



Bildungs- und Kulturdirektion

Sulgeneckstrasse 70
3005 Bern
+41 31 633 84 31
www.bkd.be.ch

Unsere Referenz: 2023.BKD.7949 / 1427884

Beschwerdeentscheid vom 15. Januar 2024

A._____,
gesetzlich vertreten durch seine Eltern **B.**____ und **C.**____,
alle vertreten durch Rechtsanwältin **D.**____,
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Q.____,
Schulleitung **E.**____

und

Regionales Schulinspektorat Bern-Mittelland,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 3. Oktober 2023 (vorzeitige Einschulung)

Ausgangslage

A.

Mit Gesuch vom 18. April 2023 ersuchte A.____, gesetzlich vertreten durch seine Eltern, diese vertreten durch ihre Rechtsanwältin, die Schule E.____, er sei per 1. August 2023 und damit vorzeitig in das erste Kindergartenjahr einzuschulen. Mit Verfügung vom 14. Juli 2023 lehnte die Schulleitung der E.____ das Gesuch ab.

Dagegen erhob A.____, gesetzlich vertreten durch seine Eltern, diese vertreten durch ihre Rechtsanwältin, am 9. August 2023 Beschwerde beim regionalen Schulinspektorat Bern-Mittelland. Mit Entscheidung vom 3. Oktober 2023 wies das Schulinspektorat die Beschwerde ab.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob A.____, gesetzlich vertreten durch seine Eltern, diese vertreten durch ihre Rechtsanwältin, am 3. November 2023 Beschwerde bei der Bildungs- und Kulturdirektion. Er beantragte, (1) der Entscheid des regionalen Schulinspektorats Bern-Mittelland vom 3. Oktober 2023 sei aufzuheben und er sei administrativ per 1. August 2023 in das erste Kindergartenjahr einzuschulen und (2) als vorsorgliche Massnahme sei er so schnell wie möglich vorsorglich einzuschulen.

C.

Am 16. November 2023 nahm die Schulleitung der E.____ zum Gesuch um vorsorgliche Massnahmen sowie in der Hauptsache Stellung. Sie beantragte sinngemäss, das Gesuch sei abzulehnen und die Beschwerde sei abzuweisen. Am 15. November 2023 (Posteingang am 20. November 2023) reichte das Schulinspektorat seine Stellungnahme zum Gesuch um vorsorgliche Massnahmen und in der Hauptsache sowie Vorakten ein. Es beantragte, das Gesuch sei abzulehnen und die Beschwerde sei abzuweisen.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 21. November 2023 lehnte der Rechtsdienst der Bildungs- und Kulturdirektion das Gesuch um vorsorgliche vorzeitige Einschulung ab. Diese Zwischenverfügung blieb unangetroffen.

E.

Am 22. November 2023 reichte das Schulinspektorat auf Nachfrage weitere Vorakten ein.

F.

Am 29. November 2023 reichte die Schulleitung auf Nachfrage weitere Vorakten ein.

G.

Am 12. Dezember 2023 teilte A.____, gesetzlich vertreten durch seine Eltern, diese vertreten durch ihre Rechtsanwältin, mit, er habe keine Bemerkungen.

H.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 13. Dezember 2023 wurde den Parteien der Entscheid der Bildungs- und Kulturdirektion in Aussicht gestellt.

Rechtliche Prüfung und Begründung**1. Sachurteilsvoraussetzungen****1.1 Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit des Schulinspektorats sowie der Bildungs- und Kulturdirektion**

Anfechtungsobjekt bildet der Beschwerdeentscheid des Schulinspektorats vom 3. Oktober 2023. Das Schulinspektorat war gemäss Art. 72 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) zuständig, über die Beschwerde zu entscheiden.

Die Zuständigkeit der Bildungs- und Kulturdirektion zur Behandlung der Beschwerde gegen den Entscheid des Schulinspektorats ergibt sich aus Art. 72 Abs. 2 VSG in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

1.2 Zuständigkeit der Schulleitung

Die im Beschwerdeverfahren vor dem Schulinspektorat angefochtene Verfügung vom 14. Juli 2023 wurde von der Schulleitung der E.____ erlassen.

Umstritten ist, ob eine gesetzliche Grundlage besteht, um eine vorzeitige Einschulung zu bewilligen. Die Frage, ob eine gesetzliche Grundlage besteht, ist sowohl relevant für die Eintretensvoraussetzungen (nur wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, kann die Zuständigkeit der Schulleitung zum Erlass der Verfügung vom 14. Juli 2023 bejaht werden) als auch für die materielle Beurteilung der Beschwerde (weil eine vorzeitige Einschulung nur mit einer genügenden gesetzlichen Grundlage bewilligt

werden kann). Es handelt sich somit um eine so genannte doppelrelevante Tatsache (zum Ganzen vgl. BGE 137 II 313 E. 3, BVR 2019 S. 558 E. 1.1.2). Über eine solche ist nicht im Rahmen der Eintretensfrage, sondern des Sachentscheids zu befinden. Dabei genügt es für die Anerkennung der Eintretensfrage, wenn die Tatsachen, welche sowohl für die Zulässigkeit der Beschwerde als auch für deren materiellrechtliche Begründetheit erheblich (doppelrelevant) sind, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorliegen (BGE 145 II 153 E. 1.4).

Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde vor, der Entscheid über eine vorzeitige Einschulung sei ein Schullaufbahnentscheid (Rz. 3 und 36 f.). Gemäss Art. 11 Abs. 2 der Direktionsverordnung vom 6. März 2018 über Beurteilung und Schullaufbahnentscheide in der Volksschule (DVBS; BSG 432.213.11) trifft die Schulleitung die Schullaufbahnentscheide. Bei dieser Rechtslage erscheint die Zuständigkeit der Schulleitung für eine allfällige vorzeitige Einschulung als ausreichend gewiss gegeben, sofern von einem Schullaufbahnentscheid auszugehen wäre.

1.3 Beschwerdebefugnis

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Er ist minderjährig und wird im Beschwerdeverfahren gesetzlich durch seine Eltern vertreten (Art. 11 Abs. 1 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 und Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). Diese werden rechtmässig durch ihre Rechtsanwältin vertreten (Art. 15 Abs. 1 und 4 VRPG).

1.4 Form, Frist und Überprüfungsbefugnis

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 67 VRPG).

Die Überprüfungsbefugnis der Bildungs- und Kulturdirektion ist umfassend und richtet sich nach Art. 66 VRPG.

2. Materielles

Umstritten und zu prüfen ist, ob dem Beschwerdeführer die vorzeitige Einschulung in den Kindergarten zu Recht verweigert worden ist.

2.1 Argumente des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde vor, er sei sehr weit fortgeschritten in seiner sozial-emotionalen Entwicklung. Der Besuch des Kindergartens wäre für ihn förderlich und würde ihn in seiner Persönlichkeit stärken. Das Schulinspektorat wende mit seiner Ablehnung einer frühzeitigen Einschulung die Volksschulgesetzgebung falsch an. Gemäss Schulkonkordat von 1970 sei der Stichtag für das Schuleintrittsalter am 30. Juni gewesen, Abweichungen im kantonalen Recht bis zu vier Monate vor und nach diesem Datum seien zulässig gewesen. Geregelt worden sei damit nur der Normalfall. Immer möglich gewesen sei ein früherer oder späterer Schuleintritt im konkreten Einzelfall. Das HarmoS-Konkordat von 2007 habe die strukturellen Eckwerte des Schuleintrittsalters und der Dauer der Schulpflicht aktualisiert und neu auch die Dauer der Schulstufen definiert. Der Stichtag sei auf den 31. Juli festgelegt worden. Das Konkordat lege damit den Schuleintritt und somit den Beginn der obligatorischen Schulpflicht fest. Konkret bedeute dies, dass jedes Kind, das bis und mit dem 31. Juli vier Jahre alt werde, im darauffolgenden August in den Kindergarten müsse. Mehr besage Art. 5 des Konkordats nicht. Im Rahmen des jeweiligen kantonalen Rechts seien Rückstellungen folglich ebenso möglich wie der vorzeitige Schuleintritt. Der in Art. 5 definierte und von den Vereinbarungskantonen verbindlich einzuhaltende Eckwert bedeute also in keiner Weise die Abkehr vom Grundsatz, dass der im konkreten Einzelfall massgebende Einschulungszeitpunkt in Ausnahmefällen früher oder später erreicht werde. Das Bundesgericht habe die Möglichkeit der Einführung eines Verfahrens zur individuellen Einschulung durch die Kantone in einem Entscheid aus dem Jahr 2009 bestätigt. Der Regierungsrat habe mit der Revision des Volksschulgesetzes 2012 die neu definierten Elemente des HarmoS-Konkordats gesetzgeberisch umgesetzt. Ein Eintritt in den Kindergarten für Kinder, welche nach dem gesetzlich festgelegten Stichtag vom 31. Juli geboren worden seien, sei im revidierten Volksschulgesetz des Kantons Bern nicht explizit vorgesehen. Ein solcher sei jedoch auch nicht explizit ausgeschlossen, wie in anderen kantonalen Volksschulgesetzgebungen. Vor dem Inkrafttreten des Volksschulgesetzes vom 1. August 2013 habe jedes Kind grundsätzlich das Recht gehabt, während eines Jahrs vor Schuleintritt den Kindergarten zu besuchen. Ein früherer Eintritt in die Schule, das heisst in die erste Klasse, sei unter gewissen Voraussetzungen möglich gewesen. Voraussetzung für den Kindergarten sei lediglich gewesen, dass das Kind den Kindergarten grundsätzlich während eines Jahrs habe besuchen können. Möglich gewesen seien auch zwei oder in Ausnahmefällen sogar drei Jahre. Ein vorzeitiger Kindergarteneintritt sei unter der alten Gesetzgebung nicht geregelt gewesen, aber dennoch in vielen Gemeinden im Kanton immer wieder bewilligt worden. Dies müsse auch unter der geltenden Volksschulgesetzgebung noch möglich sein, denn ein besonderer Schwerpunkt der Revision des Volksschulgesetzes des Kantons Bern habe auf der Schuleingangsphase gelegen. Man habe dem unterschiedlichen Entwicklungs- und Lernstand der Kinder mehr Rechnung tragen wollen. Eine vorzeitige Einschulung, das heisse ein vorzeitiger Eintritt in das erste Kindergartenjahr, müsse somit in konkreten, begründeten Einzelfällen möglich bleiben, dies mittels Schullaufbahnentscheid. In Art. 11 DVBS würden die verschiedenen Arten von Schullaufbahnentscheiden nicht abschliessend

geregelt. Unter der geltenden Gesetzgebung müsse also ein vorzeitiger Eintritt in den Kindergarten analog "früherer Übertritt Primarstufe" oder "Überspringen eines Schuljahrs" mit Einwilligung der Schulleitung möglich sein. So sehe es auch Art. 9 Abs. 5 DVBS vor, wonach Schullaufbahnentscheide im Weiteren gefällt würden, sobald es aufgrund des Entwicklungsstands oder aufgrund der Umstände angezeigt sei. Es sei somit nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Revision der Volksschulgesetzgebung einen frühzeitigen Kindergarteneintritt nicht geregelt hat, weil er einen solchen nicht gewollt hätte. Die Volksschulgesetzgebung weise diesbezüglich eine Lücke auf. Er sei nur sechs Tage "zu spät" geboren. Im Sinne einer konkreten Einzelfallbeurteilung sei er deshalb frühzeitig zum Kindergarten zuzulassen.

2.2 Argumente des Schulinspektorats

Das Schulinspektorat führte im angefochtenen Entscheid aus, mit dem Volksschulgesetz von 2012 habe der Kanton Bern den Schuleintritt (Eintritt in den Kindergarten) an das HarmoS-Konkordat angepasst und das Stichdatum vom 31. Juli übernommen. Im selben Artikel werde im Sinne einer Ausnahme unter Absatz 2 explizit geregelt, dass ein Kind auch ein Jahr später eintreten könne. Zu einem früheren Einschulungszeitpunkt werde im Volksschulgesetz nichts erwähnt. Es treffe zu, dass im Rahmen der HarmoS-Diskussion sowohl über den verspäteten, als auch über den frühzeitigen Antritt der Volksschulpflicht gesprochen worden sei. Der Kommentar zum HarmoS-Konkordat sage zwar, dass ein vorzeitiger Beginn nicht ausgeschlossen sei. Allerdings sage er auch, dass in diesem Fall der Kanton regeln müsse, wie dieser zu handhaben sei. Die Gesetzesmaterialien zur Revision 2012 des Volksschulgesetzes würden zeigen, dass über den späteren Eintritt debattiert worden sei, eine Debatte über den vorzeitigen Schuleintritt habe allerdings nicht stattgefunden. In Art. 11 DVBS sei der vorzeitige Eintritt in den Kindergarten ebenfalls nicht erwähnt. Damit fehle die gesetzliche Grundlage für eine vorzeitige Einschulung. Die Einschätzung des Entwicklungsstands des Beschwerdeführers stamme zudem aus seinem näheren Umfeld. Dem Umstand eines allfälligen fortgeschrittenen Entwicklungsstands eines Kindes werde im Kanton Bern durchaus Rechnung getragen, indem die Schullaufbahn ein oder höchstens zwei Jahre länger oder kürzer dauern könne.

In seiner Stellungnahme ergänzt das Schulinspektorat, der Vergleich mit dem alten Volksschulgesetz hinke, da der Gesetzgeber damals von einem regulären Kindergarteneintritt im Alter von sechs Jahren und einem einjährigen Kindergartenbesuch als Normalfall ausgegangen sei. Mit HarmoS sei das Stichdatum um über ein Jahr und damit deutlich nach unten gesetzt worden. Dies führe heute zu einer nicht vergleichbaren Situation in Bezug auf das Alter der Kinder beim Eintritt in den Kindergarten. Art. 11 DVBS liste ausschliesslich Möglichkeiten von Schullaufbahnentscheiden auf, bei denen das Kind bereits im Schulsystem laufe und dessen Entwicklungsstand bei den Lehrpersonen somit bekannt sei. Bei einem vorzeitigem Kindergarteneintritt sei dies nicht der Fall. Schullaufbahnentscheide

seien demnach nur dort vorgesehen, wo der Entwicklungsstand der Kinder durch die Schule beurteilt werden könne. Dies sei bei einem vorzeitigen Kindergarteneintritt nicht möglich.

2.3 Argumente der Schulleitung

Die Schulleitung führt in ihrer Stellungnahme aus, die Regelung des Volksschuleintritts sei von entscheidender Bedeutung für die Bildungsentwicklung des Kindes. Die Volksschulgesetzgebung des Kantons Bern regle den Schuleintritt in verbindlicher Weise. Ein vorzeitiger Schuleintritt sei nicht vorgesehen. Das Festlegen des Stichtags für den Schuleintritt gewährleiste eine einheitliche Grundlage für die Einschulung aller Kinder. Dies schaffe Planbarkeit für Schulen, Lehrkräfte, Eltern und die Kinder selbst. Die Möglichkeit, das Kind ein Jahr später einschulen zu lassen, berücksichtige zudem die individuellen Bedürfnisse und Entwicklungsstände der Kinder. Dies trage zu einer angemessenen Bildungsförderung bei. Die Tatsache, dass eine frühere Einschulung auf kantonaler Ebene derzeit abgelehnt werde, spiegle die Erkenntnisse wieder, dass ein gewisses Reife- und Entwicklungslevel für den Schuleintritt erforderlich sei. Die heutige Herangehensweise an Bildung betone nicht nur das akademische Lernen, sondern auch die sozialen und emotionalen Aspekte der kindlichen Entwicklung. Der Fokus liege darauf sicherzustellen, dass das Kind über die erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen verfüge, um im schulischen Umfeld erfolgreich zu sein. Die Möglichkeit, nach dem ersten Kindergartenjahr in die erste Klasse zu wechseln, zeige die Flexibilität des Systems.

2.4 Würdigung

2.4.1 Vorbemerkung

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; Art. 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]), hat zu seinem Hauptanliegen, alle Verwaltungstätigkeiten an das Gesetz zu binden. Das Gesetz ist einerseits Massstab und Schranke der Verwaltungstätigkeit. Verwaltungstätigkeiten dürfen nicht gegen das Gesetz verstossen. Zudem hat das Verordnungsrecht dem Gesetz zu entsprechen. Das Verwaltungshandeln muss sich andererseits auf das Gesetz stützen. Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf einem Gesetz beruhen, sind – auch wenn sie nicht im Widerspruch zu einem Gesetz stehen – unzulässig (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 325). Das Erfordernis des Rechtssatzes bedeutet, dass die Staatstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 338). Zu prüfen ist deshalb im Folgenden, ob für die vorzeitige Einschulung eine rechtliche

Grundlage besteht. Eine solche könnte sich aus der Verfassung (Ziffer 2.4.2), aus dem interkantonalen Recht (Ziffer 2.4.3) oder aus der Volksschulgesetzgebung des Kantons Bern (Ziffer 2.4.4) ergeben.

2.4.2 Verfassung

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet (Art. 19 BV). Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Betreuung sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Schulbildung (Art. 29 Abs. 2 KV).

Weder Art. 19 noch Art. 62 Abs. 2 BV legen Altersgrenzen fest. Nach der Rechtsprechung gilt das in Art. 19 BV garantierte Recht nur während der obligatorischen Schulzeit (BGE 145 I 142 E. 5.4; vgl. auch Laura Bircher/Judith Wytttenbach, Obligatorische vorschulische Sprachförderung, in: AJP 2023 S. 854 f.). Folglich kann der Beschwerdeführer aus Art. 19 und 62 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf einen bestimmten Zeitpunkt der Einschulung und entsprechend auch nicht auf vorzeitige Einschulung ableiten. Dasselbe muss für Art. 29 Abs. 2 KV gelten. BV und KV stellen somit keine Grundlage für einen Anspruch auf vorzeitige Einschulung dar.

2.4.3 Interkantonales Recht

Mit Grossratsbeschluss vom 27. September 2009 (BSG 439.60) ist der Kanton Bern der interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der Volksschule (HarmoS-Konkordat; BSG 439.60-1) beigetreten. Das HarmoS-Konkordat stellt kein für Bürger und Behörden unmittelbar anwendbares Recht, sondern eine die Vertragskantone zur Rechtssetzung verpflichtende Vereinbarung dar. Das bedeutet, dass die Vereinbarungskantone zwecks Umsetzung des Konkordates entsprechendes Recht schaffen müssen und hierbei im Rahmen der Übereinkunft über einen gewissen Spielraum verfügen (Entscheid des Bundesgerichts 1C_392/2009 vom 1. Dezember 2009, E. 3.2). Davon geht auch der Beschwerdeführer aus, indem er in seiner Beschwerde festhält, das Bundesgericht habe die Möglichkeit der Einführung eines Verfahrens zur individuellen Einschulung durch die Kantone in einem Entscheid aus dem Jahr 2009 bestätigt. Folglich stellt auch das HarmoS-Konkordat keine Grundlage für einen Anspruch auf vorzeitige Einschulung dar.

2.4.4 Volksschulgesetzgebung des Kantons Bern

Jedes Kind, das bis zum 31. Juli das vierte Altersjahr zurückgelegt hat, tritt auf den darauffolgenden 1. August in den Kindergarten ein (Art. 22 Abs. 1 VSG). Die Eltern können ihr Kind ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen (Art. 22 Abs. 2 VSG). Die Eltern melden ihr Kind für den Besuch des Kindergartens bis zum amtlich publizierten Termin der zuständigen Behörde an (Art. 2 Abs. 1 der Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013 [VSV; BSG 432.211.1]). Wollen die Eltern ihr Kind ein Jahr später in den Kindergarten eintreten lassen, melden sie dies der zuständigen Behörde bei der Anmeldung. Die Schulleitung bietet den Eltern ein vorgängiges Gespräch an (Art. 2 Abs. 2 VSV). Die Volksschulgesetzgebung sieht somit einzig die Möglichkeit einer späteren, nicht dagegen einer vorzeitigen Einschulung vor.

Eine Lücke des Gesetzes liegt vor, wenn sich eine gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie auf eine bestimmte Frage keine oder eine sachlich unhaltbare Antwort gibt. In einem ersten Schritt ist durch Auslegung der Rechtsnorm zu ermitteln, ob sie überhaupt eine solche Lücke aufweist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 202). Die Voraussetzung ist erfüllt, da – wie oben festgestellt – eine Bestimmung zur vorzeitigen Einschulung fehlt.

In einem zweiten Schritt muss geprüft werden, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung nicht eine bewusst negative Antwort des Gesetzes bedeutet, d. h. ein sog. qualifiziertes Schweigen darstellt. In diesem Fall hat das Gesetz eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinne – entschieden. Für Analogie und richterliche Lückenfüllung ist in diesem Fall nach traditioneller Auffassung kein Platz (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 202). Es ist deshalb weiter zu prüfen, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung eine bewusst negative Antwort des Gesetzes bedeutet.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat werden Schülerinnen und Schüler mit dem vollendeten vierten Altersjahr eingeschult; Stichtag ist der 31. Juli. Der Publikation "Kommentar / Entstehungsgeschichte und Ausblick / Instrumente" von 2011 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zum HarmoS-Konkordat (S. 17 f., abrufbar unter www.edk.ch → Themen → Obligatorische Schule → Rechtliche Grundlagen, zuletzt besucht am 11. Januar 2024) ist zu Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat Folgendes zu entnehmen:

Das Konkordat legt - genau wie Artikel 2 litera a des Schulkonkordats 1970 - den Schuleintritt und somit den Beginn der obligatorischen Schulpflicht fest. Artikel 5 Absatz 1 aktualisiert somit den mit dem Schulkonkordat 1970 erstmals festgelegten strukturellen Eckwert des Schuleintrittsalters. Dabei ist die Einschulung neu auf das vollendete 4. Altersjahr festgelegt: jene Schülerinnen und Schüler werden eingeschult, die am 31. Juli das 4. Altersjahr erreicht haben. Das heisst: die Kinder des betreffenden Jahrgangs sind bei Einschulung zwischen vier Jahre plus ca. ein Monat und fünf Jahre plus ca. ein Monat alt. Das Stichtatum 31. Juli kann von den Kantonen – dies im Gegensatz zur Regelung gemäss Schulkonkordat 1970 –

nicht mehr um 4 Monate nach vorn oder nach hinten verschoben werden. Hingegen sind – genau wie im Rahmen von Artikel 2 litera a des Schulkonkordats 1970 – im Rahmen des jeweiligen kantonalen Rechts Rückstellungen ebenso möglich wie der vorzeitige Schuleintritt. Der in Artikel 5 Absatz 1 definierte und von den Vereinbarungskantonen verbindlich einzuhaltende Eckwert bedeutet also in keiner Weise die Abkehr vom Grundsatz, dass der im konkreten Einzelfall massgebende Einschulungszeitpunkt in Ausnahmefällen früher oder später erreicht wird. Die Bestimmung definiert den allgemeinen Rahmen für den Schuleintritt bzw. den systemischen Regelverlauf; dem Einzelfall angemessene individuelle Lösungen bleiben weiterhin möglich. Voraussetzungen und Verfahren für einen vorzeitigen Schuleintritt bzw. einen Aufschub des Schuleintritts sind im kantonalen Recht zu regeln (individuelle Abklärung, Mitsprache der Eltern, Zustimmung der Eltern, Dauer der Rückstellung, Alterslimite für den vorzeitigen Eintritt usw.). Diese Rechtslage und damit die Möglichkeit der Einführung eines Verfahrens zur individuellen Einschulung durch die Kantone hat das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahre 2009 bestätigt.

Somit hielt die EDK zwar fest, dass ein vorzeitiger oder späterer Schuleintritt grundsätzlich möglich ist. Sie stellte aber auch klar, dass dies "im kantonalen Recht zu regeln" wäre und sprach von einer "Möglichkeit der Einführung eines Verfahrens zur individuellen Einschulung durch die Kantone". Die EDK ging somit davon aus, dass eine Grundlage im kantonalen Recht geschaffen werden muss, sollte ein Kanton die Möglichkeit einer vorzeitigen oder späteren Einschulung gewähren wollen.

Der Kanton Bern hat die Vorgaben des HarmoS-Konkordats mit der Änderung des VSG vom 21. März 2012 (BAG 12-61) umgesetzt. Er hat dabei einzig die Möglichkeit einer späteren Einschulung ausdrücklich vorgesehen (Art. 22 Abs. 2 VSG). Auch im Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zu dieser Änderung des VSG wird einzig die Möglichkeit einer späteren Einschulung erwähnt (Tagblatt des Grossen Rates 2011, Beilage 25, S. 7 und 14). Ausnahmen in Bezug auf den Zeitpunkt der Einschulung im Rahmen der Revision der Volksschulgesetzgebung wurden somit im Rahmen dieser VSG-Änderung diskutiert, handelt es sich doch auch bei einer späteren Einschulung um eine solche Ausnahme. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bewusst nur die Möglichkeit einer späteren, nicht aber einer vorzeitigen Einschulung schaffen wollte.

Hinzu kommt, dass gemäss Art. 25 Abs. 1 VSG nach der Einschulung die Schullaufbahn im Einzelfall aufgrund des Entwicklungsstands der Schülerin oder des Schülers um ein oder zwei Jahre verkürzt oder verlängert werden kann. Damit besteht die Möglichkeit, der Entwicklung des Kinds gerecht zu werden. Im Übrigen kann aus der früheren, nicht mehr geltenden Regelung der Einschulung entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nichts abgeleitet werden.

Im Ergebnis ist somit davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bewusst keine Möglichkeit einer vorzeitigen Einschulung vorgesehen hat und damit ein qualifiziertes Schweigen vorliegt. Folglich besteht keine gesetzliche Grundlage für eine vorzeitige Einschulung.

Der Beschwerdeführer ist am tt.mm.jjjj geboren (Rz. 11 der Beschwerde) und hatte somit am 31. Juli 2023 das vierte Altersjahr noch nicht zurückgelegt (Art. 22 Abs. 1 VSG). Damit wurde er für das Schuljahr 2023/2024 zu Recht nicht zum Kindergarten zugelassen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

3. Verfahrens- und Parteikosten

Infolge Unterliegens im Beschwerdeverfahren hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten, bestimmt auf 600 Franken, zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung [GebV; BSG 154.21]). Sie werden separat in Rechnung gestellt.

Da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren unterliegt, sind keine Parteikosten zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Aus diesen Gründen entscheidet die Bildungs- und Kulturdirektion:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor der Bildungs- und Kulturdirektion, bestimmt auf 600 Franken, werden A.____ zur Bezahlung auferlegt.

3.

Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4.

Zu eröffnen:

- Rechtsanwältin D.____ (Einschreiben)
- Einwohnergemeinde Q.____, Schulleitung E.____ (Einschreiben)
- Regionales Schulinspektorat Bern-Mittelland (Einschreiben)

und mitzuteilen:

- Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (zur Kenntnisnahme)

Bildungs- und Kulturdirektion

Christine Häsler
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Zustellung schriftlich und begründet beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, Beschwerde geführt werden.