

Rathausgasse 1  
Postfach  
3000 Bern 8  
Telefon +41 (31) 633 79 20  
Telefax +41 (31) 633 79 09  
www.gef.be.ch

Referenz: kr  
2018.GEF.1594

## **B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 8. August 2019**

in der Beschwerdesache zwischen

**Einwohnergemeinde X.\_\_\_\_**

Beschwerdeführerin



gegen

**Sozialamt (SOA)**, Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Abgeltung der kommunalen Dienste im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz für das Jahr 2013 (Verfügung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2018)

### **I. Sachverhalt**

1. Am 31. Mai 2014 hatte das Sozialamt (fortan: Vorinstanz) für das Jahr 2013 eine Verfügung über die Abrechnung der Sozialhilfeaufwendungen, Bonus-Malus in der wirtschaftlichen Hilfe und den Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) erlassen. Hiergegen führte die Einwohnergemeinde X.\_\_\_\_ (fortan: Beschwerdeführerin) am 26. Juni 2014 bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) Beschwerde und verlangte für das Jahr 2013 die vollumfängliche Abgeltung ihrer Aufwendungen im Bereich KES bzw. die Abgeltung

durch Vollkostenpauschalen. Mit Beschwerdeentscheid vom 23. April 2015 wies die GEF die Beschwerde ab.<sup>1</sup>

2. Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin am 20. Mai 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Mit Urteil vom 2. Dezember 2016 hob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern den Beschwerdeentscheid vom 23. April 2015 auf und wies die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück.<sup>2</sup>

3. Mit Verfügung vom 28. April 2017 setzte die Vorinstanz für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Bereich KES in den Jahren 2013 bis 2015 eine zusätzliche Entschädigung von CHF 761'643.55 fest. Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 31. Mai 2017 Beschwerde bei der GEF. Am 7. Juli 2017 hob die Vorinstanz die angefochtene Verfügung vom 28. April 2017 aufgrund formeller Mängel auf und stellte eine vertiefte Prüfung der Rügen betreffend Umsetzung der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen in Aussicht. Die GEF schrieb daraufhin das Beschwerdeverfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab.<sup>3</sup>

4. Mit Verfügung vom 16. Oktober 2018 gewährte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zusätzlich zu der bereits mit Verfügung vom 31. Mai 2014 ausbezahlten Abgeltung für die kommunalen Dienste im Bereich KES im Jahr 2013 eine Abgeltung von **CHF 299'021.36**.

Gemäss Anhang zur Verfügung vom 16. Oktober 2018 hatte die Vorinstanz die zusätzliche Abgeltung wie folgt berechnet:

Fallkategorie	CHF	Fälle 2012	Betrag CHF
Abklärung Minderjährige (Art. 7 Abs.1 Bst. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. a, c, g und h ZAV <sup>4</sup> )	2'940	214*	629'160
Abklärung generelle Bewilligung (Art. 7 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. i ZAV)	2'940		0
Abklärung Volljährige (Art. 7 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. a, d, e, f, g ZAV)	1'170	263*	307'710
Mandat Minderjährige (Art. 7 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. b ZAV)	3'450	268*	924'600
Mandat Erwachsene (Art. 7 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. b ZAV)	3'180	277*	880'860
Pflegekinderaufsicht und Passung	720	50**	36'000

<sup>1</sup> Vgl. Akten des Beschwerdeverfahrens GEF.2014-11449

<sup>2</sup> Vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren 100.2015.160

<sup>3</sup> vgl. Akten des Beschwerdeverfahrens GEF.2017-0627

<sup>4</sup> 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)

(Art. 7 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. k und 1 ZAV)			
Aufsicht Tagesfamilienangebot (Art. 7 Abs. 1 Bst. f i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. m ZAV)	480		0
Koordination TEV/TEO (Art. 7 Abs. 1 Bst. g i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. m ZAV)	720		0
Beratungen gemeinsame elterliche Sorge (Art. 7 Abs. 1 Bst. h i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. n ZAV)	360	154**	55'440
Rekrutierung PriMa (Art. 7 Abs. 1 Bst. i i.V.m. Art. 4 ZAV)	666		0
Betreuung PriMa (Art. 7 Abs.1 Bst. k i.V.m. Art. 6 ZAV)	666		0
Rechnungsführung PriMa (Art. 7 Abs. 1 Bst. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 ZAV)	333		0
Berechnung Kostenbeteiligung ohne Beistandschaft od. Mandat (Art. 7 Abs. 1 Bst. m i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. o ZAV)	630		0
Pauschalabgeltung		1226**	2'833'770.00

abzüglich Lohnsummenwachstum 3.2 Prozent\*\*\* 88'776.39

neu berechnete Abgeltungssumme für das Jahr 2013 nach ZAV 2018 2'744'993.61

Abgeltung Besoldungskosten Sozialdienste KES gem. Verfügung vom 31.5.2014 2'445'972.25

**Zusatzpauschale nach Abzug der bereits ausbezahlten Pauschalabgeltung 299\*021.36**

\* Vgl. Angaben der Gemeinde X.\_\_\_\_ in Eingabe vom 6.4.2018

\*\* Vgl. Angaben der Gemeinde X.\_\_\_\_ in der Jahresstatistik 2012: Kindes- und Erwachsenenschutz vom 15.5.2013

\*\*\* Berücksichtigt wurde das Lohnsummenwachstum für das Kantonspersonal jeweils von Jahr zu Jahr der Jahre 2013-2016. Für 2017/2018 erfolgte keine Anpassung an das Lohnsummenwachstum

5. Mit Beschwerde vom 15. November 2018 hat die Beschwerdeführerin die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2018 bei der GEF angefochten und folgende Anträge gestellt:

#### I. Rechtsbegehren

1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben.
2. Es sei zu verfügen, dass die Einwohnergemeinde X.\_\_\_\_ für das Jahr 2013 für ihre Aufwendungen im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes total eine Abgeltung von CHF 3'213'298.50 erhält (= CHF 2'445'972.25 für Besoldungskosten Sozialdienste KES plus 41'400.00 für Private Mandatstragende, beide Beträge schon ausbezahlt, zuzüglich bisher nicht abgegoltene Kosten von CHF 725'926.25 [= zusätzlicher Betrag gem. angefochtener Verfügung 299'021.36 plus nach wie vor nicht gedeckte Kosten CHF 426'904.89]), nebst Verzugszins von 5 % auf CHF 725'926.25 seit dem 27. Juni 2014.

– unter Kostenfolge –

Die Beschwerdeführerin beziffert den im Jahr 2013 angefallenen Aufwand wie folgt:<sup>5</sup>

- Personalaufwand (Besoldungs- und Weiterbildungskosten inkl. Führung und Administration)	CHF	2'582'682.00
- Interne Verrechnungen (Kosten für IT-Unterhalt und Support, allgemeine Wartungskosten, Alarmanlage, Arbeitssicherheit, etc.)	CHF	31'175.00
- Informatik (CHF 4'210.00 x [23 + 6] für diesen Bereich tätige Personen)	CHF	122'090.00
- Mietzinse (Mietkosten insgesamt = CHF 457'000.00 / Jahr / 65 Mitarbeitende insgesamt x [23 im KESB-Bereich arbeitende + 6 für diesen Bereich tätige Personen])	CHF	204'000.00
- Raum (Anpassung Mieträume an Bedürfnisse, Umbaukosten von CHF 1'200'000.00 auf 10 Jahre amortisiert ohne Verzinsung auf 29 Personen gerechnet)	CHF	53'000.00
- Hauswart/Reinigung (Hauswart/Reinigung insgesamt = CHF 112'000.00 / Jahr / 65 Mitarbeitende insgesamt x [23 im KESB-Bereich arbeitende+ 6 für diesen Bereich tätige Personen])	CHF	49'969.00
- Mobiliar (Arbeitsplatzkosten Anschaffungen CHF 10'000.00 bis CHF 15'000.00. Annahme von innerhalb von 10 Jahren abzuschreibenden Kosten in der Höhe von CHF 10'000.00 = CHF 1'000.00 / Jahr, für 29 Arbeitsplätze = CHF 29'000.00)	CHF	29'000.00
- Verwaltungsgemeinkosten (4 % der Verwaltungskosten)	CHF	113'000.00
- Zuschlag GR/Parlament (1,4 % der Verwaltungskosten)	CHF	24'000.00
- Spesenentschädigung bei Kinderschutzmassnahmen: Die KESB Bern wolle die Spesen in den einzelnen Kinderdossiers weder den Eltern noch dem Kanton anlasten. Daher seien diese Spesen aufgrund Art. 22 Abs. 2 KESG <sup>6</sup> im Rahmen der Vollkostenrechnung vom Kanton zu übernehmen.	CHF	4'382.50
<b><u>Total Aufwand 2013</u></b>	<b><u>CHF</u></b>	<b><u>3'213'289.50</u></b>

<sup>5</sup> Vgl. Beschwerde vom 15. November 2018, S. 7 f.

<sup>6</sup> Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)

6. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,<sup>7</sup> holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 12. Februar 2019 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** Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2018. Die in der Sache zuständige Direktion beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten wie Ämtern (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG<sup>8</sup>). Die GEF ist damit zuständig für die Beurteilung der Beschwerde vom 15. November 2018.

**1.2** Prozessführungsbefugt für das Gemeinwesen sind die von der Gesetzgebung mit der Vertretung beauftragten Organe.<sup>9</sup> Gemeinden handeln durch ihre Organe (Art. 10 Abs. 1 GG<sup>10</sup>). Gemeindeorgane sind unter anderem der Gemeinderat und seine Mitglieder, soweit sie entscheidbefugt sind (Art. 10 Abs. 2 Bst. c GG). Im Fall der Beschwerdeführerin beschliesst der Gemeinderat über die Anhebung von Prozessen, insbesondere über die Einreichung von Klagen und Beschwerden und über den Weiterzug entsprechender Entscheide (Art. 62 Bst. c GO<sup>11</sup>; Art. 10 Abs. 1 VOV<sup>12</sup>). Gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss reichen sodann die Direktionen die Rechtsschriften ein. Die Direktionen sind für die gesamte weitere Führung der Prozesse zuständig (Art. 10 Abs. 2 VOV). Für eine Direktion zeichnungsberechtigt ist die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher (Art. 4 Abs. 1 Bst. a VOV). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin, handelnd durch die Direktion Bildung und Soziales, gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss vom 14. November 2018 am 15. November 2018 Beschwerde gegen die Verfügung vom 16. Oktober 2018 geführt. Die Beschwerde wurde vom Vorsteher der Di-

---

<sup>7</sup> 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)

<sup>8</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

<sup>9</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 11 Nr. 10

<sup>10</sup> Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

<sup>11</sup> Gemeindeordnung der Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 16. Mai 2004 (GO; 101.1)

<sup>12</sup> Verwaltungsorganisationsverordnung der Gemeinde X.\_\_\_\_ vom 8. Juli 2009 (VOV; 152.011)

reaktion Bildung und Soziales unterzeichnet. Die Prozessführungsbefugnis der Beschwerdeführerin ist damit ohne weiteres gegeben.

**1.3** 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.<sup>13</sup> Das ist insbesondere der Fall, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist,<sup>14</sup> wie etwa dann, wenn das Gemeinwesen Entscheide des Lastenausgleichs anfechtet.<sup>15</sup> Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen, da vorliegend die Höhe der Abgeltung ihrer Aufwendungen im Bereich KES im Jahr 2013 im Streit liegt.

**1.4** Auf die gemäss Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.5** Die GEF prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GEF steht somit volle Kognition zu.

## **2. Streitgegenstand und Argumentation der Verfahrensbeteiligten**

**2.1** Umstritten und zu prüfen (Streitgegenstand) ist vorliegend die Höhe der Abgeltung für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Bereich KES für das Jahr 2013. Die Beschwerdeführerin macht zum Streitgegenstand folgende Präzisierungen: Solange die kantonalen Ämter mit Stellenprozenten gerechnet hätten, habe sie ihren Aufwand entsprechend mit CHF 3'191'972.25 beziffert. Als die kantonalen Ämter auch für das Jahr 2013 mit Fallpauschalen gerechnet hätten, habe die Beschwerdeführerin ihre Berechnungsmethode angepasst und nicht mehr nur die nicht abgeholzten Leistungskosten, sondern die ganzen Personalkosten ausgewiesen. Bei dieser Berechnungsmethode liege das Gesamttotal ihres Aufwands um CHF 21'326.25 höher, nämlich bei CHF 3'213'298.50.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> BGE 138 I 143 E. 1.3.1; 138 II 506 E.2.1.1

<sup>14</sup> BGE 127 II 32 E. 2.d); 125 II 192 E. 2a/aa

<sup>15</sup> 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.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 65 N. 18

<sup>16</sup> Beschwerde vom 15. November 2018, II. Ziff. 5

**2.2** Die Vorinstanz begründet die angefochtene Verfügung vom 16. Oktober 2018 wie folgt:

Für die Berechnung der der Beschwerdeführerin für das Jahr 2013 zustehenden Abgeltung sei nach einer Lösung zu suchen, die das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2016 berücksichtige. Seit der ersten Änderung der ZAV auf den 1. Januar 2017 stelle der Regierungsrat für die Berechnungen nicht mehr auf die „Anzahl Stellen“ (stellenbezogene Abgeltung), sondern auf die „Anzahl Leistungen“ (leistungsbezogene Abgeltung) ab. Seit der zweiten Änderung der ZAV auf den 1. Januar 2018 umfasse die Abgeltung in Berücksichtigung des Urteils vom 2. Dezember 2016 nicht mehr nur die Personalkosten, sondern auch die Vollkosten. Der Regierungsrat vertrete somit die Auffassung, dass sich die ZAV in der ab dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung (fortan: ZAV 2018) als konform zu Art. 22 Abs. 3 KESG erweise. Die Vorinstanz sei als Verwaltungsstelle sowohl der GEF als auch dem Regierungsrat unterstellt, der die ZAV beschlossen habe. Die Vorinstanz gehe daher ebenfalls davon aus, dass die ZAV 2018 gesetzeskonform sei, zumal ihre zweite Revision ausdrücklich wegen des Verwaltungsgerichtsurteils erfolgt sei. Die ZAV [2018] könne daher auch für die Berechnung der der Beschwerdeführerin für das Jahr 2013 zustehenden Abgeltung verwendet werden. Da die Vorinstanz keine Justizbehörde sei, sei sie weder verpflichtet noch befugt, die ZAV 2018 auf ihre Konformität mit Art. 22 KESG zu überprüfen.

Das Kantonale Jugendamt (KJA) führe in seinem Amtsbericht vom 15. November 2017<sup>17</sup> aus, bei der Revision der ZAV auf den 1. Januar 2017 (fortan: ZAV 2017) habe man von der stellenbezogenen auf die leistungsbezogene Abgeltung gewechselt und in Art. 7 ZAV [2017] Fallpauschalen festgelegt. Diese Fallpauschalen würden nur den Arbeitsaufwand, nicht aber die Vollkosten beinhalten. Den Arbeitsaufwand habe man durch einen Vergleich mit anderen Kantonen und mit Hilfe einer Expertise ermittelt. Als Stundenansatz sei der Vollkostentarif der GebV<sup>18</sup> herangezogen und um 10 Prozent gekürzt worden, da nicht die Vollkosten, sondern nur der Arbeitsaufwand in die neuen Fallpauschalen von Art. 7 einfliessen sollten. Aufgrund des Verwaltungsgerichtsurteils vom 2. Dezember 2016, wonach die Vollkosten abzugelten seien, habe man die in Art. 7 ZAV [2017] verankerten Fallpauschalen bei der Revision auf den 1. Januar 2018 um zirka 11 Prozent erhöht. Im Jahr 2017 seien gemäss der ZAV-2017-Übergangsbestimmung T1-1 die Besoldungskostenanteile von 2016 mitzuberücksichtigen gewesen. Dies lasse sich lösen, indem man die Besoldungskosten (gleich wie die Fallpauschalen) „hilfsweise um 11 Prozent“ erhöhe.

---

<sup>17</sup> Ordner Vorakten, Register 2017

<sup>18</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

In Anbetracht dieser Ausführungen des KJA bleibe für die Vorinstanz unklar, wie für das Jahr 2013 vorzugehen sei. Die Vorinstanz gehe davon aus, dass das KJA die Abgeltung für das Jahr 2013, die gemäss der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen ZAV (fortan: ZAV 2013) ebenfalls auf der Basis der Besoldungskostenanteile berechnet und ausgerichtet worden sei, um 11 Prozent erhöhen würde. Bei dieser Aufrechnung von Infrastrukturkosten auf den bereits ausgezahlten Betrag würden nach Auffassung der Vorinstanz verschiedene Grössen (Arbeitsaufwand versus Vollkosten) und Systeme (Besoldungskosten versus Fallpauschalen) miteinander vermischt. Die Vorinstanz ziehe es daher vor, die Abgeltung für das Jahr 2013 vollständig neu nach den Bestimmungen der ZAV 2018 zu berechnen.

Weiter führe das KJA in seinem Amtsbericht vom 15. November 2017 aus, es sei nicht über die Rechtmässigkeit der ZAV 2018 zu entscheiden, sondern es sei zu beurteilen, ob die für das Jahr 2013 ursprünglich zugesprochene Abgeltung zusammen mit der Zusatzabgeltung von 11 Prozent ausreiche, um für dieses Jahr eine gesetzeskonforme Abgeltung sicherzustellen. Am Schluss seines Amtsberichts vom 9. April 2018<sup>19</sup> komme das KJA auf die bereits in seinem Amtsbericht vom 15. November 2017 erwähnte VBG-Musterkalkulation zurück: Es sei nach wie vor der Auffassung, dass diese Kalkulation, welche auf den in einem durchschnittlichen Sozialdienst anfallenden Vollkosten basiere, auch für eine Schätzung der in der Gemeinde X.\_\_\_\_ anfallenden Kosten verwendet werden könne.

Die Vorinstanz wolle aber nicht auf Schätzungen abstellen, sondern (in Anwendung der ZAV 2018) auf von der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 selber erhobene Fallzahlen. Aus diesen Gründen sehe die Vorinstanz davon ab, den Empfehlungen der Amtsberichte des KJA zu folgen, sondern wende die ZAV 2018 an.

Die Abgeltung der Gemeinden durch den Kanton für ihre Aufwendungen im Kindes- und Erwachsenenschutz erfolge durch Fallpauschalen (Art. 7 Abs. 1 ZAV 2018). Das Total der Fallpauschalen werde gestützt auf die Fallzahlen des Vorjahres berechnet (Art. 8 Abs. 1 ZAV 2018). Am 6. April 2018 habe die Beschwerdeführerin der Vorinstanz die Fallzahlen des Jahres 2013 bekanntgegeben. In der Fallkategorie „Kindes- oder Erwachsenenschutzmandate“ seien dies 545 Fälle, davon seien 268 auf minderjährige und 277 auf volljährige Personen entfallen. In der Fallkategorie „Gefährdungsmeldungen“ hätten sich 477 Fälle ergeben, davon beträfen 214 minderjährige und 263 volljährige Personen. Die Vorinstanz habe aufgrund dieser Angaben der Beschwerdeführerin sowie aufgrund der Angaben in der Jahresstatistik 2012 des Kindes- und Erwachsenenschutzes vom 15. Mai 2013 die Beträge für die einzelnen Fallkategorien nach Art. 7 Abs. 1 ZAV 2018 berechnet. Der Anhang zu dieser Verfügung halte diese Beträge sowie das Total der Pauschalabgeltung in der Höhe von CHF 2'833'770.00 fest.

---

<sup>19</sup> Ordner Vorakten, Register 2018

Die Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion passe die in Art. 7 ZAV 2018 verankerten Fallpauschalen dem für das Kantonspersonal beschlossenen Lohnsummenwachstum an (Art. 7 Abs. 5 ZAV 2018). Diesen Fallpauschalen liege der Stand des Jahres 2017 zu Grunde. Da aber die Abgeltung für das Jahr 2013 zu berechnen sei, seien die Fallpauschalen bzw. das Total der Abgeltung für das Jahr 2013 noch um das Lohnsummenwachstum der Jahre 2013 bis 2016 zu kürzen. Das Lohnsummenwachstum habe in diesen vier Jahren gesamthaft 3,2 Prozent betragen. Somit vermindere sich das Total der Abgeltung um das pro Jahr zugrundeliegende Lohnsummenwachstum. Der Anhang zu dieser Verfügung halte diese Kürzung mit CHF 88'776.39 fest.

Das Total der Pauschalabgeltung für das Jahr 2013 belaufe sich auf CHF 2'833'770.00. Davon sei das Lohnsummenwachstum von CHF 88'776.39 abzuziehen, so dass CHF 2'744'993.61 resultieren würden.

**2.3** Die Beschwerdeführerin rügt mit ihrer Beschwerde, der Kanton Bern sei gemäss Art. 22 Abs. 3 KESG verpflichtet, den Gemeinden die im Rahmen ihrer Tätigkeiten (Art. 22 Abs. 2 KESG) anfallenden Kosten abzugelten. Mit Urteil vom 2. Dezember 2016 habe das Verwaltungsgericht entschieden, dass damit die gesamten Aufwendungen der Gemeinden gemeint seien und nicht nur die Aufwendungen für Besoldung und Weiterbildung, wie es die ursprüngliche Fassung der ZAV in Anlehnung an die Regelungen des Sozialhilfe-Lastenausgleichssystems vorgesehen habe. Das Verwaltungsgericht habe die ursprünglichen Bestimmungen der ZAV deshalb als rechtswidrig und nicht anwendbar erklärt und die Vorinstanz angewiesen, die gesamten Aufwendungen der Gemeinde zu ermitteln und zu entschädigen.

Die Beschwerdeführerin fordert, es seien ihr für das Jahr 2013 die „anfallenden Kosten“ in der Höhe von **CHF 3'213'298.50** abzugelten. Im Jahr 2014 sei ihr gestützt auf die ZAV 2013 CHF 2'445'972.25 betreffend Besoldungskosten Sozialdienste plus CHF 41'400.00 für Private Mandatstragende (PRIMA-Fachstelle) zugesprochen und ausbezahlt worden. Mit der angefochtenen Verfügung würden zusätzlich CHF 299'021.36 abgegolten. Die anfallenden Kosten seien jedoch damit nicht gedeckt. Die Lücke betrage **CHF 426'904.89** bzw. 13,3 % der ihr anfallenden Kosten. Es sei eine beachtliche Lücke, die jährlich ungefähr in der gleichen Höhe wiederkehre.

Die Beschwerdeführerin habe ihren Aufwand detailliert aufgezeigt und Beweismittel angeboten. Die kantonalen Ämter hätten verschiedene Vorgehens- und Berechnungsmethoden geprüft, jedoch stehe die resultierende Verfügung in keiner Beziehung zum dargelegten und be-

zifferten Aufwand. Dies sei keine Frage des rechtlichen Gehörs mehr, vielmehr sei der rechts-erhebliche Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt worden.

Die angefochtene Verfügung bewirke, dass der Beschwerdeführerin ein erheblicher Teil ihres Aufwands (fast eine halbe Million Franken bzw. 13,3 %) nicht abgegolten werde. Dieses Resultat stehe im Widerspruch zu Art. 22 Abs. 3 KESG. Bei allem Verständnis für die Anliegen der kantonalen Ämter (Pauschalierung, Vereinfachung, Vermeidung von Luxuslösungen) sei diese Lücke offensichtlich zu gross. Die angefochtene Verfügung verstosse gegen das KESG, sei also rechtswidrig.

Die Abgeltung für die Gemeinde X.\_\_\_\_ für das Kalenderjahr 2013 sei direkt gestützt auf das KESG festzulegen. Denn die damals geltende Fassung der ZAV stehe, wie das Verwaltungsgericht festgehalten habe, im Widerspruch zum Gesetz und könne deshalb nicht angewendet werden. Und die heute geltende Fassung der ZAV könne auf einen Sachverhalt aus dem Kalenderjahr 2013 nicht angewendet werden, denn sie sei erst seit dem 1. Januar 2018 in Kraft.

Auch die heute geltende ZAV führe zu einer zu tiefen Abgeltung: Die Berechnungsmethode der ZAV sei mit der ersten Änderung (19.10.2016) auf ein Fallpauschalen-System umgestellt worden. Bei der zweiten Änderung (18.10.2017) seien die Ansätze um rund 11 % erhöht worden. Die Ansätze seit der ersten Änderung der ZAV würden laut den Ausführungen in den Vorträgen auf der GebV basieren. In den Vorträgen stehe, die in der GebV festgelegten Tarife entsprächen einer für die ganze Verwaltung geltenden durchschnittlichen vollen Kostendeckung (Art. 8 GebV). Es handle sich also um den gesamten anfallenden Verwaltungsaufwand abdeckende Vollkostentarife. Miterfasst seien gemäss Art. 10 GebV insbesondere auch Infrastrukturkosten.

Im Zug der ersten Änderung der ZAV seien die Ansätze um 10 % gekürzt worden, offenbar in der Meinung, dass die Infrastrukturkosten 10 % der Vollkosten ausmachen würden und von den Gemeinden getragen werden müssten. Im Zug der zweiten Änderung, nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2016, sei diese Kürzung durch Erhöhung der Ansätze um rund 11 % rückgängig gemacht worden. Im Rahmen der Konsultationsverfahren habe sich die Beschwerdeführerin zu beiden Änderungen der ZAV äussern können. Beide Male habe sie darauf hingewiesen, die Abgeltung werde ungenügend sein.

Für die erste Änderung der ZAV (Umstellung auf das Fallpauschalen-System) habe die Vorgabe gegolten, dass dem Kanton durch den Systemwechsel keine zusätzlichen Kosten entstehen dürften. Die Beschwerdeführerin habe den Eindruck, dass diese starre Vorgabe als Plafond gewirkt und verhindert habe, dass wichtige Erkenntnisse aus der Praxis (z.B. zum wirklichen zeitlichen Aufwand pro „Fall“) ins Projekt eingeflossen seien. Mit der zweiten Änderung der ZAV (Erhöhung der Ansätze um rund 11 %) werde gemäss den Ausführungen im

Vortrag eine volle Kostendeckung ermöglicht. Aufgrund der Erfahrungen der Beschwerdeführerin treffe das nicht zu, da entweder die Ansätze der kantonalen Gebührenverordnung zumindest im Bereich KES wegen gewisser Besonderheiten nicht zu einer vollen Kostendeckung führen würden, oder das Fallpauschalen-System wegen des oben genannten Plafonds so ausgestaltet sei, dass die GebV ihre Wirkung nicht voll entfalten könne. Die Beschwerdeführerin bezweifle auch stark, dass im Kostenmodell, das der GebV zugrunde liege, der Personalaufwand 90 % der Vollkosten ausmache, während sämtliche übrigen Kosten nur 10 % ausmachen würden. Gemäss verschiedenen Quellen sei das realitätsfremd. Ihre Erfahrung zeige, dass man in einem Bürobetrieb eher noch 20 bis 30 % auf den Personalaufwand schlagen müsse, um die Vollkosten zu erhalten.

In einer Textpassage im Vortrag zur zweiten Änderung der ZAV und in der BSIG-Weisung Nr. 2/213.316/4.2 stehe, der Regierungsrat lege gestützt auf Art. 22 Abs. 4 KESG fest, was eine bestimmte im Auftrag der KESB erbrachte Leistung durchschnittlich kosten dürfe. Der Kanton gebe somit die Höhe der Entschädigung vor, während die Gemeinden gehalten seien, sich beim Einsatz ihrer Ressourcen an der festgelegten Entschädigung zu orientieren. Übersteige die Entschädigung die von einer Gemeinde tatsächlich aufgewendeten Mittel, könne der Überschuss einbehalten werden, umgekehrt müssten zusätzliche Kosten selbst getragen werden. Noch deutlichere Worte ständen im gleichen Vortrag ganz am Schluss. Danach müsse der Regierungsrat bei der Festlegung der Pauschalen lediglich berücksichtigen, dass es den Gemeinden grundsätzlich möglich sei, die geforderten Leistungen in noch genügender Qualität zu erbringen.

Die Beschwerdeführerin anerkenne die Zuständigkeit des Regierungsrats zum Erlass einer Vollzugsverordnung. Er dürfe darin auch die Einzelheiten der Abgeltung regeln, und in diesem Rahmen habe er wohl auch die Kompetenz, den befürchteten „Luxuslösungen“ vorzubeugen. Jedoch sei der Regierungsrat durch Art. 22 Abs. 2 KESG verpflichtet, die Höhe der Entschädigung so zu regeln, dass den Gemeinden der ganze anfallende Aufwand abgegolten werde. Zumindest die zweite zitierte Passage mache deutlich, dass sich der Regierungsrat ermächtigt sehe, den tatsächlichen Aufwand der Gemeinden unberücksichtigt zu lassen und die Abgeltung nach seinem Ermessen auch etwas tiefer festzulegen. Eine solche Ermächtigung gebe es aber nicht, weshalb der Regierungsrat mit diesem Vorgehen in der aktuellen ZAV gegen das Gesetz verstosse.

Die kantonalen Ämter seien der Ansicht, gestützt auf die ursprüngliche ZAV sei den Gemeinden der ganze Besoldungs- und Weiterbildungsaufwand abgegolten worden, und deshalb sei die erwähnte Plafonierung beim Systemwechsel unproblematisch gewesen. Das treffe nicht zu: Mit der Regelung der ursprünglichen ZAV sei den Gemeinden nicht einmal der ganze Personalaufwand abgegolten worden, was damit zusammenhänge, dass der Bereich KES früher

zur Verbundsaufgabe „Sozialhilfe“ gehört habe und es gewollt gewesen sei, dass die Gemeinden gewisse Stellenprozente ganz selbst finanziert hätten. Bei der Kantonalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes sei dieser Mechanismus nicht geändert worden, obschon nun eigentlich der Kanton den ganzen Personalaufwand hätte tragen müssen. Die nicht abgegoltenen CHF 426'904.89 für das Jahr 2013 würden somit auch einen schon unter der ursprünglichen ZAV nicht vollständig abgegoltenen Anteil an Personalaufwand enthalten.<sup>20</sup>

**2.4** Die Vorinstanz hält diesen Ausführungen entgegen, nur das Dispositiv eines Urteils erwachse in Rechtskraft, nicht aber die Erwägungen. Das Dispositiv des Verwaltungsgerichtsurteils vom 2. Dezember 2016 weise die Vorinstanz weder an, die gesamten Aufwendungen der Gemeinde zu ermitteln und zu entschädigen noch im Sinne der Erwägungen zu handeln. Es könne daher nicht sein, dass die Vorinstanz die von der Gemeinde geltend gemachten Kosten ohne weitere Prüfung zahlen solle. Im Interesse eines sorgsameren Umgangs mit Steuergeldern habe der Regierungsrat die ZAV geschaffen. Diese Verordnung und nicht das Verwaltungsgerichtsurteil weise die Vorinstanz an, wie sie vorzugehen habe.

Die Rüge der unvollständigen und unrichtigen Feststellung des Sachverhaltes sei nicht nachvollziehbar. Mit Instruktionsverfügung vom 1. März 2018 habe die Vorinstanz der Beschwerdeführerin erläutert, wie sie die Abgeltung für das Jahr 2013 zu berechnen beabsichtige. Die Beschwerdeführerin habe sich somit zu allen für die Verfügung wesentlichen Punkten äussern können und die Vorinstanz habe sich mit ihren Ausführungen in sachgerechter Weise auseinandergesetzt. Die Vorinstanz habe die Daten bei der Beschwerdeführerin erhoben und damit den Sachverhalt festgestellt. Sie sei einzig zu einem anderen Schluss als die Beschwerdeführerin gekommen und habe die ZAV angewendet, wohingegen die Beschwerdeführerin diese nicht angewandt wissen wolle. Dieser Streit sei aber rechtlicher und nicht sachverhaltlicher Natur.

Die Vorinstanz habe die ZAV [2018] auf den bereits vor ihrem Inkrafttreten verwirklichten Sachverhalt angewandt, weil das Verwaltungsgericht die damals geltende ZAV [2013] als gesetzwidrig bezeichnet habe. Somit habe ein Ersatz gesucht werden müssen. Das KJA habe vorgeschlagen, die als gesetzwidrig erkannten früheren ZAV-Bestimmungen etwas abzuändern und in dieser abgeänderten Form weiter anzuwenden. Die Vorinstanz sei aber nicht befugt, selber nach Gutdünken Recht zu setzen, umso mehr, als Art. 22 Abs. 4 KESG dem Regierungsrat (und nicht einem Amt) die Kompetenz einräume, auf Verordnungsstufe die Abgeltung zu regeln. Vielmehr habe die Vorinstanz als Verwaltungsbehörde Verordnungen des Regierungsrates anzuwenden. Daher habe sich die Anwendung der neuen ZAV-Bestimmungen

---

<sup>20</sup> Beschwerde vom 15. November 2018

als folgerichtig und sachgerecht angeboten, selbst wenn sich der Sachverhalt vor dem Inkrafttreten der neuen ZAV verwirklicht habe. In der neuen ZAV habe der Regierungsrat das Verwaltungsgerichtsurteil umgesetzt. Daher seien die neuen Bestimmungen aus Sicht des Regierungsrates gesetzeskonform. Die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob die heute geltende ZAV zu einer gesetzeskonformen Abgeltung der Gemeinden führe, sei aus den bereits dargelegten Gründen nicht durch die Vorinstanz zu beantworten.

Vor dem Hintergrund, dass die Vorinstanz als Verwaltungsbehörde Verordnungen des Regierungsrates anzuwenden habe, sei es nicht massgebend, wie sich die Beschwerdeführerin gegenüber dem Regierungsrat im Rahmen des Konsultationsverfahrens zur ZAV geäussert habe. Dies gelte umso mehr, als dass die Vorinstanz die ZAV nicht vorbereitet habe und diese sogar in einer anderen Direktion entstanden sei. Aus den gleichen Überlegungen äussere sich die Vorinstanz nicht zu den Ausführungen im Vortrag zur ZAV. Lediglich in sehr genereller Weise erlaube sich die Vorinstanz den Hinweis, dass das vom Kanton gewählte Entschädigungssystem nicht darauf basiere, die anfallenden Kosten einzeln für jede Gemeinde zu erheben. Eine Kostenabrechnung im Einzelfall würde bei 346 Gemeinden einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verursachen und würde kaum zu einem schonenden Einsatz der knappen finanziellen Ressourcen beitragen. Entsprechend habe der Regierungsrat wohl entschieden, die Aufwendungen der Gemeinden mittels Pauschalen abzugelten, im Wissen, dass Pauschalen nie den exakten Aufwand abdecken würden.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass der Regierungsrat den Auftrag des Gesetzgebers in Art. 22 Abs. 4 KESG umgesetzt und mit Art. 7 ff. ZAV [2018] eine weitgehend pauschale, einfache und praktikable Lösung getroffen habe, die gewährleiste, dass die Gemeinden für alle Tätigkeiten gemäss Art. 22 Abs. 2 KESG entschädigt würden, wobei sämtliche Ausgabenposten berücksichtigt seien. Es sei nicht durch die Vorinstanz als bloss rechtanwendende Behörde zu beurteilen, ob die geltende ZAV [2018] gesetzeskonform sei. Vielmehr habe die Vorinstanz davon ausgehen dürfen, dass die ZAV [2018] gesetzeskonform sei und es daher geboten und sachgerecht gewesen sei, sie auch auf einen Sachverhalt aus dem Jahr 2013 anzuwenden.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Beschwerdevernehmlassung vom 12. Februar 2019

### 3. Rechtsgrundlagen

**3.1** Die Zusammenarbeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit den kommunalen Diensten wird in Art. 22 KESG geregelt. Danach arbeiten die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit den Sozial- und Abklärungsdiensten sowie den Berufsbeistandschaften zusammen (Art. 22 Abs. 1 KESG). Die kommunalen Dienste sind auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verpflichtet, a) Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen, b) Beistandschaften und Vormundschaften für Minderjährige sowie c) Beistandschaften für Erwachsene zu führen und 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 KESG). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Zusammenarbeit und der Abgeltung nach Absatz 3 durch Verordnung (Art. 22 Abs. 4 KESG).

**3.2** Diesem Auftrag ist der Regierungsrat mit dem Erlass der ZAV nachgekommen. Die Abgeltung der Aufwendungen der Gemeinden durch den Kanton wird in Art. 7 ff. ZAV geregelt:

Bis Ende 2016 bezahlte der Kanton den Gemeinden a) Pauschalen an ihre Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des zum Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonals, b) Pauschalen für die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der privaten Beiständinnen und Beistände, c) den anteilmässig auf die Vollzugsaufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz entfallenden Teil der effektiv ausgerichteten Kinder- und Betreuungszulagen, sowie d) den anteilmässig auf die Vollzugsaufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz entfallenden Teil der effektiven Besoldungsaufwendungen für Personen, welche in einer Fachausbildung im Sozialbereich standen und bei einem kommunalen Dienst ein Praktikum absolvierten (Art. 7 Bst. a bis d ZAV 2013<sup>22</sup>). Die Vorinstanz legte für jeden kommunalen Dienst jährlich die für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigte Zahl der Fach- und Administrativpersonalstellen fest. Für jede bewilligte und besetzte Stelle wurde eine Pauschale ausgerichtet, deren Höhe sich nach den Artikeln 34 und 40 SHV<sup>23</sup> bestimmte (Art. 8 Abs. 1 ZAV 2013). Gemäss Art. 8 Abs. 2 ZAV 2013 erfolgte die Festlegung 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 sinn gemäss Anwendung, soweit die ZAV 2013 keine Regelung enthielt. Die Vorinstanz schrieb die gestützt auf die ZAV 2013 geschuldeten Beträge den Gemeinden in ihren Lastenaus-

---

<sup>22</sup> Version in Kraft vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016 (BAG 12-78)

<sup>23</sup> Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

gleichsabrechnungen gut (Art. 12 Abs. 1 ZAV 2013). Die Beträge wurden den Gemeinden zusammen mit einem allfälligen Differenzbetrag aus dem Lastenausgleich Sozialhilfe ausbezahlt, während ein Differenzbetrag zulasten einer Gemeinde mit dem ihr gestützt auf die ZAV 2013 zu bezahlenden Betrag verrechnet wurde (Art. 12 Abs. 2 ZAV 2013).

Auf den 1. Januar 2017 traten einige Änderungen der ZAV in Kraft: So entschädigte der Kanton neu die Aufwendungen der Gemeinden durch Fallpauschalen (Art. 7 ZAV 2017<sup>24</sup>). Die Höhe der einzelnen Fallpauschalen war in Art. 7 Abs. 1 Bst. a – m ZAV 2017 festgelegt. Überdies wurde das Total der Fallpauschalen neu durch das KJA berechnet (Art. 8 Abs. 1 ZAV 2017). Es bestimmte den zur Auszahlung an die Gemeinden gelangenden Geldbetrag, gestützt auf den Durchschnitt der gemäss Absatz 1 über die letzten zwei Jahre berechneten Beträge (Art. 8 Abs. 2 ZAV 2017). Art. 12 ZAV 2013 wurde ersatzlos aufgehoben.

Auf den 1. Januar 2018 wurden die Pauschalbeträge in Art. 7 ZAV 2017 erhöht, während Art. 8 ZAV 2017 unverändert belassen wurde.<sup>25</sup>

**3.3** Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die der Beschwerdeführerin für ihre Aufwendungen im Jahr 2013 im Bereich KES auszurichtende Abgeltung. Wie aufgezeigt, hat die ZAV seit 2013 einige Änderungen erfahren. Daher fragt sich, nach welchem Recht die sich stellenden Fragen zu beurteilen sind.

Das anzuwendende Recht bestimmt sich in erster Linie nach den übergangsrechtlichen Vorschriften des interessierenden Sacherlasses.<sup>26</sup> Ist darin nichts Besonderes vorgesehen, gelten die allgemeinen Regeln des intertemporalen Rechts.<sup>27</sup> Danach entfaltet neues Recht grundsätzlich keine Rechtswirkung auf Sachverhalte, die sich vor seinem Inkrafttreten abschliessend verwirklicht haben.<sup>28</sup> Ein Sachverhalt hat sich dann abschliessend verwirklicht, sobald die tatsächlichen Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben, zu einem Ende gekommen sind.<sup>29</sup> Soll in solchen Fällen ausnahmsweise dennoch neues Recht gelten, so muss (kumulativ) die Rückwirkung im fraglichen Erlass ausdrücklich angeordnet oder klar gewollt sein, die Rückwirkung muss zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt sein und sie darf weder stossenden Rechtsungleichheiten noch einen Eingriff in wohlerworbene Rechte bewirken.<sup>30</sup> Handelt es sich hingegen um einen zeitlich offenen Dauersachverhalt,

---

<sup>24</sup> Version der ZAV in Kraft vom 1. Januar bis 31. Dezember 2017 (BAG 16-062)

<sup>25</sup> Version der ZAV in Kraft seit 1. Januar 2018 (BAG 17-051); ZAV 2018

<sup>26</sup> Waldmann/Weisenberger, Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Zürich 2016, Art. 7 Rz. 8

<sup>27</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 Rz. 6

<sup>28</sup> BGE 138 I 189 E. 3.4 S. 193

<sup>29</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 Rz. 23

<sup>30</sup> BGE 119 Ib 103 E.5 S. 110

wird neues Recht angewendet, wenn es für die gesuchstellende Person günstiger (milder) ist (sog. unechte Rückwirkung).<sup>31</sup>

Der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt hat sich im Jahr 2013 und damit vor Inkrafttreten der Änderungen der ZAV am 1. Januar 2017 (bzw. am 1. Januar 2018) verwirklicht und ist zeitlich abgeschlossen. Weder die ZAV 2017 noch die ZAV 2018 enthalten Bestimmungen, welche eine Rückwirkung des neuen Rechts vorsehen würden. Daher sind nach dem Gesagten vorliegend weder die ZAV 2017 noch die ZAV 2018 anwendbar. Vielmehr richtet sich die Beurteilung der Beschwerde grundsätzlich nach dem am 31. Dezember 2013 geltenden Recht, d.h. nach der vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016 geltenden Version der ZAV (ZAV 2013).

**3.4** Mit Urteil vom 2. Dezember 2016 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle vorfrageweise die Konformität von Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV 2013 mit Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG geprüft und festgehalten, Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV 2013 seien gesetzeswidrig und daher nicht anzuwenden.<sup>32</sup> Das Dispositiv des Urteils vom 2. Dezember 2016 lautet wie folgt:

- "1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern vom 23. April 2015 aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid an das kantonale Sozialamt zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. [Eröffnung]"

In den Erwägungen ist das Verwaltungsgericht nach eingehender Auslegung der massgebenden Rechtsgrundlagen zum Schluss gekommen, dass Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG die Übernahme sämtlicher Kosten vorschreiben. Es fänden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass gewisse Teile der Kosten von den Gemeinden zu tragen seien oder dem Regierungsrat diesbezüglich ein Regelungsspielraum zustehe (E. 3.6). Insbesondere seien die vom Kanton abzugeltenden kommunalen Kosten im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz nicht gleich zu verstehen wie die lastenausgleichsberechtigten kommunalen Aufwendungen im Bereich der Sozialhilfe: Der Umfang der Kostenabgeltung nach Art. 22 Abs. 3 KESG sei ein anderer bzw. grösser als der Umfang der Kostenübernahme nach Art. 80 Bst. b SHG<sup>33</sup>. Auch nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, wonach Entscheidungs- und Finanzierungsebene deckungsgleich seien („wer bestellt, zahlt“), sei der Kanton für die gesamte Finanzierung des Bereichs Kindes- und Erwachsenenschutzes bzw. zur Übernahme aller hierfür anfallenden

---

<sup>31</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 35 Rz. 8

<sup>32</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. Dezember 2016 (VGE 100.2015.160U), Erwägung 6

<sup>33</sup> Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

Kosten zuständig (E. 3.4.3). Da der Gesetzgeber den Kanton verpflichtet habe, den Gemeinden deren gesamte Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz zu erstatten, verstosse die Regelung von Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV [2013] gegen Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG, soweit sie lediglich die Besoldungs- und Weiterbildungskosten abgelte und eine Übernahme der weiteren Verwaltungsaufwendungen der Gemeinden ausschliesse (E. 4.3).<sup>34</sup> Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Bern beziehen sich unmittelbar auf den im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu beurteilenden Sachverhalt und sind daher vorliegend verbindlich.

**3.5** Die Vorinstanz macht diesbezüglich geltend, nur das Dispositiv eines Urteils erwache in Rechtskraft, nicht aber die Erwägungen. Im Dispositiv stehe nicht, dass im Sinne der Erwägungen zu handeln sei, vielmehr hebe das Gericht nur die angefochtene Verfügung auf und weise die Sache zum neuen Entscheid zurück (ohne Anweisung, wie dieser Entscheid genau zu sein habe).<sup>35</sup>

Dazu ist Folgendes festzuhalten: In der Tat wird nur die Verfügungs- oder Entscheidformel (Dispositiv) zusammen mit der Kostenregelung rechtswirksam. Dementsprechend können auch nur diese Teile der Verfügung angefochten werden. Das Dispositiv soll die behördliche Regelung klar und eindeutig festhalten und keine Begründungselemente aufweisen. Bei Zweifeln über die behördlichen Anordnungen im Dispositiv muss jedoch der massgebende Gehalt durch Auslegung ermittelt werden. Dabei kann insbesondere auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Miteinzubeziehen ist zudem, welches Verständnis der gesetzlichen Regelung entspricht, da die Verwaltung an die Gesetzgebung gebunden und nicht zu vermuten ist, sie habe eine vom Gesetz abweichende Lösung treffen wollen. Gestützt auf den Vertrauensgrundsatz ist weiter zu berücksichtigen, wie die Adressatinnen und Adressaten die Verfügung in guten Treuen verstehen durften und mussten.<sup>36</sup> Weist das Verwaltungsgericht die Akten zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 84 Abs. 1 VRPG), ist zudem Folgendes zu beachten: Anders als im Verwaltungsbeschwerdeverfahren verhält diese Bestimmung das Verwaltungsgericht nicht dazu, der Vorinstanz bzw. der verfügenden Behörde in der Begründung seines Rückweisungsurteils die nötigen Handlungsanweisungen zu geben, auch wenn das Verwaltungsgericht in seinen Rückweisungsurteilen die Sache regelmässig im Sinne der Erwägungen zurückweist. Diese im Dispositiv enthaltene Formel bewirkt, dass die Erwägungen für alle Beteiligten verbindlich sind und in Rechtskraft erwachsen.<sup>37</sup>

Vorliegend findet sich die Formel "im Sinne der Erwägungen" zwar nicht im Dispositiv. Trotzdem sind die Erwägungen zwingend zur Sinnermittlung des Dispositivs heranzuziehen: Na-

---

<sup>34</sup> VGE 100.2015.160U, a.a.O.

<sup>35</sup> Beschwerdevernehmlassung vom 12. Februar 2019, S. 2 Rz. 2

<sup>36</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 12, Art. 49 N. 4

<sup>37</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 6

mentlich unter Berücksichtigung der Erwägungen, aber auch des Rechtsverständnisses sowie nach Treu und Glauben kann Ziff. 1 des Dispositivs nur dahingehend verstanden werden, als dass die Vorinstanz beim neuen Entscheid die Erkenntnis des Verwaltungsgerichts, wonach Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV 2013 nicht anzuwenden seien und der Kanton den Gemeinden deren gesamten Aufwendungen im Bereich KES erstatten müsse, zwingend zu berücksichtigen hat. Die Vorinstanz darf nicht nach Gutdünken neu entscheiden. Insofern ist jedoch festzuhalten, dass die Vorinstanz das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2016 sehr wohl massgeblich in ihre Entscheidungsfindung einbezogen hat und nach einer Lösung gesucht hat, um das Urteil vom 2. Dezember 2016 zu berücksichtigen. So hat die Vorinstanz nicht mehr die ZAV 2013, sondern die ZAV 2018 angewandt, mit der Überlegung, mit den vom Regierungsrat festgelegten und auf den 1. Januar 2018 erhöhten Fallpauschalen seien nun alle Aufwendungen der Gemeinde abgegolten.<sup>38</sup> Auch wenn der Auffassung der Vorinstanz nicht gefolgt werden kann und die ZAV 2018 mangels entsprechender Rückwirkungsbestimmungen nicht auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt aus dem Jahr 2013 anzuwenden ist, ist doch das Bestreben der Vorinstanz, eine rechtskonforme und praktikable Lösung im Sinne des Urteils vom 2. Dezember 2016 zu finden, positiv zu würdigen.

**3.6** Zusammenfassend sind im vorliegenden Verfahren (aufgrund des Urteils vom 2. Dezember 2016) weder Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV 2013 noch (mangels entsprechender Übergangsbestimmungen, die eine Rückwirkung vorsehen würden) die ZAV 2017 oder ZAV 2018 anwendbar. Folglich hätte die Vorinstanz die Abgeltung für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 im Bereich KES nicht gestützt auf die ZAV 2018 berechnen dürfen. Mangels Anwendbarkeit der ZAV 2018 ist auch keine vorfrageweise Überprüfung ihrer Konformität mit Art. 22 Abs. 3 KESG vorzunehmen. Vielmehr ist die Abgeltung für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Bereich KES im Jahr 2013 direkt gestützt Art. 22 Abs. 3 KESG festzulegen.

#### **4. Höhe der Abgeltung**

**4.1.** Gemäss Art. 22 Abs. 3 KESG gilt der Kanton den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Absatz 2 anfallenden Kosten ab. Art. 22 Abs. 3 KESG schreibt eine Abgeltung der vollen Kosten der Gemeinden vor. Das Verwaltungsgericht hat dazu abschliessend Folgendes festgehalten:

*"Nach dem Gesagten legen alle untersuchten Auslegungselemente nahe, dass Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG die Übernahme sämtlicher Kosten im Bereich des Kindes- und Erwachsenen-*

---

<sup>38</sup> Vgl. Begründung der Verfügung vom 16. Oktober 2018, Erwägungen 2.2. bis 2.4

*schutzes vorschreibt. Anhaltspunkte dafür, dass gewisse Teile der Kosten den Gemeinden überbunden bleiben können oder dem Regierungsrat diesbezüglich ein Regelungsspielraum zusteht, lassen sich keine finden.*"<sup>39</sup> Der Gesetzgeber habe den Kanton verpflichtet, den Gemeinden deren gesamte Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz zu erstatten.<sup>40</sup>

**4.2.** Die Beschwerdeführerin beantragt eine Abgeltung von total **CHF 3'213'298.50** für ihre Aufwendungen im Bereich KES im Jahr 2013. Im Jahr 2014 wurde ihr bereits ein Betrag in der Höhe von CHF 2'445'972.25 (Besoldungskosten Sozialdienste) plus CHF 41'400.00 (Private Mandatstragende) ausbezahlt. Mit der angefochtenen Verfügung vom 16. Oktober 2018 wurden ihr zusätzlich CHF 299'021.89 abgegolten. Somit belaufen sich die nach Auffassung der Beschwerdeführerin noch nicht abgegoltenen Aufwendungen auf **CHF 426'904.36**.

**4.3.** Die Differenz zwischen den seitens der Beschwerdeführerin geltend gemachten Aufwendungen und der seitens der Vorinstanz festgesetzten Abgeltung ist erheblich. Die Vorinstanz hatte die Abgeltung gestützt auf die Fallpauschalen gemäss Art. 7 ZAV 2018 berechnet und sich dabei auf die von der Beschwerdeführerin für das Jahr 2013 angegebenen Fallzahlen sowie die Jahresstatistik 2012 des Kindes- und Erwachsenenschutzes gestützt.<sup>41</sup> Eine Prüfung, ob die Kostenaufstellung der Beschwerdeführerin für die einzelnen Positionen bzw. ob die geltend gemachten Aufwendungen<sup>42</sup> im Einzelnen gerechtfertigt und buchhalterisch korrekt verbucht sind, hat sie noch nicht vorgenommen. Diese Prüfung ist nachzuholen. Keineswegs soll die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Kosten ohne weitere Prüfung zahlen.<sup>43</sup> Nicht abgezahlte Kosten in der Grössenordnung von CHF 426'904.36 müssen jedoch zwingend begründet werden können, etwa mit einer fehlerhaften Kostenaufstellung durch die Gemeinde. Auch wenn der Vorinstanz grundsätzlich beizupflichten ist, dass aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen nicht standardmässig für jede einzelne Gemeinde eine individuelle Kostenabrechnung vorgenommen werden kann, ist eine Differenz von CHF 426'904.36 zwischen den geltend gemachten und den tatsächlich abgegoltenen Aufwendungen zu gross, als dass sie ignoriert werden könnte. Nicht abgezahlte Kosten in dieser Höhe führen zu einem Widerspruch mit Art. 22 Abs. 3 KESG, wonach alle kommunalen Aufwendungen im Bereich KES abzugelten sind.

---

<sup>39</sup> VGE 100.2015.160U, a.a.O., Erwägung 3.6

<sup>40</sup> VGE 100.2015.160U, a.a.O., Erwägung 4.3

<sup>41</sup> Verfügung vom 16. Oktober 2018, Erwägung 5.1 sowie Anhang

<sup>42</sup> Vgl. etwa Kostenaufstellung auf S. 7 f. Ziff. 22 f. der Beschwerde vom 15. November 2018

<sup>43</sup> Vgl. Beschwerdevernehmlassung vom 12. Februar 2019 Ziff. 2 Abs. 3

## 5. Verzugszins

**5.1** Die Beschwerdeführerin beantragt schliesslich Verzugszins von 5 % auf CHF 725'926.25 seit dem 27. Juni 2014. Die ZAV sehe keinen Verzugszins vor. Ein solcher sei trotzdem geschuldet, da die Pflicht zur Zahlung von Verzugszinsen als allgemeiner Rechtsgrundsatz gelte und die Zahlung von Verzugszinsen im vorliegenden Fall gesetzlich nicht ausgeschlossen sei. Die Beschwerdeführerin habe den geschuldeten Betrag spätestens mit ihrer Beschwerde vom 26. Juni 2014 unmissverständlich verlangt, weshalb sich der Kanton Bern spätestens seit dem 27. Juni 2014 in Verzug befinde.<sup>44</sup>

**5.2** Bei verspäteter Zahlung der sich aus dem FILAG<sup>45</sup> ergebenden Verpflichtungen des Kantons und der Gemeinden ist ein Verzugszins geschuldet (Art. 39 Abs. 1 FILAG). Hat der Kanton oder eine Gemeinde einen Betrag zurückzuerstatten, ist auf diesem Betrag seit dem Zeitpunkt der Auszahlung ein Vergütungszins geschuldet (Art. 39 Abs. 2 FILAG). Es gelten die gleichen Zinssätze wie bei Verzugs- und Vergütungszinsen auf Steuerbeträgen (Art. 39 Abs. 3 FILAG).

Vorab ist zu prüfen, ob es sich bei der Forderung der Beschwerdeführerin um eine sich aus dem FILAG ergebende Verpflichtung handelt. Dazu ist Folgendes festzuhalten: Bis Ende 2016 schrieb die Vorinstanz die den Gemeinden geschuldeten Beträge in ihren Lastenausgleichsabrechnungen Sozialhilfe gut (Art. 12 Abs. 1 ZAV 2013). Dementsprechend hatte die Vorinstanz die Abgeltung für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Kindes- und Erwachsenenschutz im Jahr 2013 in der "Verfügung über die Abrechnung der Sozialhilfeaufwendungen, Bonus-Malus in der wirtschaftlichen Hilfe und den Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) für das Jahr 2013" vom 31. Mai 2014<sup>46</sup> festgesetzt. Jedoch fallen die Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz – im Gegensatz zur Sozialhilfe – nicht in den Anwendungsbereich des Lastenausgleichs.<sup>47</sup> Daher ist Art. 39 FILAG vorliegend nicht anwendbar.

**5.3** Nach ständiger Praxis sind öffentlich-rechtliche Geldforderungen auch ohne ausdrückliche Gesetzesvorschrift zu 5 % zu verzinsen, wenn sich der Schuldner oder die Schuldnerin mit der Zahlung der Geldschuld in Verzug befindet.<sup>48</sup> Wo der Verzug einer öffentlich-rechtlichen Geldforderung nicht von Gesetzes wegen zu einem bestimmten Zeitpunkt eintritt,

---

<sup>44</sup> Beschwerde vom 15. November 2018 S. 9

<sup>45</sup> Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

<sup>46</sup> Akten des Beschwerdeverfahrens GEF.2014-11449

<sup>47</sup> Vgl. Art. 22 FILAG, Art. 80 SHG (Fassung vom 1. Februar 2011); VGE 100.2015.160U, a.a.O., Erwägung 3.4.2; Verfügung der Vorinstanz vom 31. Mai 2014, Beilage 4

<sup>48</sup> Vgl. statt vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts Kanton Bern Nr. 100 2013 397 vom 8. Juni 2015 E. 5, mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 30. November 2018, Nr. 100.2016.235U, Erwägung 7.3, mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Zürich, 2016 Rz. 156 ff.

ist hierfür erforderlich, dass die Geldforderung unmissverständlich geltend gemacht wird.<sup>49</sup> In analoger Anwendung von Art. 102 OR<sup>50</sup> setzt damit auch die Verzugszinspflicht für öffentlich-rechtliche Geldforderungen eine Mahnung voraus. Von einer solchen kann allerdings dann abgesehen werden, wenn der Schuldner unmissverständlich erklärt, er werde nicht leisten, sodass sich eine Mahnung als überflüssig erweisen würde und der Verzug unmittelbar bei Fälligkeit eintritt.<sup>51</sup> Eine Forderung gilt dann als fällig, wenn der Gläubiger die geschuldete Leistung fordern kann und der Schuldner sie (auf entsprechende Aufforderung hin) erbringen muss.<sup>52</sup> Analog zu Art. 104 OR liegt die Funktion der Verzugszinsen grundsätzlich in der Abgeltung aller dem Gläubiger aus der Leistungsverspätung entstehenden Nachteile durch Vorenthaltung der geschuldeten Geldsumme. Dem Grundsatz der Verzugszinsen liegt die Fiktion zugrunde, dass der verzugsbelastete Schuldner bis zur Erfüllung weiterhin über den Betrag verfügen kann und dem Gläubiger dadurch eine dementsprechende Vermögensbeeinträchtigung widerfährt.<sup>53</sup>

Zu prüfen ist somit, ob sich die Vorinstanz vorliegend mit der Zahlung der Abgeltung für Leistungen der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 im Bereich KES in Verzug befindet. Voraussetzung dazu ist nach dem Gesagten, dass die entsprechende Forderung der Beschwerdeführerin fällig ist.

Die Vorinstanz verfügte bis Ende 2016 die den Gemeinden geschuldeten Abgeltungen für Aufwendungen im Bereich KES bis spätestens Ende Mai des Folgejahres in ihren Lastenausgleichsabrechnungen Sozialhilfe (Art. 12 Abs. 1 ZAV 2013 i.V.m. Art. 17 Abs. 4 FILAV<sup>54</sup>). Art. 25 FILAV regelt, dass die sich aus dieser Verordnung ergebenden Verpflichtungen der Gemeinden und des Kantons innert 30 Tagen seit Eröffnung der Verfügung oder der Abrechnung zur Zahlung fällig sind. Dazu gehören offensichtlich die Gemeindeanteile des Lastenausgleichs Sozialhilfe (vgl. Art. 16 FILAV).

Auch wenn die Abgeltung für Aufwendungen im Bereich KES nicht lastenausgleichsberechtigt ist, muss doch für alle in der Lastenausgleichsabrechnung Sozialhilfe verfügten Beträge das gleiche Fälligkeitsdatum gelten. Somit war die Forderung der Beschwerdeführerin auf Ausrichtung der Abgeltung für ihre Aufwendungen im Bereich KES im Jahr 2013 30 Tage nach Eröffnung der entsprechenden Verfügung vom 31. Mai 2014 fällig.

---

<sup>49</sup> vgl. BGer 2C\_888/2010 vom 7. April 2011 E. 5.3 sowie 2A.539/2005 vom 12. April 2006 E. 5.3

<sup>50</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)

<sup>51</sup> Vgl. BGE 110 II 141 E. 1b, 97 II 58 E. 5

<sup>52</sup> Vgl. statt vieler BGE 129 III 535 E. 3.2.1

<sup>53</sup> Vgl. Wolfgang Wiegand, in: Honsell/Vogt/Wiegand (Hrsg.), Basler Kommentar zum Obligationenrecht I, 5. Auflage, Art. 104 N. 1

<sup>54</sup> Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111); da die hier interessierenden Bestimmungen der FILAV seit dem Jahr 2013 keine Änderung erfahren haben, kann die derzeit in Kraft stehende Version angewendet werden.

Zum selben Ergebnis gelangt man, indem man die Verfügung der Vorinstanz vom 31. Mai 2014 als ihre unmissverständliche und verbindliche Erklärung ansieht, nicht alle seitens der Beschwerdeführerin geltend gemachten Aufwendungen abzugelten, sondern einen Teil der beantragten Kosten nicht zu erstatten.

Der 31. Mai 2014 war ein Samstag. Somit ist davon auszugehen, dass die Verfügung der Beschwerdeführerin frühestens am Montag, 2. Juni 2014, eröffnet wurde. Demzufolge ist ihre Forderung 30 Tage später, d.h. am 2. Juli 2014, fällig geworden. Somit sind ab 2. Juli 2014 Verzugszinsen in der Höhe von 5 % auf der allfälligen Differenz zwischen der bereits ausbezahlten und der korrekten (noch zu berechnenden) Abgeltung für die Aufwendungen der Beschwerdeführerin im Jahr 2013 im Bereich KES geschuldet. Bei der Berechnung der Verzugszinsen ist zudem zu beachten, dass sich mit Auszahlung des Betrags von CHF 299'021.89 im Oktober 2018 die Forderung der Beschwerdeführerin auf Abgeltung ihrer Aufwendungen entsprechend verringert hat.<sup>55</sup>

## 6. Ergebnis

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). Eine solche Rückweisung ist zulässig, wenn besondere Gründe dafür sprechen, welche die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen, wie beispielsweise die Erforderlichkeit besonderer Fachkenntnisse, welche die Beschwerdebehörde nicht gleichermassen verfügbar machen kann wie die Vorinstanz.<sup>56</sup> Die im Rückweisungsentscheid aufgeführten Anordnungen sind sowohl für die Vorinstanz als auch für die Beschwerdeinstanz verbindlich.<sup>57</sup>

Vorliegend hat die Vorinstanz die geltend gemachten Aufwendungen der Beschwerdeführerin noch nicht im Einzelnen überprüft, sondern lediglich die Fallzahlen festgelegt und diese dann mit den Fallpauschalen gemäss Art. 7 ZAV 2018 multipliziert. Daher ist eine erstmalige Prüfung der Begründetheit und Korrektheit der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Aufwendungen im Bereich KES für das Jahr 2013 notwendig. Dazu sind besondere Fachkenntnisse wie auch buchhalterische Kenntnisse notwendig. Die Vorinstanz ist daher anzuweisen, die von der Beschwerdeführerin für das Jahr 2013 geltend gemachten Aufwendungen

---

<sup>55</sup> Berechnung Verzugszins: 5 % auf dem Betrag X für die Zeit vom 2. Juli 2014 bis Oktober 2018 plus 5 % auf dem Betrag (X-CHF 299'021.89) für die Zeit ab Oktober 2018 bis zum Verfügungszeitpunkt. X steht für die mit Verfügung vom 31. Mai 2014 noch nicht abgegoltenen Aufwendungen der Beschwerdeführerin.

<sup>56</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 Nrn 2 f.

<sup>57</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O. Art. 72 N 4; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 191 Ziff. 3.d)

im Bereich KES zu überprüfen und gestützt darauf die Abgeltung neu festzulegen. Bei der Festlegung der Abgeltung ist zu beachten, dass Art. 22 Abs. 3 KESG die Abgeltung sämtlicher Aufwendungen der Beschwerdeführerin für ihre Tätigkeiten im Bereich KES vorschreibt, soweit diese Aufwendungen gerechtfertigt sind und korrekt verbucht wurden. Das heisst konkret, dass der Beschwerdeführerin alle Kosten abzugelten sind, die ihr ohne die Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz nicht entstanden wären. Auf der Basis des so neu festgesetzten Abgeltungsbetrags sind sodann Verzugszinsen in der Höhe von 5 % seit 2. Juli 2014 zu berechnen (vgl. für die Zins-Berechnung Erwägung 5 und Fussnote 55).

## **7. Kosten**

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). Behörden im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

Vorliegend dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsbegehren nur teilweise durch. Nach der Praxis im Kanton Bern ist jedoch von einem vollumfänglichen Obsiegen im Kostenpunkt auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann.<sup>58</sup> Demnach ist die Beschwerdeführerin für die Kostenverlegung als gänzlich obsiegend zu betrachten und sind für das vorliegende Verfahren keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der unterliegenden Vorinstanz sind als Behörde i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder die Wett-schlagung 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). Die obsiegende Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten und hat daher keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

---

<sup>58</sup> VGE 100.2015.160U, a.a.O. E. 7.1, mit Hinweisen

### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 15. November 2018 wird dahingehend gutgeheissen, als dass die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Oktober 2018 aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Vorinstanz wird angewiesen, die Abgeltung der Beschwerdeführerin für deren Aufwendungen im Jahr 2013 im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz im Sinne der Erwägungen neu zu berechnen und zu verfügen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

### **IV. Eröffnung**

- Beschwerdeführerin, 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 3 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.