

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 15. Juli 2014**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Müller  
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

1. **A.** \_\_\_\_\_
2. **B.** \_\_\_\_\_
3. **C.** \_\_\_\_\_
4. **D.** \_\_\_\_\_

alle gesetzlich vertreten durch ihre Eltern ...  
alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende



\_\_\_\_\_ gegen

**Einwohnergemeinde Münchenbuchsee**  
Schulleitung, Bernstrasse 8, 3053 Münchenbuchsee  
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerin

und

**Erziehungsdirektion des Kantons Bern**  
Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern

betreffend Kindergarteneinteilung (Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 18. November 2013; 4800.600.100.01/13 [629880])

## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_, alle geb. ... 2008, wurden mit Verfügungen vom 15. März 2013 der Einwohnergemeinde (EG) Münchenbuchsee, handelnd durch die Administrative Schulleitung Kindergarten-Primarstufe (nachfolgend: Schulleitung), dem Kindergarten «Allmend» zugeteilt. Die von ihnen dagegen erhobenen Beschwerden wies die Schulinspektorin des Regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland, Kreis 8 (nachfolgend: Schulinspektorin bzw. Schulinspektorat) am 24. Mai 2013 ab.

### **B.**

Gegen diese Entscheide erhoben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ sowie weitere Betroffene am 24. Juni 2013 gemeinsam Beschwerde bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ). Am 8. Juli 2013 stellten sie zudem Antrag auf vorsorgliche Umteilung in einen anderen Kindergarten, was von der ERZ mit Zwischenverfügung vom 29. Juli 2013 und vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 20. September 2013 (Verfahren 100.2013.295) abgewiesen wurde. Mit Entscheid vom 18. November 2013 wies die ERZ die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

### **C.**

Dagegen haben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ am 13. Dezember 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- «1. Die Beschwerde sei gutzuheissen und die Entscheide der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 18. November 2013, des regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland vom 24. Mai 2013 sowie der Schulleitung Münchenbuchsee vom 15. März 2013 seien aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neu beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Eventualiter sei die Nichtigkeit des Entscheides der Beschwerdegegnerin und des regionalen Schulinspektorats festzustellen.
3. Für das Verfahren vor Verwaltungsgericht sei die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

4. Die bisherigen Verfahrenskosten vor den Vorinstanzen seien dem Verfahrensausgang entsprechend neu zu verlegen und es sei den Beschwerdeführenden für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen.
5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Parteientschädigung) zu Lasten der Vorinstanzen bzw. der Beschwerdegegnerin, eventualiter zu Lasten des Staates.»

Mit Vernehmlassung vom 9. Januar 2014 beantragt die ERZ die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; die EG Münchenbuchsee beantragt mit Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2014 die Abweisung der Beschwerde. A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, sowie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ haben mit Eingabe vom 21. Januar 2014 ihren Antrag 3 (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) zurückgezogen, worauf der Instruktionsrichter mit Verfügung vom 22. Januar 2014 das Verfahren insoweit als gegenstandslos abgeschlossen hat. Am 4. Februar 2014 haben sie eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der ERZ und zur Beschwerdeantwort eingereicht, wobei sie in der Sache an ihren Anträgen festhalten. In der Folge haben sie weitere Beweismittel eingereicht.

## **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 Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach einzutreten.

**1.2** Anfechtungsobjekt ist der Entscheid der ERZ vom 18. November 2013. Er ist an die Stelle der Entscheide der Schulinspektorin vom 24. Mai 2013 bzw. der Verfügungen der EG Münchenbuchsee vom 15. März 2013 getreten; diese gelten als inhaltlich mitangefochten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BGE 134 II 142

E. 1.4; BVR 2010 S. 411 E. 1.4). Soweit die Beschwerdeführenden auch die Aufhebung der Verfügungen der EG Münchenbuchsee sowie der Entscheide der Schulinspektorin beantragen, ist auf die Beschwerde daher grundsätzlich nicht einzutreten (zur Nichtigkeitsrüge vgl. hinten E. 3.2; zur Kostenverlegung der Schulinspektorin vgl. aber hinten E. 7.1). – Der Antrag auf Aufhebung des Entscheids der ERZ, eventualiter Rückweisung an die Vorinstanz zur Neubeurteilung, ist in Verbindung mit der Beschwerdebegründung (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 3.3 mit Hinweisen) dahin auszulegen, dass die Beschwerdeführenden in erster Linie einen reformatorischen Entscheid des Verwaltungsgerichts anstreben, wonach sie einem ihrem Wohnort näher gelegenen Kindergarten (Kindergarten «Ursprung» oder «Bodenacker») zuzuteilen seien (vgl. z.B. Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 15).

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

## **2.**

In formeller Hinsicht beanstanden die Beschwerdeführenden, die Schulleitung sei zum Erlass der Zuteilungsverfügungen vom 15. März 2013 nicht zuständig gewesen und es sei ihnen in Missachtung kommunaler Rechtsvorschriften ein gemeindeinterner Rechtsmittelzug an die Bildungskommission verwehrt worden.

**2.1** Seit dem 1. August 2013 ist der Kindergarten Teil der obligatorischen Volksschule (Art. 1 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 [VSG; BSG 432.210] in der Fassung vom 21.3.2012 [BAG 12-61; in Kraft seit 1.8.2013]). Deren pädagogische und betriebliche Führung obliegt den Schulleitungen (vgl. Art. 36 VSG). Bis 31. Juli 2013 ergab sich diese Kompetenzzuweisung im Bereich des Kindergartens aus Art. 16 des bis dahin geltenden Kindergartengesetzes vom 23. November 1983 (KGG; GS 1984 S. 14 ff., in der Fassung vom 1.8.2008 [BAG 08-75]), welcher die ergänzende sinngemässe Anwendung der Primar- bzw. Volksschulgesetzgebung vorsah (vgl. namentlich aArt. 36 VSG in der Fassung vom 1.8.2008 [BAG 08-75]). Das Schulreglement der EG Münchenbuchsee vom 31. März 2011 (nachfolgend Schulreglement; abrufbar unter <<http://www.muenchenbuchsee.ch>>) sieht in Art. 3 Abs. 2 unter dem Titel «Besuch des Kindergartens und der Schule» vor, dass die Zuteilung auf die Schulstandorte durch die Schulleitungen erfolgt. Die gleiche

Aufgabenkompetenz findet sich auch in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung der Gemeinde vom 13. Februar 2012 über die Einteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Kindergärten oder Schulen und die Rückerstattung der Fahrkosten (nachfolgend Einteilungs- und Fahrkostenverordnung). Die Zuteilung der Kinder auf einen bestimmten Kindergarten ist somit als Teil der betrieblichen Führung der Schulen Aufgabe der Schulleitung, welche insoweit als Gemeindeorgan bzw. Verwaltungsbehörde handelt (vgl. Art. 2 Bst. f des Organisationsreglements der EG Münchenbuchsee vom 28. November 2010 [OgR] sowie Art. 9 Bst. f des Schulreglements). In dieser Eigenschaft ist sie auch befugt, Rechtsverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich mittels Verfügung zu regeln (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 2 N. 12 und 18, Art. 49 N. 7). Dass als Folge des Zuteilungsentscheids auch das Grundrecht auf Grundschulunterricht betroffen sein kann (z.B. im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit einzelner Schulwege, vgl. BVR 2013 S. 5 E. 3.1 sowie hinten E. 5), ändert daran entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nichts. Der Anspruch auf Grundschulunterricht wird durch den Zuteilungsentscheid zu einem bestimmten Schulstandort nicht unmittelbar berührt (im Unterschied z.B. zu einem Schulausschluss). Nicht zu beanstanden ist ferner, dass im (erstinstanzlichen) Beschwerdeverfahren nicht die verfügende Schulleitung, sondern der Gemeinderat Stellung genommen hat. Verantwortliche Aufgabenträgerin ist die Einwohnergemeinde, deren Führung dem Gemeinderat obliegt (Art. 25 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]). Dazu gehört auch die Vertretung gegen aussen, namentlich die Artikulation und Verteidigung von Interessen der Gemeinde (Stefan Müller, in Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, 1999, Art. 25 N. 13). Art. 15 Abs. 6 VRPG sieht überdies vor, dass bei Beschlüssen oder Wahlen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments die Vertretung der Gemeinde im Beschwerdeverfahren grundsätzlich dem Gemeinderat obliegt, was auch bei Beschwerden gegen Akte anderer Gemeindeorgane gilt (vgl. Peter Friedli, in Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, 1999, Art. 103 N. 5, zu der bis Ende 2008 geltenden gleichlautenden Bestimmung des Gemeindegesetzes).

