



**Fall-Nr.:** B 2015/67  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 22.01.2016  
**Entscheiddatum:** 22.01.2016

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 22.01.2016**

**Leistungsabteilung nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; sGS 381.31). Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (V-IVSE; sGS 387.21). Art. 41 lit. b und 43 SHG (sGS 381.1). Gemäss Betriebskonzept der Beschwerdeführerin soll Kindern und jungen Menschen ein möglichst alltägliches, familiäres Umfeld im Sinn einer professionell sozialpädagogisch betreuten Alternative und Ergänzung zu herkömmlichen Kinder- und Jugendheimen zur Verfügung gestellt werden. Bestätigung durch das Verwaltungsgericht, dass die Vorinstanz bei der Festlegung des Budgets 2015 der Beschwerdeführerin hinsichtlich des Personalaufwands zu Recht die Ansätze für Pflegeeltern einer heilpädagogische Gross- und Pflegefamilie im Sinn von Art. 21 V-IVSE zugrunde legte und dementsprechend Kürzungen bei dem von der Beschwerdeführerin budgetierten Personalaufwand vornahm (Verwaltungsgericht, B 2015/67). Entscheid vom 22. Januar 2016**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Heer, Bietenharder, Zindel; Ersatzrichterin Gmünder; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**X. GmbH,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Stefan Blum, Blum Gassmann Rechtsanwälte,  
General-Guisan-Strasse 47, Postfach 2089, 8401 Winterthur,

gegen

**Departement des Innern des Kantons St. Gallen**, Regierungsgebäude, 9001 St.  
Gallen,

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Leistungsabgeltung nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale  
Einrichtungen (X. GmbH)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**a.** Die X. bzw. X. GmbH (Handelsregister) ist im Rahmen der bis 31. Dezember 2016 befristeten Betriebsbewilligung zur Führung des sozialpädagogischen Wohnangebots mit vier Plätzen für Kinder und Jugendliche im Alter von 6-18 Jahren (act. G 9/1) der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; sGS 381.31) unterstellt (Verfügung vom 19. September 2013; act. G 9/2). Mit Eingabe vom 27. November 2014 reichte die X. GmbH dem Amt für Soziales die Unterlagen zum Budget 2015 ein (act. G 9/16). Am 12. Februar 2015 liess ihr das Amt für Soziales die Berechnung der budgetierten Leistungsabgeltung mit Darstellung und Erläuterung der Budgetabweichungen (Kürzungen) zukommen (act. G 9/13). Am 13. März 2015 stellte das Amt für Soziales der X. GmbH den Verfügungsentwurf betreffend budgetierte Leistungsabgeltung 2015 zur Stellungnahme (rechtliches Gehör) zu (act. G 9/10).

**b.** Nachdem sich die X. GmbH dazu am 23. März 2015 geäussert hatte (act. G 9/6-8), hielt das Departement des Innern in der Verfügung vom 17. April 2015 fest, der gemäss



Stellungnahme vom 23. März 2015 beantragte Kürzungsverzicht hätte insgesamt zur Folge, dass Art. 21 der Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (V-IVSE; sGS 387.21) trotz der klar familienähnlichen Struktur des Betreuungsangebots nicht angewendet würde. Dies sei vor dem Hintergrund der Rechtsanwendung bei ähnlichen Institutionen und entgegenstehender Erfahrungswerte insgesamt nicht vertretbar, weshalb an den Kürzungen festgehalten werde (act. G 2).

### **B.**

**a.** Gegen diese Verfügung liess die X. GmbH durch Rechtsanwalt lic. iur. Stefan Blum, Winterthur, mit Eingabe vom 5. Mai 2015 Beschwerde erheben mit den Anträgen, die Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 1) und die Sache sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz (act. G 1).

**b.** Mit Vernehmlassung vom 29. Mai 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Sie verwies auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung und äusserte sich ergänzend zu den Darlegungen der Beschwerdeführerin (act. G 8).

**c.** In der Stellungnahme (Replik) vom 11. Juni 2015 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Anträge und Ausführungen (act. G 13).

**d.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.** (...).

**2.**



**2.1.** Nach Art. 41 lit. b des Sozialhilfegesetzes (SHG; sGS 381.1) erhalten Heime und Einrichtungen im Kanton Beiträge nach der IVSE für ausserkantonale Betreuungsbedürftige im Umfang der Vergütungen anderer Kantone (Ziff. 1) und für st. gallische Betreuungsbedürftige in sachgemässer Anwendung der Bestimmungen der IVSE (Ziff. 2). Die zuständige politische Gemeinde trägt nach Art. 43 SHG bei Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger (Abs. 1 lit. a) und die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 IVSE, wenn diese nicht leistungsfähig sind (Abs. 1 lit. b). Der Staat trägt den verbleibenden Betrag der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie sowie ein allfälliges Defizit (Abs. 2). Die Leistungsabgeltung berechnet sich aus dem anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes. Der verbleibende Betrag wird auf die Person je Verrechnungseinheit umgerechnet. Der anrechenbare Nettoaufwand ergibt sich aus dem anrechenbaren Aufwand abzüglich des anrechenbaren Ertrags (Art. 20 IVSE). Als anrechenbarer Aufwand gelten die für die Leistung erforderlichen Personal- und Sach- inkl. Kapitalkosten und Abschreibungen. Als anrechenbarer Ertrag gelten Einnahmen aus dem Leistungsbereich inkl. Kapitalerträge sowie freiwillige Zuwendungen, soweit diese für den Betrieb bestimmt sind. Der Vorstand VK erlässt eine Richtlinie zu den Art. 20 und 21 (Art. 21 IVSE). Nach Art. 23 IVSE kann die Leistungsabgeltung sowohl durch Methode D (Defizitdeckung) als auch Methode P (Pauschalen) erfolgen (Abs. 1).

Gemäss Art. 20 V-IVSE erlassen die zuständigen Departemente Richtlinien zu den anrechenbaren Gehaltsansätzen für das Fachpersonal. Für das Personal richten sich die Gehaltsansätze sachgemäss nach dem Anhang der Personalverordnung vom 13. Dezember 2011. Nach Art. 21 Abs. 1 V-IVSE wird für Pflegeeltern von heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilien höchstens ein Gehalt für Erzieher nach der Sonderschulgesetzgebung angerechnet. Das Gehalt wird erhöht um das 1,3-fache bei drei Pflegekindern, das 1,6-fache bei vier Pflegekindern und das Doppelte ab fünf Pflegekindern.

**2.2.** Gemäss Betriebskonzept der Beschwerdeführerin soll Kindern und jungen Menschen ein möglichst alltägliches, familiäres Umfeld im Sinn einer professionell sozialpädagogisch betreuten Alternative und Ergänzung zu herkömmlichen Kinder- und



Jugendheimen zur Verfügung gestellt werden (act. G 3 S. 5 und 6). Es finden Kinder und Jugendliche Aufnahme, welche aufgrund problematischer Lebensverhältnisse bzw. Entwicklungsstörungen professioneller sozialpädagogischer Betreuung und Förderung im Rahmen einer Kleingruppe bedürfen (act. G 3 S. 15). Die Kinder/Jugendlichen erhalten im Rahmen des betreuten Wohnens in übereinanderliegenden, mit einem internen Treppenhaus verbundenen Wohnungen Anschluss an die Familie des Leiterehepaars. Es wird gemeinsam gekocht, gegessen und gespielt bzw. die Freizeit verbracht. Die Familiennähe wird als besonderes Merkmal der Einrichtung hervorgehoben (act. G 3 S. 16, 22 f., 35). Die Betreuung wird sichergestellt durch ein ausgebildetes Leiterehepaar bzw. durch ausgebildete Sozialpädagogen und Praktikanten sowie gegebenenfalls weiteren Betreuungspersonen (act. G 3 S. 24).

