Sonja Güntert

Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV

DIKE

Sonja Güntert

Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV

Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV

Sonja Güntert

DIKE

ZÜRCHER DISSERTATION

Abdruck der von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich genehmigten Dissertation

Open-Access-Gold
Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Publiziert von:
Dike Verlag
Weinbergstrasse 41
CH-8006 Zürich
www.dike.ch

Text © Sonja Güntert 2024

ISBN (Hardback): 978-3-03891-712-0 (Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen)
ISBN (PDF): 978-3-03929-066-6

DOI: https://doi.org/10.3256/978-3-03929-066-6

Dieses Werk ist lizenziert unter
Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.

myclimate
neutral

Vorwort und Dank

Die vorliegende Arbeit wurde am 6. Dezember 2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich als Dissertation abgenommen. Sie ist während meiner Tätigkeit als leitende Gerichtsschreiberin am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich entstanden. Mein herzlicher Dank gilt deshalb zunächst meiner Vorgesetzten, Dr. Tamara Nüssle, und meinen Kolleginnen und Kollegen am Verwaltungsgericht, die mich zu dieser Arbeit ermunterten und mir die Möglichkeit boten, sie im Teilzeitpensum zu verfassen.

Speziell danken möchte ich sodann meinem Doktorvater Prof. Dr. Johannes Reich, der mir im Zuge der Erstellung der Arbeit wichtige Impulse und Anregungen gab und mich namentlich bei der Themen- und Schwerpunktwahl unterstützte, mir ansonsten aber grösste Freiheiten gewährte. Prof. Dr. Andreas Glaser gilt mein Dank für die Zweitbegutachtung.

Für das sorgfältige Lektorat meiner Arbeit möchte ich Rahel Jent danken.

Ein besonderes Dankeschön gilt schliesslich meiner lieben Familie, allen voran meinen Eltern, Martina und Ludwig Güntert, die mir überhaupt erst ein universitäres Studium ermöglichten, und meinen Schwestern Katrin und Stefanie sowie meinen besten Freundinnen Barbara, Claudia und Daniela und meinem langjährigen Partner Jens. Sie alle haben mir während der gesamten Dissertationszeit viel Rückhalt und Verständnis entgegengebracht, mich bei Bedarf auf andere Gedanken gebracht und mich stets bedingungslos unterstützt. Ihnen ist die vorliegende Arbeit gewidmet.

Die Arbeit wurde im März 2023 abgeschlossen. Rechtsprechung und Lehre wurden nach Möglichkeit bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich wurden vereinzelt bis Ende 2023 nachgeführt. Im Interesse der besseren Lesbarkeit wird wo möglich auf eine geschlechtsneutrale Formulierung geachtet. Ansonsten beziehen sich die verwendeten weiblichen oder männlichen Bezeichnungen jeweils auf Personen beider Geschlechter. Anstatt von der Inhaberin bzw. dem Inhaber der elterlichen Sorge, dem sorgeberechtigten Elternteil oder dem erziehungsberechtigten Elternteil ist sodann in der Regel bloss von Eltern oder Erziehungsberechtigten die Rede.

Sonja Güntert *Flurlingen, im Januar 2024*

Inhaltsübersicht

Vorwort und Dank V
Inhaltsverzeichnis IX
Abkürzungsverzeichnis XV
Literaturverzeichnis XXI
Materialienverzeichnis XLIX
Verzeichnis der Rechtsquellen LXIII

Einleitung **1**
I. Ausgangslage 1
II. Ziel dieser Arbeit 3
III. Ablauf der Untersuchung 5
IV. Überblick über das hiesige Bildungssystem 6

1. Teil Methodik **9**
§ 1 Grundsätze der Verfassungsauslegung 11
§ 2 Konkretisierung von Art. 19 BV 17

2. Teil Massgebliche Konkretisierungsaspekte **21**
§ 1 Entstehungs- und Konkretisierungsgeschichte 23
§ 2 Normativer Kontext 109
§ 3 Entwicklungen seit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 161

3. Teil Normgehalt von Art. 19 BV **223**
§ 1 Charakterisierung und Normzweck 225
§ 2 Rechtsträger 257
§ 3 Adressaten 271
§ 4 Schutzbereich und Umfang der staatlichen Leistungspflicht 273
§ 5 Einschränkung von Art. 19 BV 511

4. Teil Schlussbetrachtung und Ausblick **623**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank V
Inhaltsübersicht VII
Abkürzungsverzeichnis XV
Literaturverzeichnis XXI
Materialienverzeichnis XLIX
Verzeichnis der Rechtsquellen LXIII

Einleitung **1**
I. Ausgangslage 1
II. Ziel dieser Arbeit 3
III. Ablauf der Untersuchung 5
IV. Überblick über das hiesige Bildungssystem 6

1. Teil Methodik **9**
§ 1 Grundsätze der Verfassungsauslegung 11
§ 2 Konkretisierung von Art. 19 BV 17
I. Konkretisierungsbedarf 17
II. Vorgehen 19

2. Teil Massgebliche Konkretisierungsaspekte **21**
§ 1 Entstehungs- und Konkretisierungsgeschichte 23
I. Anfänge des (Volks-)Schulwesens in der Schweiz 23
1. Mittelalter und Frühe Neuzeit 23
2. Aufklärung und Französische Revolution 26
3. Helvetik (1798–1803) und Mediation (1803–1814) 27
4. Restauration (1814–1830) und Regeneration (1830–1848) 29
5. Früher Bundesstaat ab 1848 33
6. Zusammenfassender Überblick 36
II. Bundesverfassung von 1874 37
1. Vorgeschichte und Annahme 37
2. Genese von Art. 27 aBV [1874] 39
3. Zusammenfassender Überblick 44
III. Entwicklungen im (Volks-)Schulwesen bis 1999 45
1. Von der Verfassungsrevision bis zum Ersten Weltkrieg (1874–1914) 45
2. Zeit der Weltkriege (1914–1945) 48

3. Ausbau des Sozialstaats und Bildungsexpansion (1946–1999) 51
4. Zusammenfassender Überblick 57
IV. Rechtsprechung und Lehre zu Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 aBV [1874] 59
1. Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] 60
a) Definition des «Primarunterrichts» 60
b) Obligatorium 63
c) Genügender Unterricht 66
d) Unentgeltlichkeit 71
e) Ausschliesslich staatliche Leitung 73
2. Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] (konfessionelle Neutralität) 75
V. Bundesverfassung von 1999 80
1. Vorgeschichte und Annahme 80
2. Genese von Art. 19 BV 85
a) Ausgangslage 85
b) Verfassungsentwurf 1977 86
c) Modellstudie 1985 89
d) Verfassungsentwürfe 1995 und 1996 90
e) Parlamentarische Debatte und Abstimmungsvorlage 94
3. Zur Wortwahl des historischen Verfassungsgebers 99
VI. Fazit 103
1. Allgemein 103
2. Auswirkungen auf die Konkretisierung von Art. 19 BV 107
§ 2 Normativer Kontext 109
I. Stellung im Verfassungsgefüge 109
1. Allgemein 109
2. Schulwesen (Art. 62 Abs. 1–3 BV) 110
3. Gebot der religiösen Neutralität (Art. 15 Abs. 4 BV) 113
4. Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) 115
a) Allgemeines Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) 115
b) Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) 135
c) Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) und Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten (Art. 8 Abs. 4 BV) 137
5. Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 BV) 141
6. Bildungsbezogene Sozialziele (Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV) 144
II. Völkerrecht 146
1. Allgemein 146
2. Recht auf Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I) 148
3. Bildungsbezogene Rechte der Kinderrechtskonvention (Art. 28 und Art. 29 KRK) 153
4. Weitere bildungsrechtliche Bestimmungen 156
III. Fazit 158

§ 3 Entwicklungen seit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 ... 161
I. Rahmenbedingungen ... 161
II. Bundesebene ... 166
1. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ... 166
a) Zum Reformprojekt ... 166
b) Neugestaltung Sonderschulung ... 167
c) Art. 62 Abs. 3 BV (Sonderschulung behinderter Kinder und Jugendlicher) ... 170
d) Kantonale Konzepte und Sonderpädagogikkonkordat ... 172
2. Neuordnung der Bildungsverfassung ... 176
a) Zum Reformprojekt ... 176
b) Neuerungen im Bereich der obligatorischen Schule ... 177
c) HarmoS-Konkordat ... 180
3. Weitere Entwicklungen im Schulbereich ... 185
a) Inklusion und Sonderpädagogik ... 185
b) Förderung besonders begabter oder fremdsprachiger Kinder ... 187
c) Fremdsprachenunterricht ... 190
d) Musikalische Bildung ... 193
e) Bildungsrelevante Bestimmungen im Asyl- und Ausländerrecht ... 194
III. Kantonale Ebene ... 196
1. Kantonsverfassungen ... 196
2. Schulgesetzgebung ... 200
a) Inhalt und Aufbau ... 200
b) Ziel- und Aufgabennormen ... 200
c) Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts ... 201
d) Strukturelle Bestimmungen ... 204
e) Fremdsprachenunterricht ... 206
f) Förderung fremdsprachiger Kinder ... 207
g) Förderung besonders begabter Kinder ... 209
h) Sonderpädagogische Massnahmen ... 212
IV. Fazit ... 215
1. Wandel des gesellschaftlichen und rechtlichen Umfelds ... 215
2. Rechtlicher Kontext der Konkretisierung von Art. 19 BV ... 219

3. Teil Normgehalt von Art. 19 BV ... 223

§ 1 Charakterisierung und Normzweck ... 225
I. Typologie ... 225
II. Zielsetzung und Funktion ... 228
1. Allgemein ... 228
2. Chancengleichheit ... 230

3. Integration und Pluralismus ... 233
4. Kindeswohl ... 239
5. Hohe Qualität und Durchlässigkeit ... 243
6. Rangfolge der Bildungsziele ... 247
III. Gegenläufige öffentliche Interessen ... 248
1. Allgemein ... 248
2. Finanzielle Leistungsfähigkeit des Staats ... 248
3. Vereinfachung der Abläufe und des Verfahrens ... 252
4. Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts ... 253
§ 2 Rechtsträger ... 257
I. Allgemein ... 257
II. Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit ... 262
III. Kinder mit Behinderungen ... 266
IV. Erziehungsberechtigte ... 269
§ 3 Adressaten ... 271
§ 4 Schutzbereich und Umfang der staatlichen Leistungspflicht ... 273
I. Allgemein ... 273
II. Ausreichender Grundschulunterricht ... 274
1. Allgemein ... 274
2. Dauer des ausreichenden Grundschulunterrichts ... 278
a) Allgemeiner Standard ... 278
b) Individuelle Schullaufbahnen ... 288
3. Inhalt des ausreichenden Grundschulunterrichts ... 292
a) Allgemeiner Standard ... 292
b) Individuelle Förderung ... 300
4. Unterrichtssprache ... 302
a) Allgemein ... 302
b) Individuelle sprachliche Förderung ... 308
5. Institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen ... 313
a) Allgemein ... 313
b) Schul- und Unterrichtsform ... 314
c) Bauliche Anforderungen ... 332
d) Anforderungen an die Lehrpersonen ... 333
e) Ausstattung ... 336
6. Schulort ... 338
a) Allgemein ... 338
b) Ausnahmen ... 344
7. Räumliche Erreichbarkeit des Grundschulunterrichts ... 354
a) Zumutbarkeit des Schulwegs ... 354
b) Beispiele aus der Rechtsprechung ... 367
c) Massnahmen bei Unzumutbarkeit des Schulwegs ... 372

8. Kinder mit besonderen Bildungsbedürfnissen ... 379
a) Grundschulunterricht von Kindern mit Behinderungen ... 379
b) Grundschulunterricht von Kindern mit besonderen (Teil-)Leistungs- bzw. Lernschwächen ... 393
c) Grundschulunterricht hospitalisierter Kinder ... 396
d) Grundschulunterricht von Kindern mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder von solchen ohne Schweizer Vorbildung ... 400
e) Grundschulunterricht fremdsprachiger Kinder mit Schweizer Vorbildung ... 408
f) Grundschulunterricht von Kindern mit fahrender Lebensweise ... 409
g) Grundschulunterricht besonders begabter Kinder ... 411

III. Religiös-weltanschauliche Neutralität des Grundschulunterrichts ... 421
1. Allgemein ... 421
2. Konfessionelle öffentliche Schulen bzw. solche mit religiöser oder weltanschaulicher Grundlegung ... 426
3. Religionsunterricht ... 430
4. Religiöse bzw. weltanschauliche Inhalte im profanen Grundschulunterricht ... 435
5. Religiöse Symbole in öffentlichen Schulen ... 442
6. Von Lehrpersonen getragene religiöse Symbole ... 449
7. Von Schülerinnen oder Schülern (sichtbar) getragene religiöse Symbole ... 461

IV. Politische Neutralität des Grundschulunterrichts ... 464
1. Allgemein ... 464
2. Ausgestaltung des Lehrplans und der Lehrmittel ... 467
3. Politische Äusserungen von Lehrpersonen ... 470
4. Politische Äusserungen von Schülerinnen und Schülern ... 475

V. Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts ... 476
1. Grundsatz ... 476
2. Ausnahmen ... 480
3. Umfang der Garantie ... 490
a) Allgemein ... 490
b) Lehrmittel und Schulmaterial ... 495
c) Schülerinnen- und Schülertransport ... 497
d) Mittagsverpflegung ... 500
e) Exkursionen und Lager ... 502
f) Häuslicher Privatunterricht ... 504
4. Exkurs: Staatliche Leistungen an den frei gewählten Privatschulbesuch oder Privatunterricht ... 505

§ 5 Einschränkung von Art. 19 BV 511
I. Grundsatz 511
II. Einschränkungsvoraussetzungen 520
1. Gesetzliche Grundlage 520
2. Konfligierende Interessen 524
3. Verhältnismässigkeit 526
4. Kerngehalt 529
III. Praxisbeispiele 531
1. Schulausschluss aus disziplinarischen Gründen 531
a) Gesetzliche Grundlage 533
b) Kollidierende Interessen 535
c) Verhältnismässigkeit 539
2. Schulausschluss aus gesundheitspolizeilichen Gründen 544
a) Gesetzliche Grundlage 546
b) Kollidierende Interessen 552
c) Verhältnismässigkeit 555
3. Temporäre Schulschliessungen aus gesundheitspolizeilichen Gründen 558
a) Gesetzliche Grundlage 560
b) Kollidierende Interessen 564
c) Verhältnismässigkeit 565
IV. Verfahren 571
1. Allgemein 571
2. Sachurteilsvoraussetzungen 575
a) Anfechtungsobjekt 575
b) Parteistellung (Parteifähigkeit und Rechtsmittellegitimation) 581
c) Prozessfähigkeit 587
d) Frist und Form 591
e) Zulässige Rügegründe und Kognition 595
3. Vorläufiger Rechtsschutz 600
4. Rechtliches Gehör 605
5. Nebenfolgen 611
6. Besonderheiten der Beschwerde ans Bundesgericht 615
a) Anfechtungsobjekt 615
b) Beschwerdelegitimation und Prozessfähigkeit 616
c) Frist und Form 617
d) Zulässige Rügegründe und Kognition 618
e) Vorläufiger Rechtsschutz 620
f) Nebenfolgen 620

4. Teil Schlussbetrachtung und Ausblick 623

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
aArt. […] COVID-19-Verordnung 2	meint hier jeweils einen Artikel der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (aufgehoben per 22. Juni 2020 [AS 2020 2195, 2205]) in der bei Inkrafttreten geltenden Fassung (AS 2020 773)
aArt. […] IVG	meint hier jeweils einen Artikel des IVG (dazu unten) in der bis am 31. Dezember 2007 geltenden Gesetzesfassung (AS 2007 5779)
aArt. […] IVV	meint hier jeweils einen der Art. 8–12 IVV (dazu unten) in der bis am 31. Dezember 2007 geltenden Fassung der IVV (AS 2007 5823)
a.M.	anderer Meinung
Abs.	Absatz/Absätze
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (Nationalrat bzw. Ständerat)
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BFU	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BGE	Entscheidungen des Bundesgerichts (amtliche Sammlung)
bGS	Systematische Rechtssammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BGS	Systematische Rechtssammlungen der Kantone Solothurn und Zug (zit. BGS/Kantonsabkürzung)
BiEv	Abteilung Bildungsplanung und Evaluation
BJ	Bundesamt für Justiz
BL	Kanton Basel-Landschaft

BLV	Systematische Rechtssammlung des Kantons Waadt
BR	Systematische Rechtssammlung des Kantons Graubünden
BS	Kanton Basel-Stadt
BSG	Systematische Rechtssammlung des Kantons Bern
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
bzw.	beziehungsweise
CESCR	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN-Sozialausschuss)
Comm.	Commentaire
COVID-19	Coronavirus-Erkrankung (kurz: Corona; vgl. auch SARS-CoV-2)
CRC	United Nations Committee on the Rights of the Child (UN-Kinderrechtsausschuss)
CRPD	United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Behindertenrechtsausschuss)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération Suisse (vgl. BV)
DDS	Die Deutsche Schule – Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis
D-EDK	Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (abgelöst per 31. Dezember 2018 durch die Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz)
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E	Erwägung
E-	Entwurf (eines bestimmten Erlasses)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Erziehungsdirektorenkonferenz)
EDK-Ost	Ostschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
et al.	et alii (und weitere bzw. andere)
etc.	et cetera

EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote(n)
FR	Kanton Freiburg
FVRR	Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht
FZR	Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung
GDB OW	Systematische Rechtssammlung des Kantons Obwalden
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
GS	Systematische Rechtssammlungen der Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus (zit. GS/Kantonsabkürzung)
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis (zit. GVP/Kantonsabkürzung)
Habil.	Habilitationsschrift
Handkomm.	Handkommentar
HAP	Handbücher für die Anwaltspraxis
HRC	UN Human Rights Council
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HSSO	Historische Statistik der Schweiz
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
ILO	International Labour Organisation
inkl. (in Klammern)	inklusive
insb. (in Fn.)	insbesondere
i.S.v. (in Fn.)	im Sinn von
ISV	Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung [aktuell noch in der Vernehmlassung])
i.V.m. (bei Artikeln)	in Verbindung mit
IV	Eidgenössische Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
JU	Kanton Jura
Kap. (in Fn.)	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
Komm.	Kommentar
LCH	Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz

LEARN	Center for Learning Sciences (Lausanne)
lit.	litera
LS	Loseblatt-Sammlung der Gesetzessammlung des Kantons Zürich
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note/Randnote
NE	Kanton Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NG	Systematische Rechtssammlung des Kantons Nidwalden
No.	Number
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Deve-lopment
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OS	Offizielle Gesetzessammlung des Kantons Zürich
OW	Kanton Obwalden
Para.	Paragraf
PISA	Programme for International Student Assessment der OECD
Praxiskomm.	Praxiskommentar
Prot.	Protokoll
RB	Systematische Rechtssammlungen der Kantone Thurgau und Uri (zit. RB/Kantonsabkürzung)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
recht	Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis
RL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Tessin
Rs.	Rechtssache
RSJU	Systematische Rechtssammlung des Kantons Jura
RSN	Systematische Rechtssammlung des Kantons Neuenburg
rs/GE	Systematische Rechtssammlung des Kantons Genf
S.	Seite(n)
s.	siehe
SAR	Systematische Rechtssammlung des Kantons Aargau

SARS-CoV-2	severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2 (neues Coronavirus, das Anfang 2020 als Auslöser der COVID-19-Erkrankung identifiziert wurde)
SAV	Standardisiertes Abklärungsverfahren
schule+bildung sz	Schulblatt «schule+bildung» Kanton SZ
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen/Systematische Rechtssammlung des Kantons Basel-Stadt
SGF	Systematische Rechtssammlung des Kantons Freiburg
SGS	Systematische Rechtssammlungen der Kantone Basel-Landschaft und Wallis (zit. SGS/Kantonsabkürzung)
sGS	Systematische Rechtssammlung des Kantons St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SHR	Amtliche Rechtssammlung des Kantons Schaffhausen
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannte/r
StR	Ständerat
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Rechtssammlung des Kantons Schwyz
SVVOR	Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
SZ	Kanton Schwyz
SZH	Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a. (in Fn.)	unter anderem
UN	United Nations (vgl. UNO)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNGA	UN General Assembly
UNO	United Nations Organization
UR	Kanton Uri
u.U. (in Fn.)	unter Umständen

VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VdS	Verfassungsrecht der Schweiz (vgl. Literaturverzeichnis)
VE	Verfassungsentwurf
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (vgl. VPB)
vgl.	vergleiche
VKS	Vereinigung der Kantonsärztinnen und -ärzte der Schweiz
Vorbem.	Vorbemerkungen
VPB	Zeitschrift Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (bis Heft 31 [1962–1963]: Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden [VEB])
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
VS	Kanton Wallis
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK (NR/StR)	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (des Nationalrats bzw. des Ständerats)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZFRK	Zeitschrift für Religionskunde
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Werke werden mit dem Nachnamen der Autorin bzw. des Autors, bei verschiedenen Beiträgen derselben Autorin bzw. desselben Autors unter Beifügung eines *kursiv* gesetzten Stichworts bzw. mehrerer *kursiv* gesetzter Stichworte, zitiert. Bei verschiedenen Autorinnen bzw. Autoren gleichen Nachnamens wird jeweils der Anfangsbuchstabe des Vornamens der Autorin bzw. des Autors ebenfalls mitgenannt. Abweichungen von diesen Regeln sind in Klammern vermerkt. Weitere Literaturhinweise, insbesondere solche zu Artikeln in Tageszeitungen sowie zu weiterführenden Werken, finden sich ausnahmsweise im Vollzitat in den Fussnoten.

Achermann Bruno, Artikel «Vom Recht jeden Kindes auf inklusive Bildung», Zeitschrift vpod/bildungspolitik 203/2017, S. 19 f.

Achermann Bruno et al., Länderbericht Schweiz, Zeitschrift für Inklusion 2/2017 (abrufbar unter ‹https://www.inklusion-online.net› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Aellig Steff/Altmeyer Simona/Lanfranchi Andrea, Schulische Inklusion. Daten, Fakten und Positionen, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (Hrsg.), Zürich, Oktober 2021

Aeschlimann-Ziegler Andrea, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, Diss. Basel, Bern 2011

Affolter-Fringeli Kurt/Vogel Urs, Art. 296–327c ZGB. Die Wirkungen des Kindesverhältnisses: elterliche Sorge/Kindesschutz/Kindesvermögen, in: Hausheer Heinz/Walter Peter (Hrsg.), Berner Kommentar. Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Bern 2016 (zit. Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Art. … N …)

Altmeyer Simona et al., Verhalten und Befinden von Schulkindern: Diskrepanz von Kinder- und Lehrendensicht. Eine Längsschnittstudie in integrativen Regelklassen, Psychologie in Erziehung und Unterricht 67/2020, S. 1 ff.

Ammann Hans, Sonderschulung, in: Walz Felix et al. (Hrsg.), Hauptprobleme der Invalidenversicherung, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Einsiedeln 1960, S. 63 ff.

Arnet Moritz, Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970, Entstehung Geschichte Kommentar, Bern 2000

Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. Bearbeiter, in: Petit Comm. Cst., Art. … N …)

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016

Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel, Droit constitutionnel suisse, Volume II: Les droits fondamentaux, 1. A., Bern 2000

Avenarius Hermann/Hanschmann Felix, Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 9. A., Köln 2019

Badertscher Hans (Hrsg.), Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern/Stuttgart/Wien 1997 (zit. Bearbeiter, in: EDK 1997, S. …)

Badertscher Hans/Grunder Hans-Ulrich, Geschichte der Erziehung und Schule in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Quellenband, Bern/Stuttgart/Wien 1998

Balestraa Simone/Aurélien Sallin/Wolter Stefan, High-Ability Influencers? The Heterogeneous Effects of Gifted Classmates, The Journal of Human Resources 10. Februar 2021

Bannwart-Maurer Elena, Das Recht auf Bildung und das Elternrecht. Art. 2 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Diss. Zürich 1974, Bern/Frankfurt am Main 1975

Barth Hans, Die Unterrichtsfreiheit in der Schweiz im 19. Jahrhundert in geschichtlicher und systematischer Darstellung, Diss. Zürich, Lachen 1928

Baumberger Xaver, Entzug und Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor Bundesverwaltungs- sowie vor Bundesgericht, Jusletter 18. Dezember 2006

Bayer Nicole, Entwicklung der Sprachkompetenzen in der Erst- und Zweitsprache von Migrantenkindern. Ergebnisse aus Leistungsmessungen bei fremdsprachigen Zürcher Kindergartenkindern, Diss. Zürich 2011 (abrufbar unter ‹https://www.zora.uzh.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Bayerdörfer Manfred, Verwaltungsprozessrecht, in: Biaggini Giovanni et al. (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht II Basel-Landschaft, Liestal 2005, S. 75 ff.