**2.2** Verfügungen, welche die Bildungskommission und die Schulleitungen gestützt auf das Schulreglement erlassen, können bei der nach kantonaler Gesetzgebung zuständigen Behörde angefochten werden (Art. 31 Abs. 1 des Schulreglements). Gemäss Art. 72 Abs. 1 VSG beurteilen die regionalen Schulinspektorate Beschwerden gegen Verfügungen, die Gemeindebehörden aufgrund des VSG erlassen. Die im

Zeitpunkt des Verfügungserlasses in einer Gemeindeverordnung noch vorgesehene gemeindeinterne Beschwerdemöglichkeit an die Bildungskommission (Art. 4 der Einteilungs- und Fahrkostenverordnung in der bis 31.7.2013 geltenden Fassung) vermag entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden die auf Gesetzesstufe vorgesehene Rechtsmittelordnung nicht zu derogieren. Demzufolge ist hier gar nicht zu entscheiden, ob Art. 72 Abs. 1 VSG überhaupt Raum liesse für einen gemeindeinternen Rechtsmittelzug, denn ein solcher war bereits im hier massgeblichen Zeitpunkt des Verfügungserlasses durch die Gemeinde selbst auf Gesetzesebene ausgeschlossen (Art. 31 Abs. 1 des Schulreglements i.V.m. Art. 72 Abs. 1 VSG). Diese formellgesetzliche Regelung derogiert die anderslautende Verordnungsbestimmung ohne weiteres (zum Vorrang des Gesetzes vgl. BVR 2005 S. 301 E. 5.2.1, 1995 S. 241 E. 3d; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 77). Die Schulinspektorin hat somit zu Recht als erste Beschwerdeinstanz über die strittigen Zuteilungsverfügungen entschieden.

### **3.**

Die Beschwerdeführenden rügen weiter, die EG Münchenbuchsee habe ihnen vor Erlass der Verfügungen die Einsichtnahme in Akten verweigert (Schülerzahlen), die Zuteilungsverfügungen nicht ausreichend begründet und ihnen die Teilnahme an einem Augenschein verwehrt. Ferner habe auch die Schulinspektorin ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ohne Beteiligung der Beschwerdeführenden einen weiteren Augenschein durchgeführt und in der Folge keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt habe.

**3.1** Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör richtet sich in erster Linie nach dem einschlägigen (kantonalen) Verfahrensrecht (Art. 21 ff. VRPG), subsidiär nach den Mindestgarantien gemäss Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Danach haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern (Art. 23 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 22 VRPG sind die Parteien sodann berechtigt, an Instruktionsverhandlungen und amtlichen Augenscheinen teilzunehmen, Personenbefragungen beizuwohnen und um Beantwortung von Ergänzungsfragen zu ersuchen. Ausserdem haben sie das Recht, zum Ergebnis eines Beweisverfahrens

Stellung zu nehmen (Art. 24 VRPG). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst schliesslich die Pflicht der Behörden, Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG).

**3.2** Soweit die Beschwerdeführenden der Auffassung sein sollten, die geltend gemachten Gehörsverletzungen würden zur (jederzeit feststellbaren) Nichtigkeit der Verfügungen der Gemeinde und der Entscheide der Schulinspektorin führen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Nichtigkeit fällt nur bei besonders schweren Verstössen gegen die Parteirechte in Betracht (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 2.4, 2009 S. 385 E. 6; BGE 139 II 243 E. 11.2, 132 II 21 E. 3.1). Die hier gerügten Verletzungen (Missachtung von Mitwirkungsrechten im Beweisverfahren, Verweigerung der Akteneinsicht und mangelhafte Verfügungsbegründung) stellen jedoch einfache Gehörsverletzungen dar, die zur Anfechtbarkeit des Verwaltungsakts führen (BGE 129 I 361 E. 2.1; vgl. auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 58 f.).

**3.3** Die Beschwerdeführenden haben die Gehörsverletzungen durch die EG Münchenbuchsee erstmals im Verfahren vor der ERZ gerügt; im diesem vorangegangenen Verfahren vor der Schulinspektorin haben sie die Verfügungen in dieser Hinsicht nicht beanstandet (vgl. «Einsprache» A. \_\_\_\_\_ vom 2.4.2013 [Akten Schulinspektorat, Fasz. 3], «Einsprache» B. \_\_\_\_\_ vom 2.4.2013 [Akten Schulinspektorat] Fasz. 4], «Einsprache» C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ vom 2.4.2013 [Akten Schulinspektorat, Fasz. 6]). Wurde eine Rüge betreffend den Anspruch auf rechtliches Gehör vor der Rechtsmittelbehörde nicht vorgebracht, so kann sie vor der nächsthöheren Instanz nicht mehr erhoben werden (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 18; VGE 2012/49 vom 5.11.2012, E. 3.2, 2009/279 vom 4.5.2010, E. 2.2.5). Die Verfügungen der EG Münchenbuchsee wurden als Folge des Devolutiveffekts durch die Entscheide der Schulinspektorin ersetzt. Nur diese konnten im Verfahren vor der ERZ Anfechtungsobjekt bilden (vorne E. 1.2). Umso weniger können die ursprünglichen Verwaltungsverfahren der Gemeinde vom Verwaltungsgericht auf Gehörsverletzungen hin überprüft werden. Vorbehalten bleiben eindeutige und erhebliche Gehörsverletzungen, die von der Schulinspektorin auch ohne entsprechende Rüge von Amtes wegen zu berücksichtigen gewesen wären (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 17). Solche liegen hier indes nicht vor: Die Gründe für den strittigen Zuteilungsentscheid wurden den Betroffenen im Rahmen eines Informationsschreibens mitgeteilt (vgl. Schreiben der Schulleitung vom 5.3.2013, worin bezüglich der «Gründe für diese Einteilung» auf den «beiliegenden Brief des

Departements Bildung» vom 4.3.2013 verwiesen wird [Akten Schulinspektorat, Fasz. 8]). Es war den Betroffenen denn auch möglich, anhand dieser Informationen sachbezogen Beschwerde zu führen (vgl. in diesem Zusammenhang auch den Umstand, dass die Schulbehörden am 18.3.2013 einen Informationsanlass zu den Kindergarteneinteilungen durchgeführt haben). Den Akten lässt sich sodann entnehmen, dass die Begehung des Kindergartenwegs durch Gemeindebehörden und den Verkehrssicherheitsexperten der Kantonspolizei (Kapo) Bern nach Erlass der Verfügungen vom 15. März 2013 stattfand und die dort gewonnenen Erkenntnisse erst im Rahmen der Beschwerdeantwort an die Schulinspektorin ins Verfahren eingebracht worden sind. Es handelt sich somit nicht um eine Beweismassnahme im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, bei welcher die Mitwirkungsrechte der Parteien (Art. 22 und 24 VRPG) zu beachten gewesen wären (zum Beweiswert dieser Wegbegehung bzw. der daraus gewonnenen Erkenntnisse vgl. hinten E. 5.3). Die verweigerte Einsicht in die Klassenzahlen stellt ebenfalls keine erhebliche Gehörsverletzung dar und wurde von den Betroffenen offenbar auch nicht als solche empfunden, ansonsten sie diese Rüge im Verfahren vor der Schulinspektorin vorgebracht hätten. Im Übrigen wären allfällige Gehörsverletzungen durch die EG Münchenbuchsee zwischenzeitlich als geheilt zu betrachten. Insbesondere würde sich eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids (und damit auch der ursprünglichen Zuteilungsverfügungen) verbunden mit einer Rückweisung an die Gemeinde als prozessualer Leerlauf erweisen und das Verfahren unnötig verzögern (BVR 2012 S. 481 E. 2.5 mit Hinweisen; aus dem Bereich des Schulrechts vgl. auch BGer 2C\_433/2011 vom 1.6.2012, in ZBI 2012 S. 546 E. 2.2.3).

**3.4** Zur gerügten Gehörsverletzung im Verfahren vor dem Schulinspektorat ist Folgendes festzuhalten: Die Schulinspektorin führte am 3. Mai 2013 um 15.30 Uhr zusammen mit E.\_\_\_\_\_, Verkehrssicherheitsexperte der Kapo Bern, eine Begehung des Kindergartenwegs durch und hielt die Einschätzungen des Experten sowie ihre eigenen Beobachtungen und Überlegungen in einem «A-Papier» (nachfolgend Arbeitspapier) fest (Akten Schulinspektorat, Fasz. 7). Den Parteien wurde weder Gelegenheit zur Teilnahme an dieser Begehung noch zur nachträglichen Stellungnahme zum Arbeitspapier geboten. Zwar bedauerte die Schulinspektorin in ihren Beschwerdeentscheiden «dieses Versäumnis» und räumte ein, dass «eine gemeinsame Begehung mit Teilnahme der betroffenen Eltern wohl mehr Transparenz ermöglicht und die gemeinsame Suche nach praktikablen Lösungen zweifellos erleichtert [hätte]»; dennoch stützte sie ihren Entscheid massgeblich auf das fragliche Arbeitspapier und die Einschätzungen des Experten E.\_\_\_\_\_ ab (vgl. insb. S. 11 f.

der Entscheide vom 24.5.2013). Dieses Vorgehen verletzt die Mitwirkungsrechte gemäss Art. 22 und 24 VRPG. Die Schulinspektorin hätte den Parteien Gelegenheit zu Teilnahme an der Begehung sowie zur Stellungnahme zum Ergebnis der Beweismassnahme bieten müssen. Letzteres darf entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. E. 2.4.2 des angefochtenen Entscheids) nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Betroffenen ein Akteneinsichtsgesuch gestellt haben. Die instruierende Behörde ist verpflichtet, nach Abschluss des Beweisverfahrens förmlich Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 24 N. 4).

**3.5** Eine Gehörsverletzung führt – entsprechend der formellen Natur des Gehörsanspruchs – ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Praxisgemäss können allerdings Gehörsverletzungen unter bestimmten Voraussetzungen geheilt werden (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 131 II 271 E. 11.7.1; BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5, 2009 S. 328 E. 2.3, 2008 S. 97 E. 2.2.3). Diese Voraussetzungen waren im vorinstanzlichen Verfahren erfüllt: Die Gehörsverletzung wog nicht besonders schwer. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden ersuchte am 14. Juni 2013 bei der Schulinspektorin um Akteneinsicht, worauf ihm das über die Begehung vom 3. Mai 2013 verfasste Arbeitspapier zugänglich gemacht wurde (vgl. Akten Schulinspektorat, Fasz. 8). Die Beschwerdeführenden konnten daraufhin trotz Gehörsverletzung ihre Rechte wahrnehmen und sachbezogen Beschwerde vor der ERZ führen, welche mit gleicher Kognition entschied wie die Schulinspektorin (Art. 66 VRPG). Der Heilung der Gehörsverletzung im vorinstanzlichen Verfahren stand mithin nichts entgegen. Das gilt auch soweit die Beschwerdeführenden dem Verkehrssicherheitsexperten der Kapo Befangenheit vorwerfen und bemängeln, die Vorinstanz habe keinen Augenschein durchgeführt. Auf diese Einwände ist im Zusammenhang mit der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zurückzukommen (hinten E. 5).

**3.6** Die Heilung einer Gehörsverletzung ist als besonderer Umstand bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen. Die behördliche Fehlleistung darf für die Betroffenen auch hinsichtlich der Verfahrenskosten keine Nachteile zeitigen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 9). Die ERZ hat den Beschwerdeführenden aus diesem Grund die Verfahrenskosten im Umfang von (bloss) neun Zehnteln auferlegt und ihnen einen Zehntel der geltend gemachten Parteientschädigung als Parteikostenersatz zugesprochen. Dies scheint trotz der Zurückhaltung, mit welcher das Verwaltungsgericht vorinstanzliche Kostenentscheide

überprüft (vgl. BVR 2004 S. 133 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 15), als rechtsfehlerhaft. Den Beschwerdeführenden wurden massgebliche Grundlagen des Entscheids der Schulinspektorin erst im Verfahren vor der ERZ zugänglich gemacht. Sie konnten ihre diesbezüglichen Mitwirkungsrechte, namentlich das Recht zur Stellungnahme, somit erst im Rechtsmittelverfahren ausüben. Dieser Umstand hätte es gerechtfertigt, ihnen höchstens die Hälfte der Verfahrenskosten aufzuerlegen und hälftigen Parteikostenersatz zuzusprechen, weshalb sich der angefochtene Entscheid im Kostenpunkt als rechtsfehlerhaft erweist und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit gutzuheissen ist.

#### **4.**

In materieller Hinsicht beanstanden die Beschwerdeführenden zunächst sinngemäss, die Zuteilungsentscheide seien rechtsungleich, unverhältnismässig und willkürlich sowie das Ergebnis rechtsfehlerhafter Ermessensausübung.

**4.1** Die EG Münchenbuchsee verfügt über einen einzigen Schulbezirk (vgl. Art. 2 des Schulreglements) mit fünf Kindergartenstandorten («Allmend», «Bodenacker», «Hübeli», «Neumatt» und «Ursprung»). Der Kindergarten «Allmend» liegt im Allmendquartier südlich des Buchsiwalds, welches zwar politisch zur EG Münchenbuchsee gehört, geografisch aber mit dem Gemeindegebiet von Zollikofen verbunden ist und in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof Zollikofen liegt. Im Februar 2013 beschloss der Gemeinderat der EG Münchenbuchsee mit Blick auf die erwarteten steigenden Schülerzahlen, ab dem Schuljahr 2013/2014 eine zusätzliche Kindergartenklasse am Standort «Allmend» zu eröffnen. Die ERZ genehmigte diesen Beschluss am 14. März 2013 für die Schuljahre 2013/14 und 2014/15 (Akten Schulinspektorat, Fasz. 8). In der Folge wurden insgesamt elf Kinder aus dem Gemeindegebiet nördlich des Buchsiwalds (Waldegg- und Laubberggebiet), darunter auch die Beschwerdeführenden, nicht den näher gelegenen Kindergärten «Ursprung» oder «Bodenacker», sondern dem Kindergarten «Allmend» zugeteilt.

**4.2** Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Eröffnung einer weiteren Kindergartenklasse sei mit Blick auf die aktuellen Klassenzahlen gar nicht notwendig gewesen und vor dem Hintergrund der kantonalen Sparmassnahmen unverständlich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 16), können sie im vorliegenden Verfahren nicht

gehört werden. Streitig und zu prüfen ist hier einzig die Zuteilung der Beschwerdeführenden auf eine der am Standort «Allmend» geführten, von den zuständigen Behörden beschlossenen und bewilligten Kindergartenklassen.

**4.3** Das Kindergartenwesen ist im Kanton Bern – soweit hier interessierend – wie folgt geregelt: Kanton und Gemeinden führen öffentliche Kindergärten und Schulen (Art. 43 Abs. 1 KV). Der Kindergarten dauert zwei Jahre und ist Teil der Volksschule (Art. 1 und 3 Abs. 2 VSG in der aktuellen Fassung vom 21.3.2012, in Kraft seit 1.8.2013 [BAG 12-61]). Die Kinder besuchen die Volksschule grundsätzlich an ihrem Aufenthaltsort (vgl. Art. 7 Abs. 1 VSG). Die Gemeinden sorgen dafür, dass jedes Kind die Volksschule besuchen kann (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VSG), und legen die Volksschulen als Organisationseinheiten fest, welche die Aufgaben der Volksschule erfüllen (Art. 34 Abs. 1 VSG). Sie beschliessen über die Schaffung oder Aufhebung von Klassen (Art. 47 Abs. 1 Bst. a VSG) und verfügen bei der Organisation des Schul- und Kindergartenwesens über einen Spielraum. Entsprechend kommt der zuständigen Gemeindebehörde auch beim Entscheid über die Zuteilung eines Kindes zu einem bestimmten Schulhaus bzw. Kindergarten und damit bei der Festlegung der Zuteilungskriterien ein erhebliches Ermessen zu. Aufgrund der Organisationsfreiheit und grösseren Sachnähe der Gemeinde auferlegt sich das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang eine gewisse Zurückhaltung; es prüft insbesondere, ob die Gemeinde ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung von Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und der dort angelegten öffentlichen Interessen sowie des Gebots der rechtsgleichen Behandlung, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots ausübt (vgl. BVR 2013 S. 5 E. 2.5 mit Hinweisen).

**4.4** Die Schulleitungen der EG Münchenbuchsee achten gemäss Art. 2 f. der kommunalen Einteilungs- und Fahrkostenverordnung bei der Einteilung der Schülerinnen und Schüler in die Kindergärten und Schulhäuser auf ausgeglichene Klassengrössen, bei Mehrjahrgangsklassen auf ausgeglichene Jahrgangsgössen und auf die Durchmischung mit fremdsprachigen Kindern. Sie berücksichtigen nach Möglichkeit die Trennung oder Nichttrennung von Geschwistern sowie die familienergänzende Betreuung durch Tageseltern oder in der Tagesschule. Andere besondere Umstände, namentlich gesundheitliche Probleme, können den Einteilungsentscheid ebenfalls beeinflussen. – Die EG Münchenbuchsee begründete die hier strittigen Zuteilungsentscheide primär mit dem Kriterium der Klassengrösse: Bei der

Einteilung der Kinder habe man zuerst darauf geachtet, dass im Kindergarten «Allmend» kleine Klassen gebildet würden (je 17 Kinder), damit die Zahl der Kinder, die aus dem Gebiet nördlich des Buchsiwalds in eine «Allmend»-Klasse eingeteilt würden, möglichst tief ausfalle. Anschliessend habe man diejenigen elf Kinder aus den Quartieren nördlich des Buchsiwalds ausgewählt, die luftlinienmässig am nächsten beim Kindergarten «Allmend» wohnten (Beschwerdeantwort vom 30.4.2013 [Akten Schulinspektorat, Fasz. 8]). Ferner sei bei den Zuteilungsentscheiden berücksichtigt worden, dass einzelne Kinder aus den betroffenen Quartieren das erste Kindergartenjahr bereits im Kindergarten «Ursprung» besucht hätten. Eine Umteilung dieser Kinder für das zweite Kindergartenjahr sei aus pädagogischer Sicht abzulehnen. Ausserdem sei ein Kind dem Kindergarten «Bodenacker» zugeteilt worden, weil es dort an vier Tagen der Woche die Tagesschule besuche (Stellungnahme der Schulleitung vom 15.7.2013 [Akten ERZ, pag. 5]). Schliesslich seien weitere Aspekte berücksichtigt worden, namentlich gesundheitliche Gründe, besonderer Bildungs- und Betreuungsbedarf sowie das Bestreben, wenn immer möglich mindestens zwei Kinder aus demselben Quartier in denselben Kindergarten einzuteilen. Zudem versuche man, dem kulturellen Hintergrund der Kinder und der Anzahl fremdsprachiger Kinder Rechnung zu tragen und auf ein ausgeglichenes Geschlechter- und Jahrgangsverhältnis (1. Kindergartenjahr/2. Kindergartenjahr) zu achten (Stellungnahme der Schulleitung vom 5.9.2013 [Akten ERZ, pag. 12]; Beschwerdeantwort vom 17.1.2014, S. 3 f.).

**4.5** Bei den genannten Aspekten handelt es sich um sachlich nachvollziehbare Kriterien, die im Rahmen einer pflichtgemässen Ermessensausübung herangezogen werden können. Dennoch fühlen sich die Beschwerdeführenden im Vergleich zu anderen Kindern aus ihrem Wohnquartier rechtungleich bzw. willkürlich behandelt. Die ERZ habe es in diesem Zusammenhang versäumt, die von ihnen bestrittenen «Behauptungen» der EG Münchenbuchsee zu überprüfen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 13). – Zwar stellen die Behörden den Sachverhalt von Amtes wegen fest (sog. Untersuchungsgrundsatz; Art. 18 Abs. 1 VRPG). Der Untersuchungsgrundsatz erfährt freilich dadurch eine Einschränkung, dass die Parteien verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, wenn sie aus einem Begehren eigene Rechte ableiten (sog. Mitwirkungspflicht; vgl. Art. 20 Abs. 1 VRPG). Art und Umfang der Mitwirkungspflicht richten sich im Einzelfall nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit; entscheidend ist, ob die Mitwirkung der betroffenen Person möglich und zumutbar ist. Die Mitwirkungspflicht bezieht sich insbesondere auf Tat-

sachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde und welche die Behörde ohne die Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte (BVR 2013 S. 497 E. 4.5, 2010 S. 541 E. 4.2.3, 2009 S. 415 E. 2.2, S. 225 E. 3.1). Vor diesem Hintergrund genügt es nicht, wenn die Beschwerdeführenden sich auf eine pauschale Bestreitung der Ausführungen der EG Münchenbuchsee beschränken. Sie hätten dem Verwaltungsgericht zumindest darlegen müssen, aus welchem Grund und inwiefern sie die Angaben der Gemeinde für falsch halten und weshalb sich daraus eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes ergeben soll. Im Übrigen ist aus den Akten ersichtlich, dass bei den angeführten «Vergleichskindern» sachliche Gründe vorliegen, die eine abweichende Behandlung rechtfertigen (F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_, und H.\_\_\_\_\_ besuchten im Schuljahr 2012/2013 das erste Kindergartenjahr im Kindergarten «Ursprung», weshalb eine Umteilung für das zweite Kindergartenjahr nicht in Frage kam [Akten ERZ, Beilage zu pag. 5]; bei I.\_\_\_\_\_ wurde ein bevorstehender Umzug innerhalb der Gemeinde berücksichtigt [Akten ERZ, pag. 12, S. 2]; J.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_ und L.\_\_\_\_\_ wohnen in grösserer Distanz [Luftlinie] zum Kindergarten «Allmend» als die Beschwerdeführenden [Wohnadressen ersichtlich aus Akten ERZ, Beilage zu pag. 5]). Eine rechtsungleiche bzw. willkürliche Ausübung des Ermessens ist jedenfalls nicht erkennbar.

**4.6** Die Beschwerdeführenden rügen weiter, ihre Zuteilung auf den Kindergarten «Allmend» sei unverhältnismässig, weil nicht nötig. Aus den aktuellen Klassenzahlen sei ersichtlich, dass alle betroffenen elf Kinder aus den Quartieren nördlich des Buchsiwalds in die Kindergärten «Ursprung» oder «Bodenacker» eingeteilt werden könnten, ohne dass an diesen Standorten der Normbereich der Klassenzahlen gemäss der Richtlinie für die Schülerzahlen der ERZ (Stand 1.8.2013; Normbereich 14 bis 22 Kinder pro Kindergartenklasse) überschritten würde (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 14). Dies trifft – wie die EG Münchenbuchsee einräumt (Beschwerdeantwort vom 17.1.2014, S. 8) – zwar zu, vermag indessen die Zuteilungsentscheide nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen lassen. Die EG Münchenbuchsee hat bei den Zuteilungen neben dem Kriterium der Klassengrösse auch anderen sachlich vertretbaren Aspekten Rechnung getragen (vgl. vorne E. 4.4). Für das Verwaltungsgericht besteht deshalb auch dann keine Veranlassung, korrigierend einzugreifen, wenn die freien Kapazitäten in den Kindergärten «Ursprung» und «Bodenacker» eine Umteilung der Beschwerdeführenden zuliesse. Entsprechendes gilt auch für den von den Beschwerdeführenden als «hoch problematisch» empfundenen Umstand, dass der Kindergarten «Allmend» vorwiegend von fremdsprachigen Kindern besucht werde und

sie als deutschsprachige Kinder befürchten, im Unterricht «vernachlässigt» zu werden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 14 f.). Abgesehen davon, dass Kindergartenlehrkräfte als pädagogische Fachpersonen (auch) im Umgang mit solchen Klassenkonstellationen geschult sind und eine «Vernachlässigung» der deutschsprachigen Kinder nicht plausibel erscheint, liegt es im Ermessen der Gemeinde, dem Kriterium der sprachlichen und kulturellen Durchmischung in den Kindergarten- und Schulklassen besonders Rechnung zu tragen. Darin ist keine Rechtsverletzung zu erblicken. Ob die vorgenommenen Einteilungen auch in jeder Hinsicht angemessen waren bzw. ob gegebenenfalls auch andere angemessene Lösungen denkbar gewesen wären, steht hier nicht zur Beurteilung (vgl. vorne E. 1.3 und 4.3).

**4.7** Dieses Ergebnis ändert nichts daran, dass der Kindergartenweg für die Beschwerdeführenden zumutbar sein muss. Gewichtet die Gemeinde andere Kriterien stärker als den Wohnort bzw. die Erreichbarkeit des Kindergartens, nimmt sie in Kauf, dass längere und damit potentiell riskantere Schulwege zu bewältigen sind und sich damit die Frage der Zumutbarkeit in erhöhtem Mass stellt (vgl. BVR 2013 S. 5 E. 2.9).

## **5.**

Umstritten ist weiter die Zumutbarkeit des Kindergartenwegs für die Beschwerdeführenden.

**5.1** Wie bereits Art. 27 Abs. 2 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV; BS 1 S. 3) gewährleistete Art. 19 BV in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 BV den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 VSG). Aus dieser Garantie ergibt sich für den Bereich der Volksschule unter anderem ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schul- bzw. Kindergartenweg (BVR 2013 S. 5 E. 3.1 f. mit Hinweisen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen vor bzw. nach Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule [HarmoS-Konkordat; BSG 439.60, Anhang]). Aus den von den Beschwerdeführenden angerufenen völkerrechtlichen Bestimmungen (Art. 13 Abs. 2 Bst. a des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [UNO-Pakt I; SR 0.103.1] und Art. 28 Abs. 1 Bst. a des Übereinkommens vom 20. No-

vember 1989 über die Rechte des Kindes [KRK; SR 0.107]) ergeben sich kein weitergehenden Ansprüche (BGE 133 I 156 E. 3.6.4). – Die Zumutbarkeit eines Schulwegs bestimmt sich nach seiner Länge und der zu überwindenden Höhendifferenz, nach der Beschaffenheit des Weges und den damit verbundenen Gefahren sowie nach Alter, Entwicklungsstand und Konstitution der betroffenen Kinder. Massgebend sind die konkreten Umstände des Einzelfalls, die gesamthaft zu beurteilen sind. Ein Weg ist nicht bereits deshalb unzumutbar, weil ein anderer Kindergarten oder eine andere Schule vom Wohnort aus in kürzerer Distanz zu erreichen wäre (zum Ganzen BVR 2013 S. 5 E. 3.3 mit Hinweisen).

**5.2** Der Kindergartenweg der Beschwerdeführenden ist dreigeteilt in eine zu Fuss zu bewältigende Strecke vom Wohnort zur Bushaltestelle (Haltestelle «Hofwilstrasse» oder «Waldegg»), eine vier- bis fünfminütige Fahrt mit dem öffentlichen Linienbus Nr. 36 bis zum Bahnhof Zollikofen und eine weitere Fusswegstrecke vom Bahnhof Zollikofen zum Kindergarten «Allmend». Es ist unbestritten, dass von einem Kindergartenkind im Alter zwischen vier und sechs Jahren nicht verlangt werden kann, dass es diesen Weg alleine bewältigt. Nach Auffassung der EG Münchenbuchsee ist die Zumutbarkeit des Kindergartenwegs jedoch zu bejahen, wenn die Eltern und eine von der Gemeinde organisierte Betreuungsperson die Kinder begleiten. Die Beschwerdeführenden halten den Kindergartenweg jedoch auch dann für unzumutbar: Eine dauerhafte Begleitung durch die Eltern könne nicht gefordert werden, der Transport im Bus sei mangels Rückhaltevorrichtungen unzureichend gesichert, die Abläufe und Betreuungsmodalitäten seien im Einzelnen nicht durchgedacht und würden in der Praxis nicht funktionieren. Ausserdem führe die zeitliche Beanspruchung durch die lange Wegstrecke zu einer unzumutbaren Verkürzung der Mittagspause.

**5.3** Die Beschwerdeführenden rügen in diesem Zusammenhang vorab, der massgebliche Sachverhalt sei unrichtig bzw. unvollständig erhoben worden.

**5.3.1** Sie kritisieren namentlich den Verkehrssicherheitsexperten der Kapo Bern, E.\_\_\_\_\_, welcher «als Gutachter» nicht «zuständig» gewesen sei. Ausserdem sei sein als E-Mail verfasstes «Gutachten» vom 17. April 2013 zuhanden der Gemeindebehörden in verschiedener Hinsicht mangelhaft. Unzulässig sei sodann sein erneuter Beizug durch die Schulinspektorin gewesen, da er bereits für die Gemeinde und damit für eine Partei tätig und somit «befangen» gewesen sei (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 7 f.). Die EG Münchenbuchsee stellt sich dagegen auf den Standpunkt, ein förmliches Gutachten sei gar nie in Auftrag gegeben worden;

die Einschätzungen von E.\_\_\_\_\_ seien nicht als Gutachten, sondern als Amtsbericht bzw. einfache Polizeiauskunft zu verstehen (Beschwerdeantwort vom 17.1.2014, S. 4). – Die Einschätzungen des Verkehrssicherheitsexperten der Kantonspolizei sind grundsätzlich als Beweismittel gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. b VRPG (Amtsbericht) zu qualifizieren. Damit kann amtliches Fachwissen verfügbar gemacht werden (vgl. BVR 2013 S. 5 E. 5.6). Weshalb E.\_\_\_\_\_ als Mitarbeiter der Abteilung Verkehrssicherheit der Kapo Bern für die Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Schulwegen «nicht zuständig» bzw. nicht kompetent sein soll, ist nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht hat dieselbe Fachabteilung in Fragen der Schulwegsicherheit im Übrigen auch schon beigezogen (vgl. BVR 2013 S. 5 E. 5.3).

**5.3.2** Für die Bewertung der Beweise gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Die Behörde misst den Beweisen nach ihrer eigenen, freien Überzeugung ein gewisses Gewicht bei. Praxisgemäss auferlegt sich das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung von Aspekten, die eine kantonale Fachbehörde aufgrund ihres Fachwissens besser beurteilen kann, jedoch eine gewisse Zurückhaltung (BVR 2013 S. 5 E. 5.6, 2010 S. 411 E. 1.5 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 19 N. 8). – Die Beschwerdeführenden beanstanden zu Recht, dass der E-Mail-Bericht vom 17. April 2013 wesentliche Rahmenbedingungen der Begehung (namentlich Tag und Uhrzeit) nicht nennt und einzelne Fragen nur ungenügend beleuchtet (z.B. Sicherheit während der Busfahrt). Ausserdem hat die Gemeinde den Verkehrssicherheitsexperten erst für ihre Beschwerdeantwort an die Schulinspektorin konsultiert, was dessen Einschätzungen zumindest in die Nähe eines «Parteigutachtens» rückt. Die im Arbeitspapier der Schulinspektorin protokollierten Einschätzungen stellen ebenfalls keine umfassende Beurteilung des Schulwegs dar, sondern betreffen gewisse Sicherheitsaspekte der einzelnen Teilabschnitte; auf die Situation während der Busfahrt ist der Experte nicht näher eingegangen. Zudem erscheint es zumindest nicht unproblematisch, dass die Schulinspektorin denselben Experten beigezogen hat, den die Gemeinde im Rahmen ihrer Beschwerdeantwort konsultiert hat (vgl. Art. 19 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 183 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] und Art. 9 Abs. 1 Bst. e VRPG). Diesen Umständen ist nachfolgend, bei der Würdigung der Ergebnisse des Amtsberichts, Rechnung zu tragen. Soweit sich aus den fraglichen Akten unbestrittene sachverhaltliche Darstellungen ergeben, kann indessen ohne weiteres darauf abgestellt werden.

**5.4** Im Folgenden ist zunächst die Zumutbarkeit des ersten Teilabschnitts (Wohnort – Bushaltestelle) zu prüfen:

**5.4.1** Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist es den Eltern zumutbar, in der unmittelbaren Wohnumgebung ihr Kind auf dem Schulweg zu begleiten, beispielsweise zu einer Bushaltestelle oder zu einem Schülertransport-Sammelpunkt. Dies ergibt sich aus den elterlichen Mitwirkungspflichten und aus dem Umstand, dass die Kinder auf dem Schulweg unter der Verantwortlichkeit der Eltern stehen (vgl. BVR 2013 S. 5 E. 4.5 mit Hinweisen; BGer 2C\_433/2011 vom 1.6.2012, in ZBI 2012 S. 546 E. 4.3; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 26 und 632). Für diese Begleitung besteht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 14) kein Anspruch auf Entschädigung. Ein solcher lässt sich insbesondere auch nicht aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ableiten. Im Gegenteil hat das Bundesgericht auch im Zusammenhang mit Entschädigungsforderungen für von Eltern geleisteten Schultransport festgehalten, dass die Eltern in Bezug auf den Schulweg ihrer Kinder eine Mitverantwortung tragen, weshalb zeitliche Inkonvenienzen bis zu einem gewissen Grad hinzunehmen sind und keinen staatlichen Entschädigungsanspruch in vollem Umfang auszulösen vermögen (BGer 2C\_433/2011 vom 1.6.2012, in ZBI 2012 S. 546 E. 5.1). Welcher Bereich unter die «unmittelbare Wohnumgebung» fällt, lässt sich nicht ein für alle Mal festlegen. Vielmehr sind die örtlichen Verhältnisse im Einzelfall zu würdigen. So hat das Verwaltungsgericht eine Wegstrecke zwischen Wohnort und Bushaltestelle von ca. 300 m als unmittelbare Wohnumgebung qualifiziert. Der Weg führte vom Wohnort über Quartierstrassen an die Hauptstrasse, wo sich die Bushaltestelle befand (BVR 2013 S. 5 E. 4.2 und 4.5).

**5.4.2** Hier liegt eine vergleichbare Sachlage vor: Alle Beschwerdeführenden wohnen in Wohnquartieren, die an die Hauptstrasse (Bernstrasse) grenzen, auf welcher der öffentliche Linienbus verkehrt. B.\_\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ wohnen in einer Distanz von 220 m bzw. 260 m zur Bushaltestelle «Hofwilstrasse»; A.\_\_\_\_\_ muss bis zur Bushaltestelle «Waldegg» eine Wegstrecke von 550 m zurücklegen (vgl. <<http://www.maps.google.ch>>). Mit Rücksicht auf das Alter der Kinder ist von einem Zeitbedarf von fünf bis zehn Minuten (B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_) bzw. zehn bis fünfzehn Minuten (A.\_\_\_\_\_) pro zu Fuss zurückgelegte Wegstrecke auszugehen. Alle drei Wegstrecken führen durch das Wohnquartier der Beschwerdeführenden. Durch die Haltestellen «Hofwilstrasse» und «Waldeggstrasse»

sind die Wohnquartiere an den öffentlichen Verkehr angeschlossen; die Haltestellen können über Quartierstrassen erreicht werden. Aufgrund dieser konkreten Umstände sind bei allen Beschwerdeführenden die Wegstrecken zwischen Wohnort und Bushaltestelle der unmittelbaren Wohnumgebung zuzurechnen. Die Begleitung durch die Eltern (oder durch eine von den Eltern beauftragte Drittperson) ist in diesem Bereich somit zumutbar. Besondere Umstände, die im Einzelfall die Begleitung verunmöglichen würden (z.B. Abwesenheiten, Gehbehinderung, Betreuungspflichten), werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde S. 10), ist es (auch im Rahmen der Untersuchungsmaxime) nicht Aufgabe der Behörden, von Amtes wegen nach solchen Umständen zu forschen. Vielmehr obliegt es den Betroffenen, all-fällige Hinderungsgründe substantiiert geltend zu machen (zur Mitwirkungspflicht vgl. vorne E. 4.5).

**5.4.3** Ausserdem ergibt sich aus den Akten, dass sich das Erfordernis einer Begleitung nicht auf den gesamten Teilabschnitt zwischen Wohnort und Bushaltestelle erstreckt, sondern auf den Bereich der Bernstrasse beschränkt ist, wo die Kinder auf den Linienbus warten und die Hauptstrasse teilweise auch überqueren müssen. Dass eine Begleitung auch innerhalb des Wohnquartiers erforderlich wäre, wird zu Recht nicht geltend gemacht. Mit Blick auf die für den zweiten und dritten Teilabschnitt angeordneten Massnahmen (Begleitung durch eine von der Gemeinde beauftragte Person ab einem Treffpunkt bei der Bushaltestelle bis zum Kindergarten [vgl. E. 5.5 f. hiernach]) wäre es daher auch denkbar, den Treffpunkt bei der Bushaltestelle so zu bestimmen, dass die Kinder diesen (jedenfalls mit der Zeit) auch selbständig erreichen können bzw. im Bereich der Bernstrasse und beim Warten auf den Bus bereits durch die Begleitperson der Gemeinde beaufsichtigt wären. Dies ändert jedoch nichts daran, dass von den Eltern im Bereich der unmittelbaren Wohnumgebung eine dauerhafte Begleitung der Kinder verlangt werden kann bzw. sich der Kindergartenweg insoweit als zumutbar erweist. Da es sich hierbei um die Beurteilung einer Rechtsfrage handelt und der zugrundeliegende Sachverhalt ausreichend erstellt ist, sind keine weiteren Beweismassnahmen erforderlich, weshalb entsprechende Anträge der Beschwerdeführenden insoweit abgewiesen werden.

**5.5** Zum zweiten Teilabschnitt, der mit dem öffentlichen Linienbus absolviert werden muss, ergibt sich was folgt:

**5.5.1** Die Buslinie Nr. 36 des Regionalverkehrs Bern-Solothurn (RBS) verkehrt zwischen Münchenbuchsee und Bern Breitenrain. Es handelt sich dabei um einen vom Bundesamt für Verkehr konzessionierten öffentlichen Personentransport. In Fahrzeugen solcher Unternehmen besteht für Kinder unter zwölf Jahren, die kleiner als 150 cm sind, ausnahmsweise und im Gegensatz zu Schülertransporten keine Gurtentragpflicht (vgl. Art. 7 Bst. b der Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung [VPB; SR 745.11] sowie Art. 3a Abs. 2 Bst. e der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11]). Die auf der Linie Nr. 36 verkehrenden Busse sind denn auch nicht mit Rückhaltevorrüchtungen für Kinder ausgerüftet. Die Fahrt von den Haltestellen «Hofwilstrasse» und «Waldegg» bis «Zollikofen Bahnhof» dauert fünf bzw. vier Minuten.

**5.5.2** Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Busfahrt ohne Sicherung durch Rückhaltevorrüchtungen sei unzumutbar. Die ERZ beschränkt sich auf die Feststellung, im Ortsbus bestehe keine Gurtentragpflicht, ohne jedoch diesen Umstand mit Blick auf die Zumutbarkeit des Kindergartenwegs zu würdigen. Die EG Münchenbuchsee stellt sich auf den Standpunkt, die Busfahrt sei auch ohne Rückhaltevorrüchtung zumutbar, weil die Kinder durch eine Begleitperson betreut würden. Schliesslich würden die Kinder auch in der Freizeit mit ihren Eltern oder Dritten die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, ohne dabei angegurtet zu sein. Der Verkehrssicherheitsexperte E. \_\_\_\_\_ hat sich zur Zumutbarkeit der Busfahrt und namentlich zu den fehlenden Rückhaltevorrüchtungen nicht ausdrücklich geäussert. In seinem E-Mail Bericht vom 17. April 2013 hält er lediglich fest, dass die Kinder während der Busfahrt zusammenbleiben und immer den gleichen Buseinstieg bzw. -ausstieg benutzen sollten (Akten Schulinspektorat, Fasz. 8).

**5.5.3** Das Verwaltungsgericht hatte kürzlich die Frage zu beurteilen, ob es einem Kindergartenkind zumutbar sei, einen Teil des Kindergartenwegs mit dem zwischen Magglingen und Leubringen verkehrenden Ortsbus zurückzulegen. Die auf dieser Strecke eingesetzten Fahrzeuge verfügten in aller Regel über Sicherheitsgurten. Ersatzfahrzeuge ohne Gurten wurden «nur im absoluten Bedarfsfall und wenn möglich während der Schulferien» eingesetzt (BVR 2013 S. 5 E. 5.5). Zur Frage, welchen Sicherheitsrisiken ein Kind im Alter zwischen vier und sechs Jahren im öffentlichen Verkehr während des Transports ausgesetzt ist, holte das Verwaltungsgericht bei der Kantonspolizei Bern einen Fachbericht ein. Dieser kam zu folgenden Schlüssen (BVR 2013 S. 5 E. 5.3):

«Die Gefahrensituationen während des Transports besteht darin, dass für Führer bzw. Führerin und mitfahrende Personen von Motorwagen im regionalen fahrplanmässigen Verkehr konzessionierter Transportunternehmungen keine Gurtentragpflicht besteht, was für ein Kind im erwähnten Alter eine besondere Gefährdung bedeuten kann. Zudem befinden sich unbegleitete 4- bis 6-jährige Kinder in einem öffentlichen Bus oder Gesellschaftswagen in einem ungewohnten Umfeld mit ihnen fremden Personen und ist die Sicht eines Kindes in diesem Alter aufgrund seiner Körpergrösse erheblich eingeschränkt, was zu Orientierungsschwierigkeiten führen kann (Ziff. 1 des Fachberichts). Ob Kinder Gefahrensituationen im Verkehr erkennen und richtig einschätzen sowie darauf reagieren können, hängt massgeblich vom individuellen Entwicklungsstand, der Persönlichkeit des Kindes und den konkreten örtlichen Begebenheiten ab. Die für eine selbständige Teilnahme am Strassenverkehr notwendige Aufmerksamkeit ist im Vorschulalter indes noch kaum, im Grundschulalter nicht vollständig ausgebildet und erst ab ca. 14 Jahren mit derjenigen von Erwachsenen vergleichbar (Ziff. 2 des Fachberichts). Um einen sicheren Transport der Kinder zu gewährleisten, ist, wiewohl keine gesetzliche Gurtentragpflicht besteht, eine der Grösse des Kindes entsprechende Sicherung durch Gurten oder Rückhaltesysteme wünschenswert und sachgerecht. Da eine vorgängige Instruktion eines Kindes im erwähnten Alter nicht zielführend ist, empfiehlt sich eine regelmässige Begleitung des Kindes im Bus (insbesondere beim Ein- und Ausstieg sowie zwecks korrekter Sicherung). Bei der Begleitperson handelt es sich vorzugsweise um eine dem Kind vertraute Person, wobei auch ein älterer Schüler bzw. eine ältere Schülerin in Frage kommt («Gottes-/Göttissystem»). Zusätzlich kann der Buschauffeur bzw. die Buschauffeurin die Fahrgäste «nach Möglichkeit» beaufsichtigen und nötigenfalls intervenieren (Ziff. 3 des Fachberichts). Abschliessend hält der Bericht fest, dass aus Sicht der Kantonspolizei Bern keine «ausserordentlichen Gefahrensituationen» bestehen, wenn die in diesem Bericht erwähnten Massnahmen, «namentlich bezüglich Begleitung und Sicherung im Fahrzeug» gewährleistet sind (Ziff. 4 des Fachberichts).»

**5.5.4** Für den vorliegenden Fall ergibt sich daraus was folgt: Es versteht sich, dass die Sicherung von Kindern im hier fraglichen Alter durch ein Rückhaltesystem wünschenswert und sachgerecht ist bzw. der Transport ohne entsprechende Vorrichtungen eine gewisse Gefährdung der Kinder bedeuten kann. Daraus lässt sich entgegen den Beschwerdeführenden jedoch nicht schliessen, dass es gänzlich ausgeschlossen ist, Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren in einem öffentlichen Verkehrsbus ohne Rückhaltesystem zu befördern, ansonsten solche Kinder den öffentlichen Bus gar nie benützen könnten. Es kann aber auch nicht mit der blossen Feststellung sein Bewenden haben, es bestehe bei solchen Transporten keine Gurtentragpflicht. Vielmehr ist mit Blick auf die Zumutbarkeitsbeurteilung des Kindergartenwegs der besonderen Gefährdung eines Transports der Kinder ohne Rückhaltesystem Rechnung zu tragen, indem zu prüfen ist, durch welche anderen Sicherungsmassnahmen diese Gefährdung auf ein vertretbares Mass reduziert werden kann. Im Vordergrund steht die Betreuung und Beaufsichtigung durch eine Begleitperson (bei privaten Fahrten erfolgt diese in der Regel durch die Eltern, Grosseltern oder ältere Geschwister). Das Erfordernis einer solchen Betreuung bei Kindern von vier bis sechs Jahren wurde denn auch im hiavor zitierten Kapo-Fach-

bericht besonders hervorgehoben und gilt selbst dann, wenn Gurten vorhanden sind. Fehlt es – wie hier – an einem Rückhaltesystem, kommt der Beaufsichtigung durch die Betreuungsperson umso grössere Bedeutung zu. Die Betreuungsperson muss dafür sorgen, dass sich die Kinder auf einen Sitzplatz setzen oder – wenn keine freien Plätze verfügbar sind – sich zumindest an den für sie zugänglichen Haltevorrichtungen festhalten. Zudem muss sie an den Haltestellen den sicheren Ein- und Ausstieg aus dem Fahrzeug gewährleisten und sicherstellen, dass kein Kind den Ein- oder Ausstieg verpasst. Eine Betreuungsperson kann diese Beaufsichtigung daher nur für eine bestimmte Anzahl Kinder leisten. Dem «Betreuungsschlüssel» kommt mithin eine erhebliche Bedeutung zu.

