Urteilskopf

130 I 352

30. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Schulgemeinde C. bzw. D. und Erziehungsdirektion sowie Verwaltungsgericht des Kantons Glarus (staatsrechtliche Beschwerde) 2P.190/2004 vom 24. November 2004

Regeste (de):
Art. 8 Abs. 2, 13 Abs. 1, 19 und 62 BV; Art. 20 BehiG; Anspruch von Behinderten auf einen angemessenen Grundschulunterricht; Sonderschulung ausserhalb des Heimatkantons.

Den Kantonen steht bei der Regelung des Grundschulwesens ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu; sie haben auch für Behinderte eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung sicherzustellen (E. 3.1 und 3.2).

Eine behinderungsbedingte Nichteinschulung in die Regelschule ist qualifiziert zu rechtfertigen, kann aber mit dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 BehiG vereinbar sein; massgebend ist das Wohl des behinderten Kindes im Rahmen des effektiv Möglichen (E. 6-6.1.3).

Ein schwer behindertes Kind muss nicht in eine Einführungsklasse aufgenommen werden, die auf normal begabte Kinder mit verzögerter Entwicklung ausgerichtet ist (E. 4.1 und 4.2), selbst wenn seine Sonderschulung nur ausserhalb des Heimatkantons möglich sein sollte (E. 5 und 6.2).

Regeste (fr):
Art. 8 al. 2, 13 al. 1, 19 et 62 Cst.; art. 20 LHand; droit des personnes handicapées à un enseignement de base approprié; scolarisation dans une école spécialisée située en dehors du canton d'origine.

Les cantons disposent d'une importante autonomie pour réglementer l'école primaire; ils doivent cependant garantir aux enfants handicapés une formation de base gratuite conforme à leurs capacités individuelles et à leur développement personnel (consid. 3.1 et 3.2).

La non-scolarisation d'un enfant à l'école régulière en raison de son handicap doit reposer sur un motif qualifié, mais peut être compatible avec l'interdiction de discriminer au sens des art. 8 al. 2 Cst. et 20 LHand; est déterminant le bien de l'enfant handicapé dans le cadre des possibilités existantes (consid. 6-6.1.3).

Un enfant lourdement handicapé peut se voir refuser l'admission à une classe préparatoire destinée à des enfants normaux retardés dans leur développement (consid. 4.1 et 4.2), même si sa scolarisation dans une école spécialisée ne peut se faire qu'en dehors du canton d'origine (consid. 5 et 6.2).

Regesto (it):
Art. 8 cpv. 2, 13 cpv. 1, 19 e 62 Cost.; art. 20 LDis; diritto dei disabili ad un'adeguata istruzione scolastica di base; scolarizzazione in una scuola speciale al di fuori del cantone d'origine.

I cantoni godono di un ampio margine d'autonomia nella regolamentazione della scolarizzazione di base; essi devono garantire anche ai disabili un'istruzione scolastica di base gratuita conforme alle capacità individuali del fanciullo e allo sviluppo della sua personalità (consid. 3.1 e 3.2).

La mancata scolarizzazione nella scuola regolare a causa di disabilità deve fondarsi su ragioni qualificate, ma può essere compatibile con il divieto di discriminazione secondo l'art. 8 cpv. 2 Cost. e 20 LDis; determinante è il bene del fanciullo disabile nel contesto delle possibilità esistenti (consid. 6-6.1.3).

Un fanciullo gravemente disabile non deve essere inserito in una classe d'introduzione, destinata a bambini normodotati con un ritardo nello sviluppo (consid. 4.1 e 4.2), nemmeno se la sua scolarizzazione in una scuola speciale fosse possibile soltanto al di fuori del cantone d'origine (consid. 5 e 6.2).

Sachverhalt ab Seite 353

BGE 130 I 352 S. 353

X. (geb. am ... 1996) ist seit Geburt behindert (spastische Cerebralparese, Tetraspastizität bei bilateraler Schizencephalie, Makrocephalie) und leidet an einem Entwicklungsrückstand. Sowohl der Schulrat C. wie der Schulrat D. lehnten es ab, ihn in die Einführungsklasse in D. einzuschulen bzw. ihn dorthin zuzuweisen; er bedürfe mit Blick auf die Schwere seiner Behinderung einer Sonderschulung. Die beiden hiergegen gerichteten Beschwerden wies die Erziehungsdirektion des Kantons Glarus am 21. Januar 2004 ab.

BGE 130 I 352 S. 354

Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus bestätigte diesen Entscheid am 29. Juni 2004. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde gegen den umstrittenen Einschulungsentscheid ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt zur Hauptsache eine Verletzung des grundrechtlichen Anspruchs auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV (insbesondere in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV, dem Diskriminierungsverbot). Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit Art. 62 BV zu sehen, wonach die Kantone, die für das Schulwesen zuständig sind, für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht, staatlicher Leitung oder Aufsicht untersteht, obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist.

3.2 Die Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stellt ("ausreichend"), belässt den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die Ausbildung muss für den Einzelnen angemessen und geeignet sein und genügen, um die Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im Alltag vorzubereiten. Der Unterricht ist grundsätzlich am Wohnort der Schüler zu erteilen; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden. Art. 19 BV verschafft einen Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung auch für Behinderte. 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 (vgl. zum Ganzen: BGE 129 I 12 E. 4.2 S. 16 f., BGE 129 I 35 E. 7.2 und 7.3 S. 38 f., jeweils mit Hinweisen; Urteil 2P.150/2003 vom 16. September 2003, E. 4.2).

3.3 Schon in der Praxis zu Art. 27 Abs. 2 aBV war anerkannt, dass Behinderten ein Anspruch auf geeignete Sonderschulung zukommt (VPB 56/1992 Nr. 38 S. 291). Diese Rechtsprechung gilt unter der neuen Bundesverfassung uneingeschränkt fort. Der Anspruch auf

Grundschulunterricht, wie er sich aus Art. 19 BV ergibt, umfasst jedoch nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein Mehr an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht gefordert werden (BGE 129 I 12 E. 6.4 S. 20 mit Hinweis; Urteil 2P.150/2003 vom 16. September 2003, E. 4.2).

4. Art. 19 und Art. 62 BV werden durch die Glarner Schulgesetzgebung konkretisiert. Deren Auslegung überprüft das Bundesgericht nur auf Willkür hin; frei überprüft es jedoch, ob das kantonale Recht und seine Anwendung der verfassungsrechtlichen Garantie genügen (BGE 128 I 317 E. 2 S. 319 mit Hinweisen).

4.1 Nach Art. 39 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 erhalten geistig und körperlich behinderte Kinder unentgeltlich eine angemessene Erziehung und Ausbildung. Die Schule gewährleistet den Lernenden eine ihren Eignungen und Fähigkeiten entsprechende Bildung. Sie fördert zusammen mit den Erziehungsberechtigten die geistig-seelische, die soziale und die körperliche Entwicklung der Lernenden (Art. 2 Abs. 1 und 2 des Glarner Gesetzes vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung [Bildungsgesetz, BiG/GL]).

4.2 Mit Bewilligung der Bildungsdirektion können Einführungsklassen geschaffen werden (Art. 12 Abs. 4 BiG/GL in Verbindung mit Art. 20 ff. der Verordnung vom 27. Juni 2001 über den Kindergarten und die Volksschule [Schulverordnung/GL]). In die Einführungsklasse werden normal begabte Kinder aufgenommen, deren Entwicklung verzögert ist. Der Stoff der ersten Primarklasse wird während zweier Jahre erarbeitet (Art. 16 Abs. 1 BiG/GL). Demgemäss werden in die Einführungsklassen nach Art. 21 Abs. 1 Schulverordnung/GL intellektuell normalbegabte Kinder aufgenommen, deren Entwicklung so verzögert ist, dass sie den Anforderungen der ersten Regelklasse noch nicht gewachsen sind (lit. a), deren Lern- und Leistungsfähigkeit gehemmt ist (lit. b), die sozial unangepasst sind, deswegen jedoch die Unterrichtserteilung nicht verunmöglichen (lit. c) bzw. die in Bezug auf ihr Sprachvermögen einer heilpädagogischen Betreuung bedürfen, um dem Unterricht in der ersten Regelklasse folgen zu können (lit. d). Nicht in die Einführungsklassen aufgenommen werden nach Art. 21 Abs. 2 Schulverordnung/GL Kinder, die intellektuell minderbegabt sind (lit. a),

die wegen ihres Verhaltens in der Regelklasse nicht tragbar sind (lit. b) oder die die erste Regelklasse wiederholen müssen (lit. c).

4.3 Lernende, die für die Einführungsklasse in Betracht kommen, können beim Schulpsychologischen Dienst angemeldet werden; über die Aufnahme entscheidet die zuständige Schulbehörde, die sich dabei auf den Be-

richt der zuständigen Lehrperson und den Antrag des Schulpsychologischen Dienstes stützt (Art. 22 Schulverordnung/GL). Der Unterricht und die pädagogischen Massnahmen müssen den Bedürfnissen, Besonderheiten und dem Entwicklungsstand der Lernenden angepasst sein (Art. 24 Abs. 1 Schulverordnung/GL). Nach der Einführungsklasse treten die Lernenden in die zweite Klasse der Primarschule ein (Art. 25 Abs. 1 Schulverordnung/GL).

5. Indem die Glarner (Schul-)Behörden den Beschwerdeführer nicht in die Einführungsklasse der ordentlichen Schule aufnahmen, sondern eine Sonderschulung vorsahen, verletzten sie den Anspruch auf eine seinen individuellen Fähigkeiten und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung im Sinne von Art. 19 BV nicht. An welchen Behinderungen der Beschwerdeführer leidet und mit welchen erzieherischen Massnahmen diesen am besten Rechnung getragen werden kann, ist weitgehend eine Tat- bzw. eine Ermessensfrage, die das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür prüfen kann. Von Willkür kann hier nicht die Rede sein: Gemäss dem Bericht des Kinderspitals Zürich, auf den die kantonalen Behörden abstellen durften, kann der Beschwerdeführer nicht sprechen und ist er auf einen Rollstuhl angewiesen. Wenn der angefochtene Entscheid festhält, er "erzähle" Geschichten, handelt es sich dabei um ein offensichtliches Versehen, wird im Bericht des Kinderspitals doch lediglich gesagt, er höre Märchenkassetten und "erzähl t e Geschichten"; im Übrigen kann er Ja/Nein nur mimisch ausdrücken. Unter diesen Umständen durften es die kantonalen Behörden ablehnen, den Beschwerdeführer in die Einführungsklasse einzuschulen, ohne dessen verfassungsmässige Rechte zu verletzen.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer beanstandet weiter, seine Zuweisung in eine Sonderschule verletze das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Dieses verbiete eine Ungleichbehandlung aufgrund der Behinderung ohne qualifizierte Begründung. Zudem

berücksichtige der angefochtene Entscheid Art. 20 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz [BehiG; SR 151.3]) als ausführendes Verfassungsrecht zu wenig.

6.1.1 Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, unter anderem namentlich nicht wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor (Art. 8 Abs. 4 BV; vgl. auch BGE I 250/03 vom 30. September 2004, E. 3.5.1.2 und 3.5.1.3). Gemäss Art. 20 Abs. 1 BehiG sorgen die Kantone dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. 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 (Art. 20 Abs. 2 BehiG). Insbesondere sorgen sie dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahe stehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können (Art. 20 Abs. 3 BehiG).

6.1.2 Entscheidend für die Erfassung durch das Diskriminierungsverbot ist die Gefahr der Stigmatisierung und des gesellschaftlichen Ausschlusses wegen körperlicher oder geistiger Anormalität; im Zentrum steht der Schutz einer unterprivilegierten Gruppe und ihrer Angehörigen (JÖRG PAUL MÜLLER, Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Die neue Bundes-

verfassung, Bern 2000, S. 123; derselbe, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 416 und 427). Diskriminierungsträchtige Ungleichbehandlungen sind "qualifiziert zu rechtfertigen"; sie dürfen nicht einfach an das Unterscheidungsmerkmal, mithin die Eigenschaft, anknüpfen, welche die diskriminierte Gruppe definiert (BGE 126 II 377 E. 6a S. 393; vgl. auch BGE 126 V 70 E. 4c S. 73; BGE I 250/03 vom 30. September 2004, E. 3.4.3; BERNHARD WALDMANN, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003, S. 741 f.). Mit Art. 8 Abs. 4 BV ist die Benachteiligung behinderter Kinder grundsätzlich unvereinbar, nicht aber ihre unterschiedliche Behandlung - etwa im schulischen Bereich - schlechthin, soll doch jedes behinderte Kind seinen intellektuellen Fähigkeiten

entsprechende Schulen besuchen können (vgl. BEATRICE LUGINBÜHL, Zur Gleichstellung der Behinderten in der Schweiz, in: Thomas Gächter/ Martin Bertschi [Hrsg.], Neue Akzente in der "nachgeführten" Bundesverfassung, Zürich 2000, S. 112). Gemäss Botschaft zum Behindertengleichstellungsgesetz (Botschaft vom 11. Dezember 2000 zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen; BBl 2001 S. 1715 ff., 1786) bleibt den Kantonen weiterhin - unter Wahrung der Interessen der behinderten Schüler - die Wahl zwischen integrierter Schulung in der Regelschule und der Sonderschulung. Ferner weist die Botschaft darauf hin, dass die Politik der Integration von behinderten Kindern ihre Grenze im Umstand finden muss, dass die Schwere der Behinderung dem Unterricht der anderen Schüler nicht ernstlich entgegenstehen darf (BBl 2001 S. 1750). Vorab das Wohl des (behinderten) Kindes ist massgebend für den Entscheid, welche Schule in Frage kommt (vgl. CAROLINE KLEIN, La discrimination des personnes handicapées, Diss. Bern 2002, S. 56 ff.). Weder qualifiziert sich die Sonderschulung als ein Eingriff in das Recht des Kindes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, noch besteht ein Anspruch, ohne Rücksicht auf die Fähigkeiten andere Schulen am Wohnort zu besuchen, wenn dort keine Sonderschulung möglich ist, die der konkreten Behinderung entspricht (HERBERT Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 467 f. mit Hinweis auf BGE 117 Ia 27 E. 5b S. 30, E. 7b S. 33).

6.1.3 Das Diskriminierungsverbot und das Behindertengleichstellungsgesetz können als allgemein gehaltene Bestimmungen nicht dazu führen, dass der Beschwerdeführer - entgegen seinen Interessen und seinem Wohl - dennoch in die Einführungsklasse eingeschult wird. Insofern ändert das Anliegen, Menschen mit Behinderungen nicht zu diskriminieren, nichts am Beurteilungsmassstab. Zwar muss eine behinderungsbedingte Ungleichbehandlung wie die Nichteinschulung in der Regelschule qualifiziert gerechtfertigt werden. Eine unterschiedliche Behandlung - indes nicht eine Benachteiligung - ist aber mit Verfassung und Gesetz durchaus vereinbar. Massgebend ist dabei in erster Linie das Wohl des Beschwerdeführers, wobei das effektiv Mögliche nicht ausser Acht gelassen werden darf (Art. 20 Abs. 2 BehiG). Wenn das Verwaltungsgericht gestützt auf die verschiedenen Abklärungen und

Stellungnahmen (namentlich des Kinderspitals Zürich, des Schulpsychologen sowie des Hausarztes) zum Schluss gekommen ist, der Beschwerdeführer könne nicht in eine Einführungsklasse eingeschult werden, hat es weder die Beweise willkürlich gewürdigt noch im Einzelfall an ein diskriminierendes Element angeknüpft.

6.2 Der Beschwerdeführer rügt auch vergeblich eine Verletzung des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens, wie dies in Art. 13 Abs. 1 BV garantiert wird: Vorliegend ist nur zu entscheiden, ob der

Beschwerdeführer in die Einführungsklasse in D. eingeschult werden kann, was nach dem bisher Gesagten zu verneinen ist. Ob daraus zwingend folgt, eine Einschulung sei lediglich in der speziellen CP-Schule in F. möglich, bleibt aufgrund der Vernehmlassung des Verwaltungsgerichts unklar; danach betreibt das Heilpädagogische Zentrum Glarnerland mit seinen Schulen in D. und G. Institutionen, die sich für mehrfach behinderte Kinder eignen würden. Es kann indes offen gelassen werden, ob der Beschwerdeführer allenfalls in diesem Zentrum oder nur in F. eingeschult werden kann. Das Verwaltungsgericht bestreitet insoweit eine Behauptung des Beschwerdeführers, die er in der vorliegenden Eingabe erstmals im Zusammenhang mit einer angeblichen Verletzung von Art. 13 Abs. 1 BV vorbringt. Selbst wenn einzig eine Einschulung ausserhalb des Kantons Glarus - offenbar in F. - möglich sein sollte, was mit einer Trennung des Kindes von den Eltern verbunden wäre und für diese gewisse Kosten zur Folge hätte, verletzte dies Art. 13 Abs. 1 BV nicht. Das Verwaltungsgericht hat - entgegen den Einwänden des Beschwerdeführers - nicht das angebliche Sparinteresse der Schulbehörde, sondern dessen Wohl und Interesse als entscheidendes Kriterium berücksichtigt. Auch wenn eine Einschulung in F. für die Eltern und das Kind sicher nicht leicht zu tragen wäre, erschiene ein Eingriff in den Schutzbereich des Familienlebens dennoch verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV). Im Übrigen besteht kein grundsätzlicher Anspruch auf Sonderschulung am Wohnort.