermessen noch nicht vollständig ausgeübt hat und die Beschwerdeinstanz den der Vorinstanz zustehenden Ermessensspielraum nicht als erste Behörde ausfüllen sollte, ist die Beschwerde

⁴⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 3, mit Hinweisen

gutzuheissen, und die Angelegenheit ist zur Neuurteilung und insbesondere zur korrekten Ausübung des Ermessens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ziffern 1 und 2 der angefochtenen Verfügung vom 30. März 2015 sind demnach aufzuheben, soweit sie die Festsetzung der Stellenprozente für das Administrativpersonal betreffen. Die Vorinstanz wird angewiesen, ihr Ermessen unter Berücksichtigung der regionalen Verhältnisse (ländliches, weitläufiges und eher schwer zugängliches Zuständigkeitsgebiet, Führen zweier Beratungsstellen, Zusammenarbeit mit zwei KESB) und unter Berücksichtigung der gesamten Bandbreite von 160 und 200 Fällen pro Vollzeitstelle Administrativpersonal auszuüben. Auch muss aus der Verfügung der Vorinstanz ohne weiteres hervorgehen, weshalb im konkreten Fall eine bestimmte Fallbelastung angenommen wird.

4. Kosten

4.1 Die Verfahrenskosten werden gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG der unterliegenden Partei auferlegt. Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

Vorliegend gilt die Vorinstanz als unterliegend. Als Behörde im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG können ihr nach dem Gesagten keine Verfahrenskosten auferlegt werden.

4.2 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).

Der obsiegende Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten und hat demnach keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

III. **Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 22. April 2015 wird gutgehessen. Ziffern 1 und 2 der Verfügung vom 30. März 2015 werden aufgehoben, soweit sie die Festsetzung der lastenausgleichberechtigten Stellenprozente für das Administrativpersonal betreffen. Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten gesprochen.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. **Eröffnung**

- Beschwerdeführer, per GU
- Vorinstanz, per Kurier

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

Philippe Perrenoud
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 2 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.