**5.5.5** Den Akten lässt sich entnehmen, dass aktuell insgesamt zehn Kindergartenkinder (fünf ab Haltestelle «Hofwilstrasse»; fünf ab Haltestelle «Waldegg») die Busfahrt zurücklegen müssten. In der Beschwerdeantwort vom 30. April 2013 an die Schulinspektorin schrieb die EG Münchenbuchsee (Gemeinderat), die Kinder würden «durch eine oder zwei erwachsene Personen begleitet» (S. 2 unten; Akten Schulinspektorat, Fasz. 8). Im gleichen Schreiben hält die Gemeinde fest, man könne sich eine Lösung vorstellen, bei welcher «an beiden Bushaltestellen [...] jeweils eine Mutter oder ein Vater (gemäss einem Wochenplan) verantwortlich [sei], dass die Kinder vollzählig anwesend sind und dass sie im Bushäuschen warten. [...] Eine Mutter oder ein Vater [fahre] ab der Haltestelle mit den Kindern mit. Gleichzeitig [fahre] eine von der Gemeinde gestellte Begleitperson jeweils ab der Haltestelle Hofwilstrasse mit dem Bus bis zum Bahnhof Zollikofen» (S. 3 der Beschwerdeantwort vom 30.4.2013 [Akten Schulinspektorat, Fasz. 8]). – Die Schulinspektorin hielt in ihrem Papier über die Begehung mit dem Verkehrssicherheitsexperten zur Situation an der Haltestelle «Waldegg» fest, sie erachte es als «problematisch», wenn «die Begleitperson bereits im Bus [sei] und nicht auf die Kinder warten [könne]» (S. 5 des Papiers [Akten Schulinspektorat, Fasz. 7]). Zur Situation auf dem Heimweg hielt sie fest, es gehe nicht an, dass die Kinder an der Haltestelle «Waldegg» alleine aus dem Bus ausstiegen und die Begleitperson mit den verbleibenden Kindern weiterfahre (S. 10 des Papiers). In den Beschwerdeentscheiden traf sie daher die folgenden Anordnungen: Betreffend die Beschwerdeführenden B.\_\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ führte sie aus, die Kinder würden «*am Treffpunkt bei der Haltestelle Hofwil (Fahrtrichtung Zollikofen)* von einer seitens der Gemeinde gut instruierten und im Umgang mit Kindergartenkindern geübten Person in Empfang genommen. [...] Diese Begleitperson [fahre] dann gemeinsam mit den Kindern im Bus nach Zollikofen». Auf dem Rückweg habe sie die

Kinder «zur Haltestelle Hofwil» zu begleiten (S. 12 der Entscheide [Hervorhebung durch das Gericht]). Im Beschwerdeentscheid betreffend A.\_\_\_\_\_ hielt sie fest, das Kind werde «*am Treffpunkt bei der Haltestelle Waldegg* (Fahrtrichtung Zollikofen) von einer seitens der Gemeinde gut instruierten und im Umgang mit Kindergartenkindern geübten Person in Empfang genommen», welche dann mit den Kindern im Bus nach Zollikofen fahre. Auf dem Rückweg würden die Kinder zurück «zur Haltestelle Waldegg» begleitet (S. 12 des Entscheids [Hervorhebung durch das Gericht]). Ausserdem hielt die Schulinspektorin bezüglich der Busfahrt fest, eine «Begleitung durch die Eltern [könne] seitens der Beschwerdegegnerin nicht gefordert werden» (S. 13 der Entscheide). Es ist demnach davon auszugehen, dass die Schulinspektorin die Begleitung durch mindestens *zwei* von der Gemeinde gestellte Personen während der Busfahrt angeordnet hat (eine Person ab bzw. bis Treffpunkt bei der Haltestelle «Hofwilstrasse», eine weitere ab bzw. bis Treffpunkt bei der Haltestelle «Waldegg»). Diese Personen würden je fünf Kinder betreuen, namentlich mit ihnen in den Bus ein- und aussteigen und sie während der Fahrt beaufsichtigen. Damit ging die Schulinspektorin über die von der Gemeinde vorgeschlagene Lösung hinaus, welche nur eine Begleitperson bzw. den Einbezug der Eltern auch auf diesem Teilstück vorsah. Weshalb die Schulinspektorin die Beschwerden im Dispositiv trotzdem vollumfänglich abgewiesen hat, ist insoweit nicht nachvollziehbar (vgl. dazu auch hinten E. 7). – Dem Entscheid der ERZ lässt sich einzig entnehmen, der unter anderem mit dem öffentlichen Verkehr zurückzulegende Weg sei «mit zwei Begleitpersonen» zumutbar (S. 12 unten). Die EG Münchenbuchsee hält in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2014 an das Verwaltungsgericht (act. 4) fest, die Gemeinde habe «sowohl für die Kinder aus dem Quartier Laubberg als auch für die Kinder aus dem Quartier Parkweg eine Begleitung ab einem Treffpunkt zum Bus, während der Busfahrt und aus dem Bus zum Kindergarten (und zurück) organisiert» (S. 7), weshalb hier davon ausgegangen werden kann, dass nunmehr auch nach Auffassung der Beschwerdegegnerin zwei von der Gemeinde gestellte Betreuungspersonen die Kinder begleiten und beaufsichtigen würden.

**5.5.6** Mit Blick auf die Zumutbarkeitsbeurteilung ergibt sich daraus was folgt: Die Beschwerdeführenden B.\_\_\_\_\_ sowie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ würden (zusammen mit drei weiteren Kindern aus ihrem Quartier) an einem Treffpunkt bei der Haltestelle «Hofwilstrasse» von einer durch die Gemeinde gestellten, im Umgang mit Kindern geübten und instruierten Begleitperson in Empfang genommen, welche mit den Kindern auf den Bus wartet, sie auf der anschliessenden Fahrt beaufsichtigt und

mit ihnen den Bus am Bahnhof Zollikofen verlässt. Beschwerdeführerin A. \_\_\_\_\_ würde (zusammen mit vier weiteren Kindern aus ihrem Quartier) an einem Treffpunkt bei der Haltestelle «Waldegg» von einer weiteren durch die Gemeinde gestellten, im Umgang mit Kindern geübten und instruierten Begleitperson in Empfang genommen, welche ebenfalls mit den Kindern auf den Bus wartet, sie auf der anschliessenden Fahrt beaufsichtigt und mit ihnen den Bus am Bahnhof Zollikofen verlässt. Auf dem Heimweg würden die Kinder gleichermassen von zwei Begleitpersonen betreut. Jede Begleitperson sorgt dafür, dass die von ihr beaufsichtigten fünf Kinder während der Busfahrt zusammenbleiben, allfällige freie Sitzplätze einnehmen oder sich an Haltegriffen festhalten. Ausserdem beaufsichtigt sie den Ein- und Ausstieg aus dem Fahrzeug und gegebenenfalls die Übergabe von bzw. an die Eltern. Eine solche Begleitung und Betreuung im Verhältnis eins zu fünf reduziert – ähnlich wie bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs im privaten Rahmen – die Gefährdung, welche sich aus dem Transport ohne Rückhaltevorrückung ergeben kann, auf ein vertretbares Mass. Dies gilt selbst dann, wenn der Bus stark ausgelastet ist (vgl. die von den Beschwerdeführenden als Beilage 2 zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereichten Fotos, welche die hohe Auslastung der Buslinie dokumentieren sollen [act. 1C]). Der zweite Teilabschnitt des Kindergartenwegs ist den Beschwerdeführenden daher unter den umschriebenen Rahmenbedingungen, welche von der Gemeinde sicherzustellen sind, zumutbar. Ein zusätzlicher Abklärungsbedarf in sachverhaltlicher Hinsicht ergibt sich nicht, weshalb die Beweisanträge der Beschwerdeführenden auch insoweit abgewiesen werden.

**5.6** Der dritte Teilabschnitt des Kindergartenwegs betrifft die Fusswegstrecke zwischen der Bushaltestelle am Bahnhof Zollikofen und dem Kindergarten «Allmend». Die Situation am Bahnhof Zollikofen wird von der Schulinspektorin «je nach Verkehr» als «unübersichtlich» beschrieben (Arbeitspapier S. 9 [Akten Schulinspektorat, Fasz. 7]). Sie hält eine Beaufsichtigung der Kinder für unerlässlich. In ihren Entscheiden hat sie daher angeordnet, dass die von der Gemeinde gestellten Begleitpersonen nach dem Verlassen des Busses die Kinder bis zum Kindergarten begleiten bzw. nach Schulschluss die Kinder beim Kindergarten abholen und sie zurück bis zu ihrer jeweiligen Haltestelle begleiten (S. 12 der Entscheide). Unter diesen Rahmenbedingungen ist auch der dritte Teilabschnitt des Kindergartenwegs zumutbar, was letztlich auch die Beschwerdeführenden nicht bestreiten.

**5.7** Zu prüfen bleibt, wie sich der für die Bewältigung des Weges insgesamt zu veranschlagende Zeitaufwand auf die Zumutbarkeit auswirkt.

