

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 15. Mai 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichter Keller, Verwaltungsrichter Rolli
Gerichtsschreiber Bieri

Einwohnergemeinde A. _____

handelnd durch den Gemeinderat
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

B. _____

gesetzlich vertreten durch ihre Eltern ...

Beschwerdegegnerin

und

Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern

betreffend auswärtiger Schulungsort; Nichteintreten (Entscheid der
Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 8. Dezember 2015;
4800.600.250.04/15 [712794])



Sachverhalt:

A.

B._____, geb. ... 2002, lebt in der Einwohnergemeinde (EG) A._____ und besucht seit ihrem Schuleintritt am 1. August 2009 die Schule «C._____», die von den EG D._____, E._____, F._____ und G._____ gemeinsam betrieben wird. Die 1.-4. Klasse absolvierte sie in G._____, die 5. und 6. Klasse in F._____. Der auswärtige Schulbesuch wurde von der EG A._____ jeweils bewilligt. Für die 7. Klasse im Schuljahr 2015/2016 ersuchte B._____ am 20. November 2014, gesetzlich vertreten durch ihre Eltern, um Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs im Oberstufenzentrum der Schule «C._____» in E._____. Die EG A._____ lehnte das Gesuch am 25. Februar 2015 ab mit der Begründung, es sei B._____ zumutbar, die Oberstufenschule in ihrer Wohnortsgemeinde zu besuchen.

B.

Dagegen erhob B._____ am 18. März 2015 Beschwerde beim regionalen Schulinspektorat Oberland. Nachdem an einer Instruktionsverhandlung unter den Beteiligten keine Einigung erzielt werden konnte, hiess das Schulinspektorat die Beschwerde mit Entscheid vom 25. Juni 2015 gut und hob die angefochtene Verfügung auf. Es ordnete an, dass B._____ im Schuljahr 2015/2016 das Oberstufenzentrum am Standort E._____ besuche.

C.

Gegen diesen Entscheid führte die EG A._____ am 21. Juli 2015 Beschwerde bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ). Mit unanagefochten gebliebener Zwischenverfügung vom 30. Juli 2015 wies die ERZ B._____ auf Beginn des Schuljahres 2015/2016 im Sinn einer vorsorglichen Massnahme der Schule «C._____» zu. Mit Entscheid vom 8. De-

zember 2015 trat sie auf die Beschwerde der EG A._____ mangels Beschwerdebefugnis nicht ein.

D.

Gegen den Nichteintretensentscheid der ERZ hat die EG A._____ am 6. Januar 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventuell sei ihre Verfügung vom 25. Februar 2015 zu bestätigen. Mit Beschwerdeantwort vom 31. Januar 2016 hat B._____ zu einzelnen Aspekten des Schulungsorts Stellung genommen und um erneute Prüfung der Gesamtsituation gebeten. Die ERZ schliesst mit Vernehmlassung vom 17. Februar 2016 auf Abweisung des Rechtsmittels; die EG A._____ hat sich am 7. April 2016 dazu geäussert und an ihren Anträgen festgehalten. Auf Ersuchen des Instruktionsrichters haben die Verfahrensbeteiligten in der Folge zur Frage nach dem aktuellen Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung Stellung genommen.

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 Nichteintretensentscheid, mit dem die Vorinstanz ihr die Beschwerdebefugnis abgesprochen hat, besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2013 S. 536 E. 1.1 mit Hin-

weis). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Die Beschwerdesache fällt an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die rechtlichen Verhältnisse werfen jedoch prozessuale Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf; sie rechtfertigen die Beurteilung der Streitigkeit in Fünferbesetzung (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Bst. a GSOG).

2.

2.1 In der Sache sind sich die Parteien uneinig über den Schulungsort der Beschwerdegegnerin, der sich nach Art. 7 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) bestimmt. Die ERZ hat sich dazu allerdings nicht geäußert, sondern die Beschwerdebefugnis der Gemeinde gestützt auf Art. 65 VRPG verneint und das Verfahren mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen.

2.2 Nach Art. 65 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer). Zur Beschwerde befugt ist ferner jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch Gesetz oder Dekret dazu ermächtigt ist (Art. 65 Abs. 2 VRPG).

2.3 Das VSG räumt den Gemeinden kein besonderes Beschwerderecht im Sinn von Art. 65 Abs. 2 VRPG ein (vgl. Art. 72 VSG, Umkehrschluss). Eine spezialgesetzliche Ermächtigung zur Beschwerdeführung ist auch anderweitig nicht gegeben und kann insbesondere nicht aus Art. 89 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht

(Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) abgeleitet werden, wonach Gemeinden (und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften) zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht berechtigt sind, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (z.B. Gemeindeautonomie; vgl. dazu BGE 140 V 328 E. 4.1; Hansjörg Seiler, in Handkommentar BGG, 2. Aufl. 2015, Art. 89 N. 83 ff.; Lorenz Kneubühler, Beschwerdebefugnis vor Bundesgericht: Konkurrenten, Gemeinden, Pläne und Realakte, in ZBI 2016 S. 22 ff., 32). Dieses Beschwerderecht gewährleistet Gemeinden und vergleichbaren Körperschaften den Schutz ihrer verfassungsmässigen Rechte vor Bundesgericht (vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 17 N. 18 ff.), ermächtigt sie aber nicht spezialgesetzlich zur Beschwerde im kantonalen Verfahren.

2.4 Das Beschwerderecht muss sich folglich aus der allgemeinen Legitimationsregelung von Art. 65 Abs. 1 VRPG ergeben, wobei hier die materielle Beschwer der Gemeinde umstritten ist. Entgegen der in der Beschwerdeschrift vertretenen Auffassung besteht kein Grund, die Beurteilung der Rechtsmittelbefugnis von Gemeinwesen «in grundsätzlicher Weise» zu überdenken und auf einen Ansatz «umzuschwenken», wie ihn Michael Pflüger (Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Bern 2012) vertritt (Beschwerde S. 5). Das Verwaltungsgericht zieht zur Auslegung des allgemeinen kantonalen Beschwerderechts nach ständiger Praxis die entsprechenden Bundesnormen heran (BVR 2013 S. 566 E. 2.3, 2008 S. 396 E. 2.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 65 N. 2). Das Bundesgericht hat seine Praxis zur Legitimation von Gemeinden nach Art. 89 Abs. 1 BGG in einem Leitentscheid vom 25. Juni 2014 beibehalten, wobei es die vom erwähnten Autor vorgeschlagene Neuordnung angesprochen hat (BGE 140 V 328 E. 5.4 und 6.1). An dieser Rechtsprechung orientiert sich das Verwaltungsgericht grundsätzlich, zumal die kantonalen Bestimmungen über die Beschwerdebefugnis mit der Änderung des VRPG vom 10. April 2008 im Interesse einer einheitlichen Verfahrensordnung jenen des BGG nachgebildet wurden (BAG 08-109; vgl. BVR 2013 S. 566 E. 3.5 mit Hinweisen).

2.5 Das bedeutet aber nicht, dass das Verwaltungsgericht auf eine eigenständige Auslegung des kantonalen Verfahrensrechts in diesem Punkt verzichtet. Das Gericht berücksichtigt zwar die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Legitimation von Gemeinwesen nach Art. 89 Abs. 1 BGG; die sehr differenzierte und im Übrigen nicht widerspruchsfreie höchstrichterliche Praxis hat es aber nicht unbesehen übernommen (vgl. dazu BVR 2013 S. 566 E. 2.4; Michael Pflüger, Die Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen in der bernischen Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2013 S. 201 ff., insb. S. 212 ff.). Das kann im Einzelfall dazu führen, dass die Beschwerdebefugnis insbesondere der Gemeinden auf kantonaler Ebene weiter gefasst ist als vor Bundesgericht (vgl. etwa BVR 2015 S. 468 betreffend Neueinreihung öffentlicher Strassen), was bundesrechtlich zulässig ist und insbesondere dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens nach Art. 111 BGG nicht widerspricht (BGE 139 II 373 E. 1.7, 138 II 162 E. 2.1.1 [Pra 101/2012 Nr. 108]; BVR 2014 S. 105 E. 1.2.3). Letztlich muss ein – aus der Sicht der Rechtspflege gewürdigt – ausreichender Anlass dafür bestehen, dass sich Behörden und Gerichte mit der Sache befassen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 153, und darauf verweisend etwa BGE 139 II 279 E. 2.3). Ob dies der Fall ist, lässt sich nicht objektiv bestimmen, sondern ist eine Frage der Wertung (ebenso Lorenz Kneubühler, a.a.O., S. 24).

3.

3.1 Die ERZ hat die Beschwerdebefugnis der Gemeinde zum einen verneint, weil der Schulungsort nach Art. 7 VSG und damit nach kantonalem Recht festgelegt werde. Die Gemeinde sei nicht in ihrem Autonomiebereich berührt, zumal die «klare Zuweisung» der Beschwerdegegnerin zur Schule «C._____» die Planung und künftige Organisation der Klassen in der EG A._____ nicht erschwere. Zum anderen habe der bewilligte ausserkommunale Schulbesuch zwar finanzielle Belastungen der Gemeinde zur Folge; insbesondere sei der Schulortsgemeinde ein Schulkosten- und Gehaltskostenbeitrag zu entrichten. Die Beschwerde führende Gemeinde sei aber nicht in so wichtigen finanziellen Belangen betroffen, dass sich die Beschwerdeberechtigung rechtfertige. Zur Begründung des

angefochtenen Entscheids hat sich die ERZ unter anderem auf ein einzelrichterlich gefälltes Urteil gestützt, mit dem das Verwaltungsgericht bei einer vergleichbaren Ausgangslage die Beschwerdebefugnis der EG H._____ gegen einen Nichteintretensentscheid der Direktion verneint hat (JTA 2011/411 vom 31.8.2012).

3.2 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, sie sei von der Festlegung des Schulungsorts in verschiedener Hinsicht als Trägerin der Volksschule betroffen. Das gelte namentlich für schulorganisatorische Massnahmen, zu denen die Bewilligung von auswärtigen Schulbesuchen gehöre. In diesem Bereich komme ihr Autonomie zu, die sie gegenüber dem Kanton (Schulinspektorat) verteidigen können müsse. Weiter habe sie aufgrund auswärtiger Schulbesuche beträchtliche Mehrkosten zu tragen. Auch aufgrund der finanziellen Konsequenzen des Entscheids des Schulinspektorats sei ihre materielle Beschwer zu bejahen. Ob ihr das Beschwerderecht offenstehe, dürfe im Übrigen nicht allein aufgrund des hier zur Diskussion stehenden Einzelfalls beurteilt werden; zu berücksichtigen sei auch, was die von ihr abgelehnte kantonale Bewilligungspraxis zu Art. 7 VSG insgesamt für die Schulorganisation und die Gemeindefinanzen bedeute. In der EG A._____ seien mehrere Kinder wohnhaft, deren Situation hinsichtlich des Schulwegs mit derjenigen der Beschwerdegegnerin vergleichbar sei.

4.

4.1 Ein Gemeinwesen ist gestützt auf Art. 65 Abs. 1 bzw. Art. 79 Abs. 1 VRPG unter anderem zur Beschwerdeführung befugt, wenn es als Träger öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen kann und in einem Mass betroffen ist, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis rechtfertigt (BVR 2013 S. 566 E. 2.4). Bei Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften spielen Autonomieüberlegungen eine massgebliche Rolle (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 65 N. 18, Art. 79 N. 5; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 168 f.). Greift eine kantonale Anordnung nach Ansicht der Gemeinde unzulässigerweise in ihren geschützten Auto-

nomiebereich ein, kann sie das allgemeine Beschwerderecht in der Regel für sich beanspruchen (vgl. BVR 2001 S. 17 E. 1, 1990 S. 402 E. 1; als Beispiel etwa BVR 2012 S. 49 betreffend ortspolizeiliche Belange im Bestattungs- und Friedhofwesen). Nimmt eine Gemeinde hingegen im Gemeindegebiet gleich wie die für das übrige Kantonsgebiet zuständige kantonale Stelle reine Vollzugsaufgaben wahr, ohne in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen zu sein, ist die Beschwerdebefugnis zu verneinen (so beim Vollzug des Ausländerrechts, vgl. BVR 2013 S. 566 E. 3.1 f.).

4.2 Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (zum Ganzen BGE 141 I 36 E. 5.3, 139 I 169 E. 6.1). Im Kanton Bern ist die Gemeindeautonomie verfassungsrechtlich gewährleistet, wobei ihr Umfang durch das kantonale und eidgenössische Recht bestimmt wird. Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]; BVR 2015 S. 263 E. 2.2).

4.3 Das Volksschulwesen ist eine gemeinsame Aufgabe der Gemeinden (Einwohner- und gemischten Gemeinden bzw. gegebenenfalls Unterabteilungen und Gemeindeverbände) sowie des Kantons (Art. 5 VSG). Der Kanton legt Inhalte, Ziele und Rahmenbedingungen der Volksschule fest und sorgt für ein in allen Gemeinden vergleichbares Volksschulangebot (Art. 50 Abs. 1 VSG). Die Gemeinden stellen das Volksschulangebot nach

der Gesetzgebung bereit und sorgen dafür, dass jedes Kind die Volksschule besuchen kann (Art. 51 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VSG). Sie konkretisieren die Inhalte und Ziele sowie die Rahmenbedingungen, sind verantwortlich für die Umsetzung, überprüfen die Ergebnisse und treffen die erforderlichen Massnahmen (Art. 51 Abs. 2 VSG). Dementsprechend obliegt die Organisation und Beaufsichtigung der Volksschulen den Gemeinden (Art. 34 VSG); insbesondere beschliessen sie über die Schaffung oder Aufhebung von Klassen sowie die Einführung und Aufhebung bestimmter Bildungsangebote (Art. 47 VSG). Weiter sorgen sie für Erstellung, Unterhalt und Betrieb der Schulanlagen und deren Ausrüstung (Art. 48 VSG).

4.4 Nach Art. 7 VSG besucht jedes Kind die öffentliche Volksschule an seinem Aufenthaltsort; die Gemeinden können unter sich abweichende Vereinbarungen treffen (Abs. 1). Aus wichtigen Gründen, insbesondere wenn der Schulweg dadurch wesentlich erleichtert wird, können Kinder die Schule eines andern Kreises oder einer andern Gemeinde besuchen (Abs. 2). Es gilt damit der Grundsatz, dass der Aufenthaltsort mit dem Schulungsort identisch ist. Davon soll nur abgewichen werden dürfen, wenn zwischen den Gemeinden eine entsprechende Vereinbarung besteht oder wenn die zuständige Behörde Entsprechendes verfügt (VGE 20753 vom 24.11.1999 E. 4b mit Hinweis auf den Vortrag der Erziehungsdirektion zum Volksschulgesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 1991, Beilage 44 [nachfolgend: Vortrag VSG], S. 9). Die auswärtige Schulung gegen den Willen der Aufenthaltsgemeinde setzt «wichtige Gründe» voraus; dabei handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff (vgl. BVR 2013 S. 105 E. 3.2 mit Hinweisen; ferner statt vieler Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 413 f.).

4.5 Wie die ERZ an sich richtig ausgeführt hat, bestimmt sich der Schulungsort damit allein nach kantonalem Recht. Der Vorinstanz ist auch zuzustimmen, dass ein unbestimmter Begriff des kantonalen Rechts der Gemeinde bei dessen Anwendung nicht in jedem Fall Autonomie einräumt (vgl. BGE 118 Ia 218 E. 3d mit Hinweis); vorausgesetzt ist vielmehr eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit (vorne E. 4.2). Art. 7 Abs. 2 VSG nennt als wichtigen Grund für eine auswärtige Schulung beispielhaft und

nicht abschliessend die wesentliche Erleichterung des Schulwegs. Wie im Merkblatt «Schulungsort (Schülerinnen- und Schülertransporte)» des Amtes für Kindergarten, Volksschule und Beratung vom August 2015 festgehalten wird (S. 1 Ziff. 1; Merkblatt einsehbar unter: <<http://www.erz.be.ch>>), anerkennt der Kanton einen «Ermessensspielraum für die Schulbehörde, wenn sie über das Vorliegen anderer wichtiger Gründe im konkreten Einzelfall zu entscheiden hat» (vgl. auch BGer 2P.150/2003 vom 16.9.2003, in ZBI 2004 S. 276 nicht publ. E. 3.3); die ERZ erwähnt in diesem Zusammenhang gesundheitliche und soziale Gründe (Stellungnahme vom 17.2.2016 S. 2; act. 5).

4.6 Auch wenn zahlreiche materielle Fragen des Volksschulrechts abschliessend durch das kantonale Recht geregelt sind (vgl. Martin Aubert, Bildungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 633 ff., 644 N. 17), kommt den Gemeinden namentlich bei der Organisation des Volksschulwesens eine eigenständige Rolle zu, die sich nicht auf den Vollzug des kantonalen Rechts beschränkt (vorne E. 4.3). Sie verfügen insoweit vielmehr über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum (vgl. allgemein BVR 2013 S. 5 E. 2.5). Bei der Festlegung des Schulungsorts verhält es sich nicht anders. Das macht bereits Art. 7 Abs. 1 VSG deutlich, der es den Gemeinden erlaubt, sich auf einen von der gesetzlichen Lösung (Aufenthaltsort) abweichenden Ort zu verständigen; ob sie eine entsprechende Vereinbarung schliessen wollen, liegt in ihrer Autonomie (vgl. BGE 122 I 236 E. 3b). Einen Gestaltungsspielraum eröffnet auch Art. 7 Abs. 2 VSG, den die Gemeinden ausüben und als verfügende Behörden selbständig konkretisieren. Er ist quantitativ erheblich, indem es sich beim Schulungsort um eine wesentliche kommunale Fragestellung handelt. Er ist zudem qualitativ bedeutsam, da mit den «wichtigen Gründen» auch den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen in den jeweiligen Gemeinden Rechnung getragen werden soll (vgl. allgemein zu diesen Kriterien Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 1910; Regula Kägi-Diener, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 50 N. 12; BGer 2C_919/2011 vom 9.2.2012, in ZBI 2012 S. 543 E. 2.3.2, 2P.43/2003 vom 16.5.2003, in ZBI 2004 S. 157 E. 2.2 f. mit weiteren Beispielen aus dem Bildungsbereich). Das zeigt sich gerade bei dem im Gesetz ausdrücklich genannten Beispiel der Schulwegerleichterung. Welchen Schulweg die

Kinder zurückzulegen haben, hängt von baulichen, schulorganisatorischen sowie verkehrs- und transportorientierten Massnahmen usw. ab, welche vorab die Gemeinden festlegen. Dabei geniessen sie einen erheblichen Gestaltungsspielraum, etwa wenn es darum geht, für zumutbare Schulwege zu sorgen (vgl. BVR 2009 S. 481 E. 3.3, 2003 S. 197 E. 4a). In den Materialien wird im Zusammenhang mit dem Schulungsort sodann die Schulraumplanung als «berechtigtes Interesse» der Gemeinden erwähnt (Vortrag VSG, S. 9); damit wird ebenfalls eine kommunale Aufgabe angesprochen (vgl. auch BVR 2012 S. 377 E. 2.3 zu einer Überprüfung der Schulstandorte in einer Gemeinde). Die Wahl des Ortes, an dem die Kinder die Volksschule besuchen, hat regelmässig unmittelbare Auswirkungen auf Belange, für welche die Gemeinden verantwortlich sind. Bei den «wichtigen Gründen» sind somit durchaus lokale und organisatorische kommunale Anliegen zu berücksichtigen. Dass auf das Kindeswohl Rücksicht zu nehmen ist – die Vorinstanz nennt etwa gesundheitliche oder soziale Gründe, die für einen Schulbesuch ausserhalb des Aufenthaltsorts sprechen können –, trifft zwar zu, ändert daran aber nichts. Der ERZ kann daher nicht gefolgt werden, wenn sie den Gemeinden zwar einen erheblichen «Ermessensspielraum» beim Entscheid über den Schulungsort zugestehen, ihnen aber gleichzeitig jegliche Autonomie in diesem Bereich absprechen will (so aber die Vernehmlassung vom 17.2.2016 S. 3 f.; act. 5). Der mit Art. 7 Abs. 2 VSG verbundene Handlungsspielraum ist vielmehr autonomierechtlich geschützt.

4.7 Aus dem verwaltungsgerichtlichen Urteil 2011/411 vom 31. August 2012 (vgl. vorne E. 3.1) lässt sich nichts Gegenteiliges ableiten. Die Autonomie der Gemeinden bei der Auslegung von Art. 7 Abs. 2 VSG wird in jenem Urteil nicht thematisiert; Auswirkungen des auswärtigen Schulbesuchs auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, wurden von der EG H._____ im Gegenteil selber verneint. Abgesehen davon hat der mit der Sache befasste Einzelrichter nicht ausgeschlossen, dass der Entscheid des Schulinspektors über die Festlegung des Schulungsorts erhebliche öffentliche Interessen der Gemeinde («certains intérêts publics majeurs») berühren kann; als Beispiele hat er Klassenschliessungen und wichtige

Vermögensinteressen genannt (vgl. insb. E. 2.2, 2.2.3 und 2.3 des erwähnten Urteils).

4.8 Im vorliegenden Fall weist die Gemeinde darauf hin, dass die am ...weg in A. _____ wohnhaften Schülerinnen und Schüler gemäss ihrer bisherigen Praxis bis zum 6. Schuljahr die auswärtige Schule «C. _____» besuchen dürften; die Oberstufe hätten die Kinder hingegen in A. _____ zu besuchen. Der auswärtige Schulbesuch werde ab dem 7. Schuljahr nicht mehr bewilligt, da der Schulweg und der Wechsel in ein anderes soziales Umfeld ab diesem Zeitpunkt zumutbar seien. Der Entscheid des Schulinspektorats stelle diese Bewilligungspraxis grundsätzlich in Frage und stelle sie vor das Problem, wie sie für einen zumutbaren Schulweg sorgen könne; dafür kämen verschiedene Möglichkeiten in Betracht (Bewilligung eines auswärtigen Schulungsorts, Einrichtung dezentraler Schulstandorte, Organisation eines Schülertransports). Daraus wird deutlich, dass der Entscheid des Schulinspektorats spezifische öffentliche Interessen berührt, welche die Gemeinde autonom wahrt. Ihre Rechtsmittelbefugnis ist daher zu bejahen, wobei dahingestellt bleiben kann, welche Bedeutung daneben den auf dem Spiel stehenden kommunalen finanziellen Interessen zukommt. Wie die Anliegen der Gemeinde bei der Auslegung der «wichtigen Gründe» im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG zu würdigen sind, wird im Rahmen der materiellen Beurteilung zu prüfen sein (vgl. zum Aspekt der Schulwegerleichterung auch Marco Sassöli, Willkürliche Auslegung des Volksschulgesetzes durch Verweigerung eines Schulbesuchs in der Nachbargemeinde, in ZBJV 2000 S. 80 ff. zu BGer 1P.447/1999 vom 15.11.1999).

4.9 Die ERZ hat der Gemeinde das Beschwerderecht somit zu Unrecht abgesprochen und damit Art. 65 Abs. 1 VRPG verletzt.

5.

5.1 Erweist sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid als begründet, ist dieser in der Regel aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung oder allenfalls zur Prüfung weiterer Sachurteils- bzw.

Prozessvoraussetzungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es ist grundsätzlich nicht Sache des Verwaltungsgerichts, diese Prüfung als erste und zugleich einzige kantonale Instanz vorzunehmen (Art. 84 Abs. 1 VRPG; vgl. etwa BVR 1999 S. 30 E. 3, 2015 S. 301 E. 3.5).

5.2 Ein anderes Vorgehen ist im vorliegenden Fall nicht angezeigt, obwohl das Rechtsschutzinteresse der Gemeinde in der Sache nicht mehr aktuell ist: Die strittige Anordnung bezieht sich nur auf den Schulungsort der Beschwerdegegnerin für das Schuljahr 2015/2016, das inzwischen abgelaufen ist. Davon sind – entgegen der Darstellung der Gemeinde (vgl. Stellungnahme vom 17.2.2017 S. 3; act. 15) – auch die Beteiligten ausgegangen, haben die Eltern der Beschwerdegegnerin doch um Bewilligung des auswärtigen Schulungsorts für die weiteren Schuljahre 2016/2017 und 2017/2018 ersucht und hat die Gemeinde diese Bewilligungen erteilt (vgl. Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 5.3.2017 mit Beilagen; act. 17 und 17A/B). Allerdings ist nach ständiger Rechtsprechung trotz Fehlens oder Wegfalls des aktuellen und praktischen Interesses ausnahmsweise dann auf ein Rechtsmittel einzutreten, wenn eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu beantworten ist, die sich jederzeit unter den gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden kann (BVR 2014 S. 5 E. 1.2.1, 2012 S. 225 E. 3.2 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen dürften hier erfüllt sein, wie die ERZ ebenfalls annimmt (vgl. Stellungnahme vom 9.2.2017; act. 14). Insbesondere wäre die Beschwerdegegnerin voraussichtlich noch von der strittigen Anordnung betroffen (vgl. zu diesem Gesichtspunkt allgemein BVR 2008 S. 569 E. 3.2; kritisch dazu Markus Müller, a.a.O., S. 169 Fn. 321). Sie beendet das 9. Schuljahr erst im Jahr 2018 (vgl. auch Verfügung des Instruktionsrichters vom 5.1.2017; act. 12), wobei die Gemeinde die auswärtige Schulung für die Schuljahre 2016/2017 und 2017/2018 nur vorläufig im Sinn einer vorsorglichen Massnahme bewilligt hat. Eine Änderung des bisherigen Schulungsorts ist daher mit dem Entscheid in der Sache noch möglich, zumal die Gemeinde einen solchen Wechsel nicht vom Beginn bzw. Ende eines Schuljahrs oder Schulsemesters abhängig macht (vgl. Stellungnahme vom 17.2.2017 S. 3; act. 15).

5.3 Im Ergebnis ist die Beschwerde der Gemeinde unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids gutzuheissen, und die Sache ist zur Fortsetzung des Verfahrens an die ERZ zurückzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind zufolge besonderer Umstände keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 VRPG).

7.

Gegen das vorliegende Urteil steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. BGG). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 8. Dezember 2015 wird aufgehoben und die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- der Beschwerdegegnerin
- der Erziehungsdirektion des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- dem regionalen Schulinspektorat Oberland

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

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