

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

Referenz: kr / jko
RA Nr. GEF.2016-0875

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 20.04.2017

in der Beschwerdesache zwischen

Gemeindeverband Soziale Dienste Region B., handelnd durch den Vorstand, vertreten durch A.____, Präsident Vorstand Gemeindeverband

Beschwerdeführer



gegen

Sozialamt (SOA), Rathausgasse 1, 3011 Bern

Vorinstanz

betreffend die Verfügung der Vorinstanz vom 30. März 2016 (Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste für das Jahr 2016)

I. Sachverhalt

1. Am 2. November 2015 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) die BSIG¹ Nr. 8/860.111/1.2 betreffend Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste für das Jahr 2016 (Information / Weisung der GEF) dahingehend geändert, dass über den Jahreswechsel hinweg bearbeitete Abklärungsfälle nur im Jahr der Auftragserteilung als „Fall“ zu zählen seien.

2. Am 25. Januar 2016 reichten die Sozialen Dienste Region B. dem Sozialamt (SOA; fortan: Vorinstanz) die Jahresstatistik 2015 sowie den zu genehmigenden Stellenplan für das Jahr 2016 ein. Gemäss Jahresstatistik 2015 waren im Bereich individuelle Sozialhilfe 354 Fälle und im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) 276 Fälle (inkl. 22 überjährige Abklärungsfälle, welche kein Beistandschaftsmandat zur Folge gehabt hatten) bearbeitet worden. Gestützt darauf beantragten die Sozialen Dienste Region B., für das Jahr 2016 seien 640 Stellenprozente für Sozialarbeitende (davon 360 Stellenprozente auf den Bereich Sozialhilfe und 280 Stellenprozente auf den Bereich KES entfallend) und 635 Stellenprozente für Administrativpersonal (davon 357 Stellenprozente auf den Bereich Sozialhilfe und 278 Stellenprozente auf den Bereich KES entfallend) zu genehmigen.

3. Mit Verfügung vom 30. März 2016 setzte die Vorinstanz gegenüber der „Trägerschaft des Sozialdienstes, p.A. Soziale Dienste Region B.“ die lastenausgleichsberechtigten Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste für das Jahr 2016 wie folgt fest:

1. Für das Jahr 2016 können für den Bereich individuelle Sozialhilfe Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente dem Lastenausgleich zugeführt werden:

Stellenprozente Sozialarbeitende gemäss Gesuch	360 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Sozialarbeitende	360 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente leitendes Personal	36 %
Stellenprozente Administrativpersonal gemäss Gesuch	357 %
Lastenausgleichsberechtigte Stellenprozente Administrativpersonal	215 %

2. Für das Jahr 2016 werden für den Bereich KES Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente ausgerichtet:

Stellenprozente Sozialarbeitende gemäss Gesuch	280 %
Stellenprozente Sozialarbeitende	280 %
Stellenprozente leitendes Personal	28 %
Stellenprozente Administrativpersonal gemäss Gesuch	278 %
Stellenprozente Administrativpersonal	168 %

¹ Bernische Systematische Information Gemeinden (BSIG)

3. Die für das Jahr 2016 dem Lastenausgleich zugeführten Pauschalen für den Bereich individuelle Sozialhilfe sowie die für den Bereich Vollzug KES ausgerichteten Pauschalen entsprechen einem Verhältnis von 56 Prozent zu 55 Prozent.
4. Für das Jahr 2016 können für den Bereich Alimentenhilfe Pauschalen für folgende Anzahl Stellenprozente dem Lastenausgleich zugeführt werden:

Stellenprozente Mitarbeitende Alimentenhilfe (Kategorie 1)	25 %
Stellenprozente Mitarbeitende Alimentenhilfe (Kategorie 2)	27 %

5. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4. Mit Beschwerde vom 28. April 2016 gelangte der Gemeindeverband Soziale Dienste Region B. (fortan: Beschwerdeführer) an die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) und beantragte was folgt:

1. Die Verfügung des Sozialamtes vom 30. März 2016 sei hinsichtlich der für die Bereiche Sozialhilfe (SH) und Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) gewährten Anzahl Stellenprozente aufzuheben.
2. Die 22 überjährigen Abklärungsfälle seien in der Fallstatistik 2015 zu berücksichtigen und die Anzahl Stellenprozente, für welche die Besoldungskosten-Pauschalen in den Bereichen SH und KES im Jahr 2016 ausgerichtet werden, gestützt auf die bereinigte Fallstatistik neu zu berechnen und zu verfügen.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge -

5. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,² holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 6. Juni 2016 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

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

² 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)

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Die in der Sache zuständige Direktion beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten wie Ämtern (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG³). Die GEF ist damit zuständig für die Beurteilung der Beschwerde vom 28. April 2016.

