

100.2020.319U publiziert in BVR 2021 S. 441
BUC/SBE/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 21. Juni 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Streun

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch die Leiterin des
Rechtsdiensts des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz,
Predigergasse 10, Postfach, 3001 Bern

Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern

handelnd durch die Direktion für Inneres und Justiz, Münsterergasse 2,
Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Abgeltung der Aufwendungen im Bereich Kindes- und
Erwachsenenschutz 2019 (Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz
des Kantons Bern vom 13. Juli 2020; 2019.JGK.3946)



Sachverhalt:

A.

Die Gemeinden arbeiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (KES) in verschiedener Hinsicht mit den (kantonalen) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zusammen. Hierfür werden sie vom Kanton entschädigt. Mit Urteil vom 2. Dezember 2016 (VGE 2015/160) hiess das Verwaltungsgericht eine Beschwerde der Einwohnergemeinde (EG) Köniz betreffend die Abgeltung der Leistungen der Gemeinden in diesem Bereich dahingehend gut, dass es den Entscheid der damaligen Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF; heute Gesundheits- Sozial- und Integrationsdirektion [GSI]) aufhob und die Sache zu neuem Entscheid an das damalige (kantonale) Sozialamt (heute: Amt für Integration und Soziales [AIS]) zurückwies. Es erwog, die Entschädigungen seien so festzulegen, dass sämtliche Kosten der Gemeinden abgegolten werden. Der Regierungsrat des Kantons Bern erhöhte daraufhin die zwischenzeitlich eingeführten Fallpauschalen. Anhand dieser erhöhten Beträge legte das kantonale Jugendamt (KJA) mit Verfügung vom 30. April 2019 die entsprechende Entschädigung der EG Bern für das Jahr 2019 auf Fr. 9'029'023.50 fest.

B.

Gegen diese Verfügung gelangte die EG Bern am 29. Mai 2019 an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK; heute: Direktion für Inneres und Justiz [DIJ]). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 13. Juli 2020 ab.

C.

Dagegen hat die EG Bern am 13. August 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das KJA sei anzuweisen, ihr die vollen Kosten für die Aufwendungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Kindes- und

Erwachsenenschutzbehörden im Jahr 2019 von Fr. 10'633'394.-- abzugel-
ten. Eventuell sei die Sache zur Festsetzung einer gesetzeskonformen Ent-
schädigung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 3. September 2020 beantragt die DIJ namens
des Kantons Bern die Abweisung der Beschwerde.

Am 23. Dezember 2020 hat sich die EG Bern erneut zur Sache geäußert
und ein Beweismittel eingereicht. Der Aufforderung des Instruktionsrichters
zur Stellungnahme ist die DIJ mit Eingabe vom 24. Februar 2021 nachge-
kommen. Zu dieser Eingabe hat die EG Bern am 9. März 2021 Stellung ge-
nommen. Dazu hat sich die DIJ mit Eingabe vom 1. April 2021 erneut geäuß-
ert und weitere Unterlagen eingereicht. Mit Stellungnahme vom 8. April
2021 hält die EG Bern an ihren Anträgen und bisherigen Ausführungen fest.

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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten
(Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf
Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG; vgl. auch hinten E. 4.4).

2.

Umstritten ist die Höhe der Abgeltung für die Aufwendungen, welche die EG Bern im Jahr 2019 im Rahmen der Zusammenarbeit mit den KESB getätigt hat.

2.1 Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316) werden die Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Bern von einer burgerlichen und elf kantonalen KESB erfüllt (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 KESG). Die zuständigen Dienste der kommunalen Behörden arbeiten in verschiedener Hinsicht mit den (kantonalen) KESB zusammen. So nehmen sie auf deren Anordnung u.a. Sachverhaltsabklärungen vor, führen Beistandschaften und Vormundschaften und vollziehen andere Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 KESG). Nach Art. 22 Abs. 3 KESG gilt der Kanton den Gemeinden die ihnen im Rahmen der Tätigkeiten nach Art. 22 Abs. 2 KESG anfallenden Kosten ab. Näheres zu dieser Abgeltung regelt die Verordnung vom 19. September 2012 über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den KESB und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV; BSG 213.318). Die ursprüngliche Fassung dieser Verordnung sah eine Abgeltung der Gemeinden entsprechend der Regelungen zu den im Lastenausgleich anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen im Bereich der Sozialhilfe vor, d.h. mittels Pauschalbeträgen pro Fach- und Administrativpersonalstelle bzw. pro privater Beistand (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b i.V.m. Art. 8 Abs. 1 ZAV in der ursprünglichen Fassung [BAG 12-078], nachfolgend: ZAV 2012; VGE 2015/160 vom 2.12.2016 E. 3.4.2 und 4.1). Demnach wurden den Gemeinden lediglich die Besoldungs- und Weiterbildungskosten entschädigt, während die Abgeltung des weiteren Verwaltungsaufwands (insb. Infrastrukturkosten, allgemeiner Sachaufwand) durch die ZAV 2012 nicht vorgesehen war. Am 19. Oktober 2016 wurde die ZAV per 1. Januar 2017 dahingehend geändert, dass der Aufwand den Gemeinden nicht mehr (indirekt) mittels Finanzierung von Stellen, sondern unmittelbar durch die Ausrichtung von Pauschalen pro Auftrag bzw. Fall abgegolten wird. Es erfolgte mithin ein Systemwechsel von der pauschalen Abgeltung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Personals hin zur

Abgeltung mittels Fallpauschalen je Aufgabenkategorie (vgl. Art. 7 Abs. 1 ZAV in der Fassung vom 19.10.2016 [BAG 16-062], nachfolgend: ZAV 2016). Für die Bemessung der Fallpauschalen wurde von den um 10 % reduzierten Stundenansätzen nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21) ausgegangen (Fr. 108.-- statt Fr. 120.-- [Sachbearbeitung] bzw. Fr. 81.-- statt Fr. 90.-- [Administration]). Dem lag die Annahme zugrunde, dass der Kanton die Infrastrukturkosten der Gemeinden nicht zu entschädigen habe (vgl. Vortrag der JGK zur Änderung der ZAV vom 19.10.2016, S. 1 ff., 4 f., einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Kindes- und Erwachsenenschutz/Behördlicher Kinderschutz/Abgeltung der Gemeinden im KES-Bereich [ZAV]»), nachfolgend: Vortrag Änderung ZAV 2016). Für den Vollzug der Abgeltung war bis Ende Dezember 2016 das Sozialamt (heute: AIS) der damaligen GEF (heute: GSI) zuständig (vgl. Art. 8 ff. ZAV 2012). Mit der ZAV-Revision per Anfang 2017 ist diese Zuständigkeit auf das KJA bzw. die DIJ übergegangen (vgl. Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 f. ZAV 2016).

