Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.27/2006 /ast

Urteil vom 31. Mai 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A.X._____ und B.X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberstufenschulrat M._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Eliano Mussato,
Regionale Schulaufsicht, Kreis Wil, Hans Ruedi Gut, Präsident, Buebenloostrasse 28, 9500 Wil SG,
Beschwerdegegner,
Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 1, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 9 und Art. 19 BV (disziplinarischer Schulausschluss),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Erziehungsrats des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
C.X._____ (geb. 1989) besuchte, nachdem er von der Sekundar- in die Realstufe rückversetzt worden war, zu Beginn des Schuljahres 2004/05 die dritte Realklasse der Oberstufenschule N._____ in M._____. Anlässlich einer Sonderwoche Ende Mai 2004 hatten die Schüler der Oberstufenschule ein Passwort mit Lehrer- bzw. Administratorrechten erhalten, das ihnen den Zugang zum Informatiknetz der Schule (Intranet) ermöglichte; am Ende der Sonderwoche wurde versäumt, diese Zugangsmöglichkeit wieder aufzuheben. Am 28. August 2004 wurde festgestellt, dass im Intranet manipulierte Bilder vorhanden waren. Auf den Bildern waren teilweise oder ganz nackte Körper von fremden Personen, zum Teil in pornografischen Stellungen, mit den Köpfen von acht Lehrkräften zu sehen. Die Bilder fanden sich in Intranet-Ordnern von Schülern; die entsprechenden Dateien waren mit der Aufforderung versehen, sich die Bilder anzuschauen. In der Folge konnten drei Schüler als Urheber der Bilder ermittelt werden. Die meisten Bilder (acht) waren von C.X._____ manipuliert worden, wobei die Idee dazu von einem der beiden weiteren Beteiligten stammte.

Am 5. Oktober 2004 wurde C.X._____ vom Oberstufenschulrat der Oberstufenschulgemeinde M._____ von der Schule ausgeschlossen; einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Verfügung wurde zur Kenntnisnahme u.a. auch der Vormundschaftsbehörde M._____ zugestellt. Gegen diesen Entscheid wandten sich die Eltern von C.X._____ an die Regionale Schulaufsicht Wil. Deren Präsident wies am 24. Oktober 2004 das Gesuch der Eltern um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um superprovisorische Bewilligung des weiteren Schulbesuches von C.X._____ mit der Begründung ab, es sei

nicht Aufgabe der Schule, für ängemessenen Ersatzżu sorgen; das sei Aufgabe der Eltern bzw. auf Seiten des Staates Aufgabe der Vormundschaftsbehörde. Am 20. Juni 2005 wies die Regionale Schulaufsicht Wil den Rekurs ab und bestätigte den Schulausschluss. Den von den Eltern von C.X._____ gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs wies der Erziehungsrat des Kantons St. Gallen am 7. Dezember 2005 ab.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 26. Januar 2006 beantragen A.X._____ und B.X._____ dem Bundesgericht, den Entscheid des Erziehungsrates des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 2005 aufzuheben. Der Oberstufenschulrat M._____ beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Die Regionale Schulaufsicht Wil hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid stützt sich insbesondere auf Art. 55 des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 des Kantons St. Gallen (VSG/SG) und Art. 12 ff. der kantonalen Verordnung vom 11. Juni 1996 über den Volksschulunterricht (Volksschulverordnung, VVU/SG). Er ist nach Art. 130 Abs. 3 VSG/SG kantonal letztinstanzlich und kann auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden.
1.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (Art. 88 OG).

Die Beschwerdeführer erheben die Beschwerde im eigenen und im Interesse ihres Sohnes. Den Eltern steht gestützt auf Art. 19 BV das Recht zu, ihre Kinder unentgeltlich den Grundschulunterricht besuchen zu lassen (BGE 129 I 12, in der amtl. Sammlung nicht publizierte E. 1.5). Soweit sie daher für allfällige Schulkosten aufzukommen haben, sind sie wie der vom weiteren Besuch der öffentlichen Volksschule ausgeschlossene Schüler selber unmittelbar in rechtlich geschützten eigenen Interessen berührt und zur Beschwerde legitimiert.
1.3 Der Schüler C.X._____ hat inzwischen die obligatorische Schulpflicht erfüllt. Eine Aufhebung oder Korrektur der in Frage stehenden Disziplinarmassnahme würde ihm heute insofern nichts mehr nützen. Ob er unter diesen Umständen noch ein rechtlich geschütztes aktuelles Interesse (Art. 88 OG) an deren Aufhebung hat, kann hier offen gelassen werden. Denn mit dem angefochtenen Entscheid wurde zugleich über die finanziellen Folgen der streitigen Massnahme bzw. über das Gesuch der Eltern um Ersatz der Kosten für den Besuch einer Privatschule bis zum Ende der obligatorischen Schulpflicht entschieden. In dieser Hinsicht haben die Beschwerdeführer nach wie vor ein aktuelles, rechtlich geschütztes Interesse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheides (Urteil 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E. 1.2).
2.
2.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, der als Disziplinarmassnahme verfügte Schulausschluss sei ungerechtfertigt bzw. unverhältnismässig gewesen, nachdem vorher nie eine entsprechende Androhung ergangen und nie eine förmliche, den Eltern zur Kenntnis gebrachte Disziplinarmassnahme gegen den Schüler ausgesprochen worden sei. Der angeordnete Schulausschluss ohne Möglichkeit der Fortsetzung des Schulunterrichts in einer anderen öffentlichen Schule verstosse zudem gegen Art. 19 und Art. 62 BV.
2.2 Art. 19 BV gewährleistet einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach Art. 62 BV sorgen die für das Schulwesen zuständigen Kantone für den ausreichenden, allen Kindern offen stehenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen obligatorischen Grundschulunterricht. Der damit den Kantonen belassene Gestaltungsspielraum ist dadurch beschränkt, dass die kantonale Regelung jedem Kind eine unentgeltliche, seinen Fähigkeiten entsprechende Grundschulbildung während der obligatorischen Schulzeit von mindestens neun Jahren zu gewährleisten hat (BGE 129 I 35 E. 7.2 ff.).
2.3 Die Art. 19 und 62 BV werden durch die St. Galler Schulgesetzgebung konkretisiert. Deren Auslegung wird vom Bundesgericht nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür überprüft. Frei prüft das Bundesgericht jedoch, ob das kantonale Recht und seine Anwendung der verfassungsrechtlichen Garantie genügen.
2.4 Nach Art. 48 VSG/SG dauert im Kanton St. Gallen die Schulpflicht - und damit auch der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Volksschulunterricht - grundsätzlich bis zum Abschluss der dritten Oberstufenklasse (BGE 129 I 35 E. 7.5). Der Erziehungsrat anerkennt denn auch, dass der Sohn der Beschwerdeführer

gestützt auf diese rechtlichen Grundlagen bis zum Ende seiner obligatorischen Schulpflicht, d.h. bis zum Ende des Schuljahres 2004/2005, Anspruch auf Betreuung oder Beschulung in einer öffentlichen Einrichtung hatte; er erachtete aber die Vormundschaftsbehörde als zuständig für eine entsprechende Einweisung (angefochtener Entscheid E. 8a).
2.5 Gemäss Art. 55 VSG/SG kann der Schulrat gegen Schüler, deren Verhalten zu Beanstandungen Anlass gibt, als schwerste Disziplinarmassnahme den Ausschluss von der Schule verfügen; in diesem Fall ist nach Art. 13 VVU/SG die Vormundschaftsbehörde zu benachrichtigen.
2.5.1 Der Schulausschluss während der obligatorischen Schulzeit stellt zwar einen schweren Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht dar. Auf Grund des Obligatoriums des Grundschulunterrichts besteht jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse an einem geordneten Schulbetrieb und der regelmässigen Erfüllung der Schulpflicht. Dieses öffentliche Interesse überwiegt in aller Regel die privaten Interessen der einzelnen Schüler und rechtfertigt gewisse Einschränkungen, insbesondere Disziplinarmassnahmen. Dabei sind nicht nur Disziplinarmassnahmen zulässig, die zum Ziel haben, einen geordneten Schulbetrieb unmittelbar sicherzustellen; sie können auch präventiv-erzieherische Zwecke verfolgen. Sie dürfen jedoch nicht dazu dienen, schlechte Leistungen zu ahnden. Die Schule erbringt ihre Leistungen nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Schüler. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hat eine öffentliche Schule von einer Gesamtsicht auszugehen. Sowohl in der Vermittlung des Lehrstoffes als auch bei ihrer Organisation muss sie sich an einen möglichst breiten gemeinsamen Nenner halten, und sie hat die Kohärenz der Schulklassen und des Unterrichts zu gewährleisten. Die Berücksichtigung von
Interessen einzelner Schüler findet daher dort ihre Schranken, wo ein geordneter und effizienter Schulbetrieb nicht mehr aufrechterhalten werden kann und dadurch der Ausbildungsauftrag der Schule in Frage gestellt wird. Die Ausübung des Anspruches auf einen den individuellen Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht durch einen Schüler wird insoweit durch den entsprechenden Anspruch der anderen Schüler begrenzt. Wird der geordnete Schulbetrieb durch einen Schüler derart gestört, dass dadurch die Erfüllung des Bildungsauftrages der Schule gegenüber anderen Schülern der Klasse oder des betreffenden Schulhauses in Frage gestellt wird, liegt der vorübergehende oder definitive Ausschluss des Störers vom Unterricht sowohl im öffentlichen Interesse als auch im (überwiegenden) privaten Interesse der übrigen Schüler an einer genügenden unentgeltlichen Grundschulbildung (BGE 129 I 35 E. 9.1).
2.5.2 Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist nach Möglichkeit zunächst die jeweils weniger einschneidende Massnahme zu treffen. Der Ausschluss aus disziplinarischen Gründen ist daher erst zulässig, wenn weniger weit gehende Massnahmen, verbunden mit der Androhung des Ausschlusses, nicht den gewünschten Erfolg gezeigt haben, es sei denn, der Disziplinarverstoss sei so schwer, dass der fehlbare Schüler untragbar für die Schule geworden ist und diese, sofern der Schüler nicht entfernt wird, ihre Aufgabe nicht mehr richtig erfüllen kann. Der Ausschluss kommt somit nur als letzte und schärfste Massnahme (ultima ratio) in Frage. Auch seine Dauer muss der Situation angemessen sein (BGE 129 I 35 E. 10.2).
2.5.3 Selbst ein vorübergehender Ausschluss von der Schule während der Dauer der obligatorischen Grundschulpflicht muss im Lichte von Art. 19 BV der Erziehungs- und Unterstützungsaufgabe untergeordnet werden, die dem Gemeinwesen dem Kind gegenüber ebenfalls obliegt (vgl. Art. 3 VSG/SG). Diese Aufgabe ist bei einem unbefristeten bzw. definitiven Ausschluss erst recht zu berücksichtigen. In der Regel hat dies - bis zum Ende der obligatorischen Schulpflicht - durch Gewährleistung einer Weiterbetreuung ausgeschlossener Schüler durch geeignete Personen oder Institutionen zu geschehen. Im Gegensatz zur vorzeitigen Entlassung aus der Schulpflicht, die gemäss Art. 49 VSG/SG entweder auf Antrag der Eltern nach dreijährigem Besuch der Oberstufe oder aber nach neun besuchten Schuljahren aus wichtigen Gründen möglich ist, beendet der disziplinarische Ausschluss im Sinne von Art. 55 VSG/SG die Schulpflicht nicht. Auch wenn nach der kantonalen Regelung mit dem disziplinarischen Ausschluss aus der öffentlichen Volksschule die Verantwortung für das Wohl des Kindes und dessen (weitere) Beschulung allenfalls vom Träger der öffentlichen Volksschule auf die Vormundschaftsbehörde übergehen sollte, die gemäss Art. 55bis Abs. 2 VSG/SG und Art. 13 lit. d
VVU/SG zu benachrichtigen ist, hat ein ausgeschlossener Schüler im Kanton St. Gallen bis zum Ende der obligatorischen Schulpflicht Anspruch auf weitere Betreuung oder Schulung in einer öffentlichen Einrichtung (BGE 129 I 35 E. 11). Seit dem 1. Januar 2002 kann auch der Schulrat selber - mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle - anordnen, dass ausgeschlossene Schüler eine besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte besuchen; dieser Besuch wird an die Schulpflicht angerechnet (Art. 55bis VSG/SG).
2.5.4 Die dem Schüler C.X._____ vorgeworfene Verfehlung vermochte den verfügten definitiven Schulaus-

schluss im Lichte der dargelegten Verfassungsgarantien nicht zu rechtfertigen. Sein Verhalten war wohl gravierend und geeignet, die betroffenen Lehrer in ihren Persönlichkeitsrechten schwer zu verletzen, doch handelte es sich, wie angenommen werden darf, um einen einmaligen derartigen Fehltritt. Zwar soll der Schüler wenig Einsicht gezeigt und in wesentlichen Teilen des schulischen Zusammenlebens wiederholt grosse Schwierigkeitenbereitet haben; so werden ihm insbesondere Bequemlichkeit, Probleme mit Autoritäten, nicht gelöste oder oberflächliche Erledigung der Hausaufgaben, Konflikte und Provokationen mit Lehrpersonen, Nichteinhaltung von Terminen sowie unsoziales Verhalten gegenüber Mitschülern und Kameraden vorgeworfen (angefochtener Entscheid E. 5d und 6b); es verhält sich aber nicht so, dass er schon früher wegen schwerer Störungen des Schulbetriebes immer wieder erfolglos diszipliniert worden und seine Entfernung aus der Schule zur Sicherung eines geordneten Unterrichts notwendig gewesen wäre. Die nunmehr begangene Verfehlung wog allerdings schwer und rechtfertigte eine scharfe Disziplinarsanktion, allenfalls einen
vorübergehenden Ausschluss vom Schulbesuch. Ein definitiver Schulausschluss kommt als Disziplinarmassnahme indessen nur als ultima ratio in Frage. Wenn die kommunale Schulbehörde wegen einer unheilbaren schweren Störung des persönlichen Verhältnisses zwischen dem Schüler und den durch den streitigen Vorfall in ihrer Persönlichkeit verletzten Lehrkräften eine Entfernung des Schülers aus der Schule für geboten hielt, hätte die Anordnung eines äuswärtigen Schulbesuchesin einer gleichartigen bzw. geeigneten anderen öffentlichen Schule, wie dies Art. 55 Abs. 1 VSG/SG als mögliche Disziplinarmassnahme vorsieht, ausgereicht. Art. 13 Abs. 2 VVU/SG regelt in diesem Zusammenhang allerdings nur die zeitlich beschränkte Einweisung des Schülers in eine Kleinklasse, was vorliegend nicht sachgerecht gewesen wäre, da der Schüler zuvor zwei Jahre auf Sekundarstufe absolviert hatte und vom schulischen Heilpädagogen als intelligent bezeichnet wird. Der Wortlaut von Art. 55 Abs. 1 VSG/SG lässt aber auch Raum für andere Formen eines auswärtigen Schulbesuches. Das kantonale Recht ist so auszulegen, dass der verfassungsrechtliche Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht auch in Fällen der vorliegenden Art in einer tauglichen Weise erfüllt
werden kann.
2.5.5 Die Verfassungsgarantie des unentgeltlichen Grundschulunterrichts wurde jedenfalls dadurch verletzt, dass die kommunalen und kantonalen Schulbehörden sich mit dem disziplinarischen Schulausschluss begnügten, ohne zugleich in der gebotenen Weise dafür zu sorgen, dass der Schüler in einer anderen geeigneten öffentlichen Schule den ihm zustehenden Unterricht weiter besuchen konnte. Der Hinweis im angefochtenen Entscheid, wonach es Sache der Vormundschaftsbehörde gewesen wäre, allenfalls die Einweisung des Schülers in eine geeignete besondere Unterrichts- oder Betreuungsstätte zu verfügen, erscheint nicht stichhaltig. Dass der Oberstufenschulrat die Vormundschaftsbehörde auf die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Anordnung hingewiesen hätte, wie dies Art. 55bis Abs. 2 VSG/SG voraussetzt, um die Erfüllung des Anspruches auf unentgeltlichen Grundschulunterricht in einer geeigneten öffentlichen Einrichtung sicherzustellen (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 lit. d VVU/SG), geht aus den Akten nicht hervor. Die blosse Zustellung der Ausschlussverfügung in Kopie zur Kenntnisnahme genügt dazu offensichtlich nicht. Der Oberstufenschulrat begnügte sich damit, den Eltern bei der Einweisung des Schülers in eine Privatschule behilflich zu sein. Auch
seitens der von den Eltern offenbar angegangenen Vormundschaftsbehörde wurde nichts unternommen, um den Weiterbesuch einer öffentlichen Schule zu ermöglichen. Sie hat in ihrem Protokollauszug vom 15. Oktober 2004 (Beschwerdebeilage) lediglich erwogen, es sei in erster Linie Aufgabe der Eltern, für ihren Sohn eine Privatschule oder eine Praktikumsstelle für den späteren Beruf zu finden. Dass sich die Eltern in der Folge veranlasst sahen, ihren Sohn gemäss den Empfehlungen des Oberstufenschulrates in eine Privatschule einzuweisen, ist letztlich die Folge davon, dass der von der kommunalen Schulbehörde verfügte vorbehaltlose definitive Schulausschluss über das Ziel hinausschoss. Im Ergebnis wurde durch das Verhalten der Schulbehörden der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht verletzt, weshalb der angefochtene Entscheid wegen Verletzung von Art. 19 BV aufzuheben ist. Es ist somit Sache der kantonalen Behörden, über die allein noch streitige Kostentragung für den Privatschulbesuch neu zu befinden.
3.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist aus diesen Gründen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Bei diesem Ausgang hat die Oberstufenschulgemeinde M._____ die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschluss des Erziehungsrates des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 2005 aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'500.– wird der Oberstufenschulgemeinde M._____ auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Erziehungsrat des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. Mai 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: