

**100.2015.160U**  
HAT/RED/RAP

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 2. Dezember 2016**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa  
Verwaltungsrichter Häberli, Keller und Rolli  
Gerichtsschreiber Rechsteiner

**Einwohnergemeinde Köniz**

Direktion Bildung und Soziales, Sägestrasse 65, 3098 Köniz

Beschwerdeführerin

gegen

**Kanton Bern**

handelnd durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Rathausgasse 1,  
3011 Bern

Beschwerdegegner

betreffend Abgeltung der kommunalen Dienste im Bereich Kindes- und  
Erwachsenenschutz für das Jahr 2013 (Entscheid der Gesundheits- und  
Fürsorgedirektion des Kantons Bern vom 23. April 2015; 2014-11449)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Die Gemeinden arbeiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (KES) in verschiedener Hinsicht mit den (kantonalen) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zusammen. Hiefür werden sie vom Kanton entschädigt. Mit Verfügung vom 31. Mai 2014 bestimmte das Sozialamt (SOA) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) unter anderem die entsprechende Entschädigung der Einwohnergemeinde (EG) Köniz für das Jahr 2013 und sprach dieser Fr. 2'487'372.25 zu, wobei Fr. 41'400.-- auf «private Mandatstragende» und Fr. 2'445'972.25 auf «Besoldungskosten Sozialdienste KES» entfielen.

### **B.**

Gegen diese Verfügung gelangte die EG Köniz soweit den Anteil für «Besoldungskosten Sozialdienste KES» betreffend am 26. Juni 2014 an die GEF. Mit Entscheid vom 23. April 2015 wies diese die Beschwerde ab.

### **C.**

Hiergegen hat die EG Köniz am 20. Mai 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und die folgenden Anträge gestellt:

- «1. Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 23. April 2015 sei aufzuheben.
2. Der Frankenbetrag der Abrechnung des Kantons für Aufwendungen der Gemeinde Köniz im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) für das Jahr 2013 (bisher bezeichnet als „Besoldungskosten Sozialdienst KES“) sei gerichtlich auf einen Betrag von CHF 3'191'972.25 festzusetzen (= CHF 2'445'972.25 gemäss Verfügung vom 31. Mai 2014 zuzüglich CHF 746'000.00, so dass im Ergebnis die Vollkosten gedeckt sind).
3. Eventualiter: Der Frankenbetrag der Abrechnung des Kantons für die Aufwendungen der Gemeinde Köniz im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) für das Jahr 2013 sei auf einen gerichtlich zu bestimmenden Betrag festzulegen, so dass das Total in unmittelbarer Nähe der Vollkosten liegt.»

Mit Beschwerdeantwort vom 10. Juni 2015 beantragt die GEF die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG).

**1.2** Der Kanton bemängelt, das Rechtsbegehren 2 weiche von den Begehren ab, die die Gemeinde vor der Vorinstanz gestellt habe; deshalb sei ein Eintreten «fraglich» (Beschwerdeantwort, S. 1). Sinngemäss wird damit geltend gemacht, der betreffende Antrag sei unzulässig, weil er über den Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens hinausgehe (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1). Mit dieser Argumentation verkennt der Kanton, dass sich die Abweichung auf die Art und Weise beschränkt, in der die Quantifizierung des bereits vor der GEF verlangten Ersatzes der Vollkosten formuliert wird (vgl. act. 3A pag. 1). Mithin geht das Rechtsbegehren 2 nicht über den Streitgegenstand hinaus, sodass auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ohne Einschränkung einzutreten ist.

**1.3** Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## 2.

Umstritten ist die Höhe der Abgeltung der «Besoldungskosten Sozialdienste KES» im Jahr 2013 an die EG Köniz. Dabei stellt die Gemeinde nicht die korrekte Anwendung der gesetzlichen Regelung, sondern die Vereinbarkeit der 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) mit dem übergeordneten Recht bzw. die Gesetzmässigkeit von Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV in Frage.