1.2 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.⁴ Das ist insbesondere der Fall, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist,⁵ wie etwa dann, wenn das Gemeinwesen Entscheide des Lastenausgleichs anfecht.⁶ Gemeinden mit einem gemeinsamen Sozialdienst bilden eine einzige Sozialbehörde (Art. 16 Abs. 4 SHG⁷).

Unter dem Namen Soziale Dienste Region B. besteht ein Gemeindeverband mit Sitz in B. (Art. 1 Abs. 1 und 2 OgR⁸). Mitglieder des Verbandes sind die Gemeinden B, C und D (Art. 3 Abs. 1 OgR). Gemeindeverbände sind aus zwei oder mehreren Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Erfüllung einer oder mehrerer Gemeinde- oder Regionalaufgaben (Art. 130 Abs. 1 GG⁹). Die Gemeindeverbände übernehmen im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben die Rechte und Pflichten der ihnen angeschlossenen Gemeinden (Art. 131 Abs. 1 GG). Dementsprechend übernimmt der Gemeindeverband Soziale Dienste Region B. (Beschwerdeführer) für die Verbandsgemeinden die gemäss Sozialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben a) der Sozialbehörde und b) des Sozialdienstes (Art. 2 Abs. 1 OgR). Der Vorstand, der zu den Organen des Beschwerdeführers gehört (Art. 7 Bst. c OgR), ist die Sozialbehörde gemäss Art. 16 SHG (Art. 15 Abs. 1 OgR). Er nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die nicht nach diesem Reglement, durch Vorschriften des übergeordneten Rechts oder durch Delegation anderen Organen zugewiesen sind (Art. 15 Abs. 4 OgR).

Verfügungsadressatin ist vorliegend die Trägerschaft des Sozialdienstes, p.A. Soziale Dienste Region B. Trägerschaft des Sozialdienstes B. ist nach dem Gesagten der Beschwerdeführer. Dieser hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist in wichtigen vermögensrechtli-

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁴ BGE 138 I 143 E. 1.3.1; 138 II 506 E.2.1.1

⁵ BGE 127 II 32 E. 2.d); 125 II 192 E. 2a/aa

⁶ 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.

⁷ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

⁸ Organisationsreglement der Sozialen Dienste Region B vom 1. Januar 2005 (OgR)

⁹ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

chen Interessen betroffen und hat grundsätzlich auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Demnach ist der Beschwerdeführer, handelnd durch den Präsidenten des Vorstands, zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 28. April 2016 ist demnach einzutreten.

2. Bemessung der massgebenden Stellenprozente in den Bereichen Sozialhilfe und KES (Berücksichtigung überjähriger Abklärungsfälle)

2.1 Streitgegenstand

Zu prüfen ist vorliegend, ob die 22 überjährigen Abklärungsfälle, die kein Beistandschaftsmandat zur Folge gehabt hatten, bei der Festsetzung der lastenausgleichberechtigten bzw. mit Pauschalen abzugeltenden Stellenprozente in den Bereichen Sozialhilfe und KES nur im Jahr der Auftragserteilung oder auch im Folgejahr zu berücksichtigen sind.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Anwendbares Recht

Die Gemeinden arbeiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) in verschiedener Hinsicht mit den (kantonalen) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zusammen. Hierfür werden sie vom Kanton entschädigt.

Per 1. Januar 2017 wurde im Kanton Bern ein Systemwechsel von der pauschalen Abgeltung der Besoldungskosten des Personals hin zur Abgeltung mittels Fallpauschalen vollzogen. Im Zug dieses Systemwechsels wurde die SHV¹⁰ angepasst und wurden die Art. 34 und 38 SHV aufgehoben sowie Art. 7 ff. ZAV¹¹ geändert. Da in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben massgebend sind, und neues Recht in der Regel keine Rechtswirkungen auf vor seinem

¹⁰ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹¹ 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)

Inkrafttreten abgeschlossene Sachverhalte entfaltet,¹² sind vorliegend die im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung vom 30. März 2016 geltenden Bestimmungen anwendbar (nachfolgend: Art. 34 und 38 aSHV¹³).

2.2.2 Vollzug individuelle Sozialhilfe

Die Gemeinden bezogen 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 aSHV). Gemäss Art. 38 Abs. 1 aSHV legte die Vorinstanz jährlich 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 Vorinstanz überprüfte den nachzuweisenden Stellenbedarf im Bereich der individuellen Sozialhilfe und des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Art. 38 Abs. 3 aSHV). Sie berücksichtigte die Zahl der bearbeiteten Fälle, deren Zusammensetzung und Veränderung sowie spezifische regionale Verhältnisse (Art. 38 Abs. 4 aSHV).