In der Unterstellungsverfügung vom 19. September 2013 wurde unter anderem festgehalten, das eingereichte Budget 2013 habe bezüglich Anrechenbarkeit gemäss den Richtlinien des Departementes des Innern betreffend die Finanzierung gemäss IVSE von Einrichtungen im Bereich A vom 27. September 2012 (nachstehend „Richtlinien IVSE Bereich A“) und Art. 21 Abs. 1 V-IVSE erheblich gekürzt werden müssen. Im Rahmen des gekürzten Budgets sei eine wirtschaftliche Betriebsführung gegeben. Die Leistungsabgeltung erfolge nach der Methode D (Art. 23 Abs. 1 IVSE). Grundlage dafür würden Art. 20 ff. IVSE, Art. 7 f., 20 und 34 V-IVSE sowie die IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung vom 1. Dezember 2005 (mit Änderungen vom 7. Dezember 2007 und 9. Dezember 2011) und die „Richtlinien IVSE Bereich A“ bilden (act. G 9/2 Ziff. 3 und Erwägungen Ziff. 2).

### 3.

**3.1.** Streitig ist, ob die Vorinstanz bei der Festlegung des Budgets 2015 der Beschwerdeführerin hinsichtlich des Personalaufwands zu Recht die Ansätze für Pflegeeltern einer heilpädagogische Gross- und Pflegefamilie im Sinn von Art. 21 V-IVSE zugrunde legte und dementsprechend Kürzungen bei dem von der Beschwerdeführerin budgetierten Personalaufwand vornahm.

**3.2.** Die angefochtene Verfügung wurde von der Vorinstanz damit begründet, dass die Beschwerdeführerin ein familiennahes Betreuungsangebot zur Verfügung stelle. Die



in Art. 20 f. V-IVSE getroffene Unterscheidung sei darin begründet, dass das gemeinsame Leben im Familienalltag die Nutzung von Synergien ermögliche, indem der Haushalt gemeinsam geführt, das Essen für alle vorbereitet und der Familientisch gemeinsam gelebt werde. Die Grossfamilieneltern stünden auch in der Arbeitssituation 24 Stunden für ihre eigenen Kinder zur Verfügung. Alle Kinder hätten während der Schulzeit eine geregelte Tagesstruktur. Die Betreuung der eigenen Kinder sei für die Eltern ohne professionelle Grossfamilienstruktur entweder mit Aufwendungen oder Einkommenseinbussen verbunden, was bei der Beurteilung des anrechenbaren Aufwands berücksichtigt werde. Die Entschädigung der professionellen Betreuung von aufgenommenen Kindern bleibe dennoch wesentlich höher als bei einer Pflegefamilie, die weniger als vier Kinder betreue und die Anforderungen an eine stationäre Einrichtung nicht erfülle. Die Wohnungen der Kernfamilie und der aufgenommenen Kinder seien miteinander verbunden. Der zentrale Ess- und Wohnort der Kernfamilie sowie die Aufenthaltsräume der Wohnung der aufgenommenen Kinder könnten gemeinsam genutzt werden bzw. stünden allen gleichermassen zur Verfügung. Das Schlafzimmer der Grossfamilieneltern befinde sich auf dem Stockwerk der betreuten Kinder. Der Zugang in die Familienwohnung sei nur durch die Wohnung der betreuten Kinder möglich. Die Trennung bestehe einzig in einer Zimmertüre im Treppenhaus zwischen den beiden Etagen. Es sei insgesamt unbestritten, dass die Beschwerdeführerin eine Institution der Heimpflege und keine Pflegefamilie sei. Die Leistungsabgeltung nach IVSE sei ausschliesslich für Einrichtungen der Heimpflege möglich. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin vom 23. März 2015 würden nicht aufzeigen, weshalb Art. 21 V-IVSE vorliegend und im Unterschied zu anderen heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilien keine Anwendung finden solle. Das eingereichte Budget 2015 gehe von einer Maximalauslastung von 100% aus, was bei vier Plätzen 1'460 Aufenthaltstage im Jahr ergebe. Bei Austritten und Aufenthaltsabbrüchen, welche nicht sofort wieder besetzt werden könnten, trage der Kanton das Defizitrisiko. Deshalb könnten nur 1'400 Tage angerechnet werden, was eine Auslastung von 95.9% ergebe. In der Jahresrechnung würden die effektiven Tage angerechnet und die Stellenprozentage für die Betreuung entsprechend der effektiven Auslastung berücksichtigt (act. G 2).

