

100.2022.84U
STN/TMA/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 14. Februar 2023

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident i.V.
Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Trummer

1. **A.** _____
 2. **B.** _____
- beide vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerinnen

gegen

Verein NMS Bern

handelnd durch die statutarischen Organe, Waisenhausplatz 29,
3011 Bern

Beschwerdegegner

und

Rekurskommission der Pädagogischen Hochschule Bern

c/o Rechtstext, Postfach, 3001 Bern

betreffend Einführung einer Covid-Zertifikatspflicht (Entscheid der
Rekurskommission der Pädagogischen Hochschule Bern vom
17. Februar 2022; Verfahrens-Nr. 14/21)



Sachverhalt:

A.

Der Bundesrat erliess am 23. Juni 2021 die (zweite) Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; AS 2021 379; in Kraft bis 16.2.2022; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist diese Fassung gemeint), mit der er eine Covid-Zertifikatspflicht für bestimmte Bereiche einfuhrte. Am 8. September 2021 beschloss er eine Änderung, die am 13. September 2021 in Kraft trat («Ausweitung der Verwendung des Covid-19-Zertifikats»; AS 2021 542). Es wurde u.a. die folgende Bestimmung erlassen:

Art. 19a Besondere Bestimmungen für Bildungseinrichtungen im Hochschulbereich

¹ Beschränkt der Kanton oder eine Institution des Hochschulbereichs den Zugang zu Lehr- und Forschungsaktivitäten des Bachelor- und des Masterstudiums sowie des Doktorats auf Personen mit einem Zertifikat, so gelten ausser der Pflicht zur Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts nach Artikel 10 Absatz 3 keine Einschränkungen nach dieser Verordnung.

² Wird der Zugang zu Lehr- und Forschungstätigkeiten nach Absatz 1 nicht beschränkt, so gilt Folgendes:

- a. Die Räumlichkeit darf höchstens zu zwei Dritteln ihrer Kapazität besetzt werden.
- b. Die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske richtet sich nach Artikel 6; zudem muss der erforderliche Abstand nach Möglichkeit eingehalten werden.

Am 15. September 2021 beschloss die Leitung des damaligen Instituts Vorschul- und Primarstufe (IVP) des Vereins NMS Bern (seit 1.1.2023: Pädagogisches Hochschulinstitut NMS Bern) u.a., auf den 15. Oktober 2021 für den Studienbetrieb und den Zugang zu den Gebäuden am IVP die Zertifikatspflicht einzuführen und den Mitarbeitenden und Studierenden bis Ende Oktober 2021 kostenlose sog. PCR-Tests anzubieten. Diesen Beschluss teilte die Institutsleitung den Studierenden gleichentags mittels «Blogeintrag» auf dem offiziellen Informationskanal mit.

B.

Gegen diese Anordnung erhoben A._____, B._____ und weitere Mitbeteiligte am 15. Oktober 2021 gemeinsam Beschwerde bei der Rekurskommission der Pädagogischen Hochschule Bern (nachfolgend: Rekurskommission). Mit Entscheid vom 17. Februar 2022 wies die Rekurskommission die Beschwerde in Bezug auf A._____ und B._____ ab, soweit sie darauf eintrat. Betreffend die weiteren Mitbeteiligten schrieb sie die Beschwerde als durch Rückzug erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab.

C.

Gegen den Entscheid der Rekurskommission haben A._____ und B._____, nunmehr anwaltlich vertreten, am 23. März 2022 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Rekurskommission beantragt mit Vernehmlassung vom 13. April 2022 die Abweisung der Beschwerde. Der Verein NMS Bern hat keine Beschwerdeantwort eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt nach Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entschiede, die sich auf öffentliches Recht stützen. – Die Leitung des IVP hat die Einführung der Zertifikatspflicht beschlossen (vorne Bst. A). Bei dieser Massnahme handelt es sich um eine örtlich begrenzte Zutrittsbeschränkung, indem am IVP für die Teilnahme am Studienbetrieb und den Zugang zu den

Gebäuden ein gültiges Covid-Zertifikat erforderlich war. Als solche regelte die Anordnung einen konkreten Sachverhalt, richtete sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Personenkreis. Die Rekurskommission ist deshalb zutreffend (und unwidersprochen) davon ausgegangen (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.2), dass die umstrittene Anordnung eine Allgemeinverfügung darstellt (vgl. BVR 2015 S. 518 E. 1.2; allgemein zum Begriff Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 13; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 933 ff.). Entsprechend ergibt sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts aus Art. 74 Abs. 1 VRPG.

1.2 Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (Art. 79 Abs. 1 Bst. a und b VRPG). Ihre Beschwerdebefugnis setzt weiter ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (Art. 79 Abs. 1 Bst. c VRPG). Ein solches vermag im Allgemeinen nur eine Partei darzutun, die ein aktuelles und praktisches Interesse an der Beurteilung des Rechtsmittels hat (statt vieler BVR 2019 S. 93 E. 5.1). – Der Bundesrat weitete auf den 20. Dezember 2021 die Zertifikatspflicht aus und beschränkte namentlich den Zugang zu Lehr- und Forschungsaktivitäten des Bachelor- und des Masterstudiums sowie des Doktorats sowie zu Prüfungen an Institutionen des Hochschulbereichs auf Personen mit Zertifikat (vgl. Art. 19a Covid-19-Verordnung besondere Lage [Fassung vom 17.12.2021; AS 2021 882]). Fortan galt am IVP somit von Bundesrechts wegen eine Zertifikatspflicht. Auf den 17. Februar 2022 – dem Tag, an dem der angefochtene Entscheid erging – wurden die (zweite) Covid-19-Verordnung besondere Lage und somit die Zertifikatspflicht aufgehoben (mit Inkrafttreten der dritten Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 16.2.2022 [AS 2022 97]). Ob die Leitung des IVP die Allgemeinverfügung vom 15. September 2021 ebenfalls (förmlich) aufhob, geht aus den Akten nicht hervor, ist aber hier nicht relevant. So oder anders haben die Beschwerdeführerinnen ihr aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung ihres Hauptbegehrens um Aufhebung des angefochtenen Entscheids verloren. Denn es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass am IVP die Zertifikatspflicht weiterhin gilt. Auf ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse kann indes ausnahmsweise verzichtet werden, wenn es um

eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden kann (BVR 2019 S. 93 E. 5.1; analog etwa BGE 147 I 478 E. 2.2 [Covid-19-Verordnung des Kantons Schwyz]; vgl. auch Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 19 f.). Das Bundesgericht hat zwar jüngst in einem Leitentscheid die Rechtmässigkeit einer inzwischen aufgehobenen Corona-Testpflicht für Mitarbeitende ohne Covid-Zertifikat in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen des Kantons Tessin bejaht (BGE 2C_886/2021 vom 12.12.2022). Hier betrifft die Zertifikatspflicht aber mit der Bildung einen anderen Bereich, weshalb die Kritik der Beschwerdeführerinnen an der Verhältnismässigkeit der Massnahme weiterhin von grundsätzlicher Bedeutung ist. Die Grundsatzfragen könnten sich auch in Zukunft stellen. Zudem ist es nicht unwahrscheinlich, dass eine allfällige zukünftige Zertifikatspflicht wie im vorliegenden Fall zeitlich begrenzt gilt und daher eine gerichtliche Überprüfung kaum je möglich wäre. In Bezug auf das Hauptbegehren ist deshalb ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses zu verzichten (ebenso etwa BGE 2C_886/2021 vom 12.12.2022 E. 1.5; VGE 2021/74 vom 30.12.2022 E. 1.2 [Maskentragpflicht im öffentlichen Raum; noch nicht rechtskräftig]).

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. Der Antrag auf vollumfängliche Aufhebung des angefochtenen Entscheids ist dabei so zu verstehen, dass nur die Beschwerdeabweisung mit der Kostenregelung aufgehoben werden soll. Zum teilweisen Nichteintreten (vgl. vorne Bst. B) äussern sich die Beschwerdeführerinnen nicht. Dieser Punkt bildet mithin nicht Streitgegenstand im oberinstanzlichen Beschwerdeverfahren (vgl. zur Auslegung von Rechtsbegehren BVR 2016 S. 560 E. 2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 18).

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

2.

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Institutsleitung sie vor dem Entscheid nicht angehört habe. Die Rekurskommission habe die Gehörsverletzung zu Unrecht mit der Begründung verneint, auf eine vorgängige Anhörung habe wegen zeitlicher Dringlichkeit verzichtet werden dürfen. Damit habe die Vorinstanz selber Recht verletzt (Beschwerde S. 4 ff. Rz. 13 ff.).

2.1 Das rechtliche Gehör (Art. 29 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Verfahrensbeteiligten beim Erlass von Verfügungen dar, die ihre Rechtsstellung betreffen. Der Anspruch umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 144 II 427 E. 3.1, 143 V 71 E. 4.1; BVR 2018 S. 281 E. 3.1). Dazu gehört insbesondere das Recht, sich vor Erlass eines ihre Rechte betreffenden Entscheids zur Sache zu äussern (Art. 21 Abs. 1 VRPG). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht beim Erlass von Allgemeinverfügungen ein individueller Gehörsanspruch jedoch nur für jene Personen, die – als sog. Spezialadressatinnen und -adressaten – durch die ergangene Anordnung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der (Normal-)Adressatinnen und (Normal-)Adressaten (BGE 138 I 171 E. 3.3.2, 119 Ia 141 E. 5c/cc; BGer 2C_519/2016 vom 4.9.2017 E. 3.2.5; Michel Daum, a.a.O., Art. 21 N. 7).

2.2 Es ist fraglich, ob die Beschwerdeführerinnen deutlich stärker von der ursprünglichen Allgemeinverfügung betroffen waren als die übrigen Studierenden bzw. Mitarbeitenden am IVP. Eine besondere Betroffenheit in diesem Sinn könnte allenfalls darin bestehen, dass sie offenbar über kein Impf- oder Genesungszertifikat verfügten und sich daher regelmässigen Covid-Tests unterziehen mussten, um weiterhin am Studienbetrieb teilnehmen zu können (vgl. Art. 1 Bst. a Ziff. 1-3 und Art. 13 ff. der Verordnung vom 4. Juni 2021 über Zertifikate zum Nachweis einer Covid-19-Impfung, einer Covid-19-Genesung oder eines Covid-19-Testergebnisses [Covid-19-Verordnung Zertifikate; SR 818.102.2]). Es ist indes nicht davon auszugehen, dass das IVP

Kenntnis über den Impfstatus seiner Studierenden und Mitarbeitenden hatte, weshalb eine Anhörung von Spezialadressatinnen und -adressaten von vornherein nicht möglich war.

2.3 Nach dem Ausgeführten hat die Vorinstanz eine Gehörsverletzung im Ergebnis zu Recht verneint (vgl. angefochtener Entscheid E. 6). Ob ihre Annahme der zeitlichen Dringlichkeit zutrifft oder dieser Auffassung die angeordnete Übergangsfrist (Einführung der Zertifikatspflicht erst auf den 15.10.2021; vgl. vorne Bst. A) entgegensteht, braucht daher nicht vertieft zu werden. Immerhin ist anzumerken, dass die Institutsleitung in der ursprünglichen Allgemeinverfügung darauf hingewiesen hat, in gewissen externen Gebäuden gelte die Zertifikatspflicht bereits ab dem 20. September 2021 (Semesterbeginn). Insofern hat die Verfügung bereits wenige Tage nach Erlass Wirkung entfaltet und nicht erst nach Ablauf der Übergangsfrist. Darum ist auch die Rüge der Beschwerdeführerinnen unbegründet, die Vorinstanz habe unberücksichtigt gelassen, dass die Zertifikatspflicht am IVP erst auf Mitte Oktober 2021 eingeführt worden sei, und damit den Sachverhalt falsch festgestellt (Beschwerde S. 4 Rz. 6 ff.).

3.

In der Sache strittig ist die Rechtmässigkeit der Zertifikatspflicht am IVP.

3.1 Die Rekurskommission hat im angefochtenen Entscheid sinngemäss erwogen, da ungeimpfte, nicht genesene Personen sich für die Teilnahme an Lehrveranstaltungen regelmässig testen lassen mussten, seien sie im Vergleich zu Geimpften und Genesenen ungleich behandelt worden. Die Durchführung eines Tests habe zudem die persönliche Freiheit der betroffenen (impfunwilligen) Personen berührt. Mit der Zertifikatspflicht seien somit – allerdings nur leichte – Grundrechtseingriffe verbunden gewesen (E. 7.3). Für diese Eingriffe bestehe mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) – namentlich Art. 6 Abs. 2 Bst. a und b sowie Art. 40 Abs. 2 Bst. b und c EpG – eine genügende gesetzliche Grundlage (E. 7.4). Das mit der Zertifikatspflicht verfolgte Ziel, die Ausbreitung des

Coronavirus zu begrenzen, habe im öffentlichen Interesse gelegen (E. 7.5). Die Massnahme sei verhältnismässig gewesen (E. 7.6) und der Kerngehalt der tangierten Grundrechte sei gewahrt worden (E. 7.7).

3.2 Die Beschwerdeführerinnen stellen die vorinstanzlichen Erwägungen zur Intensität der Grundrechtseingriffe, zur gesetzlichen Grundlage und zum öffentlichen Interesse ausdrücklich nicht in Frage (vgl. Beschwerde S. 6 Rz. 26), weshalb sich Ausführungen dazu erübrigen. Ihrer Ansicht nach war die Zertifikatspflicht aber unverhältnismässig, weil nicht erforderlich. – Staatliche Grundrechtseinschränkungen müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV; Art. 28 Abs. 3 KV), d.h. sie müssen geeignet und erforderlich sein, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen, und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweisen (statt vieler BGE 146 I 70 E. 6.4). Auch soweit eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zur Abwehr von Gesundheitsgefährdungen besteht, können aber nicht beliebig strenge Massnahmen getroffen werden, um jegliche Krankheitsübertragung zu verhindern. Insofern kann nicht ein «Null-Risiko» gefordert werden. Vielmehr ist nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen (BGE 147 I 450 E. 3.2.3; zum Ganzen BGE 148 I 89 [BGer 2C_183/2021 vom 23.11.2021] nicht publ. E. 5.2).

3.3 Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht anerkennen, war die strittige Zertifikatspflicht jedenfalls nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Zeitpunkt ihrer Einführung ein geeignetes Mittel, um die Verbreitung des Coronavirus zu verhindern (Beschwerde S. 7 Rz. 31; vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 EpG sowie Art. 1 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage; BGE 2C_886/2021 vom 12.12.2022 E. 4.4.5.2 [Testpflicht für ungeimpftes Gesundheitspersonal im Kanton Tessin]). Sie bestreiten vorab die Erforderlichkeit der Massnahme und machen geltend, es habe ein milderes Mittel zur Zertifikatspflicht bestanden, das die Eindämmung des Virus ebenso gut erreicht hätte. Dieses mildere Mittel sehen sie in der «Kombination einer Maskenpflicht mit der Kapazitätsbeschränkung der Räumlichkeiten sowie der Live-Online-Übertragung der Vorlesungen» (Beschwerde S. 7 Rz. 33).

3.3.1 Der Aspekt der Erforderlichkeit verlangt, dass das angestrebte Ziel nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden kann. Bei der Notwendigkeit einer risikoreduzierenden Massnahme geht es regelmässig um eine graduelle Abstufung. Je einschneidendere Massnahmen getroffen werden, umso wirksamer lassen sich die Risiken begrenzen, umso stärker sind in der Regel aber auch die unerwünschten Auswirkungen der Massnahmen. Insoweit lässt sich die Beurteilung der Erforderlichkeit nicht trennen von der Prüfung der Zumutbarkeit (sog. Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), d.h. der Zweck-Mittel-Relation: Die angeordneten Massnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die mit diesen Massnahmen vermieden werden. Auch in Bezug auf Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus muss demzufolge geprüft werden, wie hoch Schwere und Eintretenswahrscheinlichkeit der drohenden Krankheiten sind, ob die angeordneten Massnahmen geeignet sind, um die Verbreitung zu verhindern, und wie das Verhältnis der negativen Konsequenzen der Krankheiten zu denjenigen der angeordneten Massnahmen ist; dabei ist der aktuelle Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen (BGE 147 I 450 E. 3.2.4 [Veranstaltungsverbot im Kanton Schwyz]; zum Ganzen BGE 148 I 89 [BGer 2C_183/2021 vom 23.11.2021] nicht publ. E. 5.3 [Maskentragpflicht ab 5. Schuljahr im Kanton Bern], 148 I 19 [BGer 2C_290/2021 vom 3.9.2021] nicht publ. E. 5.5.1 [politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen im Kanton Uri]). Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass den Behörden bei Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ein relativ bedeutender Beurteilungsspielraum zukommt (vgl. etwa BGE 147 I 450 E. 3.2.4-3.2.8; BGer 2C_369/2021 vom 22.9.2021 E. 6.5 [Erhebung von Kontaktdaten in Restaurationsbetrieben]). Insbesondere sei es vorab Sache des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers und der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen, und nur subsidiär jene der Gerichte (BGE 147 I 393 E. 5.3.2 [Maskentragpflicht in Einkaufsläden im Kanton Freiburg], 147 I 450 E. 3.2.5; BGer 1C_147/2021 vom 24.2.2022 E. 6.4.1 [Absage der Landsgemeinde]).

3.3.2 Soweit hier interessierend hat der Bundesrat den Kantonen bzw. Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt, die Zertifikatspflicht einzuführen und damit – abgesehen von der Notwendigkeit eines Schutzkonzepts – weiteren Einschränkungen nach der Covid-19-Verordnung besondere Lage zu

entgehen. Verzichteten sie darauf, unterstanden sie einer Kapazitätsbeschränkung und der Maskentragpflicht (vgl. Art. 19a Covid-19-Verordnung besondere Lage [Fassung vom 8.9.2021; AS 2021 542]; vorne Bst. A). Damit hat der Bundesrat als Ordnungsgeber das akzeptable Risiko festgelegt und die erforderliche Interessenabwägung grundsätzlich verbindlich vorweggenommen. Die Beschwerdeführerinnen rügen nicht, diese Bestimmung verstosse gegen übergeordnetes Recht. Für das Verwaltungsgericht besteht daher kein Anlass, von der Wertung des Ordnungsgebers abzuweichen. Sodann legen die Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert dar, dass die Leitung des IVP das Auswahlmessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat, das ihr im Rahmen von Art. 19 Covid-19-Verordnung zugekommen ist (vgl. Beschwerde S. 8 f. Rz. 44). Solches ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr ist nachvollziehbar, dass die Institutsleitung der Empfehlung der Rektorenkonferenz der Schweizerischen Hochschulen (Swissuniversities) und dem Entscheid der Pädagogischen Hochschule Bern – der das IVP bis Ende Januar 2023 angegliedert war (vgl. Medienmitteilung vom 20.12.2022, einsehbar unter www.phnmsbern.ch/ueber-uns/geschichte/eigenstaendigkeit) – folgte und die Zertifikatspflicht einfuhrte (vgl. Beschwerdeantwort vor der Vorinstanz S. 2 [act. 4D]; angefochtener Entscheid E. 4.2). Die Institutsleitung durfte zudem dem (uneingeschränkten) Präsenzunterricht vorrangiges Gewicht beimessen (vgl. angefochtener Entscheid E. 7.1).

3.3.3 Die Beschwerdeführerinnen anerkennen selber, dass mit der Zertifikatspflicht bzw. mit einem Covid-Test nur ein leichter Grundrechtseingriff verbunden ist bzw. war (vgl. vorne E. 3.1 f.). Hier war die Eingriffsintensität umso geringer, als die am IVP angebotenen PCR-Tests unbestrittenermassen anhand einer Speichelprobe durchgeführt wurden (vgl. angefochtener Entscheid E. 7.6 S. 19). Der Zeit- und Planungsaufwand hielt sich für die betroffenen Personen zudem in einem vertretbaren Mass. Für die Beschwerdeführerinnen mag die von ihnen vorgeschlagene Massnahme subjektiv weniger einschneidend erscheinen. Da diese Alternative aber den Präsenzunterricht eingeschränkt hätte, ist zweifelhaft, ob sie auch objektiv ein milderes Mittel darstellt. Die Frage muss mit Blick auf das zuvor Ausgeführte (E. 3.3.2 hiavor) aber nicht vertieft werden. Weiter trifft zu, dass die Institutsleitung das Angebot der kostenlosen PCR-Tests zunächst bis Ende Oktober 2021 befristete. Daraus kann entgegen den Beschwerdeführerinnen aber nicht auf

die Unzumutbarkeit der Zertifikatspflicht geschlossen werden (vgl. Beschwerde S. 8 Rz. 42), zumal das Angebot offenbar über diesen Termin hinaus «bis auf weiteres» zur Verfügung stand (vgl. Schutzkonzept des IVP vom 5.10.2021 [Stand: 15.10.2021], Ziff. 8 i.V.m. Anhang 2 [Beschwerdebeilage 4]). Zusammengefasst ist die Zertifikatspflicht als erforderlich und zumutbar zu beurteilen.

3.4 Nach dem Erwogenen erweist sich die strittige Massnahme als verhältnismässig. Da unbestrittenermassen auch die übrigen Voraussetzungen nach Art. 36 BV bzw. Art. 28 KV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Respektierung des Kerngehalts) erfüllt sind (vgl. vorne E. 3.1 f.), ist der mit der Massnahme verbundene Grundrechtseingriff – namentlich jener in die persönliche Freiheit der Beschwerdeführerinnen (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 12 Abs. 1 KV) – insgesamt als rechtmässig zu beurteilen.

3.5 Die Beschwerdeführerinnen rügen schliesslich eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV). Für die mit der Zertifikatspflicht verbundene Differenzierung gebe es keine sachlichen Gründe, weil auch geimpfte und genesene Personen das Coronavirus verbreiten könnten (vgl. Beschwerde S. 9 f. Rz. 46 ff.). Die Beschwerdeführerinnen übersehen dabei, dass jedenfalls nach dem Wissensstand im Zeitpunkt der Einführung der Massnahme davon auszugehen war, dass bei Genesenen und Geimpften ein deutlich geringeres Übertragungsrisiko besteht als bei anderen (nicht negativ getesteten) Personen (vgl. Policy Brief der Swiss National Covid-19 Science Task Force vom 17.11.2021, Schutz gegen COVID-19 nach Genesung, normaler Impfung und einer Boosterdosis, einsehbar unter <<https://sciencetaskforce.ch/policy-briefs/>>). Vor diesem Hintergrund lag es im öffentlichen Interesse, letztere Personengruppe anders zu behandeln und die Massnahmen zur weiteren Verringerung des Übertragungsrisikos auf sie zu konzentrieren (vgl. BGE 2C_886/2021 vom 12.12.2022 E. 4.4.4.3 [Testpflicht für ungeimpftes Gesundheitspersonal im Kanton Tessin]). Die Beschwerdeführerinnen anerkennen denn auch die Zwecktauglichkeit der Zertifikatspflicht (vgl. vorne E. 3.3 einleitend). Für die (unbestrittene) Ungleichbehandlung bestanden folglich durchaus sachliche Gründe (vgl. auch AppGer BS VG.2021.3 vom 29.5.2022 E. 4.1.4 [betreffend Zertifikatspflicht an der Universität Basel]). Die Rüge ist damit unbegründet, zumal sich der

Eingriff in die persönliche Freiheit als rechtmässig herausstellt (E. 3.4 hier-
vor; vgl. BGE 2C_886/2021 vom 12.12.2022 E. 4.4.2 mit Hinweisen). Da die
Rekurskommission – wenn auch knapp – dargelegt hat, weshalb die Zertifi-
katspflicht aus ihrer Sicht nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstösst
(vgl. angefochtener Entscheid E. 7.8), kann ihr diesbezüglich keine Verlet-
zung der Begründungspflicht vorgeworfen werden (vgl. Beschwerde S. 10
Rz. 53).

4.

4.1 Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle stand. Die Be-
schwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen.
Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung
(Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der
Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

4.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführerinnen
die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten
sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf
eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden den Beschwerdeführerinnen
auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerinnen
- Beschwerdegegner
- Rekurskommission der Pädagogischen Hochschule Bern

Der Abteilungspräsident i.V.:

Der Gerichtsschreiber:

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.