Gemäss Art. 38a Abs. 1 SHV galt 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 Vollzug Kindes- und Erwachsenenschutz (KES)

Die kommunalen Dienste sind auf Anordnung der KESB 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 KESG¹⁴). Der Kanton galt den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Absatz 2 anfallenden Kosten ab (Art. 22 Abs. 3 KESG). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Zusammenarbeit und der Abgeltung nach Absatz 3 durch Verordnung (Art. 22 Abs. 4 KESG). Gemäss Art. 7 Bst. a aZAV¹⁵ bezahl-

¹² BGE 130 V 329, E. 2.2 und 2.3; 129 V 1, E. 1.2; 127 V 467 E. 1; 123 V 71 E. 2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 25 Nrn 7 ff.

¹³ SHV Version in Kraft vom 1. Mai 2016 bis 31. Dezember 2016

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

¹⁵ Version in Kraft vom 1. Januar 2016 bis 30. April 2016

te der Kanton den Gemeinden Pauschalen an ihre Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des zum Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonals. Die Anzahl dieser für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonalstellen wurde gemäss Art. 8 Abs. 1 aZAV jährlich durch die Vorinstanz festgelegt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 aZAV erfolgte 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 fanden ergänzend und sinngemäss Anwendung, soweit die ZAV keine Regelung enthielt.

Für die Bemessung des Stellenbedarfs war insbesondere die Zahl der von den kommunalen Diensten im Vorjahr auf Anordnung der KESB bearbeiteten Fälle von Bedeutung (Art. 10 Abs. 1 aZAV). Als Richtgrösse für eine angemessene Belastung galt gemäss Art. 10 Abs. 2 aZAV die Bearbeitung von a) 80 bis 100 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und Jahr sowie b) 160 bis 200 Fällen pro Administrativstelle und Jahr. Gemäss Art. 10 Abs. 3 aZAV galt grundsätzlich jede von den kommunalen Diensten auf Anordnung der KESB erfüllte Aufgabe im Sinne von Artikel 3 als Fall. Musste ein kommunaler Dienst zum Schutz einer bestimmten Person im gleichen Jahr mehrfach auf Anordnung der KESB tätig werden, lag nur ein Fall vor (Art. 10 Abs. 3 2. Satz aZAV).

2.3 Argumentation der Verfahrensbeteiligten

2.3.1 Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung vom 30. März 2016 fest, Abklärungsaufträge der KESB könnten von den Gemeinden nur im Auftragsjahr geltend gemacht werden. Entsprechend sei die mehrfache Zählung überjähriger Fälle nicht zulässig (vgl. BSIG 8/860.111/1.2 vom 2. November 2015), weswegen die 22 überjährigen Fälle für die Stellenberechnung 2016 nicht berücksichtigt würden.

2.3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz verwehre ihm durch die Nichtanerkennung der 22 Abklärungsfälle im Folgejahr die volle Abgeltung der Besoldungskosten für das Jahr 2016. Diese Kürzung habe für den Beschwerdeführer ein Manko von CHF 22'782.- zur Folge.

Nach dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 aZAV gelte jede erfüllte Aufgabe im Sinne von Art. 3 ZAV als Fall, weswegen ein Fall nicht nur im Jahre der Auftragserteilung durch die KESB zu zählen sei. Ansonsten dürften auch die laufenden Beistandschaftsmandate und Sozialhilfefäl-

le nur einmal gezählt werden. Der Einwand, ein Abklärungsfall dürfe nicht mehrmals gezählt werden, da weniger Aufwand anfallt als bei einem Beistandschaftsmandat, greife nicht. Art. 10 Abs. 3 aZAV regle zudem nur den Fall mehrerer Aufträge betreffend dieselbe Person innerhalb eines Kalenderjahres.

Das System der Besoldungskosten-Pauschalen bezwecke die Abgeltung der Kosten der für die Erfüllung der Aufträge der KESB benötigten Stellen. Die Erledigung überjähriger Aufträge erfordere eine Stellenbesetzung in beiden Jahren. Fälle, welche auch im Folgejahr Aufwand verursachen und Stellenprozente von Sozialarbeitenden und Administrativpersonal beanspruchen würden, seien daher ebenfalls zu zählen.

Art. 22 Abs. 4 KESG ermächtige den Regierungsrat, die Abgeltung der Gemeinden im ordentlichen Verfahren der Verordnungsgebung zu regeln, nicht auf dem Wege der Anpassung einer Verwaltungsverordnung (wie vorliegend einer BSIG-Weisung). Die einmalige Zählung und Abgeltung überjähriger Abklärungsfälle verlange eine besondere Regelung wie beispielsweise die Festlegung eines fixen Pauschalbetrags in Art. 11 ZAV für die Führung eines Mandats durch private Beiständinnen und Beistände. Demgegenüber sehe die ZAV jedoch keine besondere Zählweise der überjährigen Abklärungsmandate vor.

Bis zum 31. Dezember 2012 seien die Leistungen der Gemeinden im Bereich KES gleichermassen wie die Leistungen im Bereich Sozialhilfe lastenausgleichsberechtigt gewesen. Die Berechnungsweise der Stellenprozente im Bereich KES analog jener im Bereich Sozialhilfe sei auch ab 1. Januar 2013 beibehalten und die überjährigen Abklärungsfälle im Jahr nach Auftragserteilung stets wieder als Fall gezählt worden. Erst im Jahr 2015 sei gegenüber einzelnen Gemeinden verlangt worden, die überjährigen Fälle im Folgejahr nicht mehr zu zählen. Im Jahr 2016 wolle das KJA diese Zählweise nun gegenüber allen Gemeinden durchsetzen.

Vorliegend gehe es um eine nicht auf ernsthaften und sachlichen Gründen beruhende Änderung einer jahrelangen kantonalen Praxis. Die unterschiedliche Behandlung von Abklärungsmandaten und Beistandschaftsmandaten mache im geltenden System der Pauschalabgeltung keinen Sinn. Praktisch werde eine Fallkostenpauschale eingeführt. Bezweckt werde lediglich die Einsparung von Ausgaben des Kantons zulasten der Gemeinden.

Die BSIG sei den Gemeinden im Dezember 2015 zugestellt worden. Bis dahin hätten die Sozialdienste längst die Personalbesoldungskosten für das Jahr 2016 budgetiert und auf Gemeindeebene verabschiedet. Die Gemeinden hätten eine 1-1.5-jährige Vorlaufzeit benötigt, um sich auf die Änderung einstellen zu können (insbesondere durch Anpassung des Budgets und/oder Stellenabbau). Die Interessenabwägung spreche für die Beibehaltung der bisherigen Praxis auch im Jahr 2016, der Rechtssicherheit sei der Vorzug zu geben.

Die angefochtene Verfügung sei schliesslich auch unangemessen. Die zweckmässige Erledigung der Abklärungsaufträge wäre nicht mehr gewährleistet. Bei einer fehlenden oder nur teilweisen Abgeltung müssten die gegen Ende Jahr eingehenden Abklärungsaufträge der KESB aus finanziellen Gründen noch im selben Jahr erledigt werden. Die Gemeinden würden möglicherweise vermehrt die Errichtung nicht notwendiger Beistandschaften empfehlen. Dies widerspreche Sinn und Zweck des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, welches subsidiäre, verhältnismässige und auf die Bedürfnisse abgestimmte Hilfe verlange. Auch könnten die Gemeinden die Verantwortung für die fachlich und zeitlich adäquate Erledigung der Aufträge der KESB wohl nicht mehr tragen und es bliebe allenfalls der KESB überlassen, die Abklärungsaufträge selber zu erledigen oder unvollständige Abklärungen zu ergänzen.¹⁶

2.3.2 In ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 6. Juni 2016 präzisiert die Vorinstanz, der für die Fallzählung relevante Zeitpunkt sei der Zeitpunkt der Auftragserteilung. Würde in der gleichen Sache im Folgejahr eine Beistandschaft angeordnet, könnten zwei Fälle geltend gemacht werden. Würde bei überjährigen Abklärungen auf den Zeitpunkt der Erledigung abgestellt, wäre es aufgrund von Art. 10 Abs. 3 ZAV nicht mehr möglich.

Abklärungsmandate seien von anderen Mandaten wie der Führung von Beistandschaften zu unterscheiden: Ein Abklärungsauftrag im Bereich des KES sei ein einmaliger und befristeter Auftrag. Demgegenüber würden Beistandschaften auf unbestimmte Zeit bis zum Vorliegen eines gesetzlichen Beendigungsgrundes geführt. Die mehrmalige Entschädigung eines Abklärungsauftrags sei ebenso unlogisch wie die einmalige Entschädigung einer über Jahrzehnte andauernden Beistandschaft.

Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb eine überjährige Abklärung den Gemeinden mehr Kosten (doppelt so hohe) verursache als eine während des Jahres erledigte Abklärung. Den kommunalen Diensten entstehe durch den Jahreswechsel zwischen Erteilung und Erledigung eines Abklärungsauftrages kein Mehraufwand. Die Notwendigkeit einer Stellenbesetzung in beiden Jahren sei nicht nachvollziehbar.

Eine mehrfache Entschädigung widerspreche sowohl dem Grundsatz, dass für eine Tätigkeit im Auftrag der KESB ein Fall geltend gemacht werden könne als auch den Kostenträgungsprinzipien des KESG, wonach die Kosten grundsätzlich vom Verursacher zu tragen seien. Die Kosten einer Abklärung könnten den Betroffenen von den KESB nicht doppelt verrechnet werden, weil der kommunale Dienst „überjährig“ tätig gewesen sei.

¹⁶ Beschwerde vom 28. April 2016

Die doppelte Zählung der überjährigen Abklärungsmandate könnte zu einer Verzögerung der gegen Jahresende zu erledigende Abklärungen führen, um diese auch im neuen Jahr statistisch erfassen zu können.

Die Praxis sei nicht geändert worden: Seit Inkrafttreten der ZAV am 1. Januar 2013 sei das KJA stets davon ausgegangen, dass eine Tätigkeit im Auftrag der KESB als ein Fall zu erfassen sei. Dementsprechend sei bereits in der ersten BSIG vom 4. November 2013 festgehalten worden, dass pro Abklärungsauftrag im Zeitpunkt der Auftragserteilung ein Fall zu erfassen sei. An dieser Praxis habe sich nichts geändert.

Die Stellenpläne für die Jahre 2013 und 2014 hätten (ausgenommen hinsichtlich der Führung von Mandaten) auf Schätzungen beruht, weswegen eine Datenkontrolle kaum möglich gewesen sei und eine Mehrfachzählung der überjährigen Abklärungsaufträge nicht aufgefallen wäre. Erst in den Jahren 2015 und 2016 habe das KJA zu einer ordentlichen Zählweise übergehen und die statistischen Angaben der Sozialdienste überprüfen können. Eine Korrektur sei nur in wenigen Fällen und bei erheblichen Abweichungen notwendig gewesen. Die Abweichungen zwischen den Zahlen der kommunalen Dienste und der KESB seien u.a. mit der doppelten Zählung der überjährigen Abklärungsaufträge zu erklären. Einzelne Gemeinden hätten darauf hingewiesen, dass sich nicht alle Gemeinden an die in der BSIG festgelegte Zählweise halten würden. Erst dieser Hinweis habe das KJA an der korrekten Zählweise zweifeln lassen. Dementsprechend sei die BSIG vom 2. November 2015 ergänzt worden mit dem Hinweis, dass der Fall bereits bei Auftragserteilung zu erfassen und eine zusätzliche Erfassung im Folgejahr ausgeschlossen sei.

Hinsichtlich der Frage, ob überjährige Abklärungsaufträge sowohl im Jahr der Auftragserteilung als auch im Erledigungsjahr zu zählen seien, bestehe kein Auswahlermess. Auch stehe die ausschliessliche Zählung der Abklärungsmandate im Erteilungsjahr einer zweckmässigen Erfüllung nicht entgegen. Das heutige System der ZAV gehe bei der Stellenbemessung von einer Bandbreite von 80 bis 100 Dossiers pro Sozialarbeiter bzw. 160 bis 200 Dossiers pro Administrativstelle aus. Dementsprechend sei eine jährlich schwankende Fallbelastung pro Mitarbeitenden systemimmanent. Belastungsspitzen seien mit geeigneten organisatorischen Massnahmen abzufedern und müssten sich folglich nicht unmittelbar auf die Qualität der Abklärungen auswirken.

2.4 Auslegung von Art. 22 Abs. 3 KESG und Art. 10 Abs. 3 ZAV

2.4.1 Um die vorliegend interessierende Frage zu beantworten, ob die Vorinstanz zu Recht überjährige Abklärungsaufträge nur einmalig gezählt hat oder aber eine erneute Berücksichti-

gung der Fälle im Jahr nach der Auftragserteilung durch die einschlägigen Verordnungs- und Gesetzesbestimmungen vorgesehen wird, müssen diese im Lichte der verschiedenen Auslegungsmethoden untersucht werden.

2.4.2 Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode.¹⁷ Die grammatikalische Auslegung ist Ausgangspunkt jeder Auslegung. Sie stellt auf Wortlaut der gesetzlichen Regelung, Wortsinn und Sprachgebrauch ab.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ Die zeitgemässe (auch: geltungszeitliche) Auslegung stellt ab auf das Normverständnis und die Verhältnisse, wie sie gegenwärtig, d.h. zurzeit der Rechtsanwendung, bestehen.²¹ 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.²² Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist.²³ Lehre und Rechtsprechung bejahen den Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen 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.²⁴

2.4.3 Die grammatikalische Auslegung führt zu folgendem Ergebnis: Art. 22 Abs. 3 KESG bestimmt, dass der Kanton den Gemeinden die für die Tätigkeiten nach Art. 22 Abs. 2 KESG anfallenden Kosten abzugelten hat; gemäss Art. 22 Abs. 4 KESG regelt der Regierungsrat die Einzelheiten dieser Abgeltung. Gemäss Art. 10 Abs. 3 aZAV gilt grundsätzlich jede von den kommunalen Diensten auf Anordnung der KESB erfüllte Aufgabe im Sinne von Artikel 3 als Fall. Muss ein kommunaler Dienst zum Schutz einer bestimmten Person im gleichen Jahr mehrfach auf Anordnung der KESB tätig werden, liegt nur ein Fall vor.

¹⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, § 4 Rz. 216

¹⁸ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, § 3 Rz. 91 f.

¹⁹ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2014, § 25 Rz. 3

²⁰ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 101

²¹ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 114 f.

²² Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., § 3 Rz. 97

²³ Häfelin/Haller/Keller, a.a.O. § 3 Rz. 120

²⁴ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 4 Rz. 217, mit Hinweisen

Entgegen den Auffassungen des Beschwerdeführers und der Vorinstanz erlaubt der Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 aZAV weder einen Schluss zugunsten der wiederholten Zählung überjähriger Fälle noch zuungunsten einer solchen Zählweise. Der Vorschrift ist einzig zu entnehmen, dass einerseits die vorliegend infragestehenden Abklärungsaufträge als Fälle im Sinne von Art. 10 Abs. 1 und 2 ZAV gelten und somit für die Ermittlung des Stellenbedarfs zu berücksichtigen sind, und andererseits, dass verschiedenartige im Verlaufe eines Kalenderjahres anfallende Tätigkeiten, welche dieselbe unterstützungsbedürftige Person betreffen, nur als ein Fall zu führen sind. Sie äussert sich jedoch nicht zur vorliegend umstrittenen Frage der wiederholten Zählung überjähriger Fälle.

2.4.4 Die historische Auslegung ergibt was folgt: Dem Vortrag zur ZAV vom 12. September 2012²⁵ lässt sich zum damaligen Art. 10 Abs. 3 ZAV folgendes entnehmen: *„Absatz 3 stellt in diesem Zusammenhang klar, dass grundsätzlich alle Arbeiten für die KESB auch dann als „Fall“ zählen, wenn sie nur einen relativ geringen Aufwand verursachen. Allerdings sind verschiedenartige im Verlaufe des Jahres anfallende Tätigkeiten, welche dieselbe unterstützungsbedürftige Person betreffen, nicht als mehrere Fälle, sondern nur als ein Fall zu führen.“*

Dem Vortrag zur ZAV sind somit ebenfalls keine eindeutigen Hinweise zum Umgang mit überjährigen Fällen zu entnehmen. Von den Verfahrensbeteiligten wird nicht bestritten, dass Arbeiten für die KESB auch dann als „Fall“ zählen, wenn sie nur einen relativ geringen Aufwand verursachen. Zwar hält die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung fest, dass ein Abklärungsauftrag nicht wie eine Beistandschaft behandelt werden könne. Sie begründet diese Unterscheidung jedoch nicht mit dem unterschiedlichen Aufwand, sondern damit, dass ein Abklärungsauftrag in der Regel auf zwei bis drei Monate befristet sei, eine Beistandschaft hingegen bis zum Eintreten eines Beendigungsgrundes bestehen bleibe. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass es die Beschwerdeinstanz nicht als überzeugend erachtet, die unterschiedliche Zählweise für Abklärungsaufträge bzw. Beistandschaften mit deren verschiedenartigen Natur – die ersteren befristet, die zweiten auf unbestimmte Zeit geführt – zu begründen. Die befristete Natur der Abklärungsaufträge hat nicht zur Folge, dass sich der Aufwand der Abklärungen zwangsläufig auf ein einziges Kalenderjahr beschränkt, andernfalls würde sich die vorliegende Frage gar nicht stellen. Entsteht den Sozialdiensten auch im Folgejahr weiterer Aufwand für die Erledigung der Abklärungsaufträge, erscheint es nicht einleuchtend, weshalb dieser mit Berufung auf die grundsätzlich befristete Natur solcher Fälle bei der Bemessung des Stellenbedarfs unbeachtet bleiben sollte.

²⁵ Vortrag der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat zur ZAV, Ausführungen zu Art. 10, S. 6

2.4.5 Die geltungszeitliche Auslegung führt zu folgendem Ergebnis: Die BSIG Information / Weisung vom 2. November 2015 (BSIG Nr. 8/860.111/1.2) widerspiegelt das aktuelle Normverständnis der Vorinstanz. Sie hält hinsichtlich der in die Jahresstatistik aufzunehmenden Fälle folgendes fest:

1. Beistandschaft / Vormundschaft:

Die Führung einer Beistandschaft oder einer Vormundschaft durch den Sozialdienst wird als ein Fall berücksichtigt.

2. Weitere Aufgaben im Auftrag einer KESB:

Pro Abklärungsauftrag einer KESB kann ein Fall geltend gemacht werden. Muss der Sozialdienst zum Schutz einer bestimmten Person im gleichen Jahr mehrfach auf Anordnung der KESB aktiv werden oder führt er bereits eine Beistandschaft (gem. Ziff. 1), kann nur ein Fall erfasst werden. Ist in einer Familie die Situation von mehreren Kindern abzuklären, kann pro Kind ein Fall geltend gemacht werden. **Ein Abklärungsauftrag kann statistisch als Fall erfasst werden, sobald der Auftrag beim Sozialdienst eingegangen ist.** Im Folgejahr kann, auch wenn der Abklärungsauftrag noch nicht abgeschlossen ist, kein weiterer Fall geltend gemacht werden.

Die BSIG Nr. 8/860.111/1.2 vom 3. November 2014 und vom 4. November 2013 hatten zu dieser Frage noch folgendes ausgeführt:

1. Beistandschaft / Vormundschaft (ZAV Art. 3 Bst. b).

Die Führung einer Beistandschaft oder einer Vormundschaft durch den Sozialdienst wird als ein Fall berücksichtigt.

2. Weitere Aufgaben im Auftrag einer KESB (ZAV Art.3 Bst. a, c, d, e, f, g, h)

Pro Abklärungsauftrag einer KESB kann ein Fall geltend gemacht werden. Muss der Sozialdienst zum Schutz einer bestimmten Person im gleichen Jahr mehrfach auf Anordnung der KESB aktiv werden, ist dies als ein Fall zu erfassen (ZAV Art. 10 Abs. 3). Ist in einer Familie die Situation von mehreren Kindern abzuklären, kann pro Kind ein Fall geltend gemacht werden.²⁶ Ein Abklärungsauftrag kann statistisch als Fall erfasst werden, sobald der Auftrag beim Sozialdienst eingegangen ist.

Der Passus, wonach im Folgejahr auch bei noch nicht abgeschlossenem Abklärungsauftrag kein weiterer Fall geltend gemacht werden kann, erscheint erstmals in der BSIG vom 2. November 2015. In den Jahren zuvor wurde in den BSIG lediglich definiert, welche Tätigkeiten als Fall zu zählen waren, und in welchem Zeitpunkt ein Abklärungsauftrag als Fall erfasst

²⁶ Erstmals in BSIG Nr. 8/860.111/1.2 vom 3. November 2014

werden konnte. Die Ausführungen in den BSIG vom November 2013 und 2014 lassen jedoch nicht den Schluss zu, dass ein überjähriges Abklärungsmandat nur bei Eingang des Auftrags, nicht aber im Folgejahr als Fall gezählt werden darf. Vielmehr deutet die Formulierung auf die Anwendbarkeit derselben Zählweise, wie sie für die Führung einer Beistandschaft oder Vormundschaft verwendet wird. Vor diesem Hintergrund erscheint der zitierte Passus in der BSIG vom 2. November 2015 nicht als Präzisierung, sondern als Neuerung bzw. Änderung der bisherigen Praxis. Eine solche Praxis widerspricht jedoch den massgebenden Bestimmungen, wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen.

2.4.6 Da sich der Sinn und Zweck des zu beurteilenden Art. 10 Abs. 3 ZAV aus den ihm übergeordneten Normen im KESG ergibt, macht es vorliegend Sinn, die systematische und teleologische Auslegung zu verbinden: Die infragestehende ZAV-Bestimmung ist demnach im Lichte der systematischen Auslegung als aus Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG fliessende Vorschrift zu beurteilen, wobei der Sinn und Zweck der ZAV-Bestimmung durch die teleologische Auslegung von Art. 22 Abs. 3 KESG bestimmt wird. Art. 22 Abs. 3 KESG sieht vor, dass der Kanton den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Art. 22 Abs. 2 KESG anfallenden Kosten abgilt. Sinn und Zweck dieser Norm ist es, die Kosten, die den kommunalen Diensten bei der Ausübung von Tätigkeiten im Bereich des KES entstehen, auf den Kanton zu übertragen, da es sich beim KES heute um eine rein kantonale Aufgabe handelt, bei welcher alle Entscheidungsträger Teil des Kantons sind.²⁷ Der Gesetzgeber hat den Kanton somit verpflichtet, den Gemeinden deren gesamte Aufwendungen für den KES zu erstatten.²⁸

Gemäss Art. 8 Abs. 1 aZAV legt die Vorinstanz jährlich für jeden kommunalen Dienst die für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigte Zahl der Fach- und Administrativpersonalstellen fest. Ausschlaggebend ist also, welche personellen Ressourcen die Gemeinden für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (und somit auch für die Erledigung der Abklärungsaufträge der KESB) während eines Jahres benötigen. Massgebende Periode ist somit ein Kalenderjahr. Für die Festsetzung der Stellen zu berücksichtigen sind sämtliche in einem Kalenderjahr hängigen Fälle (vgl. auch Art. 10 Abs. 1 aZAV). Ein Abklärungsauftrag kann dementsprechend erstmals im Kalenderjahr der Auftragserteilung als Fall gezählt werden, bei einem Überdauern des Kalenderjahres ist er jedoch auch im Folgejahr wiederum als Fall zu zählen. Von einer doppelten Zählung kann insoweit nicht gesprochen werden, als die massgebende Berechnungsperiode eben das Kalenderjahr ist; eine doppelte Zählung würde nur dann vorliegen, wenn eine als ein Fall zu zählende Tätigkeit innerhalb eines Kalenderjahres mehrfach berücksichtigt würde.

²⁷ vgl. VGE 100.2015.160U vom 2. Dezember 2016 E. 3.4.3

²⁸ vgl. VGE 100.2015.160U vom 2. Dezember 2016 E. 4.3

Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, mit einer einmaligen Zählung der Fälle im Jahr der Auftragserteilung würden der Gemeinde sämtliche ihr anfallenden Kosten abgegolten, da nicht einsichtig sei, weshalb eine überjährige Abklärung den Gemeinden mehr Kosten (doppelt so hohe) als eine während des Jahres erledigte Abklärung verursache. Bei einer doppelten Abgeltung erhalte der Beschwerdeführer der Vorinstanz zufolge mehr als ihm gestützt auf Art. 22 Abs. 3 KESG zustehe. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Obschon es selbstverständlich zutreffend ist, dass den Gemeinden bei Abklärungen, die sich über zwei Kalenderjahre erstrecken, nicht zwangsläufig ein grösserer Aufwand oder höhere Kosten entstehen als bei solchen, die innerhalb desselben Jahres abgeschlossen werden, irrt die Vorinstanz, wenn sie die vom Beschwerdeführer geforderte Zählweise als „doppelte“ Abgeltung bewertet. Zum einen verdoppeln sich die dem Beschwerdeführer zu erstattenden Beträge nicht, wenn die Abklärungsaufträge sowohl im Erteilungs- als auch im Folgejahr gezahlt werden. Vielmehr bestimmt sich dadurch der Stellenbedarf im Folgejahr nach Massgabe der nach wie vor pendenten Fälle. Zum andern ist eine solche Bestimmung des Stellenbedarfs sachgerecht, da nicht bestritten werden kann, dass dem Beschwerdeführer durch die Fortführung der Abklärung im Folgejahr zwar kein *Mehraufwand* entsteht im Vergleich zu innerhalb eines Kalenderjahres abgeschlossenen Fällen, der Aufwand für die Bearbeitung des Auftrags jedoch im Folgejahr auch nicht einfach entfällt, sondern weiterbesteht, und dass dafür die entsprechenden Ressourcen auch im Folgejahr zur Verfügung stehen müssen. Mit der erneuten Erfassung der pendenten Abklärungsaufträge im Jahr nach der Auftragserteilung werden dem Beschwerdeführer somit die tatsächlich benötigten Stellen zugesprochen und die entsprechenden Kosten abgegolten. Zudem war eine gewisse Pauschalisierung vom Gesetzgeber durchaus gewollt, indem auch Tätigkeiten, die einen relativ geringen Aufwand verursacht hatten, als ein Fall zu zählen waren.²⁹

2.4.7 Zusammengefasst führt die Auslegung von Art. 22 Abs. 3 KESG und Art. 10 Abs. 3 aZAV zu folgendem Ergebnis: Art. 10 Abs. 3 aZAV legt nur fest, welche Tätigkeiten als ein Fall zu zählen sind, nicht aber die Zählweise überjähriger Fälle. Sinn und Zweck von Art. 22 Abs. 3 KESG ist die vollumfängliche Abgeltung der den Gemeinden durch den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts entstehenden Kosten. Massgebend sind deshalb die von einer Gemeinde für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts innerhalb eines Kalenderjahres benötigten Ressourcen. Für die Festsetzung der Stellen sind demzufolge sämtliche in einem Jahr hängigen Fälle zu berücksichtigen. Die von der Vorinstanz angewandte Zählungsmethode ermöglicht demgegenüber keine vollumfängliche Abgeltung der dem Beschwerdeführer anfallenden Kosten und läuft deshalb dem Sinn und Zweck von

²⁹ Vgl. Erw. 2.4.4 hievore

Art. 22 Abs. 3 KESG zuwider. Die Frage, ob die Vorinstanz eine Praxisänderung vorgenommen hat oder nicht und ob eine solche zulässig wäre, kann angesichts des Schlusses, dass die beschriebene Praxis ohnehin als unzulässig beurteilt wird, offen bleiben.

3. Kosten

3.1 Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 VRPG), werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Beschwerdeführenden und unterliegenden Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG, d.h. Organe der Gemeinden, ihrer Anstalten und von Körperschaften, soweit diese dem Gemeindegesetz unterstellt sind, werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (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.

3.2 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). Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG, d.h. Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften, haben im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

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

III. Entscheid

1. Die Beschwerde vom 28. April 2016 wird gutgeheissen. Ziffern 1 und 2 der Verfügung vom 30. März 2016 werden aufgehoben, soweit sie die Festsetzung der lastenausgleichberechtigten bzw. mit Pauschalen abzugeltenden Stellenprozente in den Bereichen Sozialhilfe oder Kindes- und Erwachsenenschutz betreffen und die Festsetzung der Stellenprozente auf der Nichtberücksichtigung überjähriger Abklärungsfälle beruht.
2. Die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
3. Verfahrenskosten werden keine gesprochen.
4. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführer, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

Pierre Alain Schnegg
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

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