

100.2022.73U
STN/REC/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 2. März 2023

Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Reichelt

A. _____
gesetzlich vertreten durch seine Eltern ...
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde B. _____

Beschwerdegegnerin

und

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

betreffend Beurteilungsbericht; Nichteintreten auf Beschwerde (Entscheid
der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern vom 9. Februar 2022;
2021.BKD.20788/945285)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ besuchte im Schuljahr 2020/2021 die fünfte Klasse der Primarschule in B._____. Anfang Juli 2021 übergab der Klassenlehrer der Mutter von A._____ den Beurteilungsbericht «5. Schuljahr der Primarstufe» vom 26. Juni 2021 für A._____ (nachfolgend Beurteilungsbericht). Darin vermerkt waren 14 entschuldigte und 502 unentschuldigte Absenzen. Am 21. Juli 2021 reichte die Schulkommission B._____ bei der Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau eine Strafanzeige gegen die Eltern von A._____ wegen Schulversäumnis ein.

Am 16. August 2021 erhob A._____, gesetzlich vertreten durch seine Eltern, diese vertreten durch ihren Rechtsanwalt, beim regionalen Schulinspektorat Emmental-Oberaargau (nachfolgend Schulinspektorat) Beschwerde gegen den Beurteilungsbericht. Er beantragte, der Beurteilungsbericht sei anzupassen (und die Absenzen seien nicht als unentschuldigt im Sinne der Volksschulgesetzgebung einzutragen) sowie die Strafanzeige wegen Schulversäumnis sei zurückzuziehen.

Mit Entscheid vom 30. August 2021 trat das Schulinspektorat auf die Beschwerde nicht ein, da diese verspätet erhoben worden sei.

B.

Gegen diesen Entscheid reichte A._____ am 22. September 2021 Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (BKD) ein.

Mit Entscheid vom 9. Februar 2022 wies die BKD die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Gegen den Entscheid der BKD hat A. _____ am 10. März 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Eventuell sei der beanstandete Beurteilungsbericht vom 26. Juni 2021 dahingehend anzupassen, dass die unentschuldigten Absenzen vollumfänglich gestrichen und durch entschuldigte Absenzen ersetzt werden.

Die BKD beantragt mit Vernehmlassung vom 25. März 2022, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Einwohnergemeinde B. _____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 6. April 2022 sinngemäss die Beschwerdeabweisung.

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. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach einzutreten.

1.2 Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Ausgangspunkt für dessen Bestimmung bildet der angefochtene Entscheid, das sog. Anfechtungsobjekt. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, d.h. der Streitgegenstand kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat (zum Begriff des Streitgegenstands vgl. BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1). Hier hat die BKD

allein das Nichteintreten des Schulinspektorats überprüft und zu Recht keine materielle Beurteilung vorgenommen (vgl. hinten E. 2.1). Soweit der Beschwerdeführer vor dem Verwaltungsgericht beantragt, der beanstandete Beurteilungsbericht vom 26. Juni 2021 sei dahingehend anzupassen, dass die unentschuldigtem Absenzen durch entschuldigtem Absenzen ersetzt werden, verlangt er eine inhaltliche Prüfung. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3 Der angefochtene Entscheid hat einen Nichteintretensentscheid des Schulinspektorats zum Gegenstand und fällt daher 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]; Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 29.11.2010).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Der Beschwerdeführer beantragte im vorinstanzlichen Verfahren, der Beurteilungsbericht sei anzupassen und die Strafanzeige sei zurückzuziehen. Die BKD trat auf diese Begehren nicht ein mit der Begründung, diese lägen ausserhalb des Streitgegenstands (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.2).

Die Vorinstanz hat die Frage offengelassen, ob die Beschwerde an das Schulinspektorat rechtzeitig erhoben worden war (angefochtener Entscheid E. 2.2.1 a.E.). Sie hat erwogen, als Beschwerdebehörde wende sie das Recht von Amtes wegen an (Art. 20a Abs. 1 VRPG) und könne ihren Entscheid anders begründen als die Vorinstanz (sog. Motivsubstitution). Sie hat deshalb geprüft, ob das Schulinspektorat aus anderen Gründen nicht auf die Beschwerde hätte eintreten müssen. Anfechtungsobjekt sei einzig der Beurteilungsbericht gewesen. Der Antrag, die Strafanzeige gegen seine Eltern wegen Schulversäumnis sei zurückzuziehen, habe im Verfahren vor dem Schulinspektorat ausserhalb des Anfechtungsobjekts gelegen und nicht

Streitgegenstand bilden können, weshalb auf die Beschwerde im erstinstanzlichen Verfahren in diesem Umfang nicht einzutreten gewesen wäre (angefochtener Entscheid E. 1.2 und 2.2.2).

