Urteilskopf

134 I 153

16. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Erziehungsrat des Kantons St. Gallen (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_704/2007 vom 1. April 2008

Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV; Art. 95 lit. a BGG; Kognition des Bundesgerichts bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von kantonalrechtlichen Anordnungen.

Ausserhalb von Grundrechtseingriffen (Art. 36 Abs. 3 BV) schreitet das Bundesgericht wegen Verletzung des Verhältnismässigkeitsgebots nur dann ein, wenn die kantonalrechtliche Anordnung offensichtlich unverhältnismässig ist und damit gleichzeitig gegen das Willkürverbot verstösst (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2 et art. 9 Cst.; art. 95 let. a LTF; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral lorsqu'il examine si une mesure de droit cantonal respecte le principe de proportionnalité.

A part les restrictions des droits fondamentaux (art. 36 al. 3 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de proportionnalité que si la mesure de droit cantonal est manifestement disproportionnée et qu'elle viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 e art. 9 Cost.; art. 95 lett. a LTF; potere d'esame del Tribunale federale allorquando giudica se un provvedimento di diritto cantonale rispetti il principio di proporzionalità.

A prescindere dalle restrizioni dei diritti fondamentali (art. 36 cpv. 3 Cost.), il Tribunale federale sanziona una violazione del principio di proporzionalità solo se il provvedimento di diritto cantonale è manifestamente sproporzionato e lede simultaneamente il divieto dell'arbitrio (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 154

X., geboren 1988, trat auf Beginn des Schuljahres 2005/2006 in die Wirtschaftsmittelschule K. ein. Am 14. Februar 2006 sprach der Rektor gegen ihn wegen Störung des Unterrichts, Fussballspielen mit einer Plastikflasche sowie wiederholtem Vergessen von Hausaufgaben einen schriftlichen Verweis aus. Am 25. Mai 2006 erliess die Rektoratskommission eine bis Ende des Schuljahres 2005/2006 befristete Androhung des Schulausschlusses (Ultimatum) gegen X. Als Gründe für diese Disziplinarmassnahme wurden u.a. die Wegweisung aus einer Französischstunde infolge Störung des Unterrichts sowie Sachbeschädigungen (Flecken auf einer weissen Wand durch hingeworfene Kautabakkügelchen) genannt. Bis zum Ablauf dieses Ultimatums verhielt sich X. darauf korrekt. Im Schuljahr 2006/2007 kam es bei X. erneut zu Fehlverhalten (mehrmalige Störung des Unterrichts durch Schwatzen und Schreiben von SMS und darauf folgende Ausschlüsse aus dem Unterricht; häufiges Vergessen des Unterrichtsmaterials), worauf die Rektoratskommission am 8. Januar 2007 wiederum ein bis zum Ende des Schuljahres befristetes Ultimatum aussprach. Diese Androhung war - wie schon die vorangegan-

gene - in die Form einer mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Verfügung gekleidet und blieb unangefochten. In der Folge kam es zu erneuten Vorfällen ("Fast-Einschlafen" im Unterricht wegen Übermüdung nach einem Eishockeymatch; Weigerung, nach einer Unterrichtsstörung das Schulzimmer zu verlassen; Benützung eines unerlaubten Hilfsmittels bzw. "Spicken" während einer Prüfung), worauf die Rektoratskommission und die Klassenkonferenz am 9. Juli 2007 dem Erziehungsrat des Kantons St. Gallen den Antrag stellten, X. aus der Schule auszuschliessen. Nachdem sich der Betroffene durch seinen Rechtsvertreter dazu hatte äussern können, beschloss der Erziehungsrat am 29./30. August 2007 den Schulausschluss von X. Eine von Letzterem hiergegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen am 5. November 2007 ab. Nachdem die Vereinigung sämtlicher Abteilungen im Sinne der nachstehenden Erwägungen entschieden hat, mit welcher Kognition im Rahmen einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Verhältnismässigkeit zu prüfen ist, wenn die Anwendung kantonalen Gesetzesrechts ausserhalb von Grundrechtseingriffen in Frage steht, weist das Bundesgericht die von X. gegen den Verwaltungsgerichtsentscheid erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab.

BGE 134 I 153 S. 155

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Art. 47 des Mittelschulgesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1980 (MSG; sGS 215.1), der die gesetzliche Grundlage der Disziplinarordnung an staatlichen Mittelschulen darstellt, umschreibt in Abs. 1 die Disziplinarfehler wie folgt: Vernachlässigung von Schülerpflichten (lit. a), Verletzung der Schulordnung (lit. b) sowie Verhalten in Schule und Öffentlichkeit, das mit der Zugehörigkeit zur Mittelschule nicht vereinbar ist (lit. c). Gemäss Abs. 2 können für derartige Regelverstösse als schwerste Disziplinarmassnahmen der Ausschluss aus der Schule (durch den Erziehungsrat; lit. b) und die befristete Androhung des Schulausschlusses (durch die Rektoratskommission; lit. a) verfügt werden. Diese Disziplinarordnung wird durch Art. 30 bis Art. 37 der Mittelschulverordnung vom 17. März 1981 (MSV; sGS 215.11) näher ausgeführt. Art. 33 MSV bestimmt für die Zumessung der Disziplinarsanktion, dass sich diese "nach den Beweggründen, dem Mass des Verschuldens, dem bisherigen Verhalten an der Schule sowie nach Umfang und Bedeutung der gestörten oder gefährdeten Interessen" zu richten hat.

3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, der gegenüber ihm verfügte Schulausschluss verstosse gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV; vgl. BGE 127 I 60 E. 5a S. 70). Unter dem Vorwand, sämtliche Disziplinarfehler seien nicht als schwer zu betrachten, sei die Durchführung einer förmlichen Disziplinaruntersuchung - in deren Rahmen der massgebende Sachverhalt hätte abgeklärt und auch entlastende Momente hätten festgehalten werden müssen - umgangen worden. Alsdann sei dennoch die schwerstmögliche Massnahme angeordnet worden, was in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufe: Ein Schüler, der einen schweren Disziplinarfehler begangen habe, komme in den Genuss einer Disziplinaruntersuchung, bei welcher der Sachverhalt sorgfältig untersucht und auch entlastende Elemente berücksichtigt würden, während ein Schüler, dem nur leichte oder mittelschwere Disziplinarfehler vorgeworfen würden, insoweit schlechter gestellt sei, als er ohne Disziplinaruntersuchung von der Schule gewiesen werden könne.

3.3 Mit dieser Argumentation lässt der Beschwerdeführer ausser Acht, dass er seine jüngsten Verfehlungen,

die zum Schulausschluss geführt haben, während der "Bewährungsfrist" eines Ultimatums begangen hat. Die entsprechende Androhung des Schulausschlusses enthielt nicht nur einen schweren Tadel für sein bisheriges

BGE 134 I 153 S. 156

Fehlverhalten, sondern hatte zugleich die rechtliche Wirkung, dass während der festgelegten Frist schon geringfügige neue Disziplinarfehler den Schulausschluss nach sich ziehen konnten (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 24. Mai 1978, E. 1a, publ. in: ZBl 79/1978 S. 508). Das betreffende Ultimatum ist am 8. Januar 2007 in Verfügungsform ausgesprochen worden und unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Einwendungen über die Berechtigung dieser Massnahme können deshalb grundsätzlich nicht mehr gehört werden.

3.4 Es steht weiter fest, dass der Beschwerdeführer während der Bewährungsfrist des fraglichen Ultimatums erneut negativ aufgefallen ist, indem er während einer Prüfung ein unerlaubtes Hilfsmittel benutzte und sich nach einer Unterrichtsstörung weigerte, das Schulzimmer zu verlassen. Wie diese beiden Verfehlungen für sich allein gesehen disziplinarrechtlich zu gewichten und zu sanktionieren wären, bedarf hier keiner näheren Erörterung. Das erwähnte Verhalten verstiess jedenfalls - was auch dem Beschwerdeführer bewusst sein musste - selbst bei Berücksichtigung der von ihm hervorgehobenen Umstände klar gegen die Disziplinarordnung. Weil er die fraglichen Regelverstösse während eines laufenden Ultimatums beging, konnten ihn die Schulbehörden des Kantons St. Gallen - der vorangegangenen förmlichen Androhung entsprechend - von der Schule ausschliessen, ohne dadurch Art. 9 BV zu verletzen. Dass eine andere Lösung ebenfalls vertretbar gewesen wäre oder den berührten Interessen allenfalls gar besser gerecht geworden wäre, ist unter dem Gesichtswinkel des hier angerufenen Willkürverbots ohne Belang. Wenn die kantonalen Schulbehörden die ihnen zur Sicherung eines geordneten und effizienten Lehrbetriebs zustehende Disziplinargewalt konsequent handhaben und einen Schüler, der trotz wiederholter Androhungen immer wieder den Lehrbetrieb stört, von der Schule weisen, ist dies nicht offensichtlich unhaltbar und willkürlich.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer beruft sich neben dem Willkürverbot ausdrücklich auch auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der zwar in Art. 5 Abs. 2 BV verankert ist, aber bloss ein verfassungsmässiges Prinzip und kein Grundrecht darstellt (HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, N. 18 zu Art. 98 und N. 7 zu Art. 116 BGG). Seine Anrufung war deshalb bisher im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde nur in Verbindung mit einem besonderen Grundrecht möglich (BGE 125 I 161 E. 2b S. 163 mit Hinweisen), während mit einer - der Durchsetzung

BGE 134 I 153 S. 157

des öffentlichen Bundesrechts dienenden - Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips unmittelbar geltend gemacht werden konnte (vgl. etwa BGE 122 II 433 E. 2a S. 435; BGE 116 Ib 353 E. 2b S. 356 f.). Auch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erlaubt es heute, das Verhältnismässigkeitsprinzip - als Grundsatz des Bundes(verfassungs)rechts (vgl. Art. 95 lit. a BGG) - direkt und unabhängig von einem Grundrecht anzurufen (SEILER, a.a.O., N. 20 zu Art. 95 BGG).

4.2 In der Lehre wird diesbezüglich teils postuliert, dass das Bundesgericht im Rahmen einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Verhältnismässigkeit des angefochtenen Akts grundsätzlich mit freier Kognition zu prüfen habe (so BEATRICE WEBER-DÜRLER, Zur neuesten Entwicklung des Verhältnismässigkeitsprinzips, in: Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, S. 607 f.). Dem ist beizupflichten, soweit die Anwendung von Bundesverwaltungsrecht in Frage steht, zumal die Rechtskontrolle des Bundesgerichts hier gleich weit reicht wie bisher bei der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Hingegen sind dem Bundesgericht bei der Kontrolle kantonaler Akte unter dem Gesichtswinkel des in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten allgemeinen Verhältnismässigkeitsgebots Grenzen gesetzt.

4.2.1 Das leuchtet vorab ein, wenn - ausserhalb des Schutzbereichs eines Grundrechts - die "Verhältnismässigkeit" eines kantonalen Gesetzes bzw. eines generell-abstrakten Erlasses zu beurteilen ist. Auch wenn der Geltungsbereich des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht auf die Überprüfung von Grundrechtseingriffen (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) beschränkt ist, verliert es ausserhalb dieses Bereichs doch an Aussagekraft. Dem kantonalen Gesetzgeber steht, soweit er nicht durch Grundrechte eingeschränkt ist, ein Gestaltungsspielraum zu, den der Verfassungsrichter zu respektieren hat. Eine Intervention des Bundesgerichts gestützt auf Art. 5 Abs. 2 BV kann hier nur gerechtfertigt sein, wenn das Gebot der Verhältnismässigkeit ganz offensichtlich missachtet worden ist und damit zugleich ein Verstoss gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV vorliegt.

4.2.2 Einer generellen freien Prüfung der Verhältnismässigkeit stehen aber auch bei der Anwendung kantonalen Rechts gewichtige Gründe entgegen. Die speziellen Grundrechtsgarantien und die in Art. 36 BV für Einschränkungen derselben aufgestellten Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) würden verwässert und verlören letztlich den ihnen

zugedachten Sinn, wenn eine gleichartige Kontrolle gegenüber sämtlichen staatlichen Anordnungen schon gestützt auf die entsprechenden allgemeinen Grundsätze in Art. 5 Abs. 1 und 2 BV erwirkt werden könnte. Zu beachten ist weiter, dass die Verletzung einfachen kantonalen Gesetzesrechts, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, keinen Beschwerdegrund darstellt (vgl. Art. 95 BGG). Die unrichtige Anwendung kantonalen Rechts kann (ausserhalb von schweren Grundrechtseingriffen) nur über das Willkürverbot erfasst werden. Die in dieser Beschränkung zum Ausdruck kommende Rücksicht auf die föderalistische Staatsstruktur spricht dafür, bei der Anwendung kantonalen Rechts auch die Frage der Verhältnismässigkeit nur auf allfällige Grundrechtsverletzungen hin - d.h. ausserhalb des Schutzbereichs spezieller Grundrechte nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots - zu prüfen (im gleichen Sinne: JÖRG PAUL MÜLLER, Grundlagen, Zielsetzung und Funktionen der Grundrechte, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Heidelberg 2004, S. 25 Fn. 62 i.f.; MATTHIAS SUTER, Der neue Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht, Diss. St. Gallen 2007, S. 255 f.; zur ähnlichen Problemlage bezüglich des in Art. 5 Abs. 1 BV als verfassungsmässiger Grundsatz enthaltenen Legalitätsprinzips: vgl. Urteil 2C_212/2007 vom 11. Dezember 2007, E. 3.1). Es war denn auch mit der Integration der bisherigen staatsrechtlichen Beschwerde in die Einheitsbeschwerde keine Erweiterung der bundesgerichtlichen Prüfungsbefugnis gegenüber kantonalrechtlichen Anordnungen beabsichtigt (vgl. die bundesrätliche Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 S. 4236 f.).

4.3 Gestützt auf Art. 23 Abs. 2 BGG hat die Vereinigung sämtlicher Abteilungen am 31. März 2008 dementsprechend entschieden, dass das in Art. 5 Abs. 2 BV als allgemeiner Verfassungsgrundsatz verankerte Verhältnismässigkeitsgebot im Rahmen einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bei der Anwendung kantonalen Rechts ausserhalb des Schutzbereichs spezieller Grundrechte nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots angerufen werden kann. Dem Einwand des Beschwerdeführers, der verfügte Schulausschluss verletze das Verhältnismässigkeitsprinzip, kommt demzufolge gegenüber der gerügten Verletzung des Will-

kürverbots, in dessen Rahmen dieser Aspekt bereits geprüft wurde (vgl. E. 3), keine selbständige Bedeutung zu.