**2.1** Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bestehen elf kantonale sowie eine burgerliche KESB (Art. 2 ff. des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz [KESG; BSG 213.316]). Die zuständigen Dienste der Gemeinden arbeiten in verschiedener Hinsicht mit diesen zusammen. Dazu bestimmt Art. 22 KESG:

### **Art. 22** Kommunale Dienste

<sup>1</sup> Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden arbeiten mit den Sozial- und Abklärungsdiensten sowie den Berufsbeistandschaften zusammen.

<sup>2</sup> Die kommunalen Dienste sind auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verpflichtet,

- a Sachverhaltsabklärungen gemäss Artikel 446 Absatz 2 ZGB vorzunehmen,
- b Beistandschaften und Vormundschaften für Minderjährige sowie Beistandschaften für Erwachsene zu führen (Art. 35) und
- c andere Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu vollziehen.

<sup>3</sup> Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Absatz 2 anfallenden Kosten ab.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Zusammenarbeit und der Abgeltung nach Absatz 3 durch Verordnung.

Gestützt auf Art. 22 Abs. 4 KESG hat der Regierungsrat die ZAV erlassen, welche die Abgeltung der kommunalen Leistungen wie folgt regelt:

### **Art. 7** Pauschalbeträge und effektive Kostenanteile

Der Kanton bezahlt 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 Beiständigen und Beistände,
- c den anteilmässig auf die Vollzugsaufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz entfallenden Teil der effektiv ausgerichteten Kinder- und Betreuungszulagen,
- d den anteilmässig auf die Vollzugsaufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz entfallenden Teil der effektiven Besoldungsaufwendungen für Personen, welche in einer Fachausbildung im Sozialbereich stehen und bei einem kommunalen Dienst ein Praktikum absolvieren.

**Art. 8** Festlegung von Fach- und Administrativpersonalstellen

<sup>1</sup> Das Sozialamt (SOA) legt jährlich für jeden kommunalen Dienst die Zahl der Fach- und Administrativpersonalstellen fest, die für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigt werden. Für jede bewilligte und besetzte Stelle wird eine Pauschale ausgerichtet, deren Höhe sich nach den Artikeln 34 und 40 der Sozialhilfeverordnung vom 24. Oktober 2001 (SHV) bestimmt.

<sup>2</sup> Die Festlegung der Anzahl Stellen und der Pauschalen erfolgt 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. Soweit diese Verordnung keine Regelung enthält, finden die entsprechenden Vorschriften der SHV ergänzend und sinngemäss Anwendung.

**2.2** Im angefochtenen Entscheid führt die GEF aus, Art. 22 Abs. 4 KESG räume dem Regierungsrat bei der Regelung der Abgeltung ein «erhebliches Ermessen» ein, welches nur durch die Mindestvorgaben von Art. 22 Abs. 2 und 3 KESG begrenzt werde. In Auslegung dieser Bestimmungen kam sie zum Schluss, dass gesetzlich nicht eine Abgeltung von Vollkosten vorgeschrieben sei, weshalb es dem Regierungsrat freistehe, nur eine Abgeltung der Besoldungskosten vorzusehen. Mit dem Erlass der ZAV sei der Regierungsrat seinem Regelungsauftrag nachgekommen, wobei er zulässigerweise auf die lastenausgleichsberechtigten Pauschalen im Bereich der individuellen Sozialhilfe verweise. Damit seien die Mindestvorgaben von Art. 22 KESG eingehalten und die einschlägigen Bestimmungen der ZAV gesetzeskonform (angefochtener Entscheid, E. 2.4 f.; vgl. auch hinten E. 4.2).

**2.3** Die Gemeinde wendet ein, dass der unterschiedliche Wortlaut von Art. 22 Abs. 3 KESG und Art. 80 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) gegen

eine übereinstimmende Konkretisierung beider Bestimmungen spreche. Im Wortlaut von Art. 22 KESG fehle jegliche Einschränkung, was darauf hindeute, dass die Abgeltung der vollen Kosten gemeint sei. Auch in der betriebswirtschaftlichen Fachsprache umfasse der Begriff der Kosten nicht nur Besoldungs-, sondern unter anderem auch Infrastrukturkosten. Somit meine Art. 22 Abs. 3 KESG die vollen Kosten. Dieses Ergebnis der grammatikalischen Auslegung werde durch die Entstehungsgeschichte der Regelung bestätigt. Der Grosse Rat habe das KESG bewusst anders ausgestaltet als das SHG und eine volle Kostenabgeltung verankert. Die fraglichen Verordnungsbestimmungen seien deswegen gesetzeswidrig (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Rz. 15 ff., insb. 21, 30, 32 und 40; vgl. auch hinten E. 4.2).

### **3.**

Zunächst ist die gesetzliche Regelung von Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG auszulegen. Dabei interessiert insbesondere, ob diese eine Abgeltung der vollen Kosten der Gemeinden vorschreibt oder dem Regierungsrat bezüglich des Umfangs der zu ersetzenden Aufwendungen einen Regelungsspielraum belässt.

**3.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbeziehung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie der Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BVR 2016 S. 167 E. 3.1, mit Hinweisen).

**3.2** 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.

**3.2.1** Im Wortlaut dieser Regelung wird der Begriff der «Kosten» in allgemeiner Art verwendet und nicht näher definiert. Gemäss Duden sind damit finanzielle Ausgaben bzw. «alles, was für eine Sache aufgewendet wird» gemeint (Duden, Das Bedeutungswörterbuch, 4. Aufl. 2010, S. 573 f.). Dies legt nahe, dass der Begriff «Kosten» in Art. 22 KESG für alle finanziellen Ausgaben und nicht nur für einzelne Elemente steht. Zudem wird dem Begriff «Kosten» der bestimmte Artikel «die» vorangestellt. Dieser steht für eine Generalisierung (vgl. Duden, Die Grammatik, 8. Aufl. 2009, N. 385 ff., insb. 390; vgl. auch Duden, Bedeutungswörterbuch, a.a.O., S. 270), was ebenfalls darauf hindeutet, dass mit «Kosten» ungeteilt alle Kosten gemeint sind, zumal der Gesetzeswortlaut diese nicht weiter eingrenzt oder präzisiert. Die französische Fassung des Gesetzeswortlauts spricht ebenso allgemein von einer «indemnité pour les coûts engendrés par les activités prévues à l'alinéa 2». Mit «coût» ist der Preis einer Sache bzw. die für deren Erlangen erforderlichen Aufwendungen gemeint («somme que coûte une chose»; Petit Robert, Dictionnaire de la langue française, Paris 2002, S. 578). Auch der französische Wortlaut der Bestimmung legt deshalb keine Einschränkung der abzugeltenden Kosten nahe.

**3.2.2** Die Regelungskompetenz des Regierungsrats beschlägt nach dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 4 KESG die Einzelheiten der Abgeltung. Als Einzelheit wird gemäss Duden ein «einzelner Teil» oder ein «Umstand eines grösseren Ganzen» (Duden, Bedeutungswörterbuch, a.a.O., S. 318) bezeichnet. Die Formulierung der Bestimmung spricht mithin gegen grosse Spielräume des Regierungsrats bei der konkreten Regelung der Abgeltung. Allenfalls kann im Umstand, dass der Regierungsrat ausdrücklich angewiesen wird, die Einzelheiten der Abgeltung der kommunalen Dienste zu regeln, die Delegation einer Kompetenz zu gewissen gesetzesergänzenden oder gesetzesvertretenden Bestimmungen gesehen werden. Dies, weil er angesichts seiner allgemeinen Befugnis gemäss Art. 90 Bst. d der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1), gesetzliche Regelungen auf Ver-

ordnungsstufe näher auszuführen (vgl. BVR 2015 S. 450 E. 4.4, 1998 S. 49 E. 3c; vgl. dazu auch Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 133), keiner ausdrücklichen Ermächtigung zum Erlass einer reinen Vollzugsordnung bedürfte (vgl. auch Art. 75 KESG). Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern diese Umschreibung der delegierten Kompetenzen in Art. 22 Abs. 4 KESG Anlass geben könnte, den Ersatz nur eines Teils der Aufwendungen vorzusehen, welche die Gemeinden zu tätigen haben, und die restlichen Kosten von der Abgeltung auszunehmen. Die französische Fassung der Bestimmung, die ausdrücklich von einer Regelung blosser Details spricht («Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail»), verdeutlicht dieses Ergebnis zusätzlich.

**3.2.3** Das grammatikalische Auslegungselement lässt somit darauf schliessen, dass mit den Kosten gemäss Art. 22 Abs. 3 KESG grundsätzlich alle den Gemeinden für die Tätigkeiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes entstandenen bzw. die vollen Kosten gemeint sind, ohne dass der Regierungsrat gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 22 Abs. 4 KESG Einschränkungen bestimmen könnte.

**3.3** Die Entstehungsgeschichte von Art. 22 KESG präsentiert sich wie folgt:

**3.3.1** Der Regierungsrat hatte dem Grossen Rat ursprünglich beantragt, im neuen Recht die bestehende kommunale Zuständigkeit im Kindes- und Erwachsenenschutz beizubehalten. Demnach hätte jede Gemeinde alleine oder zusammen mit anderen Gemeinden eine KESB betrieben, oder sich einer Gemeinde mit einer solchen Behörde angeschlossen (Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum KESG und zum Dekret über die Anpassung von Dekreten an das KESG, S. 3 und 6 sowie Art. 2 Abs. 1 E-KESG, in Tagblatt des Grossen Rates 2011, Beilage 30, S. 33). Die vorberatende Kommission lehnte diese Lösung indes ab und beantragte dem Grossen Rat ihrerseits die (in der Folge Gesetz gewordene) Schaffung von elf kantonalen KESB. Ihr Gesetzesentwurf enthielt auch bereits Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Diensten und den KESB, ohne aber die Abgeltung der Leistungen der Gemeinden explizit zu regeln (Vortrag der Kommission an den Grossen Rat zum KESG und

zum Dekret über die Anpassung von Dekreten an das KESG, S. 3 und 6 f. sowie Art. 22 E-KESG, in Tagblatt des Grossen Rates 2011, Beilage 31, S. 45).

**3.3.2** In einer Eintretens- und Modellwahldebatte entschied sich der Grosse Rat für den Antrag der Kommission und damit für das kantonale Modell. In der anschliessenden ersten Lesung des KESG stellten die Grossräte Antener und Kneubühler den Antrag, Art. 22 KESG um den heutigen Abs. 3 («Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Absatz 2 anfallenden Kosten ab.») zu ergänzen. Zur Begründung führten die Antragsteller aus, der Kindes- und Erwachsenenschutz werde neu zu einer reinen Kantonsaufgabe, zu der die Gemeinden – anders als bei Verbundaufgaben wie der individuellen Sozialhilfe – nichts mehr zu sagen hätten. Darum habe der Kanton «alle Kosten, inklusive jene der Massnahmen, zu übernehmen». Der Regierungsrat und einige Mitglieder des Grossen Rates sprachen sich zwar gegen eine solche Abgeltung der Kosten der Gemeinden durch den Kanton aus, die Ratsmehrheit stimmte dem Antrag jedoch zu und wies die Bestimmung insoweit an die Kommission zurück (Tagblatt des Grossen Rates 2011, S. 1037 und 1261 f.). In der Folge konnten sich Kommission und Regierungsrat nicht auf eine gemeinsame Haltung verständigen: Während die Kommission Art. 22 Abs. 3 KESG für die zweite Lesung entsprechend dem Antrag Antener/Kneubühler formulierte, schlug der Regierungsrat seinerseits eine Regelung vor, gemäss welcher der Kanton den Gemeinden nur die Kosten für die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, nicht aber jene für die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen zu ersetzen hatte (vgl. Gemeinsamer Antrag des Regierungsrats und der Kommission für die zweite Lesung vom 11.1.2012/15.12.2011, in Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 5, S. 15). Zudem brachte die EVP-Fraktion einen dritten Vorschlag in die Beratung ein, wonach zugunsten der bis anhin über den Lastenausgleich praktizierten hälftigen Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gänzlich auf Art. 22 Abs. 3 KESG zu verzichten sei (Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 269). In der folgenden Debatte gingen die Befürworterinnen und Befürworter des Kommissionsantrags davon aus, dass «der Kanton sämtliche Kosten übernehmen solle» (Votum Kommissionspräsidentin Schwarz-Sommer, Tagblatt des Grossen Rates

2012, S. 269; vgl. auch Votum Mentha, S. 274) bzw. dass die Gemeinden keine Kosten mehr tragen sollen, weil sie im Kindes- und Erwachsenenschutz auch über keine Entscheidbefugnisse mehr verfügen (Voten Messerli und Kneubühler, Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 270 u. 272 f.; vgl. auch Votum Feller, S. 274). Der Grosse Rat entschied sich schliesslich mit grossem Mehr für den Antrag der Kommission und verabschiedete das Gesetz mit dem heutigen Art. 22 Abs. 3 KESG (Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 277 und 280).

**3.3.3** Aus dem Verlauf der parlamentarischen Beratung ergibt sich, dass der Grosse Rat von einer rein kantonalen Finanzierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes ohne Beteiligung der Gemeinden ausging. Welches Verständnis der Kosten er Art. 22 Abs. 3 KESG genau zugrunde legte bzw. ob und inwieweit er dem Regierungsrat in Art. 22 Abs. 4 KESG bezüglich der Abgeltung einen Regelungsspielraum überlassen wollte, lässt sich den Materialien indes nicht eindeutig entnehmen. Vor dem Hintergrund des (angepassten) Antrags des Regierungsrats bezogen sich die Voten in der zweiten Lesung des KESG vorab auf die Frage, ob der Kanton alle gemäss Art. 22 Abs. 2 KESG den Gemeinden übertragenen Aufgaben abzugelten habe oder nur jene nach Bst. b und c; zum Gehalt des Kostenbegriffs mussten sich die Ratsmitglieder dabei nicht explizit äussern. So ergibt sich aus den Voten nicht zwingend, dass Art. 22 Abs. 3 KESG die Abgeltung sämtlicher Kosten der Gemeinden durch den Kanton vorschreiben soll. Andererseits fehlen aber auch Hinweise dafür, dass der Regierungsrat im Rahmen der von ihm zu erlassenden Regelung gewisse Teile der Gesamtkosten von der Abgeltung ausnehmen dürfte. Letztlich legt die Entstehungsgeschichte der Bestimmung doch nahe, dass der Gesetzgeber alle direkt bei den Gemeinden entstehenden Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz auf den Kanton überwälzen wollte. Angesichts des regierungsrätlichen Widerstands gegen eine ausschliesslich kantonale Finanzierung und des zähen Ringens um die Formulierung von Art. 22 Abs. 3 KESG im Parlament deutet nichts darauf hin, dass dem Regierungsrat bezüglich der Abgeltung von gewissen Teilen der Kosten ein Regelungsspielraum belassen werden sollte. Eine Delegation entsprechender Kompetenzen an die Exekutive hätte in der parlamentarischen Beratung zur Sprache kommen und in einer Anpassung des Wortlauts von

Art. 22 Abs. 3 oder 4 KESG Niederschlag finden müssen. Das historische Auslegungselement deutet deshalb ebenfalls darauf hin, dass mit den Kosten gemäss Art. 22 Abs. 3 KESG die vollen den Gemeinden entstehenden Kosten gemeint sind, ohne dass der Regierungsrat gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 22 Abs. 4 KESG Einschränkungen bestimmen könnte.

**3.4** Das systematische Auslegungselement fragt danach, wie eine Norm in ihrem Gesamtkontext zu verstehen ist.

**3.4.1** Art. 22 KESG trägt die Überschrift «Kommunale Dienste». Sein Abs. 1 hält fest, dass die KESB mit den Sozial- und Abklärungsdiensten sowie den Berufsbeistandschaften zusammenarbeiten. Abs. 2 bestimmt, dass die kommunalen Dienste auf Anordnung der KESB Sachverhaltsabklärungen vornehmen, Beistandschaften führen und andere Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes vollziehen müssen. Der Artikel ist Teil des 5. Titels «Zusammenarbeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit Verwaltungsstellen und Trägern öffentlicher Aufgaben». Dessen übrige Bestimmungen regeln die Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern, der Polizei, weiteren Personen und Stellen sowie Privaten (Art. 23-26 KESG). Art. 24-26 KESG enthalten jedoch keine Regelung über die Tragung allfälliger Kosten, weswegen aus ihnen für die vorliegend interessierende Auslegungsfrage nichts abgeleitet werden kann.

**3.4.2** Die vom Regierungsrat gestützt auf Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG erlassene Regelung der Abgeltung kommunaler Dienste im Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV) lehnt sich an die Abgeltung der Kosten der Sozialdienste nach der Sozialhilfegesetzgebung an (Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat zur ZAV, S. 1, einsehbar unter <<http://www.rr.be.ch>>, Rubriken «Schnellzugriffe/Suche nach Beschlüssen», RRB Nr. 1374/2012 vom 19.9.2012; vgl. Art. 34 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111]). Diese fusst auf Gesetzesstufe im SHG auf folgender Regelung:

**Art. 80 Aufwand der Gemeinden**

1. Grundsatz

Lastenausgleichsberechtigt sind folgende Aufwendungen der Gemeinden:

[...]

- b die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fach- und Administrativpersonal der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Aufgaben gemäss der besonderen Gesetzgebung,

[...]

Während Art. 22 Abs. 3 KESG bloss ganz allgemein von abzugeltenden Kosten spricht, wird der Umfang der zu berücksichtigenden Kosten im Sozialhilferecht bereits auf Gesetzesstufe konkret umschrieben. Zudem handelt es sich bei der Sozialhilfe unstrittig um eine Verbundaufgabe, welche von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert wird (Art. 11 SHG; Vortrag des Regierungsrates zum SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16, S. 6 ff.; Coullery/Meyer, Gesundheits- und Sozialhilferecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 735, N. 141), während der Kindes- und Erwachsenenschutz heute eine Kantonsaufgabe ist (Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 270 [Votum Messerli], S. 272 [Votum Kneubühler], S. 273 [Votum Antener] und S. 274 [Votum Mentha]; vgl. auch Ueli Friederich, Gemeinderecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 211, N. 167). Demzufolge fällt nur die Sozialhilfe in den Anwendungsbereich des Lastenausgleichs (Art. 22 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAG; BSG 631.1]), nicht aber die Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz. Aufgrund der stark unterschiedlichen Konzeption der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und der anderen Natur der Aufgabe scheint es nicht angezeigt, die gemäss Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG vom Kanton abzugeltenden kommunalen Kosten gleich zu verstehen wie die Umschreibung der lastenausgleichsberechtigten kommunalen Aufwendungen im Bereich der Sozialhilfe. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass die Regelung von Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG eine andere Bedeutung hat als jene von Art. 80 Bst. b SHG. Dies legt den Schluss nahe, dass der Umfang der Kostenabgeltung des Kantons nach Art. 22 Abs. 3 KESG ein anderer bzw. grösser ist als die konkret umschriebene Kostenübernahme nach Art. 80 Bst. b SHG.

**3.4.3** Schliesslich ist im Rahmen der systematischen Auslegung noch ein Blick auf das übergeordnete Recht zu werfen. Art. 43a der Bundesverfassung (BV; SR 101) stellt für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben unter anderem den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz auf (Abs. 2 und 3). Dieser auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen anwendbare Grundsatz muss gemäss Art. 3 der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV; BSG 632.1-1) sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis beachtet werden (vgl. BGer 2C\_902/2012 vom 5.5.2013, E. 3.4; Nuspliger/Mäder, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl. 2012, S. 159). Er besagt, dass Nutzniessende, Kostenträgende und Entscheidungsträgende jeweils dieselbe staatliche Einheit sein soll (Schweizer/Müller, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 43a N. 14). Vorliegend von Interesse ist die Finanzierungsverantwortung, wonach die Entscheidungs- und Finanzierungsebene deckungsgleich zu sein haben (Botschaft des Bundesrats zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen [NFA], in Bundesblatt 2002 S. 2291 ff., 2306). Dies wird etwa auch mit der Aussage «Wer bestellt, zahlt» umschrieben und bedeutet, dass kantonale Aufgaben durch den Kanton und kommunale Aufgaben durch die Gemeinden zu finanzieren sind (Ueli Friederich, a.a.O., S. 211, N. 166). Beim Kindes- und Erwachsenenschutz handelt es sich heute um eine rein kantonale Aufgabe, bei welcher alle Entscheidungsträger Teil des Kantons sind (vgl. vorne E. 3.4.3). Werden Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG im Licht des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz ausgelegt, so ist der Kanton für die gesamte Finanzierung dieses Bereichs bzw. zur Übernahme aller hierfür anfallenden Kosten zuständig.

**3.5** Aus teleologischer Sicht lässt sich Folgendes ergänzen: Nahezu alle Befürworter des obsiegenden Antrags der Kommission zu Art. 22 Abs. 3 KESG haben unter anderem mit dem Ausspruch «Wer befiehlt, zahlt» argumentiert (Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 266 [Votum Kommissionspräsidentin Schwarz-Sommer], S. 270 [Votum Messerli] und S. 274 [Votum Mentha]) und damit sinngemäss auf den Grundsatz der fis-

kalischen Äquivalenz verwiesen (vgl. E. 3.4.4 hiavor). Somit bezweckt die strittige Bestimmung, diesen Grundsatz – soweit möglich – zu verwirklichen. Sinn und Zweck der Regelung decken sich also mit dem Ergebnis des historischen und des systematischen Auslegungselements.

**3.6** 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 Erwachsenenschutzes vorschreibt. Anhaltspunkte dafür, dass gewisse Teile der Kosten den Gemeinden überbunden bleiben können oder dem Regierungsrat diesbezüglich ein Regelungsspielraum zusteht, lassen sich keine finden.

#### **4.**

Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Auslegung von Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG ist nachfolgend zu prüfen, ob die vom SOA und der Vorinstanz unstreitig korrekt angewandten Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV gesetzeskonform sind.

**4.1** Diese Verordnungsbestimmungen sehen vor, dass der Kanton den Gemeinden Pauschalen an ihre Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des zum Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Personals ausrichtet, deren Höhe sich nach Art. 34 und 40 SHV richtet. Die Zahl der für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts benötigten Fach- und Administrativpersonalstellen wird dabei jährlich für jeden kommunalen Dienst vom SOA festgelegt (Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV). Eine Abgeltung der weiteren Kosten, die im Rahmen des Vollzugs des KESG anfallen, aber keinen Personalaufwand darstellen, wird durch diese Regelung implizit ausgeschlossen.

**4.2** Die Vorinstanz führte aus, Art. 22 Abs. 4 KESG schreibe keine Abgeltung von Vollkosten vor, sondern räume dem Regierungsrat ein Ermessen ein. Beim Erlass von Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV habe er dieses korrekt ausgeübt, weswegen die Verordnungsbestimmungen gesetzeskonform seien (angefochtener Entscheid, E. 2.5.3 f.). – Die Gemeinde wendet ein, dass den Gemeinden gemäss Art. 22 Abs. 3 KESG die vollen Kosten ab-

zugelten seien. Zwar sei eine Pauschalisierung zulässig, aber gemäss den strittigen Verordnungsbestimmungen seien nur die Besoldungs- und Weiterbildungskosten, nicht aber Leitungskosten, Mietzinse, Kosten für Informatik und weitere Aufwendungen abzugelten. Deswegen seien Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV gesetzeswidrig (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Rz. 11 und 42 ff.).

**4.3** Diese Vorbringen der Gemeinde sind zutreffend: Die Auslegung von Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG hat gezeigt, dass dem Regierungsrat keine Kompetenzen delegiert wurden, die wesentlich über eine Ausführung des Gesetzes im Sinn von Art. 90 Bst. d KV und Art. 75 KESG hinausgehen würden. Soweit dem Regierungsrat bei der Regelung der Einzelheiten der Abgeltung der kommunalen Dienste ein «Ermessen» bzw. eine Befugnis zukommen sollte, auch gesetzesergänzende oder gesetzesvertretende Bestimmungen zu erlassen (vorne E. 3.2.2), müssten sich solche jedenfalls innerhalb der Vorgaben des Gesetzgebers bewegen (zu den Voraussetzungen für eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vgl. sodann Art. 69 Abs. 4 KV). Nach dem Gesagten hat dieser den Kanton verpflichtet, den Gemeinden deren gesamte Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz zu erstatten. Deshalb verstösst die Regelung von Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV gegen Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG, soweit sie lediglich die Besoldungs- und Weiterbildungskosten abgilt und eine Übernahme der weiteren Verwaltungsaufwendungen der Gemeinden ausschliesst. Zu prüfen bleibt, ob dieser Verstoss der streitbetroffenen Regelung gegen übergeordnetes Recht zur Gutheissung der gestellten Anträge führt.

## **5.**

Die Gemeinde beantragt, den Kanton zu verpflichten, ihre Dienste im Kindes- und Erwachsenenschutz für das Jahr 2013 mit insgesamt Fr. 3'191'972.25 zu entschädigen (Hauptantrag) bzw. gerichtlich einen Betrag festzulegen, der «in unmittelbarer Nähe der Vollkosten» liegt (Eventualantrag).

**5.1** Gemäss Verfügung vom 31. Mai 2014 wurde der Gemeinde für «Besoldungskosten Sozialdienste KES» Fr. 2'445'972.25 zugesprochen (act. 3A pag. 12; vorne Bst. A). Es ist unbestritten, dass diese Summe lediglich die Besoldungs- und Weiterbildungskosten im Sinn von Art. 7 Bst. a ZAV, nicht aber die weiteren Verwaltungskosten (insb. Infrastrukturkosten, allgemeiner Sachaufwand) umfasst. Der angefochtene Entscheid, welcher diesen Betrag bestätigt, verstösst somit gegen Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG. Nach dem Gesagten stützt er sich auf gesetzeswidriges Ordnungsrecht und ist aufzuheben.

**5.2** Hebt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid oder die angefochtene Verfügung auf, so urteilt es in der Sache oder weist die Akten zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück (Art. 84 Abs. 1 VRPG). Vorliegend ist es nicht Sache des Verwaltungsgerichts, anstelle des Ordnungsgebers eine neue gesetzmässige Regelung der Abgeltung kommunaler Dienste im Kindes- und Erwachsenenschutz aufzustellen. Ebenso wenig ist angezeigt, dass das Verwaltungsgericht in Unkenntnis dieser zu erlassenden Regelung die der Gemeinde für das Jahr 2013 zustehende Abgeltung bestimmt und die hierfür wohl erforderlichen ergänzenden Erhebungen selber vornimmt. Die Sache ist vielmehr zu neuem Entscheid an das SOA als zuständige Fachbehörde zurückzuweisen. Soweit die Gemeinde die betragsmässige Festlegung der Abgeltung durch das Verwaltungsgericht beantragt, ist die Beschwerde folglich abzuweisen.

## **6.**

Zusammenfassend erweisen sich Art. 7 Bst. a und Art. 8 ZAV als gesetzeswidrig und sind nicht anzuwenden. Da der gestützt auf diese Regelung zugesprochene Betrag nicht die gesamten Aufwendungen der EG Köniz im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes für das Jahr 2013 abgilt, ist der angefochtene Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

## 7.

**7.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Gemeinde mit ihrem Rechtsbegehren nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1; Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015). Demnach ist die Gemeinde für die Kostenverlegung als gänzlich obsiegend zu betrachten und sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzpflichtige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**7.2** Die vorinstanzlichen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen.

### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

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. Zu eröffnen:

- der Einwohnergemeinde Köniz
- der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
- dem Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons  
Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

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