Die Vorinstanz hat weiter ausgeführt, die Beschwerde an das Schulinspektorat habe sich im Übrigen einzig gegen die im Beurteilungsbericht eingetragenen unentschuldigten Absenzen des Beschwerdeführers gerichtet. Es sei nicht ersichtlich, dass dieser Eintrag selbständige Rechtswirkungen habe. Auf die Beschwerde vor dem Schulinspektorat wäre deshalb mangels Vorliegens einer Verfügung nicht einzutreten gewesen. Im Ergebnis sei das Schulinspektorat folglich zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten (angefochtener Entscheid E. 2.2.2).

2.2 Die Ausführungen der Vorinstanz zum Streitgegenstand und zur Zulässigkeit der Motivsubstitution sind zutreffend und werden vom Beschwerdeführer zu Recht nicht (substanziert) bestritten.

Er stellt sich indes auf den Standpunkt, der Eintrag unentschuldigter Absenzen entfalte selbständige Rechtswirkungen und habe Verfügungscharakter. Insbesondere könne sich der Eintrag auf künftige Schulübertritte und auf die Lehrstellensuche auswirken. Dementsprechend hätte das Schulinspektorat in diesem Punkt auf seine Beschwerde eintreten müssen (vgl. Beschwerde S. 15).

Gegenstand des Verfahrens vor Verwaltungsgericht bildet mithin die Beantwortung der Frage, ob die Vorinstanz zu Recht geschlossen hat, dass das Festhalten von unentschuldigter Absenzen im Beurteilungsbericht keine Verfügung darstellt. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

2.3

2.3.1 Ob eine Verfügung im Rechtssinn vorliegt, bestimmt sich nicht danach, ob ein Akt als Verfügung ausgestaltet ist (Form), sondern allein ob er die materiellen Strukturmerkmale einer Verfügung aufweist (Michel Daum, in Daum/Herzog [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 1). Dass gemäss Rechtsmittelbelehrung der Beurteilungsbericht angefochten werden konnte, ist mithin nicht entscheidend. Eine Verfügung im Sinn des VRPG liegt nur vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom

Verfügbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist. Nach ständiger Praxis gilt als Verfügung ein individueller, an Einzelne gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement (vgl. BGE 135 II 328 E. 2.1 [= Pra 99/2010 Nr. 27]; BVR 2013 S. 301 E. 1.2 mit Hinweisen).

2.3.2 Einzelne Fachnoten stellen nach der Rechtsprechung im Allgemeinen keine selbständig anfechtbaren Verfügungen dar, da sie grundsätzlich nur die (Begründungs-)Elemente sind, die zur Gesamtbeurteilung führen, und daher regelmässig – anders als Prüfungsentscheide als solche – keinen Einfluss auf die Rechtsstellung der betroffenen Person haben. Ausnahmsweise können jedoch einzelne, auch genügende Noten ein selbständiges Anfechtungsobjekt bilden, wenn an deren Höhe bestimmte *Rechtsfolgen* geknüpft sind, so wenn etwa das Nichtbestehen oder ein Prädikat in Frage steht (BGE 136 I 229 E. 2.6). Auf eine Verfügung kann aber nicht schon im Hinblick darauf geschlossen werden, dass eine Anstellung arbeitgeberseitig gegebenenfalls von der Notenhöhe abhängig gemacht werden könnte. Denn darin liegt eine lediglich faktische Auswirkung der Note auf die Berufschancen der Betroffenen (BVR 2013 S. 301 E. 2.1 mit Hinweisen; Markus Müller, in Daum/Herzog [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 64).

Diese Überlegungen gelten nach der Rechtsprechung analog für Zeugniseinträge über (unentschuldigte) Absenzen (vgl. JTA 2016/135 vom 16.11.2016 E. 2.3; siehe auch Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 15 238 vom 29.6.2016 E. 5.3 mit Hinweis auf den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Schwyz EGV-SZ 2003 C.8.1 vom 2.9.2003 E. 2.1.3 f.).

2.3.3 Es ist nicht erkennbar und wird vom Beschwerdeführer auch nicht aufgezeigt, dass er durch den Eintrag unentschuldigter Absenzen im Beurteilungsbericht «5. Schuljahr der Primarstufe» vom 26. Juni 2021 in seiner Rechtsstellung betroffen wäre. Er bringt pauschal vor, der Absenzeneintrag

könne sich auf künftige Schulübertritte und auf die Lehrstellensuche auswirken.

Der Beschwerdeführer wird seit dem 1. August 2021 privat unterrichtet (Bevilligung Privatunterricht des Schulinspektorats vom 21.6.2021 [Beschwerdebeilage 4]) und ein Schulübertritt stand im Zeitpunkt des Beurteilungsberichts nicht unmittelbar bevor. Ohnehin ist aber nicht ersichtlich, dass der strittige Absenzeneintrag einen Einfluss auf einen allfälligen Schulübertritt haben könnte. Vor dem Hintergrund, dass die Absenzen als solche unbestritten sind – umstritten ist einzig, ob diese unentschuldigt oder entschuldigt waren – und die Absenzen auf einen Entscheid der Eltern und nicht des Beschwerdeführers zurückzuführen sind, wird dieser Eintrag keinen Einfluss auf eine Beurteilung der Kompetenzen des Beschwerdeführers haben. Der Absenzeneintrag wirkt sich damit nicht auf die schulische Laufbahn des Beschwerdeführers aus. Zudem ist bei einer allfälligen späteren Lehrstellensuche des Beschwerdeführers nicht davon auszugehen, dass Lehrbetriebe auf den Beurteilungsbericht des fünften Schuljahrs der Primarstufe abstellen werden, liegt dieser zu diesem Zeitpunkt doch zu weit zurück, um bei der Stellenvergabe noch relevant zu sein (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 25.3.2022 S. 3). Im Übrigen läge darin eine lediglich faktische (und keine rechtliche) Auswirkung des Absenzeneintrags auf die Berufschancen des Beschwerdeführers (vgl. vorne E. 2.3.2).

2.3.4 Soweit der Beschwerdeführer im Eintrag der unentschuldigten Absenzen in Bezug auf das Strafverfahren wegen Schulversäumnis selbständige Rechtswirkungen erblickt, ist dies unzutreffend. So ist im Strafverfahren – welches sich im Übrigen nicht gegen den Beschwerdeführer, sondern gegen dessen Eltern richtet – der Rechtsschutz gewährleistet, können doch in diesem Rahmen die unentschuldigten Absenzen in Frage gestellt werden. Ohnehin gilt der Untersuchungsgrundsatz. Die Strafbehörden klären von Amtes wegen alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutsamen Tatsachen ab; sie untersuchen die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt (Art. 6 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]). Zusätzlich ist das Gericht in seiner Beweiswürdigung frei (Art. 10 Abs. 2 StPO). Damit steht durch den Absenzeneintrag im Beurteilungsbericht des

Beschwerdeführers nicht fest, ob und inwiefern die Eltern ihren gesetzlichen Pflichten nachgekommen sind; dies wird im Strafverfahren zu klären sein (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 25.3.2022 S. 3).

2.4 Zusammenfassend zeitigt der Absenzeneintrag demnach keine Rechtsfolgen, die seine Anfechtbarkeit rechtfertigen würden. Es liegt keine Verfügung und damit kein taugliches Anfechtungsobjekt vor.

Die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers (unrichtige Feststellung des Sachverhalts und damit zusammenhängende Verletzungen des rechtlichen Gehörs) gehen an der Sache vorbei, weshalb sich weitere Ausführungen dazu erübrigen.

Die Vorinstanz hat den Nichteintretensentscheid des Schulinspektorats zu Recht im Ergebnis bestätigt.

3.

Der angefochtene Entscheid hält nach dem Erwogenen der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

4.

Da die vorliegende Streitigkeit nicht das Ergebnis von Prüfungen oder anderen Fähigkeitsbewertungen im Sinn von Art. 83 Bst. t des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) beschlägt, dürfte gegen das vorliegende Urteil die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offenstehen. Es ist deshalb auf dieses Rechtsmittel hinzuweisen.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern

Der Einzelrichter:

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) gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. BGG geführt werden.