Becker Rolf, Bildungsungleichheit und Gerechtigkeit in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 35/2013, S. 405 ff.

Becker Rolf/Zangger Christoph, Die Bildungsexpansion in der Schweiz und ihre Folgen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 65/2013, S. 423 ff.

Beiter Klaus Dieter, The Protection of the Right to Education by International Law. Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Leiden/Boston 2006

Bellmann Johannes, Bildungsgerechtigkeit als Versprechen, in: ders./Merkens Hans (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit als Versprechen. Zur Rechtfertigung und Infragestellung eines mehrdeutigen Konzepts, Münster/New York 2019, S. 9 ff.

Belser Eva Maria, Religiöse Symbole im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, in: SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2011, Bern 2012, S. 113 ff.

Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard, Grundrechte II. Die einzelnen Grundrechte, Zürich 2012

Berghahn Sabine/Rostock Petra (Hrsg.), Der Stoff, aus dem Konflikte sind. Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Bielefeld 2009 (zit. Bearbeiter, in: Debatten um das Kopftuch, S. …)

Berlin Hilke, Kinder- und Jugendrechte in der Schweiz. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesverfassung, Diss. Hamburg 2010, Berlin etc. 2011

Bernath Jael et al., JAMESfocus-Bericht «Informationsverhalten und psychisches Wohlbefinden in Krisenzeiten. Effekte des Corona-Shutdowns im Frühling 2020», Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Hrsg.), Zürich 2021 (abrufbar unter ‹https://digitalcollection.zhaw.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Berner Esther/Oelkers Jürgen/Reusser Kurt, Implementation von Bildungsstandards, in: Klieme Eckhard/Tippelt Rudolf (Hrsg.), Qualitätssicherung im Bildungswesen. Eine aktuelle Zwischenbilanz, Zeitschrift für Pädagogik Beiheft 53/2008, S. 210 ff.

Bernet Stephanie, Der *Lehrplan* – Rechtsnatur und Bedeutung, Diss. St. Gallen, St. Gallen/Zürich 2021

Bernet Stephanie, Das *Kindeswohl* im Spannungsfeld zwischen Elternrechten und staatlichem Bildungsauftrag, ex ante 2/2017, S. 30 ff.

Biaggini Giovanni, *«Notrecht»* in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121/2020, S. 239 ff.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Navigator Kommentar, 2. A., Zürich 2017 (zit. Biaggini, Komm. BV, Art. … N …)

Biaggini Giovanni, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer *Standortbestimmung* zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, ZBl 111/2010, S. 1 ff.

Biaggini Giovanni, *Schulkoordination* in der Schweiz: Der steinige Weg des «Konkordats-Föderalismus», in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009 (Band 10): Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009, S. 380 ff.

Biaggini Giovanni, Wie sind *Kinderrechte* in der Schweiz geschützt? Tragweite, Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens in der Schweiz, Bedeutung des «Kinderschutz-Artikels» (Art. 11) der neuen Bundesverfassung, in: Gerber Jenni Regula/Hausammann Christina (Hrsg.), Die Rechte des Kindes. Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz, Basel/Genf/München 2001, S. 25 ff.

Biaggini Giovanni, Verfassung und *Richterrecht*. Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsfortbildung im Wege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss. Basel 1989, Basel/Frankfurt am Main 1991

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021 (zit. Bearbeiter, in: Staatsrecht, § … N …)

Bianchi Doris, Die Integration der ausländischen Bevölkerung. Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2003

Bielefeldt Heiner, Artikel «Menschenrecht auf inklusive Bildung», Zeitschrift vpod/bildungspolitik 201/2017, S. 4 ff.

Bischof Franz Xaver, Jesuiten. Gesellschaft Jesu, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/011718/2011-01-13›), Version vom 13. Januar 2011

Blanc Philippe, Schulungsangebote für hospitalisierte Kinder und Jugendliche in der Schweiz aus der Sicht der Leistungserbringer, SZH 9/2014, S. 6 ff.

Blankertz Herwig, Die Geschichte der Pädagogik. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart, Wetzlar 1982

Bleisch Petra, Der «Fall Therwil» – (Nicht-)Handschütteln in der Schule als Frage des berufsethischen Handelns, ZFRK 3/2016, S. 102 ff.

Bleisch Petra et al., «Das ist doch ein Engel dort hinten, oder?» – Religiöse Symbole und Motive in populärkulturellen Erzeugnissen erkunden, ZFRK 8/2020, S. 104 ff.

Bloch Daniel, Ist differenzierender Unterricht gerecht? Wie Lehrpersonen die Verteilung ihrer Förderbemühungen rechtfertigen, Diss. Freiburg 2013, Bad Heilbrunn 2014

Borghi Marco, Kommentar zu Art. 27 aBV [1874], in: Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bd. II, Basel/Zürich/Bern 1996 (zit. Borghi, Komm. aBV [1874], Art. … N …)

Borghi Marco, Droit à l'éducation des étrangers résidant en Suisse, in: Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse (Hrsg.), La politique cantonale à l'égard des étrangers. Dédié à la mémoire du Professeur Philippe Bois, Freiburg 1994, S. 21 ff.

Bossard Carl, Bildungs- und Schulgeschichte von Stadt und Land Zug. Eine kulturgeschichtliche Darstellung der zugerischen Schulverhältnisse im Übergang vom Ancien Régime zur Moderne, Zug 1984

Bosshard Hans, Die Rechtsordnung der schweizerischen Volksschule. Rechtsvergleichende Darstellung der kantonalen Volksschulen mit besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechtes, Diss. Zürich 1952, Affoltern am Albis 1955

Bräm Werner, Religionsunterricht als Rechtsproblem im Rahmen der Ordnung von Kirche und Staat. Unter besonderer Berücksichtigung der Schulgesetzgebung in den Kantonen und der Unterrichtsordnungen der evangelisch-reformierten Kirchen in der Schweiz, Diss. Basel, Zürich 1978

Braun Dieter, Verfassungsänderung trotz vieler Veto-Spieler: Föderalismusreform in der Schweiz, in: Shikano Susumu/Behnke Joachim/Bräuninger Thomas (Hrsg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie, Bd. 5: Theorien der Verfassungsreform, Wiesbaden 2009, S. 87 ff.

Breitenmoser Stephan, Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller Kaspar et al. (Hrsg.), Verfassungsbildner – Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller, Zürich/St. Gallen 2020, S. 51 ff.

Brunner Florian/Martin Wilhelm/Uhlmann Felix, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts – Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, AJP 6/2020, S. 685 ff.

Bucher Laura, Die Rechtsstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2013

Büchler Andrea, Juristische Expertise: Trans Kinder in der Schule. Im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, Zürich 2020 (abrufbar unter ‹https://www.zora.uzh.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Büchler Max, Zur Geschichte und Theorie des Arbeiterschutzes mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Zeitschrift für schweizerische Statistik 38/1902, S. 201 ff.

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. A., Bern 1931

Burgener Ninja/Pfister Mirjam/Stricker Claudio, Begabtenförderung im Kanton Bern. Teil 1: Identifikation und Selektion hochbegabter Kinder und Jugendlicher in der Volksschule, BiEv Bericht 3/2016

Bürgi Markus, Demokratische Bewegung, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017382/2020-01-06›), Version vom 6. Januar 2020

Bürgisser Titus/Kunz Daniel, Pädagogische Hochschule Luzern, Schulische Sexualaufklärung in der Schweiz. Konzeptionsvorschläge für die Vermittlung an Schulen und in der Lehre an Pädagogischen Hochschulen, Luzern, Juli 2018 (abrufbar unter ‹https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=4050› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Buschor Ernst/Gilomen Heinz/McCluskey Huguette, PISA 2000: Synthese und Empfehlungen, in: BFS/EDK (Hrsg.), Bildungsmonitoring Schweiz, Neuchâtel 2003

Campisi Laura, Die rechtliche Erfassung der Integration im schweizerischen Migrationsrecht. Zwischen rechtlichen Vorgaben und innenpolitischen Realitäten, Diss. Basel 2013, Zürich/St. Gallen 2014

Caroni Martina/Ott Lisa, Das Recht auf Bildung – ein Menschenrecht!, in: Kirchschläger Peter et al. (Hrsg.), Menschenrechte und Bildung. 3. Internationales Menschenrechtsforum Luzern, Bd. III, Bern 2006, S. 189 ff.

Chiariello Elisabeth, Der Richter als Verfassungsgeber? Zur Fortbildung von Grundlagen des Rechtsstaats und der Demokratie durch höchste Gerichte, Habil. Bern, Zürich/St. Gallen 2009

Cremer Hendrik, Das Neutralitätsgebot in der Bildung. Neutral gegenüber rassistischen und rechtsextremen Positionen von Parteien?, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2019 (abrufbar unter ‹https://www.gesis.org/ssoar/home› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Criblez Lucien, Die *Transformation* von Staatlichkeit in der Schweiz 1960–1990 aus bildungshistorischer Perspektive, in: ders./Rothen Christina/Ruoss Thomas (Hrsg.), Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende, Zürich 2016, S. 385 ff.

Criblez Lucien, *Lehrplan*: ein Plan – verschiedene Funktionen und verschiedene Adressaten, Referat an der Kick-off-Veranstaltung für die Lehr-plangruppen zur Revision des kantonalen Lehrplans für die Maturitätsschulen des Kantons Bern, Bern, Oktober 2014 (abrufbar unter ‹https://www.uzh.ch/blog/ife-hbs/files/2016/01/LPI_GymBern_Kickoff_Referat_Criblez_definitiv_141016.pdf›)

Criblez Lucien, Referat «*Bildungsreformen* und die Neukonstituierung der Schweizer Bildungsforschung in den 1960er- und 1970er-Jahren», gehalten an der Tagung «Modelle der Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Forschungsergebnisse, theoretisch-methodologische Annäherungen» am 16. Mai 2014 am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Budapest (abrufbar unter ‹https://www.uzh.ch/blog/ife-hbs/files/2016/01/Bildungsreformen_Bildungsforschung_Criblez_140516.pdf›)

Criblez Lucien, Zwischen *Pädagogik* und Politik. Bildung und Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz zwischen Krise und Krieg (1930–1945), leicht überarbeitete Diss. Bern 1993, Bern etc. 1995

Criblez Lucien et al. (Hrsg.), Eine Schule für die Demokratie. Zur Entwicklung der Volksschule in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern etc. 1999 (zit. Bearbeiter, in: Eine Schule für die Demokratie, S. …)

Crotti Claudia/Kellerhals Katharina, «Mögen sich die Rekrutenprüfungen als kräftiger Hebel für Fortschritt im Schulwesen erweisen!» Pisa im 19. Jahrhundert: Die schweizerischen Rekrutenprüfungen – Absichten und Auswirkungen, Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 29/2007, S. 47 ff.

Dahinden Janine, «Kultur» als Form symbolischer Gewalt: Grenzziehungsprozesse im Kontext von Migration am Beispiel der Schweiz, in: Nieswand Boris/Drotbohm Heike (Hrsg.), Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden 2014, S. 97 ff.

Degener Sabine, Schulweg zu Fuss. BFU Fachdokumentation 2.262, Bern 2016

Degener Sabine et al., Schulweg. BFU Fachdokumentation 2.365, Bern 2021

Detrick Sharon, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Den Haag/Boston/London 1999

Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2020 (Bearbeiter, in: VdS, Bd. …, Kap. …, N …)

Dinkelmann Jürg, Die Rechtsstellung des Schülers im Schülerdisziplinarrecht, Diss. Freiburg, Zürich 1985

Dlabac Oliver/Amrhein Adina/Hug Fabienne, Durchmischung in städtischen Schulen – eine politische Aufgabe? Optimierte schulische Einzugsgebiete für Schweizer Städte, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 17, März 2021

Dohmes-Ockenfels Daniela, Die Rechte auf Arbeit und Bildung der Asylbewerber in der Europäischen Union, Diss. 1998, Berlin 1999

Dörr Oliver/Grote Rainer/Marauhn Thilo (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. A., Tübingen 2013 (zit. Bearbeiter, in: EMRK/GG Konkordanzkommentar, Kap. …, N …)

Dubey Jacques, Droits fondamentaux. Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Basel 2018

Eckstein Karl, Schule und Elternrecht. Staatliche Bildungsziele und elterliche Befugnisse im öffentlichen Schulwesen, Diss., Basel 1979

Edelmann Doris, Stärkung der Chancengerechtigkeit durch frühe Förderung, in: Haenni Hoti Andrea (Hrsg.), Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus, EDK, Studien + Berichte | 37A, Bern 2015, S. 42 ff.

Ehrenzeller Bernhard, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» zu Handen des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements des Kantons Graubünden, September 2014 (abrufbar unter ‹https://www.alexandria.unisg.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. Bearbeiter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. … N …)

Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Bearbeiter, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. … N …)

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 110/2009, S. 1 ff.

Eichenberger Kurt, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau etc. 1986 (zit. Eichenberger, § … N …)

Engi Lorenz, Lehrplan 21 und schulischer *Religionsunterricht*, ZBl 121/2020, S. 583 ff.

Engi Lorenz, Die *politische Neutralität* der Schule, sui-generis 2019, S. 191 ff.

Engi Lorenz, Das *Kopftuch* in staatlichen Institutionen, AJP 2/2019, S. 208 ff.

Engi Lorenz/Meier Marion/Sigrist Joana, Religion – Erziehung – Zusammenhalt. Eine rechtliche Analyse zu den gesellschaftlichen Grundlagen des Staates, Freiburg 2021

Epiney Astrid/Mosters Robert/Gross Dominique, Islamisches Kopftuch und religiöse Neutralität an der öffentlichen Schule, in: Pahud de Mortanges René/Tanner Erwin (Hrsg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Freiburg 2002, S. 129 ff.

Faulstich Peter, Aufklärung, Wissenschaft und lebensentfaltende Bildung. Geschichte und Gegenwart einer großen Hoffnung der Moderne, Bielefeld 2011

Fickermann Detlef/Edelstein Benjamin (Hrsg.), «Langsam vermisse ich die Schule …». Schule während und nach der Corona-Pandemie, DDS Beiheft 16/2020 (zit. Bearbeiter, in: Corona-Pandemie I, S. …)

Fischer Christian et al. (Hrsg.), Begabungsförderung, Leistungsentwicklung, Bildungsgerechtigkeit – für alle! Beiträge aus der Begabungsforschung, Bd. 10, Münster/New York 2020 (zit. Bearbeiter, in: Begabungsförderung, S. …)

Fischer Johannes, Egalitaristische und nonegalitaristische Gerechtigkeit, Institut für Sozialethik der Universität Zürich, Onlinepublikation 2009 (abrufbar unter ‹https://www.ethik.uzh.ch/ise/emeriti/johannesfischer/publikationen-1/200905EgalitaristischeNoneGerechtigkeit.pdf›)

Fleiner Fritz, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, Nachdruck 1965

Fleiner Thomas, Sprachenfreiheit, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, S. 406 f.

Fontanive Hansheini, Der Schulweg als Erfahrungs- und Lernweg, schule+bildung sz 5/2008, S. 230 ff.

Fränkel Silvia/Kiso Carolin, Inklusive Begabungsförderung als blinder Fleck im Fachunterricht? Eine Einführung in die Thematik, in: Kiso Carolin/Fränkel Silvia (Hrsg.), Inklusive Begabungsförderung in den Fachdidaktiken. Diskurse, Forschungslinien und Praxisbeispiele, Bad Heilbrunn 2021, S. 11 ff.

Friedrichs Werner, Den Beutelsbacher Konsens radikaler denken!, in: Widmaier Benedikt/Zorn Peter (Hrsg.), Brauchen wir den Beutelsbacher Konsens? Eine Debatte der politischen Bildung, Bonn 2016, S. 140 ff.

Früh Beatrice, Die UNO-Kinderrechtskonvention. Ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2007

Fuchs Hans-Werner, Auf dem Weg zu einem Weltcurriculum? Zum Grundbildungskonzept von PISA und der Aufgabenzuweisung an die Schule, Zeitschrift für Pädagogik 2/2003, S. 161 ff.

Gächter Thomas, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht – Unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts. Ein Beitrag zu Treu und Glauben, Methodik und Gesetzeskorrektur im öffentlichen Recht, Habil. Zürich 2002, Zürich/Basel/Genf 2005

Gächter Thomas/Filippo Martina, Stärkt der neue «Grundversorgungsartikel» der schweizerischen Bundesverfassung das «Recht auf Gesundheit»?, Bioethica Forum 3/2015, S. 85 ff.

Gächter Thomas/Jaag Tobias (Hrsg.), Das neue Zürcher Volksschulrecht, Zürich/St. Gallen 2007 (zit. Bearbeiter, in: Zürcher Volksschulrecht, S. …)

Garrote Ariana et al., Fernunterricht während der Coronavirus-Pandemie. Analyse von Herausforderungen und Gelingensbedingungen, Zentrum Lernen und Sozialisation der Fachhochschule Nordwestschweiz (Hrsg.), Windisch, Januar 2021 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Gasser Michael, Meldepflicht für Schulbehörden, Jusletter 17. Februar 2020

Gassmann Oliver/Perez-Freije Javier/Enkel Ellen, Die Schweiz im Wettbewerb der Wissensgesellschaft, St. Gallen, Mai 2006 (abrufbar unter ‹https://www.alexandria.unisg.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Gebert Pius, Das Recht auf Bildung nach Art. 13 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und seine Auswirkungen auf das schweizerische Bildungswesen, Diss., St. Gallen 1996

Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 6. A., Basel 2018 (zit. Bearbeiter, in: Basler Komm. ZGB, Art. … N …)

Giesinger Johannes, *Begabung*, Begabtenförderung und Bildungsgerechtigkeit, Onlinepublikation 2016 (abrufbar unter ‹http://www.erziehungsphilosophie.ch/publikationen/Begabung-Hildesheim16-Vortrag.pdf›)

Giesinger Johannes, *Bildung* als öffentliches Gut und das Problem der Gerechtigkeit, Zeitschrift für Pädagogik 57/2011, S. 421 ff.

Giesinger Johannes, Fairer *Wettbewerb* und demokratische Gleichheit. Zum Problem der Bildungsgerechtigkeit, Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 104/2008, S. 556 ff.

Giesinger Johannes, *Begabtenförderung* und Bildungsgerechtigkeit, in: Heiner Ullrich/Strunck Susanne (Hrsg.), Begabtenförderung an Gymnasien. Entwicklungen, Befunde, Perspektiven, Wiesbaden 2008, S. 271 ff.

Giesinger Johannes, Was heißt *Bildungsgerechtigkeit*?, Zeitschrift für Pädagogik 53/2007, S. 362 ff.