In der Verfügung wurde im Weiteren dargelegt, der budgetierte Personalaufwand sehe für die Betreuung 195 Stellenprozentage und für die Heimleitung bzw. Verwaltung 20



Stellenprozente vor. Ab Sommer 2015 sei zusätzlich die Anstellung einer Praktikantin (100%) eingerechnet. Unter Berücksichtigung der Auslastung sowie unter Anwendung von Art. 21 V-IVSE ergebe sich ein anrechenbarer Personalaufwand von insgesamt Fr. 235'036.02; dies entspreche im Vergleich zu dem von der Beschwerdeführerin budgetierten Aufwand einer Kürzung von Fr. 47'780.70. Aufgrund von Art. 21 V-IVSE seien bei vier aufgenommenen Kindern 160 Stellenprozente anzurechnen. Die Beschwerdeführerin habe die Anrechnung von 240 Stellenprozenten im Wesentlichen mit der notwendigen Erholungszeit (Freizeit/Ferien) als Aspekt der Gesundheitsprävention des Leiterehepaars begründet. Diesem berechtigten Einwand sei dadurch Rechnung getragen worden, dass mit einem Pensum von 190 Stellenprozenten bereits ein höherer Aufwand angerechnet werde als in den massgeblichen Rechtsgrundlagen vorgesehen. Darin seien auch Aufwendungen für Besprechungen, Weiterbildung, Entschädigung externer Stellvertretungen sowie Krankheitstage eingerechnet. Für vier Kinder sei nur eine Einerbesetzung notwendig. Der von der Beschwerdeführerin budgetierte Stellenplan entspreche demjenigen einer vom Bundesamt für Justiz anerkannten Einrichtung. Das in Art. 21 V-IVSE vorgesehene Höchstgehalt für Pflegeeltern von heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilien nach der Sonderschulgesetzgebung umfasse bei Angeboten mit Familienanschluss bereits sämtliche lohnwirksamen Leistungen; es decke auch den Personalaufwand für die Position „Heimleitung bzw. Verwaltung“ sowie „Ökonomie und Hausdienst“. Es werde der budgetierte Satz für Sozialleistungen von 17.52% für die Berechnung der Gehälter angerechnet, obwohl dieser über der Grenze der „Richtlinien IVSE Bereich A“ liege. Dieser Satz sei erfahrungsgemäss knapp; eine Überschreitung werde in begründeten Fällen akzeptiert. Die budgetierten Kosten für Honorare für Fremdleistungen Dritter würden ungekürzt angerechnet. Auch die beantragte Praktikumsstelle (100%) werde angerechnet (act. G 2).

**3.3.** Die Beschwerdeführerin führt beschwerdeweise aus, die Vorinstanz lege Art. 21 V-IVSE entgegen dessen klaren Wortlaut und Sinn in willkürlicher Weise so aus, dass der anrechenbare Personalaufwand derart reduziert werde, dass der Beschwerdeführerin unter qualitativ-sozialpädagogischen, arbeitsrechtlichen, gesundheitspräventiven und wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Betrieb verunmöglicht werde bzw. der Betrieb seine Verpflichtungen nicht erfüllen könne. Die in Art. 20 und 21 V-IVSE getroffene Unterscheidung beziehe sich nicht auf den für die



Leistungserbringung erforderlichen Personalaufwand allgemein, sondern ausschliesslich auf die Anrechenbarkeit des Gehalts der Pflegeeltern. Sogenannte sozial- und heilpädagogische Grossfamilien seien in Bezug auf Konzeptualisierung, Organisation, Finanzierung und Beaufsichtigung Kinder- und Jugendheimen weitestgehend gleichgestellt und würden sich deutlich von normalen Pflegefamilien unterscheiden (act. G 1 Ziff. 3-7). Sodann teile die Vorinstanz das Betreuungsangebot fälschlicherweise dem Bereich „Heilpädagogische Gross- und Pflegefamilie“ zu. Die Beschwerdeführerin erfülle sämtliche an ein anerkanntes sozialpädagogisches Kleinheim gestellten Anforderungen und Auflagen vollumfänglich. Sie habe daher Anspruch auf dieselbe Leistungsabgeltung wie alle anderen Institutionen der Heimpflege, gemäss V-IVSE und den „Richtlinien IVSE Bereich A“. Entgegen den Feststellungen im vorinstanzlichen Entscheid sei hinsichtlich Raumkonzept einzig richtig, dass die beiden Wohnungen nicht nur vom Aussenbereich her betreten werden könnten, sondern intern durch eine Tür verbunden seien, welche in ihrer Funktion die beiden Eingangsbereiche bzw. die beiden Wohnungen trenne, wenn das Leiterehepaar nicht arbeite. Das Betriebskonzept sehe eine ausdifferenzierte Abgrenzung der beiden Wohnungen vor. Die Räume der Privatwohnung stünden dem Betreuungsangebot nicht zur Verfügung, wenn das Leiterehepaar nicht arbeite. Die Privatwohnung sei komplett unabhängig von der Wohnung der Beschwerdeführerin; es werde lediglich der Alltag in beiden Wohnstrukturen geteilt. Die Zuordnung zum Angebot der heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilie sei zu Unrecht erfolgt; es sei eine Zuordnung zum Angebot der privaten stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen (Art. 1 lit. b V-IVSE) vorzunehmen (act. G 1 Ziff. 8-19). Weder der Wortlaut noch die systematische Stellung von Art. 21 Abs. 1 V-IVSE würden die Anwendung der von der Vorinstanz bestätigten Pauschalisierung auf weiteres angestelltes Personal zulassen. Eine solche Pauschalisierung sei mit den Anforderungen an die Qualität der Gesamtdienstleistung solcher Institutionen in keiner Weise vereinbar (act. G 1 20-30).

### 3.4.

**3.4.1.** Für die Beschwerdeführerin gelten die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss der Verordnung über Kinder- und Jugendheime (KJV, sGS 912.4; vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 2 f. KJV); gestützt darauf wurde denn auch die befristete Betriebsbewilligung erteilt (act. G 9/1). Nach Lage der Akten erfüllt die Beschwerdeführerin mit vier



Betreuungsplätzen die Mindestgrösse gemäss Ziff. 5.2 der „Richtlinien IVSE Bereich A“ für eine IVSE-Unterstellung. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (Pflegekinderverordnung, PKV; sGS 912.3) ist auf die Beschwerdeführerin nicht anwendbar, da diese die Familienpflege (Tag und Nacht) von höchstens drei Kindern regelt (Art. 1 Abs. 1 PKV). Andererseits kann sie auch nicht als stationäre Einrichtung mit mehr als fünf Plätzen behandelt werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 IVSE). Hieran vermag der von der Beschwerdeführerin (act. G 13 S. 3) angeführte Umstand nichts zu ändern, dass im Schreiben des Amtes für Soziales vom 3. August 2010 (act. G 14/2) das damals geplante Angebot als „Kleinheim“ bezeichnet und das Projekt im Übrigen - wie im späteren Schreiben vom 6. Juli 2012 (act. G 14/3) - eher kritisch gewürdigt worden war. Die Tatsache allein, dass die Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin gestützt auf die KJV erteilt wurde und sie von daher als Einrichtung der Heimpflege gilt (act. G 1 S. 10), hat entgegen ihrer Auffassung nicht zur Folge, dass Art. 21 V-IVSE keine Anwendung mehr finden kann.

Art. 1 V-IVSE führt als Einrichtungen, welche der IVSE unterstellt werden können, die stationären, von politischen Gemeinden geführten Kinder- und Jugendeinrichtungen (lit. a) sowie private stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen und heilpädagogische Gross- und Pflegefamilien mit einer kantonalen Betriebsbewilligung (lit. b) auf. Die Art. 20 und 21 V-IVSE treffen hinsichtlich des Personalaufwands eine Unterscheidung zwischen dem Fachpersonal von (öffentlichen und privaten) stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen (Art. 1 Abs. 1 lit. a und b V-IVSE) einerseits und Pflegeeltern von heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilien (Art. 1 Abs. 1 lit. b V-IVSE) andererseits. Für die Festlegung des Gehalts von Pflegeeltern einer heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilie kommt demgemäss Art. 21 V-IVSE zur Anwendung.

**3.4.2.** Die „Richtlinien IVSE Bereich A“ sind für die unterstellten Einrichtungen verbindlich (Ziff. 3). Nach deren Ziff. 7.3.1 Abs. 4 f. sind Lohnkosten für Personal anrechenbar, die im Stellenplan gemäss Budget aufgeführt sind. Die Lohnkosten sind anrechenbar, soweit sich die Gehaltsansätze für das Personal sachgemäss nach den „Richtlinien über Einreihung und Beförderung der Arbeitskräfte in privaten Sonderschulen und Heimen“ vom 1. Januar 2004 richten. Unter den Begriff „Personal“ im Sinn dieser Richtlinienbestimmung fallen damit auch Pflegeeltern von heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilien. Die Erteilung der Betriebsbewilligung



(vgl. act. G 9/1 S. 5) und die Unterstellung unter die IVSE (act. G 9/2) setzte beim Leiterehepaar - anders als bei Pflegeeltern gemäss Pflegekinderverordnung - eine Fachausbildung im pädagogischen Bereich voraus. Im Gegensatz zur Situation in stationären Betreuungs-Einrichtungen ohne Familienanschluss (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 20 V-IVSE) leben heilpädagogische Gross- und Pflegefamilien einen gemeinsamen Alltag, in welchen die eigenen und die betreuten Kinder integriert sind. Hieran vermag der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Umstand, dass gemäss ihrem Betriebskonzept eine klare Trennung zwischen dem Wohnangebot und der Privatfamilie des Leiterehepaars durchgesetzt werde (act. G 1 S. 7), nichts zu ändern. Die Betreuung erfolgt „rund um die Uhr mit konstanten Ansprech- und Bezugspersonen“ (act. G 3 S. 35). Familienexterne festangestellte Betreuungspersonen gehören - anders als bei stationären Einrichtungen ohne Familienanschluss im Sinn von Art. 1 Abs. 1 und 20 V-IVSE - vom Grundsatz her nicht zum Konzept der heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilie. Dies findet sich implizit auch im Betriebskonzept der Beschwerdeführerin bestätigt, indem dort ein lediglich punktueller Einbezug von Stellvertretungen im Sinn einer Ausnahmeregelung vermerkt ist (act. G 3 S. 35). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin erfolgte somit die Zuordnung zur heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilie zu Recht. Soweit zusätzliches Personal ergänzend bzw. zur Abdeckung von Abwesenheiten des Leiterehepaars (Ferien- und Wochenendvertretungen) zum Einsatz kommt, erscheint es gerechtfertigt, dessen Entlohnung in Form eines pauschalen Zuschlags zum bewilligten Etat ebenfalls nach den Ansätzen der Sonderschulgesetzgebung zu bemessen. Dies vorab deshalb, weil die eingesetzten Stellvertretungen während eines befristeten Zeitraums inhaltlich die Aufgabe als Pflegeeltern einer heilpädagogischen Gross- und Pflegefamilie im Sinn von Art. 21 V-IVSE übernehmen. In diesem Sinn kommt Art. 21 Abs. 1 V-IVSE auch auf weiteres angestelltes (stellvertretendes) Personal zur Anwendung. Ein sachlicher Grund, dies anders zu handhaben, ist nicht ersichtlich.

Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang in formeller Hinsicht eine Verletzung der Begründungspflicht durch den vorinstanzlichen Entscheid, da dieser die vorgenommene Pauschalisierung nicht begründet habe (act. G 1 Ziff. 26). - Die Verfügungsbegründung muss nach der Rechtsprechung so abgefasst sein, dass der Betroffene die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2). Dies ist nur möglich, wenn dieser sich über die Tragweite



des Entscheids ein Bild machen kann; in diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützte. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1). Die Vorinstanz begründete den angefochtenen Entscheid im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und den massgebenden Sachverhalt. Sie zeigte die Überlegungen, von denen sie sich leiten liess, in zureichender Weise auf und setzte sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinander. Eine Verpflichtung, sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung oder jedem rechtlichen Einwand zu befassen, besteht wie dargelegt nicht. Ein Begründungsmangel ist somit nicht ersichtlich.

**3.4.3.** Bei vier Pflegekindern werden gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. b V-IVSE das 1.6-fache Gehalt bzw. 160 Stellenprozente berücksichtigt. Mit der von der Vorinstanz bestätigten pauschalen Erhöhung von 160 auf 190 Stellenprozente bzw. um rund 19% werden die während des Ferienbezugs des Leiterehepaars (während rund 9% der Jahresarbeitszeit) resultierenden Entschädigungen von externen Stellvertretungen sowie Aufwendungen für Weiterbildung und Krankheitstage (vgl. act. G 9/13) angemessen abgegolten und ein sachgerechter Ausgleich zwischen Familienzeit und Betreuungszeit (letztere wurde mit 7 Stunden täglich und für Wochenenden mit 17 Stunden berücksichtigt) geschaffen. Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Grossfamilieneltern auch während ihrer Betreuungsarbeit für aufgenommene Kinder 24 Stunden für ihre eigenen Kinder zur Verfügung stehen. Was die Beschwerdeführerin mit ihrem Hinweis, dass Synergien sowohl zugunsten der Privatfamilie des Leiterehepaars als auch zugunsten der betreuten Personen spielen würden und sich diese Synergien daher gegenseitig aufheben würden (act. G 1 S. 8), aussagen möchte, ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Dies gilt auch für ihre Schlussfolgerung der Untauglichkeit des Synergie-Arguments (act. G 1 S. 8). Fest steht in diesem Zusammenhang, dass die Beschwerdeführerin für die Zurverfügungstellung ihres Betreuungsangebots für Kinder im dargelegten Umfang entschädigt wird. Der positive (immaterielle) Aspekt, dass die betreuten Kinder Familienanschluss und Geborgenheit erhalten, lässt sich nicht „monetär“ quantifizieren und aufrechnen.



**3.4.4.** Bei einer pauschalen Berücksichtigung von 190 Stellenprozenten entfallen (bei 4 Kindern) auf jedes betreute Kind 47.5%. Zum Vergleich ist festzuhalten, dass gemäss Ziff. 7.3.1 der „Richtlinie IVSE Bereich A“ für den Stellenplan einer nicht vom Bundesamt für Justiz anerkannten Einrichtung für eine Gruppengrösse von sechs bis zehn Kindern ab sechs Jahren ein Grundstellenplan von 300-450 Stellenprozenten (ohne Gesamtleitung, Verwaltung und Auszubildende) bzw. ein Durchschnittswert pro Kind von 45-50 Stellenprozenten gilt. Inwiefern eine Pauschalisierung mit den Anforderungen an die Qualität der Gesamtdienstleistung in keiner Weise vereinbar sein soll (act. G 1 Ziff. 28), ist nicht ersichtlich. Die vollzeitliche Praktikumsstelle wird im Übrigen zusätzlich (separat) vergütet (vgl. act. G 9/13). Vor dem geschilderten Hintergrund ist festzuhalten, dass es für die von der Beschwerdeführerin beantragte pauschale Erhöhung auf 240 (statt der bewilligten 190) Stellenprozent an einer sachlichen Begründung fehlt. Wenn die Vorinstanz zusätzlich zur erwähnten pauschalen Erhöhung des Gehalts des Leiterehepaars keinen weiteren, ordentlichen Stellenetat anrechnete, so blieb sie damit im Bereich des ihr zustehenden Ermessens. Für das angerufene Verwaltungsgericht besteht kein Anlass, in dieses Ermessen einzugreifen. Eine Rechtsverletzung, welche vom Verwaltungsgericht korrigiert werden müsste (vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP), kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden.

**4.** (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.--, unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid