Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 187/2007 /leb

Urteil vom 16. August 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Primarschulgemeinde B._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Primarschulpflege B._____,
Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Zuteilung in die Einschulungsklasse A1 / Kostenübernahme Privatschulung,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer,
vom 21. März 2007.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
C._____, geboren 1999, Tochter von A._____, wächst zweisprachig auf; ihre Mutter sprach mit ihr vorerst portugiesisch. Im August 2003 trat sie in den Sprachheilkindergarten der Primarschulgemeinde B._____ ein. Im Februar 2004 begann sie zusätzlich mit einer heilpädagogischen Früherziehung. Im Hinblick auf ihre Einschulung im Schuljahr 2005/2006 wurde ein schulpsychologischer Bericht über C._____ erstattet, welcher eine Sprachentwicklungsstörung und eine psychomotorische Entwicklungsstörung sowie einen Entwicklungsrückstand feststellte und auf eine Sonderschulbedürftigkeit schloss.

Da C._____ sich nach Einschätzung ihrer Mutter im Sprachheilkindergarten seit längerer Zeit nicht wohl gefühlt hatte, besuchte sie im Februar 2005 vorerst während gut zwei Wochen probeweise den Regelkindergarten; zu einem definitiven Übertritt kam es nicht. Ab Mai 2005 platzierten die Eltern C._____ (für rund 2 ½ Monate) im privaten Freien Kindergarten D._____. In der Folge verlangten sie eine Einschulung ausserhalb der Primarschule B._____.

Am 13. Juli 2005 entschied die Primarschulpflege B._____, C._____ auf Beginn des Schuljahres 2005/2006 der gemeindeeigenen Einschulungsklasse (Sonderklasse A oder Kleinklasse A) zuzuweisen. Am 3. August 2005 wies die Bezirksschulpflege E._____ (Rekurs- und Beschwerdekommission) den dagegen erhobenen Rekurs sowie das Begehren, C._____ unter Übernahme der Schulkosten durch die Gemeinde B._____ in die Gesamtschule F._____ in Zürich einzuteilen, ab. Zudem hielt die Bezirksschulpflege für den Fall, dass

die Eltern es vorziehen sollten, C._____ in der Gesamtschule F._____ einzuschulen, fest, dass diese zur Kostentragung verpflichtet seien. Den gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs wies die Bildungsdirektion des Kantons Zürich am 11. August 2006 ab, soweit sie darauf eintrat. Auf das Rechtsmittel wurde - wegen unzulässiger Erweiterung des Streitgegenstandes - insofern nicht eingetreten, als um Zuteilung in die Gesamtschule F._____ und Übernahme der entsprechenden Kosten ersucht worden war. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wies die gegen die Direktionsverfügung erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 21. März 2007 im Wesentlichen ab. Es hiess sie insofern teilweise gut, als es die Dispositiv-Ziffer II
der Verfügung der Bildungsdirektion (Kostenauflage) sowie Dispositiv-Ziffern 3.3 (Feststellung der Kostentragungspflicht bei Einschulung in der Gesamtschule F._____) und 3.4 (Kostenauflage) des Beschlusses der Bezirksschulpflege vom 3. August 2005 aufhob.

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts hat A._____ am 26. April 2007 beim Bundesgericht "rekurriert"; am 2. Mai 2007 hat sie eine Beschwerdeergänzung eingereicht. Sie stellt die Rechtsbegehren, ihre Tochter C._____ in die Gesamtschule F._____ einzuteilen und die Gemeinde B._____ zur Übernahme der daraus entstehenden Kosten zu verpflichten (Ziff. 1) sowie die Gemeinde B._____ anzuhalten, die ihr durch den Besuch des Freien Kindergartens D._____ erwachsenen Kosten zurückzuerstatten (Ziff. 2). Ferner beantragt sie eine Bestätigung des Schulpsychologen G._____ betreffend die "Fairness und Validität/Gültigkeit" des K- ABC IQ-Tests im Hinblick auf die Einstufung eines mehrsprachig aufwachsenden Kindes (Ziff. 3).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat die kantonalen Akten eingereicht. Ein Schriftenwechsel ist nicht angeordnet worden.
2.
2.1 Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist gemäss Art. 83 lit. t BGG unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass sich bei der Beurteilung von persönlichen - geistigen und körperlichen - Fähigkeiten einer Person letztlich kaum justiziable Fragen stellen und das Bundesgericht nicht angerufen werden kann, um derartige Bewertungen frei zu überprüfen (vgl. Urteil 2C 176/2007 vom 3. Mai 2007 E. 2 betreffend die Unzulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 83 lit. t BGG gegen einen Entscheid über die Fluguntauglichkeitserklärung aus medizinischen Gründen; s. auch dort enthaltene Hinweise auf weitere, unter der Herrschaft des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG; BS 3 531]ergangene Urteile, so auf BGE 107 Ib 279 E. 1b S. 282 zum Kriterium der fehlenden Justiziabilität). Soweit ein Gericht sich mit solchen auf Fachwissen beruhenden und stark ermessensgeprägten Bewertungen überhaupt zu befassen hat, kann es letztlich nur
untersuchen, ob die für den Entscheid zuständigen und fachlich kompetenten Behörden unter Wahrung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien alle wesentlichen Gesichtspunkte vollständig und gewissenhaft geprüft haben (vgl. BGE 132 II 257 E. 3 S. 262 ff. mit Hinweisen) und ob sich die Bewertung als offensichtlich und krass falsch, d.h. als willkürlich erweist (BGE 131 I 467 E. 3.1 S. 473 betreffend Prüfungsarbeiten). Regelmässig entzieht sich damit auch die Frage nach der Tauglichkeit von Fähigkeitstests weitgehend gerichtlicher Beurteilung.

Art. 83 lit. t BGG ist vor diesem Hintergrund so zu verstehen, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich gegen alle Entscheide ausgeschlossen ist, die die Beurteilung persönlicher Fähigkeiten zum Gegenstand haben (Urteil 2C 176/2007 vom 3. Mai 2007 E. 2, Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Stämpflis Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Rz. 103 zu Art. 83). Dies hat nach dem vorstehend Gesagten keinen entscheidenden Rechtsschutzverlust zur Folge, sind doch die in Betracht fallenden Rügen vorab verfassungsrechtlicher Natur, sodass sie - gegen kantonale Entscheidungen - weitgehend im Rahmen der subsidiären Verfassungsbeschwerde vorgetragen werden können.
2.2 Streitig ist vorliegend die schulische Einreihung eines Kindes. Massgeblich dafür sind seine Eigenschaften und Fähigkeiten. Soweit es um die entsprechende Bewertung geht, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gestützt auf Art. 83 lit. t BGG unzulässig, und es kann bloss die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ergriffen werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Ausschlussgrund auch in Bezug auf den

eigentlichen Einreihungsentscheid gilt (Zuweisung zu einer bestimmten Klasse). Wohl wird hierfür auf die Fähigkeitsbewertung abgestellt; darüber hinaus fallen aber auch andere, von der Leistungsbeurteilung unabhängige Gesichtspunkte in Betracht (Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit bei Einweisung in eine weltanschaulich geprägte Schule [ZBl 108/2007 S. 152 ff.]; s. auch Urteil 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 [publ. in ZBl 108/2007 S. 162 ff.]betreffend Schulzuweisung eines hochbegabten Schülers). Wichtig ist dabei der durch Art. 19 BV gewährleistete Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, und im Zusammenhang damit sind auch das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV sowie das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen
von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz [BehiG; SR 151.3]) zu berücksichtigen (insbesondere Art. 20 BehiG; vgl. BGE 130 I 352 E. 6 S. 356 ff.). Die Zuteilung zu einer bestimmten Klasse erschöpft sich jedenfalls nicht in allen Fällen in einer reinen Leistungsbeurteilung (s. das eben zitierte Urteil BGE 130 I 352). Insofern kommt Art. 83 lit. t BGG nicht zum Tragen.

Nun ist auch der gestützt auf die Fähigkeitsbewertung getroffene Schuleinreihungsentscheid in besonderem Masse ermessensgeprägt und setzt Fachwissen voraus. Das Bundesgericht könnte selbst im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bloss prüfen, ob die kantonalrechtlichen Regeln über die verschiedenen Schultypen und die Schulzuteilung verfassungskonform (im Wesentlichen: willkürfrei) ausgelegt und auf den Einzelfall angewendet worden sind (vgl. zu den möglichen Rügen Art. 95 BGG). In jedem Fall muss in der Beschwerdeschrift aufgezeigt werden, welches verfassungsmässige Recht inwiefern verletzt worden sein soll (Art. 106 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 BGG). Vorliegend kann die Frage offen bleiben, ob die Beschwerde (teilweise oder ganz) als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder als subsidiäre Verfassungsbeschwerde entgegenzunehmen ist.
2.3
2.3.1 Mit ihren umfangreichen Ausführungen zeigt die Beschwerdeführerin nicht auf, dass und inwiefern die kantonalen Behörden bei der im Hinblick auf die Einschulung vorgenommenen Fähigkeitsbeurteilung ihrer Tochter verfahrensrechtliche Vorschriften verletzt oder wesentliche Gesichtspunkte übersehen hätten. Die Fähigkeitsbeurteilung hält der im beschriebenen Sinn beschränkten bundesgerichtlichen Prüfung stand. Die Äusserungen in der Beschwerdeschrift sind auch keineswegs geeignet, das Bundesgericht ausnahmsweise (s. vorne E. 2.1 Ende des ersten Absatzes) zu einer Auseinandersetzung mit der Tauglichkeit des K-ABC IQ-Tests zu veranlassen; auf das Rechtsbegehren Ziff. 3 ist schon darum nicht einzutreten. Die Angaben über zwei weitere Schüler sodann genügen bei weitem nicht, um eine Rechtsungleichheit bei der Fähigkeitsbewertung aufzuzeigen. Es fehlt an einer den Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG genügenden Begründung.
2.3.2 Ausgehend vom auf Beginn des Schuljahres 2005/2006 festgestellten Entwicklungsrückstand haben die Schulbehörden gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Schulrechts C._____ der gemeindeeigenen Einschulungsklasse (Sonderklasse A) zugeteilt (§ 12 des auf den vorliegenden Fall noch zur Anwendung kommenden Zürcher Volksschulgesetzes vom 11. Juni 1899 [vgl. Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 20. Juni 2006 über die Inkraftsetzung des neuen Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005]sowie § 4 Abs. 1 und § 12 ff. des Reglements vom 3. Mai 1984 über die Sonderklassen, die Sonderschulung und Stütz- und Fördermassnahmen [Sonderklassenreglement, SoKlR]). Von Bedeutung ist dabei, dass die im Sommer 2005 angeordnete Einschulung unbestrittenermassen als eine Übergangslösung gedacht war und dazu hätte dienen können, im Laufe des Schuljahres 2005/2006 Grundlagen für einen endgültigen Schullaufbahnentscheid zu beschaffen. Dass ihre Tochter unmittelbar in die Regelschule hätte aufgenommen werden können, meint auch die Beschwerdeführerin selber nicht. Inwiefern unter diesen Umständen welche Bestimmungen des kantonalen Schulrechts über die Einschulung willkürlich angewendet worden sein könnten, tut sie nicht
dar und ist auch nicht ersichtlich.
2.4 Der auf kantonales Recht gestützte Schulzuweisungsentscheid ist noch auf die Vereinbarkeit mit Art. 19 und Art. 8 Abs. 2 BV (in Verbindung mit Art. 20 BehiG) zu überprüfen.
2.4.1 Art. 19 BV in Verbindung mit Art. 62 BV verschafft einen Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten eines jeden Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung; die Garantie gilt insbesondere für Kinder mit Behinderungen oder Lernschwierigkeiten. Der Anspruch ist verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, welches die Chancengleichheit nicht mehr wahrt, bzw. wenn das Kind Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als

unverzichtbar gelten (BGE 130 I 352 E. 3.2 S. 354 mit Hinweisen).

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden. Art. 8 Abs. 4 BV schreibt dem Gesetzgeber vor, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten zu treffen. Das Behindertengleichstellungsgesetz beauftragt die Kantone, spezifisch Massnahmen für behinderte Kinder und Jugendliche im Bereich der Schule vorzusehen. Gemäss Art. 20 BehiG sorgen die Kantone dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (Abs. 1); die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule (Abs. 2).

2.4.2 Die Sonderklasse A, welcher die Tochter der Beschwerdeführerin zugeteilt worden ist, dient der Einschulung und Beobachtung nur teilweise schulreifer Kinder (§ 12 SoKlR). Der Besuch der Sonderklasse dauert höchstens zwei Jahre; innert dieser zwei Jahre soll das Lehrziel der 1. Normalklasse erreicht werden, sodass anschliessend die Versetzung in die 2. Normalklasse ermöglicht wird (§ 13 - 15 SoKlR). Ziel des in der Sonderklasse A angebotenen Unterrichts ist es, die Integration in die Regelschule zu ermöglichen und dem Kind die unverzichtbaren Lehrinhalte vorerst verteilt über einen längeren Zeitraum zu vermitteln. Mittelfristig kann auf diese Weise auch eine durch Art. 8 Abs. 2 BV verpönte Stigmatisierung vermieden werden.

Warum dieses Ziel im Falle der Tochter der Beschwerdeführerin bei einem Besuch der Sonderklasse A nicht hätte erreicht werden können, ist nicht ersichtlich. Die unter Berücksichtigung des Entwicklungsstandes des Kindes angestellten Erwägungen des Verwaltungsgerichts zum Vergleich zwischen der Sonderklasse A und der Gesamtschule F._____, wo die Beschwerdeführerin ihre Tochter eingeschult hat, leuchten durchwegs ein (E. 3.4). Dass wegen der offenbar aufgetretenen Spannungen im Sprachheilkindergarten B._____ der Schulbesuch in einer anderen Institution derselben Gemeinde, wo andere Lehrkräfte tätig sind, nicht unzumutbar ist, liegt auf der Hand (E. 3.5 des angefochtenen Entscheids). Die von der Wohnsitzgemeinde angebotene schulische Ausbildung scheint vorliegend den individuellen Fähigkeiten und der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes angepasst, sodass nicht gestützt auf Art. 19 BV die Einweisung in eine Schule ausserhalb der Gemeinde (konkret Einteilung in die Gesamtschule Unterstrass) beansprucht werden kann.
2.4.3 Soweit die Beschwerde die Frage der Einschulung in die Sonderklasse A zum Gegenstand hat und darauf eingetreten werden kann, ist sie somit unbegründet.
2.5 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass es zur Frage der Übernahme der Kosten für die Gesamtschule F._____ an einem Entscheid der hierfür zuständigen Primarschulpflege fehle, weshalb die Bezirksschulpflege darüber in unzulässiger Weise einen materiellen Entscheid gefällt habe. Es hat daher deren Entscheid in diesem Punkt aufgehoben. Soweit die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht die Kostenübernahme für den Schulbesuch an der Gesamtschule F._____ beantragt, ist auf die Beschwerde mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. Dasselbe gilt hinsichtlich des Rechtsbegehrens Ziff. 2, die Gemeinde B._____ sei anzuhalten, die durch den Besuch des Freien Kindergartens D._____ entstandenen Kosten zurückzuerstatten; es fehlt auch diesbezüglich an einem anfechtbaren kantonalen materiellen Entscheid. Dass auf Rechtsbegehren Ziff. 3 nicht eingetreten werden kann, ist bereits vorstehend (E. 2.3.1) dargelegt worden.
2.6 Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, ist sie abzuweisen.

Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten (Art. 65 BGG) der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie der Bildungsdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. August 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: