

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 7. Februar 2023

Verwaltungsrichter Häberli, präsidiertes Mitglied
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

Einwohnergemeinde A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

B. _____
Beschwerdegegnerin

und

Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern
Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern

betreffend auswärtiger Schulungsort (Entscheid der Bildungs- und
Kulturdirektion des Kantons Bern vom 12. August 2021; 2021.BKD.18032)



Prozessgeschichte:

A.

B._____ (Jg. 2014) besuchte in den Schuljahren 2019/20 und 2020/21 den Kindergarten in der Einwohnergemeinde (EG) C._____, Nachbargemeinde ihres (damaligen) Wohnorts ... (EG A._____). Der Schulinspektor des Regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland, Kreis 4, hatte ihr mit Entscheid vom 27. Mai 2019 für die beiden Kindergartenjahre den vom Wohnort abweichenden Schulungsort gegen den Widerstand der Wohngemeinde auf Beschwerde hin bewilligt. Mit Gesuch an die EG A._____ vom 28. Januar 2021 beantragte B._____, gesetzlich vertreten durch ihre Mutter, künftig auch die Primarschule abweichend vom gesetzlich vorgesehenen Schulungsort in der EG C._____ besuchen zu dürfen. Wie mit dem ersten Gesuch begründete die zu diesem Zeitpunkt nicht erwerbstätige und alleinerziehende Mutter das Gesuch mit dem im Vergleich zur Wohngemeinde umfassenderen Tagesschulangebot der EG C._____ und die damit für sie verbundenen angeblich besseren Möglichkeiten, ihren Beruf als Pflegefachfrau auszuüben. Mit Verfügung vom 17. März 2021 lehnte die EG A._____ das Gesuch ab.

B.

Dagegen erhob B._____ am 22. März 2021 Beschwerde beim regionalen Schulinspektorat Bern-Mittelland. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 14. Mai 2021 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid erhob B._____ am 20./26. Mai 2021 Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (BKD). Aus der (verbesserten) Beschwerdeschrift geht hervor, dass die Mutter von B._____ sich entschieden hatte, ihre Tochter für die erste Primarschulklasse (Schuljahr 2021/22) vorerst in der EG A._____ einzuschulen,

jedoch den Antrag stellte, es sei ihr ab August 2021 «bis Ende der Primarschulzeit [...] die Möglichkeit zu belassen, B._____ jederzeit zurück nach C._____ in die Primarschule geben zu können». Mit Entscheid vom 12. August 2021 hiess die BKD die Beschwerde gut, soweit sie darauf eintrat, und hob den Entscheid des regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland vom 14. Mai 2021 auf. Gleichzeitig bewilligte die BKD B._____ «im Sinne der Erwägungen» den Schulbesuch in der EG C._____ «bis zum Ende der Primarschulzeit» (Dispositiv-Ziffer 1). Erwägungsweise hielt sie fest, dass die Bewilligung unter dem Vorbehalt steht, dass sich die familiären Verhältnisse des Kindes oder das Betreuungsangebot der Aufenthaltsgemeinde nicht wesentlich ändern (E. 2.3.3).

D.

Gegen diesen Entscheid hat die EG A._____ am 15. September 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei, in Bestätigung ihrer Verfügung vom 17. März 2021, das Gesuch um auswärtigen Schulungsort vom 28. Januar 2021 abzuweisen; eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 22. September 2021 beantragt B._____ sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Die EG A._____ hat dem Verwaltungsgericht am 23. September 2021 eine Eingabe von B._____ sowie das Antwortschreiben der Gemeinde weitergeleitet. Die BKD beantragt mit Beschwerdevernehmlassung vom 13. Oktober 2021, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Die EG A._____ hat am 18. November 2021 dazu Stellung genommen und an ihrem Antrag festgehalten. Mit Eingabe vom 9. Januar 2022 hat B._____ weitere Beilagen eingereicht.

Am 27. Januar 2022 hat die Instruktionsrichterin die EG A._____ unter anderem ersucht, dem Verwaltungsgericht im gegebenen Zeitpunkt über das Tagesschulangebot des Schuljahrs 2022/23 und dessen Implikationen für

B._____ zu berichten. Dieser Aufforderung ist die EG A._____ mit Eingabe vom 5. April 2022 nachgekommen; zudem hat sie weitere Beilagen eingereicht. B._____ hat sich am 8. April 2022 dazu geäußert. Die BKD hat am 19. April 2022 auf weitere Bemerkungen verzichtet und ihren Antrag bestätigt. Die EG A._____ hat am 6. Mai 2022 zur aktualisierten Sachlage Stellung genommen und ihre Anträge bekräftigt.

Mit Eingabe vom 21. Juni 2022 hat B._____ beantragt, es sei ihr für das zweite Primarschuljahr vorsorglich zu gestatten, die Schule in der Gemeinde C._____ zu besuchen. Die Instruktionsrichterin hat das Ersuchen mit Zwischenverfügung vom 7. Juli 2022 abgewiesen und festgestellt, dass der Schulungsort von B._____ weiterhin die Gemeinde A._____ ist.

Am 25. Juli 2022 hat B._____ die Instruktionsrichterin sinngemäss darum ersucht, diese Anordnung bis zum 5. August 2022 in Wiedererwägung zu ziehen und ihr für das Schuljahr 2022/23 den Schulbesuch in der EG C._____ zu gestatten. Zur Begründung verweist sie auf eine (unbelegte) Teilzeitanstellung ihrer Mutter (Beschäftigungsgrad 20 % mit Möglichkeit zur Erhöhung des Arbeitspensums). Mit Verfügung vom 29. Juli 2022 hat die Instruktionsrichterin die Mutter von B._____ aufgefordert, nähere (belegte) Angaben zur Arbeitsstelle und Betreuungssituation zu machen.

Mit Eingabe vom 10. August 2022 hat die Mutter von B._____ unter anderem zu erkennen gegeben, dass sie zu 100 % krankgeschrieben sei und ihre Tochter vorerst bei ihrem Vater im Kanton ... wohne, wo sie nach den Sommerferien die zweite Klasse besuchen werde. Die Mutter hat sinngemäss am Gesuch um wiedererwägungsweise Neubeurteilung der vorsorglichen Massnahme festgehalten, den Antrag auf Beschwerdeabweisung bestätigt und weitere Unterlagen eingereicht. Die EG A._____ hat mit Eingabe vom 12. August 2022 das Verwaltungsgericht darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Mittelland Süd mit Entscheid vom 14. Juli 2022 der Mutter von B._____ das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen habe und sich die Tochter in der Obhut ihres (ebenfalls sorgeberechtigten) Vaters im Kanton ... befinde. Mit Eingabe vom 16. August 2022 hat sich die BKD zu den Sachverhaltsentwicklungen geäußert und an ihren bisherigen Anträgen festgehalten.

Im Rahmen der Gelegenheit zu allfälligen Schlussbemerkungen hat die Mutter von B._____ am 25. August 2022 eine weitere Eingabe gemacht. Die BKD hat auf weitere Bemerkungen verzichtet (Eingabe vom 25.8.2022). Die EG A._____ hat sich vernehmen lassen und ihren Antrag bestätigt (Eingabe vom 13.9.2022). Am 14. September 2022 hat die Instruktionsrichterin den Schriftenwechsel und das Beweisverfahren geschlossen.

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 EG A._____ hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid in einem geschützten Autonomiebereich besonders berührt (vgl. BVR 2017 S. 418 E. 4).

1.2 Die Gemeinde hat zudem nach wie vor ein aktuelles Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die BKD hat den Schulbesuch der Beschwerdegegnerin in der EG C._____ «bis zum Ende der Primarschulzeit bewilligt». Der angefochtene Entscheid entfaltet folglich Rechtswirkungen über das erste Schuljahr (2021/22) hinaus, welches die Beschwerdegegnerin aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der EG A._____ und damit am gesetzlich vorgesehenen Schulungsort absolviert hat. Ebenso überdauern die Rechtswirkungen das laufende zweite Schuljahr (2022/23), welches die Beschwerdegegnerin vorerst im Kanton ... besucht. Mit Blick auf den dynamischen Sachverhalt (vorne Bst. A-D) lässt sich zum heutigen Zeitpunkt jedenfalls nicht gänzlich ausschliessen, dass die Beschwerdegegnerin vor Ende der Primarschulzeit wieder bei ihrer Mutter in der EG A._____ wohnen wird und sich die Frage nach dem

Schulungsort damit weiterhin stellt, zumal alle Verfahrensbeteiligten auch unter den aktuellen Gegebenheiten an ihren Anträgen festhalten. Daraus ergibt sich ein nach wie vor aktuelles und praktisches Interesse der Gemeinde an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids bzw. an der Klärung der Frage, an welchem Ort die Beschwerdegegnerin die öffentliche Volksschule zu besuchen hat, sollte sie vor Abschluss der Primarschulzeit wieder bei ihrer Mutter in der EG A. _____ wohnen.

1.3 Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten. Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Das Volksschulwesen ist eine gemeinsame Aufgabe der Gemeinden (Einwohner- und gemischten Gemeinden bzw. gegebenenfalls Unterabteilungen und Gemeindeverbände) sowie des Kantons (Art. 5 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 [VSG; BSG 432.210]). 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). Dementsprechend obliegt auch 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; BVR 2017 S. 418 E. 4.3).

2.2 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 anderen Kreises oder einer anderen 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. Die auswärtige Schulung gegen den Willen der Aufenthaltsgemeinde setzt «wichtige Gründe» («raisons majeures») voraus (BVR 2017 S. 418 E. 4.4). Angesichts des gesetzgeberischen Willens, den Schulbesuch innerhalb der Aufenthaltsgemeinde zu privilegieren, dürfen an die «wichtigen Gründe» praxisgemäss hohe Anforderungen gestellt werden (VGE 2017/134 vom 25.7.2017 E. 2.4 mit Hinweis auf BGer 1P.447/1999 vom 15.11.1999, zit. nach Marco Sassòli, Willkürliche Auslegung des Volksschulgesetzes durch Verweigerung eines Schulbesuchs in der Nachbargemeinde, in ZBJV 2000 S. 80 ff., 82). Bei der Beurteilung steht das Kindeswohl (u.a. gesundheitliche und soziale Gründe) im Vordergrund; lokale, finanzielle und organisatorische kommunale Anliegen sind jedoch zu berücksichtigen (vgl. BVR 2017 S. 418 E. 4.6; VGE 2017/134 vom 25.7.2017 E. 2.4).

3.

3.1 Sollte die Beschwerdegegnerin dereinst wieder bei ihrer Mutter in ... (EG A._____) wohnen, liegt der gesetzliche Schulungsort nach Art. 7 Abs. 1 VSG unbestritten in der EG A._____. Die Beschwerdegegnerin und ihre Mutter machen indes geltend, das in ihrer Wohngemeinde verfügbare Fremdbetreuungsangebot (Tagesschule bzw. Tageseltern) decke im Unterschied zum Angebot der EG C._____ ihren Bedarf nur unzureichend. Darin liege ein wichtiger Grund im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG, den Schulbesuch ausserhalb der Wohngemeinde zu bewilligen. Andere Gründe für eine Ausnahmegewilligung (z.B. wesentliche Erleichterung des Schulwegs) sind weder behauptet noch aus den Akten ersichtlich. Der Schulweg würde gegenteils deutlich länger und die Beschwerdegegnerin könnte ihn nicht mehr zusammen mit gleichaltrigen Kindern aus der Nachbarschaft gehen.

3.2 Was als wichtiger Grund im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG gilt, ist durch Auslegung zu ermitteln (zur Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe vgl. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 44 mit Praxisnachweisen). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement). Ist der Normtext nicht (restlos) klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (systematische, historische und teleologische Auslegung) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang einräumt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BGE 145 II 270 E. 4.1, 143 I 272 E. 2.2.3; BVR 2021 S. 312 E. 2.1).

3.3 Die grammatikalische Auslegung von Art. 7 Abs. 2 VSG gibt keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob ungenügende oder fehlende Tagesschulstrukturen oder Fremdbetreuungsmöglichkeiten in der Wohngemeinde eine Ausnahme vom gesetzlichen Schulungsort rechtfertigen können. Immerhin stellt der Normtext aber klar, dass neben der wesentlichen Erleichterung des Schulwegs auch andere wichtige Gründe es rechtfertigen können, vom gesetzlichen Schulungsort abzuweichen.

3.4 Die ursprünglichen Materialien zu Art. 7 Abs. 2 VSG thematisieren diese Frage nicht; im Vortrag wird aber betont, die Gemeinden hätten namentlich z.B. wegen der Schulraumplanung ein berechtigtes Interesse daran, dass die Eltern ihre Kinder «nicht nach Belieben auswärts schulen lassen können» (Vortrag der Erziehungsdirektion zum VSG, in Tagblatt des Grossen Rates 1991, Beilage 44, S. 9). – Anlässlich der Teilrevision des VSG im Jahr 2007 hat der Grosse Rat die hier interessierende Frage indes ausführlich diskutiert (Debatte vom 28.11.2007, in Tagblatt des Grossen Rates 2007, S. 1371 ff. [nachfolgend: Tagblatt]). In jener Vorlage ging es unter anderem um die vorgeschlagene Verpflichtung der Gemeinden, bei genügender Nachfrage Tagesschulstrukturen zu schaffen (Erziehungsdirektor Pulver, a.a.O., S. 1378 ff.; vgl. Art. 14d Abs. 3 VSG). Drei Grossräte stellten

den Antrag, es den Gemeinden weiterhin freizustellen, ob sie ein Tagesschulangebot führen wollen. Im Gegenzug wollten sie «die ‹wichtigen Gründe› für einen Schulwechsel massvoll erweitern»: Sie schlugen vor, in Art. 7 Abs. 2 VSG neben der wesentlichen Erleichterung des Schulwegs auch fehlende Tagesschulangebote in der Wohngemeinde explizit als wichtigen Grund zu nennen. Dies führe zu einem «sanften Standortwettbewerb» unter den Gemeinden; als «Korrektiv» müsse in diesem Modell das «Fehlen eines Tagesschulangebots als Begründung für einen Schulwechsel» gelten (Voten Sutter, a.a.O., S. 1377 und 1380). Dieser Antrag wurde im Rat einlässlich diskutiert und schliesslich mit 34 zu 112 Stimmen deutlich verworfen. Die Ratsmehrheit folgte der Argumentation, eine Konkurrenz unter den Gemeinden um Kinder über das Tagesschulangebot sei unerwünscht (Votum Pulver, a.a.O. S. 1379 f.), der Antrag durchbreche ein «Konzept, das [...] in sich schlüssig» sei, bringe die Schulstruktur im Kanton «ins Rutschen» (Votum Schärer, a.a.O., S. 1380), führe «auf kaltem Weg die freie Schulwahl» ein, was «die langfristige Sicherung der Schulen im ländlichen Raum» gefährde (Votum Blaser, a.a.O., S. 1381) und einen unerwünschten «Druck auf Schulstandorte in kleinen Gemeinden» zur Folge hätte (Votum Pulver, a.a.O., S. 1382).

3.5 Der Gesetzgeber hat sich demnach ausdrücklich dagegen ausgesprochen, ein fehlendes oder ungenügendes Tagesschulangebot in der Aufenthaltsgemeinde als wichtigen Grund im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG für ein Abweichen vom gesetzlichen Schulungsort einzuführen. Er hat die Gemeinden verpflichtet, mindestens diejenigen Tagesschulangebote zu führen, für die eine genügende Nachfrage besteht (Art. 14d Abs. 3 VSG [in Kraft seit 1.8.2008; BAG 08-75]) und sah die Umsetzung dieses politischen Willens gefährdet, wenn Art. 7 Abs. 2 VSG dazu berechtigen würde, wegen fehlender Tagesschulstrukturen in der Aufenthaltsgemeinde vom gesetzlichen Schulungsort abzuweichen. Insoweit führen die historische, die systematische und – soweit ihr überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt – die teleologische Auslegung zum selben Ergebnis: Es stünde in Widerspruch zur gesetzgeberischen Absicht und dem «Regelungszweck» von Art. 14d VSG, wenn die Nachfrage nach Tagesschulangeboten in der Aufenthaltsgemeinde durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von Art. 7 Abs. 2 VSG verfälscht und damit letztlich das Bestreben, Tagesschulangebote flächen-

deckend einzuführen, unterlaufen würde. Ausserdem würde die Aufrechterhaltung von lokaler Schulinfrastruktur vor allem in kleinen, ländlichen Gemeinden gefährdet und eine vorausschauende Schulraumplanung aller Gemeinden massgeblich erschwert (zu der den Gemeinden insoweit zukommenden Autonomie und den damit verbundenen öffentlichen Interessen vgl. BVR 2017 S. 540 E. 7.2.1, 2017 S. 418 E. 4.6). Demnach stellt allein der Umstand, dass in der Wohngemeinde keine oder keine den individuellen Bedarf deckende Tagesschulstrukturen vorhanden sind, nach dem klaren Willen des Gesetzgebers keinen wichtigen Grund im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG dar.

3.6 Nichts anderes lässt sich aus BVR 2017 S. 540 (VGE 2017/107 vom 4.7.2017) schliessen. Die Ausgangslage dieser Streitigkeit ist mit der hier zu beurteilenden Situation nicht vergleichbar: In jenem Fall haben die betroffenen Kinder die Schule zunächst aufgrund eines Gegenseitigkeitsabkommens zwischen mehreren Gemeinden am Ort der Tagesschulbetreuung (EG Bern) besucht. Nach Aufhebung dieses Abkommens fiel die Rechtsgrundlage für eine Abweichung vom gesetzlichen Schulungsort weg und die Kinder wurden einer Schule an ihrem Wohnort (EG ...) zugewiesen. Dagegen wehrten betroffene Eltern sich unter anderem mit Verweis auf Vertrauensschutz und Kontinuitätsinteressen. In diesem Zusammenhang hat das Verwaltungsgericht unter anderem bemerkt, dass auch am Wohnort ausreichende Betreuungsstrukturen vorhanden waren, ohne sich vertieft mit der Tragweite von Art. 7 Abs. 2 VSG auseinanderzusetzen (E. 3.4 [nicht publ.] und E. 7.1.2). Daraus kann im Umkehrschluss nicht gefolgert werden, das Verwaltungsgericht anerkenne allgemein als wichtigen Grund für einen Wechsel des Schulungsorts, wenn das konkrete Tagesschul- oder Betreuungsangebot einer Gemeinde individuelle Bedürfnisse mangels hinreichender Nachfrage nicht abdeckt. Die Beschwerdegegnerin kann demnach aus Art. 7 Abs. 2 VSG nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.

Es bleibt zu prüfen, ob aufgrund der konkreten Umstände eine Abweichung vom gesetzlichen Schulungsort aus verfassungsrechtlichen Überlegungen ausnahmsweise gleichwohl geboten ist.

4.1 Die kantonale Regelung (Art. 7 VSG) steht grundsätzlich im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 der Bundesverfassung [BV; SR 101]): Nach Art. 62 Abs. 1 und 2 BV sorgen die für das Schulwesen zuständigen Kantone für einen ausreichenden, allen Kindern offenstehenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen obligatorischen Grundschulunterricht. Dabei verfügen die Kantone praxismässig über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 146 I 20 E. 4.2, 143 I 361 E. 6.1). Es besteht aus grundrechtlicher Sicht kein Anspruch auf freie Wahl der Schule oder des Schulungsorts; der verfassungsrechtliche Anspruch bezieht sich auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht an dem Ort, an welchem sich die Kinder nach dem Willen ihrer Eltern gewöhnlich aufhalten (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.3, 125 I 347 E. 6). Die Gemeinden sind somit verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht verpflichtet, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem andern als dem Wohn- bzw. Aufenthaltsort zu ermöglichen. Das in Art. 29 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) garantierte Recht jedes Kindes auf Schutz, Fürsorge und Betreuung sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Schulbildung vermittelt keine weitergehenden Ansprüche (vgl. zum Ganzen BVR 2017 S. 540 E. 6.1.3 [zusammengefasst] mit Hinweisen).

4.2 Hintergrund auch dieser Konzeption ist es, den Gemeinden als Trägerinnen der Volksschule eine sinnvolle Schulplanung zu ermöglichen. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, möglichst optimale Klassengrössen zu gewährleisten und insbesondere in kleineren Gemeinden Schulen zu erhalten (BGE 122 I 236 E. 4d). Ein Wechsel des Schulungsorts ist daher auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur in Ausnahmesituationen angezeigt, wenn sich am Wohnort kein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV realisieren lässt. Dies ist namentlich der Fall, wenn der Schulbesuch am gesetzlichen Schulungsort eine Gefährdung des Kindeswohls zur Folge hätte und dem Kind deshalb nicht weiter zugemutet wer-

den kann (z.B. bei einer objektiven und unüberbrückbaren Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses zwischen Eltern, Schulbehörde und Lehrpersonen, welche die Entwicklung des Kindes ernsthaft gefährdet, oder bei anhaltendem, nicht durch andere Mittel in den Griff zu bekommendem Mobbing). Eine solche Ausnahmesituation ist jedoch nur zurückhaltend anzunehmen (vgl. aus der jüngeren bundesgerichtlichen Kasuistik z.B. BGer 2C_982/2019 vom 3.7.2020 E. 5.2, 2C_561/2018 vom 20.2.2019 E. 3.2). Im Übrigen dürfte darin in der Regel ein wichtiger Grund im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VSG liegen.

4.3 Es wird weder substantiiert behauptet noch ergeben sich Anhaltspunkte aus den Akten, dass das Kindeswohl der Beschwerdegegnerin beim Schulbesuch am gesetzlichen Schulungsort in der EG A. _____ gefährdet wäre. Die Mutter der Beschwerdegegnerin schildert zwar, ihre Tochter beklage sich seit der Einschulung in der EG A. _____ über «Unwohlsein» und vermisse ihre Freundinnen in C. _____ (Eingabe vom 8.4.2022 [act. 16]). Allein diese Beobachtungen lassen aber nicht darauf schliessen, der Schulbesuch am Wohnort würde die Entwicklung und das Wohl der Beschwerdegegnerin ernsthaft gefährden bzw. ein Wechsel des Schulungsorts sei aus Gründen des Kindeswohls ausnahmsweise geboten. Andere Anhaltspunkte für eine schulortbedingte Gefährdung des Kindeswohls sind nicht ersichtlich; insbesondere haben die Verantwortlichen der Schule in A. _____ angegeben, die Beschwerdegegnerin mache in der Schule einen «aufgestellten» und zufriedenen Eindruck und sei gut in der Klasse integriert (Eingaben der Gemeinde vom 5.4.2022 [act. 14] und 6.5.2022 [act. 19]). Ob das Wohl der Beschwerdegegnerin aus anderen Gründen gefährdet ist oder war (vgl. den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Mutter durch Entscheid der KESB Mittelland Süd vom 14.7.2022 und die damit verbundene Unterbringung der Beschwerdegegnerin bei ihrem Vater im Kanton ... [act. 27A]), kann hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls kann daraus entgegen der Auffassung der Vorinstanz (Eingabe vom 16.8.2022 [act. 28]) nicht geschlossen werden, dass bei einer Rückkehr der Beschwerdegegnerin zu ihrer Mutter ein (erneuter) Schulortswechsel in die EG C. _____ aus Gründen des Kindeswohls geboten wäre.

4.4 Fragen lässt sich schliesslich, ob aus grundrechtlichen Überlegungen der Schulbesuch in der EG C. _____ ausnahmsweise wegen der beruflichen Situation der Mutter zu gestatten ist. Es ist grundsätzlich denkbar, dass in einem konkreten Einzelfall aufgrund der spezifischen Erwerbssituation der Eltern und wegen fehlender zumutbarer Betreuungsangebote am Wohnort der Anspruch des Kindes «auf Elementarausbildung» verletzt und ein Wechsel des Schulungsorts geboten ist (Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 178 f., der indes darauf hinweist, die Meinungen dazu gingen in der Praxis «weit auseinander» [S. 178]). – Weder das Verwaltungsgericht noch das Bundesgericht haben bislang eine solche Streitigkeit beurteilt. Soweit ersichtlich wurde die Frage eines unzulässigen Grundrechtseingriffs wegen fehlender zumutbarer Betreuungslösungen am Wohnort erst einmal in einem Entscheid des Bundesrats vom 19. September 1994 ausdrücklich in Erwägung gezogen. Die Frage wurde jedoch nicht abschliessend beurteilt, sondern die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen. Dabei betonte der Bundesrat die Notwendigkeit einer einzelfallgerechten Beurteilung anhand der konkreten Umstände und insbesondere auch die Mitwirkungspflicht der betroffenen Mutter bei der Suche nach einer zumutbaren Betreuungslösung am Wohnort des Kindes (vgl. VPB 59/1995 Nr. 58 E. 3.2).

4.5 Es kann nur unter restriktiven Voraussetzungen in Frage kommen, ausnahmsweise wegen der Berufstätigkeit der Eltern bzw. dem daraus resultierenden Fremdbetreuungsbedarf vom gesetzlichen Schulungsort abzuweichen: Insbesondere müssen Eltern eine konkrete Berufstätigkeit und einen spezifischen Fremdbetreuungsbedarf tatsächlich ausweisen und in nachvollziehbarer Weise dartun, dass eine grundrechtskonforme Schulung des Kindes einzig durch einen Schulortwechsel sichergestellt werden kann. Ist der betroffene Elternteil im fraglichen Zeitpunkt ohne Anstellung, ist es ihm grundsätzlich zumutbar, soweit möglich eine Stelle zu suchen, bei welcher sich Arbeitszeiten und Betreuungsmöglichkeiten mit einem Schulbesuch des Kindes am gesetzlichen Schulungsort vereinbaren lassen. Dass sich daraus Einschränkungen bei der Auswahl möglicher Anstellungen ergeben, ist hinzunehmen. Weiter sind die betroffenen Eltern gehalten, bei der Suche nach Betreuungslösungen am Wohnort aktiv mitzuwirken und dabei auch ein bei objektiver Betrachtung zumutbares Angebot zu akzeptieren, welches womöglich nicht der von ihnen subjektiv bevorzugten Betreuungs-

form entspricht. Ob Grundrechte potenziell nur dann tangiert sind, wenn die Eltern aus Gründen der Existenzsicherung auf die Erwerbstätigkeit angewiesen sind, oder ob ihr berufliches Fortkommen auch darüber hinaus für die Frage des grundrechtskonformen Grundschulunterrichts relevant ist, kann hier mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen dahingestellt bleiben.

4.6 Grundsätzlich ist es Sache der Behörden, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig festzustellen (Untersuchungsgrundsatz; Art. 18 Abs. 1 VRPG). Die behördliche Untersuchungspflicht wird indes durch die Pflicht der Parteien ergänzt, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, wenn sie aus einem Begehren eigene Rechte ableiten (Mitwirkungspflicht; Art. 20 Abs. 1 VRPG; vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20 N. 1 f.). Die Mitwirkungspflicht bezieht sich insbesondere auf Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde und die die Behörde ohne die Mitwirkung der Partei nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte. In diesen Fällen ist die Behörde nicht gehalten, von sich aus weitere Abklärungen zu treffen (BGE 143 II 425 E. 5.1, 124 II 361 E. 2b; BVR 2018 S. 139 E. 4.4.3; Michel Daum, a.a.O., Art. 20 N. 5). – Dies ist hier der Fall: Es ist in erster Linie Sache der Beschwerdegegnerin bzw. ihrer Mutter, mit geeigneten Beweismitteln aufzuzeigen, dass ein konkreter, sich aus einer spezifischen Anstellung ergebender Betreuungsbedarf der Beschwerdegegnerin nicht in zumutbarer Weise in der EG A. _____ gewährleistet werden kann.

4.7 Den Akten lässt sich zum insoweit massgeblichen Sachverhalt Folgendes entnehmen: Die Mutter der Beschwerdegegnerin ist ausgebildete Pflegefachfrau. Im hier interessierenden Zeitraum arbeitete sie ab Januar 2020 in einem Altenpflegeheim. Ende September 2020 hat sie gemäss eigenen Angaben diese Anstellung zunächst wegen eines drohenden Burnouts auf ein 50 %-Pensum reduziert und im Dezember 2020 wegen eines «meldepflichtigen Missstands» gekündigt. Von Dezember 2020 bis März 2021 habe sie sich «diverse Betriebe angeschaut»; seit April 2021 sei sie «vorsorglich» bei der Regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) angemeldet (Eingabe vom 14.3.2021, Akten BKD, act. 5, Beilage 11). – Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat ihr die Instruktionsrichterin wiederholt Gelegenheit eingeräumt, unter Beilage sachdienlicher Unterlagen detailliert darzutun, wes-

halb ihre eigene aktuelle persönliche oder berufliche Situation und die übrigen Sachumstände wichtige Gründe für einen Schulortswechsel der Beschwerdegegnerin abgeben könnten (Verfügungen vom 6.4.2022 [act. 15] und 29.7.2022 [act. 24]). Mit Eingabe vom 8. April 2022 hielt die Mutter ohne entsprechende Belege fest, es gebe zwar eine Arbeitgeberin, die sie gerne einstellen würde; es sei ihr aber nicht möglich, bei dem in der EG A._____ verfügbaren Tagesschulangebot ein «angemessenes Arbeitspensum» aufzunehmen (act. 16). Mit Eingabe vom 25. Juli 2022 (act. 23) verwies sie wiederum ohne entsprechende Belege auf einen Vertrag mit der Unternehmung ... AG und eine angebliche Anstellung in einer «nahegelegenen Gesundheitsinstitution» im Umfang von 20 Prozent. Mit Eingabe vom 10. August 2022 (act. 25) reichte sie zwar einen «Einsatzvertrag ...» mit der ... AG vom 9. Mai 2022 ein, aus welchem jedoch weder ein konkreter Einsatzort, Einsatzbeginn noch Arbeitszeiten hervorgehen (act. 25A); gleichzeitig verwies die Mutter in dieser Eingabe auf ein seit «einigen Wochen» bestehendes schmerzhaftes Rückenleiden und eine 100-prozentige Arbeitsunfähigkeit seit 29. Juni 2022, welche sie an der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit hinderten (ärztliches Attest vom 19.7.2022 sowie Attest einer Chiropraktorin vom 10.8.2022 [act. 25A]). – Zu ihrem Tagesschulangebot hat die EG A._____ auf Nachfrage der Instruktionsrichterin hin folgende Angaben gemacht: Nach Durchführung der gesetzlich vorgesehenen Bedarfsabklärung bietet sie für das Schuljahr 2022/23 am Dienstag das Mittagsmodul (11.50-13.30 Uhr) und das Nachmittagsmodul 2 und 3 (15-17 Uhr) sowie am Donnerstag das Mittagsmodul (11.50-13.30 Uhr) an (act. 14). Für die Beschwerdegegnerin wäre damit an diesen zwei Tagen eine durchgehende Betreuung durch Schulbesuch und Tagesschule von 08.15-17 Uhr (Dienstag) bzw. 08.15-16.00 Uhr (Donnerstag) gewährleistet.

4.8 Aus dieser Aktenlage ergeben sich keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der grundrechtliche Anspruch der Beschwerdegegnerin auf ausreichenden Grundschulunterricht durch die Erwerbssituation der Mutter und den daraus resultierenden Betreuungsbedarf bei einem Schulbesuch in der EG A._____ in Frage gestellt wäre. Weder ist ein konkretes Anstellungsverhältnis der Mutter noch ein spezifischer Betreuungsbedarf der Tochter ausgewiesen. Weiter besteht kein Anlass zur

Annahme, dass sich eine Berufstätigkeit der Mutter nicht in zumutbarer Weise mit einem Schulbesuch und einer Fremdbetreuung der Beschwerdegegnerin in der EG A._____ vereinbaren liesse. Insbesondere ist es in diesem Zusammenhang ungenügend, auf eine einzelne gescheiterte Bewerbung zu verweisen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass bislang und jedenfalls zurzeit die berufliche Situation der Mutter nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Schul- und Betreuungssituation der Tochter steht. Jedenfalls lassen weder die Akten noch die von der Mutter der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen darauf schliessen, dass einzig ein Wechsel des Schulungsorts in die EG C._____ es der Mutter erlauben würde, ihren Beruf auszuüben und gleichzeitig die Beschwerdegegnerin in zumutbarer Weise fremdbetreuen zu lassen. Demnach ist auch unter Berücksichtigung der Erwerbssituation der Mutter nicht davon auszugehen, dass ein Schulbesuch der Beschwerdegegnerin in der EG A._____ den grundrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht verletzt.

5.

Nach dem Gesagtem besteht für den hier zu beurteilenden Zeitraum (Beginn Primarschulzeit bzw. Schuljahr 2021/22 bis heute) weder ein wichtiger Grund nach Art. 7 Abs. 2 VSG für eine Ausnahme vom gesetzlichen Schulungsort (vorne E. 3), noch ist eine solche aus grundrechtlichen Überlegungen geboten (vorne E. 4). Der Entscheid der BKD vom 12. August 2021 ist in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und der Entscheid des Schulinspektors des Regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland, Kreis 4, vom 14. Mai 2021, sowie die Verfügung der EG A._____ vom 17. März 2021 sind zu bestätigen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdegegnerin und wird an sich kostenpflichtig. Besondere Umstände erlauben es jedoch, ganz oder teilweise auf das Erheben von Verfahrenskosten zu verzich-

ten (Art. 108 Abs. 1 VRPG; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 18 und 20). Mit Blick auf die vom Verwaltungsgericht noch nie beurteilten Rechtsfragen und die von den involvierten Behörden dazu vertretenen konträren Rechtsauffassungen erscheint es hier ausnahmsweise gerechtfertigt, die unterliegende Beschwerdegegnerin nicht die vollen Verfahrenskosten tragen zu lassen bzw. ihr diese nur zur Hälfte zu überbinden. Die restlichen Verfahrenskosten werden nicht erhoben (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VRPG). Solche macht die Gemeinde auch nicht geltend (vgl. Beschwerde Rz. 47).

6.2 Nach Aufhebung des angefochtenen Entscheids sind auch die Kosten für das Verfahren vor der BKD neu zu verlegen. Der unterliegenden Beschwerdegegnerin sind dabei auch in diesem Verfahren aufgrund der besonderen Verhältnisse ausnahmsweise nur die hälftigen Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern vom 12. August 2021 wird aufgehoben. Der Entscheid des Schulinspektors des Regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland, Kreis 4, vom 14. Mai 2021, sowie die Verfügung der Einwohnergemeinde A. _____ vom 17. März 2021 werden bestätigt.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden der Beschwerdegegnerin zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'750.--, auferlegt. Die restlichen Verfahrenskosten werden nicht erhoben.
3. Die Kosten des Verfahrens vor der Bildungs- und Kulturdirektion in der Höhe von Fr. 600.-- werden der Beschwerdegegnerin zur Hälfte, ausma-

chend Fr. 300.--, auferlegt. Die restlichen Verfahrenskosten werden nicht erhoben.

4. Es werden weder für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht noch für das Verfahren vor der Bildungs- und Kulturdirektion Parteikosten gesprochen.

5. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin
- Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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