2.2 Gegen die Abgeltung gestützt auf Art. 7 f. ZAV 2012 beschritten mehrere Gemeinden den Rechtsweg, da sie es für unzulässig erachteten, dass den Gemeinden einzig die Besoldungs- und Weiterbildungskosten, nicht aber die weiteren Aufwendungen entschädigt wurden. Das Verwaltungsgericht entschied mit Urteil vom 2. Dezember 2016, dass Art. 22 Abs. 3 KESG den Kanton verpflichte, die gesamten Aufwendungen der Gemeinden für den Kindes- und Erwachsenenschutz zu entschädigen bzw. sämtliche diesbezüglichen Kosten zu übernehmen. Soweit Art. 7 und 8 ZAV 2012 lediglich die Abgeltung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten vorsehen und eine Übernahme der weiteren Verwaltungsaufwendungen der Gemeinden ausschliessen (insb. Infrastrukturkosten, allgemeiner Sachaufwand), seien sie mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar (VGE 2015/160 vom 2.12.2016 E. 3 und 4). Vor diesem Hintergrund beschloss der Regierungsrat am 18. Oktober 2017 eine vorläufig letzte Änderung der ZAV (BAG 17-051), mit der er auf den 1. Januar 2018 die Fallpauschalen erhöhte (vgl. vorne Bst. A). So wurden etwa die allgemeinen Pauschalen pro Auftrag im Bereich des Kindes- bzw. Erwachsenenschutzes (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b ZAV) von Fr. 2'646.-- auf Fr. 2'940.-- bzw. von Fr. 1'053.-- auf Fr. 1'170.-- angeho-

ben und jene für die Mandatsführung (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d ZAV 2017) von Fr. 3'105.-- auf Fr. 3'450.-- bzw. von Fr. 2'862.-- auf Fr. 3'180.-- erhöht. Damit sollte die bei der vorherigen Änderung der ZAV vorgenommene Kürzung der den Pauschalen zugrundeliegenden Stundenansätze (vorne E. 2.1) rückgängig gemacht und die Pauschalen als Vollkostentarife ausgestaltet werden (vgl. Vortrag der JGK zur Änderung der ZAV vom 18.10.2017, S. 1 f., einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Kindes- und Erwachsenenschutz/Behördlicher Kinderschutz/Abgeltung der Gemeinden im KES-Bereich [ZAV]», nachfolgend: Vortrag Änderung ZAV 2017). Um dem vorerwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2016 umgehend Nachachtung zu verschaffen, setzte das seit dem 1. Januar 2017 zur Festlegung der Abgeltung zuständige KJA bereits die Abgeltungen für das laufende Jahr nach Massgabe der erhöhten Pauschalen fest, obschon bis Ende 2017 noch die ZAV 2016 galt (vgl. Stellungnahme DJI vom 24.2.2021, S. 2; Verfügung KJA vom 6.6.2017 betreffend Abgeltung KES 2017, unpag. Vorakten KJA [act. 3A1]).

3.

3.1 Mit Verfügung vom 30. April 2019 hat das KJA die Abgeltung der EG Bern für die dieser im Rahmen der Zusammenarbeit mit den KESB im Jahr 2019 angefallenen Aufwendungen auf Fr. 9'029'023.50 bestimmt (unpag. Vorakten KJA [act. 3A1]). Die Gemeinde behauptet nicht, das KJA habe die für die Festlegung der Abgeltung massgeblichen Verordnungsbestimmungen falsch angewendet. Sie ist aber der Auffassung, dass die Fallpauschalen nach Art. 7 ZAV mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar seien. Nicht mehr bestritten ist die Art und Weise der Anpassung der Pauschalen an das Lohnsummenwachstum. Es bleibt somit die kritisierte Regelung der ZAV auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen. – Art. 66 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) berechtigt und verpflichtet die Justizbehörden, die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden kantonalen Erlasse auf ihre Rechts- und Verfassungskonformität zu überprüfen (sog. konkrete Normenkontrolle). Ergibt die vorfrageweise Prüfung, dass die fraglichen kantonalen Erlasse höherrangigem Recht widersprechen, sind sie nicht anzuwenden und der gestützt auf sie ergangene Entscheid (Anwen-

dungsakt) ist aufzuheben (BVR 2018 S. 289 E. 4.4, 2014 S. 535 E. 2.1, 2014 S. 14 E. 3.1; vgl. auch BGE 140 II 194 E. 5.8; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 48 ff.).

3.2 Nach Ansicht des Kantons sind die in Art. 7 ZAV vorgesehenen Fallpauschalen gesetzeskonform und stehen namentlich in Einklang mit Art. 22 KESG. Zur Begründung führt die DIJ zusammenfassend aus, beim Kindes- und Erwachsenenschutz handle es sich um eine Aufgabe des Kantons. Damit liege es auch in dessen Verantwortung zu bestimmen, mit welchem finanziellen Aufwand er diese erfüllen wolle. Dies gelte ebenfalls, soweit Dritte für die Aufgabenerfüllung beigezogen würden. Werde die Entschädigung, wie in Art. 7 Abs. 1 ZAV, anhand von Fallpauschalen bestimmt, seien diese so festzusetzen, dass die Leistungen in genügender fachlicher Qualität kostendeckend erbracht werden könnten. Die Bemessung der Fallpauschalen habe anhand objektiver Kriterien zu erfolgen, wobei weder die Arbeitsorganisation noch die Effektivität des Ressourceneinsatzes einzelner Gemeinden bindend sein könnten. Art. 7 Abs. 1 ZAV stehe nicht bereits dann im Widerspruch zum KESG, wenn die gestützt darauf bemessene Abgeltung bei gewissen Gemeinden deren Aufwendungen nicht vollständig decke. Anders verhalte es sich allenfalls, wenn es die Pauschalen auch bei einer «geeigneten Arbeitsorganisation und einem entsprechenden Ressourceneinsatz» der Gemeinden nicht mehr erlaubten, dass diese die geforderten Dienstleistungen in genügender Qualität erbringen (vgl. angefochtener Entscheid E. 3.4). Davon sei indes auch mit Blick auf die EG Bern nicht auszugehen. Die Pauschalen stützten sich u.a. auf ein externes Gutachten, welches seinerseits auf in der Praxis erhobenen Datensätzen, auf Empfehlungen von Fachorganisationen sowie auf nachvollziehbaren Schätzungen beruhe. Grundsätzlich nicht zu beanstanden sei, dass die Pauschalen anhand der Tarife der kantonalen Gebührenverordnung festgesetzt worden seien, zumal diese Tarife auf die Deckung der effektiven Kosten für die von der kantonalen Verwaltung erbrachten Dienstleistungen ausgelegt seien (E. 4.1, 4.2.1). Eine isolierte Betrachtung der Infrastrukturkosten – wie sie die EG Bern vornehme – erweise sich wegen der Zusammenhänge zwischen Personalbestand und Infrastrukturkosten nicht als aussagekräftig (E. 4.2.2). Insgesamt vermöge die EG Bern nicht aufzuzeigen, dass es mit den vorgegebenen Fallpauschalen nicht möglich sei, die geforderten Leistungen in

genügender Qualität – kostendeckend finanziert durch die Abgeltungen – zu erbringen (E. 4.3). Daran ändere nichts, dass sich zunächst eine Mehrzahl der Gemeinden gegen die Abgeltung nach Massgabe des neuen Systems zur Wehr gesetzt habe. Unerheblich sei weiter, dass der Kanton Bern der EG Köniz betreffend die Jahre 2013 bis 2016 eine Nachzahlung ausgerichtet habe, da die Abgeltung in diesen Jahren auf anderen Grundlagen beruhte (vgl. Stellungnahme DJI vom 24.2.2021, S. 2 f.).