**5.7.1** In diesem Zusammenhang monieren die Beschwerdeführenden, der Schulweg falle in zeitlicher Hinsicht viel zu lang aus, «insbesondere wenn die Kinder im nächsten Jahr (zweites Kindergartenjahr) auch am Nachmittag Unterricht haben werden» (vgl. Stellungnahme vom 20.8.2013 [Akten ERZ, pag. 8]). Die Gemeinde und die Vorinstanzen hätten es versäumt zu prüfen, ob eine angemessene Mittagspause («mindestens 40 Minuten reine Pause») überhaupt möglich sei. Die Beschwerdeführenden machen in diesem Zusammenhang im Wesentlichen geltend, die verantwortlichen Betreuungspersonen würden neben den Kindergartenkindern auch Schulkinder beaufsichtigen. Dies führe zu zusätzlichen Wartezeiten, weil Schule und Kindergarten nicht nebeneinander lägen. Ausserdem seien Busfahrplan und Schul- bzw. Kindergartenzeiten nicht aufeinander abgestimmt. Die Möglichkeit eines unentgeltlichen Mittagstischs habe man nie konkret angeboten (Stellungnahme vom 4.2.2014, S. 5 [act. 8]). Die EG Münchenbuchsee führt in der Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2014 an, die Beschwerdeführenden würden nicht konkret darlegen, wer von ihnen aus welchem begründeten Anlass nicht zu Hause zu Mittag essen könnte, weshalb auf die Rüge nicht einzutreten sei (S. 6 f.).

**5.7.2** Es liegt in der Verantwortung der Gemeindebehörden, die Rahmenbedingungen im Einzelnen so auszugestalten, dass die Kindergartenkinder eine angemessene Mittagspause verbringen können. Entweder haben sie die Schulzeiten oder allfällige Schülertransporte darauf auszurichten, dass auch Schülerinnen und Schülern mit längeren Schulwegen eine angemessene Mittagspause verbleibt (vgl. dazu Art. 11a Abs. 5 Bst. c VSG, welcher in solchen Fällen eine Abweichung von den Blockzeiten zulässt). Als Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport bei langen Schulwegen und zu kurzen Mittagspausen kommt im Übrigen (bei Schülerinnen und Schülern der unteren Schulstufen bzw. Kindergartenkindern) das Angebot eines schulseitig organisierten Mittagstischs mit angemessener Mittagsverpflegung und Beaufsichtigung in Frage (vgl. z.B. BGer 2C\_433/2011 vom 1.6.2012, in ZBI 2012 S. 546 E. 4.3). Es ist davon auszugehen, dass die EG Münchenbuchsee diesem Aspekt namentlich mit Blick auf das kommende Kindergartenjahr gebührend Rechnung tragen wird. Für das Verwaltungsgericht besteht gegenwärtig keine Veranlassung, in dieser Frage eine vorgegreifende Anordnung zu erlassen, zumal die Beschwerdeführenden keine Beweismittel (z.B. Stundenplan) eingereicht haben,

welche die Aktualität und Begründetheit ihrer Rüge belegen würden (zur Mitwirkungspflicht vgl. vorne E. 4.5). Bei dieser Ausgangslage kann auch insoweit auf weitere Sachverhaltsabklärungen verzichtet werden.

**5.8** Der Kindergartenweg ist den Beschwerdeführenden demnach unter den vorgenannten Rahmenbedingungen zumutbar.

## **6.**

Zusammenfassend ist in materieller Hinsicht somit Folgendes festzuhalten: Die Rüge der Beschwerdeführenden, ihre Zuteilung zum Kindergarten «Allmend» sei willkürlich, unverhältnismässig und verletze das Rechtsgleichheitsgebot, ist unbegründet. Die von der EG Münchenbuchsee beim Zuteilungsentscheid herangezogenen Kriterien sind sachlich vertretbar; eine Rechtsverletzung ist nicht erkennbar (vorne E. 4). Der sich aus der Zuteilung zum Kindergarten «Allmend» ergebende Kindergartenweg ist unter folgenden Rahmenbedingungen zumutbar: Von den Eltern kann die Begleitung ihrer Kinder bis zum Treffpunkt bei der jeweiligen Bushaltestelle verlangt werden. Es handelt sich hierbei um eine Begleitung in unmittelbarer Wohnumgebung, welche keinen Anspruch auf Entschädigung nach sich zieht. Das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht wird insoweit nicht berührt (vorne E. 5.4). Für den zweiten und dritten Teilabschnitt ist der Kindergartenweg indessen nur unter folgenden, von der EG Münchenbuchsee sicherzustellenden Rahmenbedingungen zumutbar: Je eine von der Gemeinde organisierte und gut instruierte Begleitperson nimmt die Beschwerdeführenden an einem Treffpunkt bei der Haltestelle «Hofwilstrasse» bzw. «Waldegg» in Empfang und wartet mit ihnen und den anderen Kindergartenkindern aus dem Quartier auf den Bus. Die beiden Begleitpersonen fahren mit den Kindern zum Bahnhof Zollikofen und beaufsichtigen sie während der Fahrt. Anschliessend begleiten sie die Kinder vom Bahnhof Zollikofen zum Kindergarten «Allmend». Auf dem Heimweg gelten die gleichen Auflagen in umgekehrter Reihenfolge (vorne E. 5.5 f.). Die EG Münchenbuchsee ist dafür verantwortlich, dass diese Abläufe im Einzelnen sichergestellt sind, damit die Kinder sicher, zuverlässig und zeitgerecht in den Kindergarten und wieder zurück nach Hause gelangen. Die Eltern der Beschwerdeführenden sind im Rahmen ihrer Mitwirkungspflichten gehalten, das Ihrige zum Gelingen beizutragen. Ihnen obliegt die Verantwortung für die Erfüllung der

Schulpflicht ihrer Kinder und sie stehen auch insofern in der Pflicht, als die Kinder auf dem Kindergartenweg in erster Linie unter ihrer Verantwortung stehen.

## **7.**

**7.1** Im Ergebnis ist die Beschwerde somit teilweise gutzuheissen. Die Beschwerdeführenden obsiegen hinsichtlich der vorinstanzlichen Kostenverlegung (vorne E. 3.6). Abgesehen von der ungenügenden kostenmässigen Berücksichtigung der Gehörsverletzung ist diese auch aus folgenden Gründen zu korrigieren: Die Schulinspektorin ging mit ihren Anordnungen bezüglich Schulwegsicherheit über die von der Gemeinde ursprünglich in Betracht gezogenen Massnahmen hinaus (vorne E. 5.5.5), weshalb sie die Beschwerden hätte teilweise gutheissen müssen. Sie hat jedoch die Beschwerden vollumfänglich abgewiesen, unter Auflage der Verfahrenskosten an die Beschwerdeführenden. Auch wenn diese mit ihrem Hauptantrag auf Einteilung in einen anderen Kindergarten nicht durchgedrungen sind, hätten die Schulinspektorin bzw. die ERZ auch kostenmässig dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass ohne Beschreitung des Rechtsmittelwegs eine für die Beschwerdeführenden ungünstigere Lösung getroffen worden wäre. Es rechtfertigt sich daher, den vorinstanzlichen Kostenschluss auch aus diesem Grund aufzuheben und den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor der ERZ keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sowie Parteikostenersatz zuzusprechen (gemäss E. 3 des angefochtenen Entscheids festgesetzt auf Fr. 9'912.25 [inkl. Auslagen und MWSt], was von den Beschwerdeführenden nicht beanstandet wird). Für das Verfahren vor der Schulinspektorin ist den Beschwerdeführenden lediglich die Hälfte der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Ersatzfähige Parteikosten sind im Verfahren vor der Schulinspektorin keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**7.2** Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind die Beschwerdeführenden aus diesem Grund als zu einem Viertel obsiegend zu betrachten und haben Anspruch auf anteilmässigen Ersatz der Parteikosten (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote von Rechtsanwalt ... vom 18. Juni 2014 gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Soweit die Beschwerdeführenden im Übrigen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids bzw. die Zuteilung in einen anderen Kindergarten beantragen, sind sie unterliegend und haben die Verfahrenskosten im Umfang von drei Vierteln zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der Gemeinde sind für das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Umfang ihres

Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 Satz 2 VRPG; vgl. BVR 2013 S. 5 [VGE 2011/320 vom 18.7.2012], nicht publ. E. 7.1). Parteikostenersatz ist ihr nicht zuzusprechen (Art. 104 Abs. 4 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 18. November 2013 wird dahingehend aufgehoben, dass die Einwohnergemeinde Münchenbuchsee verpflichtet wird, im Sinn der Erwägungen für einen den Beschwerdeführenden zumutbaren Kindergartenweg zu sorgen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2.
  - a) Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden zu drei Vierteln, ausmachend Fr. 2'250.--, den Beschwerdeführenden auferlegt. Die restlichen Verfahrenskosten, ausmachend Fr. 750.--, werden nicht erhoben.
  - b) Für das Verfahren vor der Erziehungsdirektion des Kantons Bern werden keine Verfahrenskosten erhoben.
  - c) Für die Verfahren vor der Schulinspektorin werden den Beschwerdeführenden die Verfahrenskosten, festgesetzt auf Fr. 300.--, je zur Hälfte, ausmachend Fr. 150.--, auferlegt.
3.
  - a) Die Einwohnergemeinde Münchenbuchsee hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht einen Viertel der Parteikosten, bestimmt auf insgesamt Fr. 8'316.30 (inkl. Auslagen und MWSt), ausmachend Fr. 2'079.10, zu ersetzen.
  - b) Die Einwohnergemeinde Münchenbuchsee hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor der Erziehungsdirektion des Kantons Bern die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 9'912.25 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

c) Für die Verfahren vor der Schulinspektorin wird kein Parteikostenersatz zugesprochen.

4. Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführenden
- der Beschwerdegegnerin
- der Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**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.