3.3 Die EG Bern erachtet die ihr gestützt auf Art. 7 Abs. 1 ZAV ausgerichtete Abgeltung für ungenügend und mit Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG nicht vereinbar. Zwar hält sie eine Abgeltung nach Pauschalen resp. Normkosten grundsätzlich für zulässig. Eine solche müsse aber anhand objektiver und sachlicher Grundlagen ermittelt werden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 7 ff., 11 ff.). Das gesetzliche Abgeltungssystem schliesse eine finanzielle Steuerung der Aufgabenerfüllung aus. Indem der Regierungsrat die Pauschalen absichtlich sehr tief angesetzt habe, überschreite er den von der gesetzlichen Delegationsnorm vorgegebenen Rahmen. Die Pauschalen hätten sich an den effektiven Kosten der Gemeinden zu orientieren und dürften nicht so tief bemessen sein, dass die Gemeinden die geforderten Leistungen nicht in genügender Qualität zu erbringen vermöchten (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 9 ff.). Dass die Pauschalen die effektiven Kosten nicht vollumfänglich deckten, zeige sich daran, dass sie bei vielen Gemeinden, insbesondere Biel, Köniz und Thun, nicht annähernd zur Deckung des tatsächlichen Aufwands ausreichten (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 12 f.). Die Ansätze der kantonalen Gebührenverordnung, auf denen die Pauschalen beruhten, seien zur Festlegung der Abgeltung nicht geeignet, da sie dem Kostendeckungsprinzip unterlägen. Dieses Prinzip begrenze die Gebühren nur nach oben, gewährleiste aber keinen minimalen Kostendeckungsgrad. Zudem trügen die gewählten Ansätze den besonderen Anforderungen des Kinds- und Erwachsenenschutzes nicht Rechnung. So gebe es in diesem Bereich überdurchschnittlich viele Teilzeitarbeitende, was sich in höheren Infrastrukturkosten niederschlage. Weiter sei es nur sehr bedingt möglich, die Fallbelastung pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter zu erhöhen. Insgesamt habe sie einen nicht abgegoltenen Betrag von jährlich rund Fr. 800'000.-- zu tragen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 14 ff.). Der Kanton habe sich gegenüber der EG Köniz für die Jahre 2013 bis 2016 zu einer Nachzahlung

bereit erklärt, was als Indiz dafür zu werten sei, dass die Pauschalen zu tief bemessen seien, zumal die vom Kanton angebotene Nachzahlung den Betrag der rückgängig gemachten Kürzung übersteige. Es sei bezeichnend, dass die DIJ das (bei ihr schon länger hängige) Verfahren betreffend die Abgeltung 2016/2017 sistiert und stattdessen die Abgeltung für das Jahr 2019 als «Pilotfall» bzw. «Musterprozess» weitergeführt habe. Der Kanton versuche so, die Zusammenhänge zwischen den Abgeltungen der Jahre 2013 bis 2016 und der hier strittigen Abgeltung zu verschleiern (vgl. Eingaben vom 23.12.2020 und 9.3.2021).

4.

4.1 Der Kanton hat den Gemeinden die im Rahmen der Tätigkeiten nach Art. 22 Abs. 2 KESG anfallenden Kosten abzugelten (Art. 22 Abs. 3 KESG). Die konkrete Ausgestaltung dieser Abgeltung wird im Gesetz nicht näher geregelt, sondern an den Regierungsrat delegiert (vgl. Art. 22 Abs. 4 KESG). Das Verwaltungsgericht ist zum Schluss gelangt, dass – 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 – sich solche jedenfalls innerhalb der Vorgaben des Gesetzgebers bewegen müssen. Diesen Rahmen sah es durch die ZAV 2012 als verletzt, weil diese einzig die Abgeltung der Personalkosten vorsah und die weiteren im Rahmen des Vollzugs des KESG anfallenden Kosten ausschloss (VGE 2015/160 vom 2.12.2016 E. 3.2, 3.6, 4.1 und 4.3; vgl. vorne E. 2.3). Nicht zu befassen hatte sich das Verwaltungsgericht im betreffenden Verfahren mit der Frage, wie die abgeltungsberechtigten Kosten festzulegen sind. Insoweit wird von der EG Bern nicht in Abrede gestellt, dass Art. 22 Abs. 3 KESG grundsätzlich eine Abgeltung nach Durchschnitts- oder Normkosten erlaubt und nicht jeder Gemeinde die effektiven Kosten zu erstatten sind. Sie erachtet das in Art. 7 Abs. 1 ZAV vorgesehene Pauschalabgeltungssystem aber darum als unzulässig, weil die zu leistende Abgeltung bewusst tief angesetzt worden sei, um sie im Sinn einer Obergrenze zu beschränken.

4.2 Beim Kindes- und Erwachsenenschutz handelt es sich heute um eine rein kantonale Aufgabe, bei welcher alle Entscheidungsträger Teil des Kantons sind (vgl. vorne E. 2.1; VGE 2015/160 vom 2.12.2016 E. 3.3.2 und 3.4.2). Mit der Aufgabenübertragung ist dem Kanton auch die diesbezügliche Finanzierungsverantwortung zugewiesen worden (vgl. Ueli Friederich, in Müller/Feller [Hrsg.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2021, S. 223 ff. Rz. 166 ff.). Indem Kosten- und Entscheidungsträger derselben staatlichen Ebene angehören, wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verwirklicht (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV; vgl. zu dessen sinngemässer Geltung im innerkantonalen Verhältnis 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; Giovanni Biaggini, *BV-Kommentar*, 2. Aufl. 2017, Art. 43a N. 6). Nach diesem Grundsatz soll jene staatliche Ebene, welche die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung trägt, auch für deren Finanzierung zuständig sein (VGE 2015/160 vom 2.12.2016 E. 3.4.3). Weiter ergibt sich daraus, dass jenes Gemeinwesen, welches die Kosten einer bestimmten staatlichen Leistung trägt, auch darüber entscheidet, wie die entsprechende Aufgabe auszuführen ist (Grundsatz der Konnexität; vgl. Lienhard/Mächler/Zielniewicz, *Öffentliches Finanzrecht*, 2017, S. 23 f.; Schweizer/Müller, in *St. Galler Kommentar zur BV*, 3. Aufl. 2014, Art. 43a N. 4; Markus Reich, in *Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, Rz. 13 ff.).

4.3 Als Träger der Finanzverantwortung ist der Kanton den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und Aufgabenerfüllung verpflichtet (Art. 101 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 3 Abs. 5 Bst. b des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLG; BSG 620.0]; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 [StBG; BSG 641.1]). Diese Vorgabe des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes ist auch bei der Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu beachten und wird in Art. 23 Abs. 1 KESG ausdrücklich angesprochen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat diese Grundsätze mit einer zwar differenzierten, aber pauschalen Ausgestaltung der Abgeltung zu verwirklichen sucht, damit die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben möglichst effektiv und effizient erfüllen (vgl. auch Art. 63 des Gemeindege-

setzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11], wonach die Gemeinden die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung laufend zu überprüfen haben). Allein in der generell-abstrakten Festlegung von Pauschalen ist kein Widerspruch zu Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG zu erkennen, fehlen doch Anhaltspunkte dafür, dass mit der Delegationsnorm von Art. 22 Abs. 4 KESG – in Abweichung zu den angeführten finanzverfassungsrechtlichen Prinzipien – eine Kompetenz zur Kostensteuerung ausgeschlossen werden sollte. Damit missachtet, wie die DIJ grundsätzlich zutreffend erwogen hat, die Abgeltungsregelung nach Art. 7 Abs. 1 ZAV die gesetzliche Vorgabe zur Abgeltung sämtlicher Kosten nicht bereits dann, wenn die entstandenen Kosten bei gewissen Gemeinden in gewissen Jahren nicht vollständig gedeckt werden, sondern erst, wenn es auch bei geeigneter Arbeitsorganisation und entsprechendem Ressourceneinsatz nicht möglich ist, die geforderten Leistungen in genügender Qualität – kostendeckend finanziert durch die Abgeltungen – zu erbringen.

4.4 Der Gesetzgeber hat dem Regierungsrat als Verordnungsgeber mit der relativ unbestimmten Delegationsgrundlage in Art. 22 Abs. 3 und 4 KESG bei der Regelung der Einzelheiten einen Gestaltungsspielraum eingeräumt, den das Verwaltungsgericht zu respektieren hat. Es auferlegt sich damit eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung des diesbezüglichen Verwaltungsrechts (vgl. zum Bundesrecht VGE 2009/28 vom 15.10.2009 E. 5 und 6.3.1 [bestätigt durch BGer 2C_767/2009 vom 4.10.2010]; vgl. auch BVR 2015 S. 518 E. 3.1 [betreffend Beurteilungsspielraum zur Konkretisierung offener Begriffe], 2008 S. 284 E. 5.2; BGE 144 II 454 E. 3.2 f., 143 II 87 E. 4.4, 140 II 194 E. 5.8; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 15 ff., 22 f., Art. 80 N. 13 ff., auch zum Folgenden). Nebst der Natur der Streitsache rechtfertigt die Zurücknahme der Prüfungsdichte zudem der Umstand, dass hinsichtlich der der Abgeltungsregelung von Art. 7 ZAV zu Grunde liegenden Tatsachen bereichsspezifische Schätzungen bzw. Annahmen zu treffen waren, die ihrerseits teilweise auf Erfahrungstatsachen beruhen (vgl. BVR 2014 S. 14 E. 5; vgl. auch BVR 2013 S. 331 [VGE 2011/385 vom 14.12.2012] nicht publ. E. 1.2; VGE 2013/236/237 vom 11.4.2014 E. 2.3 [je betreffend Schätzungsermessen der Steuerbehörden]; vgl. vorne E. 3.2 und hiernach E. 5.1 f.). Das KJA bzw. die DIJ steht den tatsächlichen Verhältnissen und massgeblichen Gegebenheiten näher als das Verwaltungsgericht, dem der Überblick über

die zu ordnenden Rechtsverhältnisse hinsichtlich der Abgeltung von behördlichen Dienstleistungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes abgeht.

5.

5.1 Seit dem per 2017 eingeführten Systemwechsel entschädigt der Kanton den Gemeinden den im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes anfallenden Aufwand nunmehr direkt mittels Fallpauschalen (vgl. vorne E. 2.1). Dabei werden je nach Art der übertragenen Aufgabe vom Kanton unterschiedliche Fallpauschalen ausbezahlt (Art. 7 Abs. 1 Bst. a-m ZAV). Liegen besondere Verhältnisse vor, können pro Person und Jahr ausnahmsweise zwei Pauschalen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a oder b ZAV ausgerichtet werden (Art. 7 Abs. 3 erster Satz ZAV). Grundlage der Fallpauschalen bildet der durchschnittliche Aufwand, den eine bestimmte Aufgabe verursacht (vgl. Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 1). Dabei wurde nach den Kernaufgaben der kommunalen Dienste im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Abklärungen und Führen von Beistand- und Vormundschaften) sowie – aufgrund des unterschiedlichen Zeitbedarfs – zwischen Aufgaben betreffend Minderjährige und solchen betreffend Erwachsene unterschieden. Daneben gibt es Pauschalen für einzelne Sonderaufgaben (z.B. die Beratung im Bereich der gemeinsamen Sorge und die Aufsicht im Pflegekinderbereich; vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a-m ZAV), wobei die Beratung und Unterstützung privater Beiständinnen und Beistände (PriMa) bereits nach dem früheren System pauschal abgegolten wurde, so dass insoweit keine grundsätzliche Änderung erfolgte (vgl. Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 2 f.). Den durchschnittlichen Zeitaufwand für die Erfüllung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben hat der Verordnungsgeber gestützt auf ein externes Gutachten und damit aufgrund von Erfahrungszahlen und Schätzungen bestimmt (vgl. Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 2 f., ... Consulting, Bericht Abgeltung Leistungen KESB Kanton Bern vom 26.10.2015, Vorakten DIJ [act. 3A], nachfolgend: Bericht KESB, S. 4 ff.). Es handelt sich hierbei um Werte, die – ab einem bestimmten jährlichen Mengengerüst – der durchschnittlichen Zeitbelastung pro Fall entsprechen (Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 2 f., 4 f.). Die dergestalt ermittelten Stundenzahlen wurden alsdann mit den Tarifen der

kantonalen Gebührenverordnung multipliziert, konkret: für administrative Arbeiten mit den Tarifen der Gehaltsklassen 12 bis 17 bzw. einem Stundenansatz von Fr. 90.-- und für die fachliche Arbeit mit den Tarifen der Gehaltsklassen 18 bis 23 bzw. einem Stundenansatz von Fr. 120.-- (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m Art. 4 Abs. 2 und 3 GebV). Gemäss Art. 8 Abs. 2 GebV entsprechen diese Tarife nach Zeitaufwand einer für die ganze Verwaltung geltenden durchschnittlichen vollen Kostendeckung (Vollkostentarife; vgl. Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 3).

5.2 Nicht erhärten lässt sich zunächst der Vorwurf, dass bei der Bemessung der Abgeltung der effektiv anfallende Aufwand der Gemeinden unberücksichtigt geblieben sei: Wie sich aus dem hiavor Ausgeführten ergibt, trägt die pauschale Abgeltung dem tatsächlichen Aufwand zunächst dadurch Rechnung, dass je nach Art der Aufgabe unterschiedliche Pauschalen bezahlt werden, die auf dem jeweiligen gutachterlich ermittelten durchschnittlichen Arbeitsaufwand pro Fall und Aufgabe basieren. Indem einerseits zwischen den eigentlichen Kernaufgaben und den weiteren Aufgaben und andererseits zwischen Aufgaben betreffend Minderjährige und solchen betreffend Erwachsene unterschieden wird, hat der Ordnungsgeber eine nachvollziehbare und sachlich begründete Differenzierung vorgenommen. Diese beruht ihrerseits auf nachvollziehbaren Unterscheidungen, so namentlich auf der je anteilmässigen Ausscheidung der durchschnittlichen zeitlichen Belastung der Sozialarbeit und der rein administrativen Tätigkeit. Hinzu kommt, dass ausnahmsweise eine zweite Abklärungspauschale pro Person und Jahr an die beauftragte Gemeinde ausgerichtet werden kann (vgl. Art. 7 Abs. 3 erster Satz ZAV 2017; Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 7). Sodann bestimmt sich der den Gemeinden ausbezahlte Betrag gestützt auf die effektiven Fallzahlen der letzten beiden Jahre (vgl. Art. 8 Abs. 2 ZAV). Indem die Abgeltung auf dem durchschnittlichen – nach Art der Aufgabe und Tätigkeit differenzierenden – Arbeitsaufwand sowie der entsprechenden Stundenansätze und den tatsächlichen Fallzahlen der beiden Vorjahre beruht, wird der den Gemeinden anfallende Aufwand in dem für die Abgeltung massgebenden Zeitraum hinreichend berücksichtigt. Die Beschwerdeführerin beanstandet die den Aufgaben je zugrundeliegende durchschnittliche Anzahl an Arbeitsstunden nicht näher, weshalb hierauf an dieser Stelle nicht weiter einzugehen ist (vgl. hinten E. 5.4.3 und 5.5).

5.3 Wie die Entstehung von Art. 7 ZAV zeigt, war der Systemwechsel von der indirekten Stellenfinanzierung zu einer Pauschalentschädigung sodann nicht mit Sparabsichten verbunden. Mit den Änderungen sollten die erkannten Mängel des bisherigen Systems beseitigt und «zu einer transparenten und rechtsgleichen Entschädigung der Gemeinden» übergegangen werden. Dabei wurde als Rahmenbedingung festgelegt, dass «die neuen Regelungen (mit Blick auf die letzten drei Jahre) kostenneutral» sind (Vortrag Änderung ZAV 2016 S. 2) bzw. die Gemeinden «ihre Leistungen bei gleichbleibender Qualität kostendeckend erbringen [...] können» (Vortrag Änderung ZAV 2017 S. 1, 3). Der Kanton wollte somit zwar keine Mehrkosten, umgekehrt bestehen jedoch auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Systemwechsel vom Bestreben getragen gewesen wäre, die Pauschalen absichtlich (zu) tief anzusetzen oder eine «Sparpolitik zu Lasten der Gemeinden» zu betreiben (so aber Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 9 f.). Dies zeigt sich auch daran, dass der Kanton dem Gutachten, das die ursprünglich gedachten Ansätze als zu tief kritisierte (vgl. Bericht KESB S. 9 f.), vollumfänglich gefolgt ist und dessen Empfehlungen in Bezug auf die Höhe der Pauschalen in der ZAV 2016 umgesetzt hat. Den Gemeinden sollten gesamthaft «die gleichen finanziellen Ressourcen wie früher zur Verfügung stehen» (Vortrag Änderung ZAV S. 5, auch zum Folgenden). Daran ändert nichts, dass (je nach organisatorischer Struktur einzelner kommunaler Dienste) sowohl mit möglichen «Quersubventionierungen» zwischen einzelnen Fallkategorien als auch damit gerechnet wurde, dass die Gewichtung zwischen Sozialarbeit und administrativem Aufwand möglicherweise nicht in allen kommunalen Diensten der Durchschnittsbetrachtung entspricht. Die Pauschalierung bringt es mit sich, dass, soweit die Entschädigung im konkreten Einzelfall die einer Gemeinde tatsächlich anfallenden Kosten übersteigt, der Überschuss einbehalten werden kann, umgekehrt jedoch allfällige zusätzliche Kosten selbst getragen werden müssen. Damit gibt der Kanton mit Art. 7 ZAV die Höhe der Entschädigung vor, während die Gemeinden gehalten sind, sich beim Einsatz ihrer Ressourcen daran zu orientieren (Vortrag Änderung ZAV 2017 S. 1).

5.4 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Fallpauschalen stützten sich auf die Tarife der GebV und insofern auf eine untaugliche Grundlage.

5.4.1 Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der erhobenen Abgaben die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig nicht (oder höchstens geringfügig) übersteigen (zum Ganzen BVR 2016 S. 560 E. 6.1, 2013 S. 120 E. 4.1). In diesem herkömmlichen Sinn stellt das Kostendeckungsprinzip eine Obergrenze zum Schutz der einzelnen Abgabepflichtigen dar. Es schreibt zwar nicht vor, dass die gesamten Kosten durch die erhobenen Abgaben gedeckt werden müssen (vgl. Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2017, Rz. 483 ff.); dies heisst aber nicht, dass mit den Tarifen der GebV nicht eine kostendeckende Abgeltung der Gemeinden erreicht werden kann, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.2.1). Gemäss Art. 69 Abs. 1 FLG müssen die Gebühren kostendeckend sein. Der Grundsatz der vollen Kostendeckung der Gebühren entspricht dem Ziel der Kostenorientierung der neuen Verwaltungsführung NEF 2000 (vgl. Lienhard/Engel/Schmutz, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 984 Rz. 94). Die Ansätze der GebV umfassen denn auch sämtliche anfallenden Kosten, d.h. Lohnkosten, Sozialzulagen, Raumkosten, Raumnebenkosten, übriger (Sach-)Aufwand und Leitungsanteil (vgl. Vortrag der Finanzdirektion betreffend Änderung der GebV vom 14.9.2000, S. 1 f.). Die Tarife nach Zeitaufwand der GebV führen somit – im Verbund mit den festgelegten durchschnittlichen Stundenzahlen pro Fall bzw. Aufgabenkategorie (vgl. vorne E. 5.1 f. und hinten E. 5.4.3, 5.5) – dazu, dass die Gesamtkosten gedeckt werden. Dabei erscheint es nicht sachfremd, wenn sich der Kanton bei der Bemessung der Abgeltung von der Prämisse hat leiten lassen, dass er als Leistungsbezüger prinzipiell jenen «Preis» bezahlt, den er Dritten in Rechnung stellen würde, wenn er selbst Leistungserbringer wäre.

5.4.2 Die EG Bern erachtet ein Abstellen auf die Ansätze der GebV auch deshalb für verfehlt, weil sich die Tätigkeiten der Gemeinden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes grundlegend von allgemeiner Verwaltungstätigkeit unterscheiden. Wegen der teils sehr belastenden Arbeit sei der Anteil der Teilzeitarbeitenden überdurchschnittlich hoch, was sich in höheren Infrastrukturkosten niederschlage. Weiter lasse sich die Fallbelastung nicht beliebig erhöhen, weil damit Qualitätseinbussen einhergehen würden. – Inwiefern sich der Aufwand einer Gemeinde im Bereich des Kindes- und Er-

wachsenenschutzes grundlegend von jenem einer kantonalen Verwaltungseinheit unterscheidet, ist nicht ersichtlich: Wenn die Anzahl Angestellte über jener der Vollzeitstellen liegt, mag sich dies zwar kostenmässig dahingehend auswirken, dass etwa der administrative Aufwand höher ist und zusätzliche Kosten für die Bereitstellung der mit einem Arbeitsplatz verbundenen Infrastruktur anfallen können. Diesen Mehrkosten stehen aber auch mögliche Kostenvorteile infolge höherer Arbeitsproduktivität, geringerer Krankheits- und Fehlzeiten, weniger Fluktuation und höherer Flexibilität gegenüber. Untersuchungen zeigen, dass sich allfällige höhere Kosten von Teilzeitarbeit ganz oder zumindest teilweise amortisieren können (vgl. Buchebner-Ferstl/Dörfler/Haas/Niksova, Teilzeit: eine Studie zu betrieblichen Effekten von Teilzeitbeschäftigung, 2011, S. 51 ff.; Simone Vollmer, Planung und Steuerung der Teilzeitarbeit, 2001, S. 115 ff. mit Hinweisen). Des Weiteren erscheinen die Unterschiede in der Personalstruktur als nicht genügend gross, um auf wesentliche Abweichungen bei den Kosten zu schliessen: Den Personalkennzahlen des Kantons Bern 2020 kann entnommen werden, dass 10'242 Vollzeitstellen mit 12'343 Mitarbeitenden besetzt sind (vgl. Personalkennzahlen Kanton Bern 2020, einsehbar unter: <www.fin.be.ch>, Rubriken «Personal/Anstellungsbedingungen/Personalstatistik»). Damit weist der Kanton 20,5 % mehr Angestellte als Vollzeitstellen aus. Die Beschwerdeführerin gibt an, ihre 90 Vollzeitstellen durch 114 Mitarbeitende besetzt zu haben (vgl. Beschwerde vom 29.5.2019 S. 10, Vorakten DIJ [act. 3A] pag. 5; Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 17), womit sie gegenüber dem Kanton mit 26,6 % nicht eine signifikant höhere Verhältniszahl von Angestellten zu Vollzeitstellen aufweist.

5.4.3 Auch ein Vergleich mit der Kalkulation des Verbands der bernischen Gemeinden (VBG) vom September 2015 zu den Vollkosten von Sozialdienstmitarbeitenden zeigt, dass die Pauschalen zu einer sachgerechten Entschädigung führen (vgl. Ratgeber Attraktive Arbeitgeberin Gemeinde, S. 16, einsehbar unter: <www.begem.ch>, Rubriken «Dienstleistungen/Ratgeber AAG/Make or Buy?», nachfolgend: Musterkalkulation VBG). Die Musterkalkulation VBG beziffert die durchschnittlichen jährlichen Vollkosten für Sozialarbeitende sowie für Mitarbeitende der Administration auf rund Fr. 127'000.-- bzw. Fr. 160'000.--:

Musterkalkulation Vollkosten für eine/n Mitarbeitende/n			
		Admin / Finanzen (LK 13 Stufe 30)	Sozialarbeitende (LK 19 Stufe 34)
Bruttolohn Jahreslohn Mitarbeitende		77'200.00	103'900
Anteil 13. Monatslohn			
Sozialversicherungen	18%	13'896.00	18'702.00
Brutto/Brutto p. Mt.		91'096.00	122'602.00
Weiterbildung in % Bruttolohn	4%	3'643.84	4'904.08
Administrationskosten		1'200.00	1'200.00
Arbeitsplatzkosten IT		2'400.00	2'400.00
Arbeitsplatzkosten Möbel		1'800.00	1'800.00
Büromiete, 15 m2 x CHF 240 p. J.		3'600.00	3'600.00
Bewirtschaftungskosten 15 m2 x CHF 98.90		1'473.00	1'473.00
Büromaterial / Verbrauch		1'200.00	1'200.00
Total Nebenkosten p. Jahr		15'316.84	16'577.08
Total Lohn & Nebenkosten p. Jahr		106'412.84	139'179.08
Management Führungsspanne 10 MA	12500	20'706.68	20'832.71
Total inkl. Management p. Jahr		127'119.52	160'011.79

Geht man davon aus, dass auf eine Vollzeitstelle mit einer Jahressollarbeitszeit von 2'184 Stunden abzüglich Ferien, Feiertage, Pausen, Weiterbildung, Sitzungen und Supervision jährlich rund 1'600 produktive Arbeitsstunden entfallen (vgl. Bericht KESB S. 4 ff.), erhält die EG Bern gestützt auf die der ZAV zu Grunde liegenden Tarife für eine Fachstelle Fr. 192'000.-- (1'600 x Fr. 120.--) und für eine administrative Stelle Fr. 144'000.-- (1'600 x Fr. 90.--) pro Jahr ausbezahlt. Damit besteht zu den vom VBG ausgewiesenen Vollkosten pro Vollzeitstelle und Jahr von Fr. 160'000.-- bzw. Fr. 127'000.-- eine nicht unbeachtliche Differenz von Fr. 32'000.-- bzw. Fr. 17'000.--, welche die Gemeinde (aufgerechnet) erhält. Auch wenn sich die Musterkalkulation VBG

auf die Sozialdienste bezieht, sind die dort ausgewiesenen Zahlen auch vorliegend zu beachten, darf doch davon ausgegangen werden, dass Sozialdienste eine ähnlich hohe Verhältniszahl zwischen Angestellten und Vollzeitstellen aufweisen und namentlich mit Blick auf Anliegen der Diskretion und Sicherheit ähnliche Anforderungen an die Räumlichkeiten stellen wie kommunale Dienste im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (vgl. Vortrag Änderung ZAV 2017 S. 4). Soweit die EG Bern beanstandet, dass die Zahl der produktiven Stunden, auf denen die Fallpauschalen basieren, zu hoch sei und lediglich von 1'350 produktiven Stunden pro Vollzeitstelle und Jahr ausgegangen werden könne, ist weder dargetan noch ersichtlich, wie diese doch wesentliche Abweichung zum Bericht KESB sachlich gerechtfertigt sein könnte. Selbst wenn im Übrigen auf die nicht stichhaltig geltend gemachte tiefe Anzahl von 1'350 produktiven Stunden pro Jahr abgestellt würde, erhielte die EG Bern jährlich pro Fachstelle Fr. 162'000.-- (1'350 x Fr. 120.--) bzw. pro Administrativstelle Fr. 121'500.-- (1'350 x Fr. 90.--) und damit eine Abgeltung, die sich insgesamt (d.h. über das ganze Personal betrachtet) im Rahmen der Vollkosten-Ansätze gemäss der vorerwähnten Musterkalkulation VBG bewegt.

5.5 Die EG Bern begründet die angeblich zu tiefe Abgeltung sodann damit, dass ihr höhere Infrastrukturkosten anfielen, als sie infolge der Erhöhung der Pauschalen im Jahr 2017 erhalte. Sie beziffert die ihrem Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) anfallenden Infrastrukturkosten auf jährlich Fr. 1'668'363.-- (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 18 f.), die sich wie folgt zusammensetzten:

Immobilien (Raumkosten und Nebenkosten sowie Fremdmiete)	Fr. 589'839.--
IT inkl. BSS-KiSS, Ascom-Meldeanlage	Fr. 800'058.--
Büromaterial / Büromobiliar / Drucksachen / Fachliteratur / Versand / Kopierer	Fr. 172'466.--
DL-Dritter (u.a. Sicherheitsdienst) / Honorare (u.a. Übersetzungen)	Fr. 106'000.--
Total	Fr. 1'668'363.--

Das EKS war und ist jedoch nicht nur für den Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig, sondern umfasst auch das Erbschaftsamt und die beiden Fachstellen «Radikalisierung und Gewaltprävention» sowie «Häusliche

Gewalt und Stalking» (vgl. Organigramm EKS, einsehbar unter: <www.bern.ch>, Rubriken «Politik und Verwaltung/Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie/Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz» auch zum Folgenden). Hinzu kommen die allgemeinen Bereiche wie Abteilungsleitung, Rechtsdienst, Qualitäts- und Projektmanagement, Informatik sowie Finanzen und Administration, deren Tätigkeit nur teilweise den Kindes- und Erwachsenenschutz betreffen. Entsprechend wäre der Anteil der Infrastrukturkosten der Bereiche bzw. Tätigkeiten, die nicht durch die KES-Abgeltung zu finanzieren sind, aus den Infrastrukturkosten herauszurechnen, was jedoch – soweit ersichtlich – nicht geschehen ist, wie die DIJ zutreffend bemerkt (Beschwerdeantwort S. 3). Weiter ist zu beachten, dass die als «Infrastrukturkosten» bezeichneten Aufwendungen auch den Büromaterialaufwand von Fr. 172'466.-- und die Auslagen für Dienstleistungen Dritter sowie Honorare von Fr. 106'000.-- enthalten, die nur teilweise als Infrastrukturkosten zu betrachten sind. Schiedete man einzig die dem KES-Bereich zuzuordnenden Infrastrukturkosten aus, würde sich der von der EG Bern geltend gemachte Fehlbetrag, den sie auf rund Fr. 800'000.-- jährlich beziffert, deutlich verringern. Schliesslich erweist sich eine isolierte Betrachtung der Infrastrukturkosten bei einer Regelung, die – wie die ZAV – auf eine pauschalierte Vollkostenabgeltung ausgerichtet ist, ohnehin nicht als aussagekräftig, wie die DIJ zutreffend erwogen hat (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.2.2). Selbst wenn somit die vom EKS für den Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz ausgewiesenen Infrastrukturkosten den Betrag übersteigen sollten, um den die Abgeltungen im Jahr 2017 erhöht worden sind, kann die EG Bern daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.6 Weiter vermag auch die Zahl der erhobenen Beschwerden gegen Abgeltungsverfügungen nicht aufzuzeigen, dass die Ansätze zu tief bemessen sind: Zwar haben sich anfänglich viele Gemeinden gegen KES-Abgeltungen zur Wehr gesetzt. Allerdings handelt es sich namentlich in Bezug auf die Anfechtungen von Abgeltungen für das Jahr 2017 um weitgehend gleichlautende Beschwerden ohne individuelle Begründung, was auf eine Absprache unter den Gemeinden hindeutet (vgl. – je auch zum Folgenden – Beschwerdeantwort S. 2; Stellungnahme DIJ vom 24.2.2021, S. 3). Weiter hat die Anzahl der Beschwerdeverfahren im Verlauf der Zeit deutlich abgenommen: Während im Jahr 2017 von den 68 erlassenen Abgeltungsverfügungen ins-

gesamt 46 angefochten wurden und damit rund zwei Drittel der Verfügungsadressatinnen opponierten, ist die Zahl der Beschwerdeverfahren in den Folgejahren deutlich gesunken. Im Jahr 2018 gingen nur sieben Beschwerden ein, was allerdings wohl (auch) damit zu tun hat, dass das KJA in Aussicht stellte, die Abgeltung für das Jahr 2018 neu zu berechnen, sofern die Abgeltungen 2017 «oberinstanzlich [...] beanstandet werden sollten». In den Jahren 2019 bzw. 2020 verzichtete das KJA auf einen solchen Vorbehalt und es wurde gegen 31 von total 67 Verfügungen bzw. gegen 17 von total 66 Verfügungen Beschwerde erhoben, womit sich die Zahl auf rund ein Viertel reduziert hat. Dies lässt darauf schliessen, dass es einer gewissen Übergangsfrist bedurfte, bis die Gemeinden ihre Strukturen und Prozesse den veränderten Gegebenheiten so anzupassen vermochten, dass die Fallpauschalen ihre Aufwendungen für die vom Kanton bestellten KES-Dienstleistungen decken. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass offenbar vorab die grösseren Gemeinden Mühe bekunden, die geforderten Leistungen – kostendeckend finanziert durch die Abgeltungen – zu erbringen. Da sie – darunter die EG Bern – über spezialisierte Organisationseinheiten mit (praktisch) ausschliesslicher Zuständigkeit für KES-Aufträge verfügen, ist denkbar, dass sie dadurch auf die variierende Anzahl eingehender Aufträge weniger flexibel reagieren können als mittlere und kleinere Gemeinden, die ihre Mitarbeitenden zugleich anderweitig, so wie etwa für Sozialhilfeaufgaben, einsetzen können. Auch grössere Gemeinden sind freilich gehalten, die Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung laufend zu überprüfen (vgl. vorne E. 4.3) und ihre interne Organisation und ihren Ressourceneinsatz möglichst so anzupassen, dass die Fallpauschalen ihre Aufwendungen für das Erbringen der vom Kanton bestellten KES-Dienstleistungen (und nur diese) decken. Insoweit führt die EG Bern aber keine Bemühungen an, ihre Wirtschaftlichkeit und Effizienz überprüft und die Arbeitsorganisation bzw. Strukturen optimiert zu haben. Als erklärungsbedürftig erweist sich dabei namentlich die von ihr angegebene Zahl an produktiven Stunden von 1'350 pro Vollzeitstelle pro Jahr (vgl. vorne E. 5.4.3), die doch erheblich unter den Werten des Berichts KESB von 1'600 Stunden liegt.

5.7 Ferner lässt der Umstand, dass die DIJ vorab über die Abgeltung 2019 und nicht beispielsweise über jene des Jahres 2017 befunden hat, kein «Taktieren» des Kantons erkennen, wie die EG Bern behauptet. Es ist nicht sachfremd, zunächst die Abgeltungen derjenigen Jahre zu behandeln, für welche nach Auffassung der Beschwerdeinstanz eine gesetzeskonforme Rechtsgrundlage besteht, und hierbei das (im damaligen Zeitpunkt) aktuellste Beschwerdeverfahren als Musterprozess zu bestimmen (vgl. Stellungnahmen vom 24.2.2021, S. 2, und vom 1.4.2021, S. 2 ff.). Im Übrigen ist weder ersichtlich noch dargetan, inwiefern es der EG Bern zum Nachteil gereichen könnte, dass über die Abgeltung betreffend das Jahr 2019 vorab entschieden wurde. Soweit sie darauf verweist, dass sich die Abgeltung nach Art. 8 Abs. 2 ZAV nach dem Durchschnitt der über die letzten zwei Jahre errechneten Beträge bestimmt, beschlägt dies in Bezug auf die Abgeltungen 2017 und 2018 eine allfällige übergangsrechtliche Problematik, welche gegebenenfalls im Rahmen der entsprechenden Verfahren zu erörtern ist.

5.8 Schliesslich kann die EG Bern nichts zu ihren Gunsten aus dem Umstand ableiten, dass sich der Kanton gegenüber der EG Köniz betreffend die Jahre 2013 bis 2016 zu einer Nachzahlung bereit erklärt hat (vgl. Zeitungsartikel «Kanton Bern zahlt Köniz KESB-Abgeltungen nach», in Der Bund vom 15.12.2020 [act. 5A]): Die Abgeltung der Gemeinden für deren KES-Tätigkeiten in diesem Zeitraum erfolgte auf der Grundlage der ZAV 2012. Danach wurden die kommunalen Tätigkeiten (indirekt) mittels Finanzierung von Stellen und insoweit beschränkt auf die Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Personals abgegolten, was das Verwaltungsgericht aber in Bezug auf die Höhe der Abgeltung als rechtswidrig beurteilt hat (vgl. vorne Bst. A und E. 2.2). Dass der Kanton (GEF bzw. GSI) der EG Köniz, welche für die Jahre 2013 bis 2016 sämtliche sie betreffenden Abgeltungsverfügungen bei der insoweit noch zuständigen GEF (GSI) angefochten hatte, nun diesbezüglich Nachzahlungen ausgerichtet hat (vgl. auch Stellungnahme DJI vom 24.2.2021, S. 2), ist direkte Folge des vorerwähnten Verwaltungsgerichtsurteils. Die hier strittige Abgeltung der EG Bern für das Jahr 2019 beruht demgegenüber auf der seit 1. Januar 2018 gültigen Fassung der ZAV, welche (anders als noch die ZAV 2016) ungekürzte Pauschalen vorsieht bzw. auf eine Abgeltung der vollen Kosten ausgelegt ist. Damit ist auch unerheblich, ob – wie die EG Bern in nicht durchwegs nachvollziehbarer Weise vorbringt

– der Kanton (GSI) der EG Köniz effektiv eine «deutlich höhere Zusatzpauschale als die 11 % angeboten hat» (vgl. Stellungnahme vom 9.3.2021, S. 2). Unter diesen Umständen ist nicht zu erkennen, inwieweit die Nachzahlung an die EG Köniz die Rechtmässigkeit der hier mit Blick auf die Abgeltung 2019 vorfrageweise zu überprüfenden geltenden ZAV in Frage zu stellen vermöchte. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Edition der Akten zur Einigung zwischen dem Kanton und der EG Köniz betreffend die Jahre 2013 bis 2016 lässt nach dem Gesagten keine entscheidungswesentlichen Erkenntnisse erwarten und ist abzuweisen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BGE 141 I 60 E. 3.3, 136 I 229 E. 5.3; BVR 2020 S. 113 E. 3.7, 2018 S. 206 E. 4.5; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 18 N. 27).

5.9 Zusammenfassend bestehen auch mit Blick auf die Vorbringen der EG Bern keine Anhaltspunkte, dass es mit der Abgeltungsregelung nach Art. 7 Abs. 1 und 2 ZAV bei geeigneter Arbeitsorganisation und entsprechendem Ressourceneinsatz nicht möglich wäre, die geforderten Leistungen in genügender Qualität – kostendeckend finanziert durch die Abgeltungen – zu erbringen (vgl. vorne E. 4.3). Die Abgeltungsregelung von Art. 7 Abs. 1 ZAV vorfrageweise im Licht ihrer Anwendung auf die EG Bern für das Jahr 2019 beurteilt, erweist sich – auch mit Rücksicht auf den dem Regierungsrat als Verordnungsgeber zuzubilligenden Regelungsspielraum (vorne E. 4.4) – als mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Die DIJ hat die Verfügung des KJA vom 30. April 2019, wonach der EG Bern für das Jahr 2019 gestützt auf Art. 7 Abs. 1 und 2 ZAV eine Abgeltung von Fr. 9'029'023.50 zusteht, zu Recht bestätigt. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Gemeinde, die in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, kostenpflichtig (vgl. Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 17, Art. 108 N. 32). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 10'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Einwohnergemeinde Bern
 - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
 - Kantonales Jugendamt

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.