Giezendanner Kurt, Sonderschulung nach dem Inkrafttreten des «Neuen Finanzausgleichs» (NFA). Perspektiven der Kantonalisierung der Sonderschulung, Jusletter 17. September 2007

Gilg Peter, Kirche und Staat, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/011457/2008-10-16›), Version vom 16. Oktober 2008

Giudici Anja/Bühlmann Regina, Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Eine Auswahl guter Praxis in der Schweiz, in: EDK (Hrsg.), Studien + Berichte | 36A, Bern 2014

Glaser Andreas, Das Verbot von Präsenzunterricht an Schulen als Massnahme zur Pandemiebekämpfung?, Sicherheit & Recht 2/2021, S. 47 ff.

Glaser Andreas/Corina Fuhrer, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, ZSR 2015 I, S. 315 ff.

Glockengiesser Iris, Abgrenzung zwischen «Nachteilsausgleich» und «Notenschutz» auf der obligatorischen Bildungsstufe. Eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht, SZH 5/2014, S. 17 ff.

Götz Margarete/Müller Karin, Einleitung zum Tagungsband: Grundschule zwischen den Ansprüchen der Standardisierung und Individualisierung, in: dies. (Hrsg.), Grundschule zwischen den Ansprüchen der Individualisierung und Standardisierung, Jahrbuch Grundschulforschung Bd. 9, Wiesbaden 2005, S. 11 ff.

Grabenwarter Christoph/Pabel Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. A., München/Basel/Wien 2021

Gretler Armin, Die schweizerische Bildungsforschung der Nachkriegszeit im Spiegel ihrer Institutionen und ihrer Themen – von der Geschichte zu aktuellen Fragestellungen, Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 22/2000, S. 111 ff.

Griffel Alain (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. Bearbeiter, in: Komm. VRG ZH, § … N …)

Gross Bettina, Mitgestalten, Anpassen, Bestehen. Das Seminar Unterstrass und der Wandel in der Lehrer*innenbildung im Kanton Zürich im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bühler Patrick et al. (Hrsg.), Historische Bildungsforschung, Bd. 10, Zürich 2022

Gross Dominique/Poffet Mischa, Rechtsschutz im Schulrecht – Die gesetzlichen Bestimmungen des Kantons Freiburg im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, FZR 2018, S. 255 ff.

Grosz Mirina, Grundrechtskonformität eines Kopftuchverbots für Schülerinnen? Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 2C_121/2015 vom 11. Dezember 2015, AJP 7/2016, S. 958 ff.

Grunder Hans-Ulrich, Primarschule, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010402/2012-06-14›), Version vom 14. Juni 2012

Gruntz-Stoll Johannes, Hilfs- und Sonderschulen, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010411/2011-10-26›), Version vom 26. Oktober 2011

Günther Thomas, Zur Zulässigkeit der Errichtung privater Volksschulen als Bekenntnisschulen religiös-ethnischer Minderheiten nach Art. 7 Abs. 5 GG, Diss. Köln, Bern etc. 2006

Gut Walter, Kreuz und Kruzifix in öffentlichen Räumen. Eine Auseinandersetzung mit Gerichtsentscheiden über Kreuze und Kruzifixe in kommunalen Schulzimmern, Zürich 1997

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich/Basel/Genf 2020

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. Bearbeiter, in: Komm. KV ZH, Art. … N …)

Hangartner Yvo, *Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge* und bundesstaatliche Kompetenzordnung. Bemerkungen aus Anlass des Entwurfs eines Behindertengleichstellungsgesetzes, AJP 4/2001, S. 476 ff.

Hangartner Yvo, *Bemerkungen zu BGE 123 I 296*, AJP 1998, S. 599 ff.

Hangartner Yvo, *Erziehungsauftrag* und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat. Länderbericht Schweiz, in: Bothe Michael et al. (Hrsg.), Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Halle/Saale vom 5. bis 8. Oktober 1994, Berlin/New York 1995, S. 95 ff.

Hangartner Yvo, *Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178*, AJP 1994, S. 622 ff.

Hangartner Yvo, *Grundzüge* des schweizerischen Staatsrechts, Bd. I: Organisation, Zürich 1980

Hänni Julia/Heselhaus Sebastian/Loretan Adrian (Hrsg.), Religionsfreiheit im säkularen Staat. Aktuelle Auslegungsfragen in der Schweiz, in Deutschland und weltweit, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2019 (zit. Bearbeiter, in: Religionsfreiheit, S. …)

Hänni Peter, Coronavirus und *Medienfreiheit*, medialex 3/2020

Hänni Peter, Die *Treuepflicht* im öffentlichen Dienstrecht, Diss., Freiburg 1982

Häring Cyrill, Grundrechte im Bereich der Bildung, Diss., Basel 1976

Hascher Tina/Knauss Christine/Hersberger Kathrin, Retrospektive Evaluation der Massnahme «Unterrichtsausschluss gemäss Art. 28 VSG». Projektbericht, Bern 2004

Häusermann Judith, Artikel «Erstsprachförderung im Frühbereich», Zeitschrift vpod/bildungspolitik 174/2011, S. 4 ff.

Hausheer Heinz/Geiser Thomas/Aebi-Müller Regina, Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 6. A., Bern 2018

Hausheer Heinz/Jaun Manuel, Die Einleitungsartikel des ZGB, Art. 1–10 ZGB, Bern 2003 (zit. Hausheer/Jaun, Art. … N …)

Hausheer Heinz/Walter Hans Peter (Hrsg.), Berner Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Bd. I: Einleitung und Personenrecht, 1. Abteilung: Einleitung, Art. 1–9 ZGB, Bern 2012 (zit. Bearbeiter, in: Berner Komm. ZGB, Art. … N …)

Häussling Roger et al., A – Akkulturation, in: Kopp Johannes/Steinbach Anja (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, 11. A., Wiesbaden 2016, S. 1 ff.

Hegnauer Cyril, Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts, Bern 1999

Helbling Gianfranco, Das völkerrechtliche Verbot der Geschlechterdiskriminierung in einem plurikulturellen Kontext. Das Beispiel des Schutzes der Menschenrechte muslimischer Frauen in westlichen Ländern, Diss., Zürich 2001

Herzig Christophe/Jenal Matthias, Kinder und Jugendliche als Parteien im Verwaltungsprozess, Jusletter 3. Februar 2020

Herzog Ruth/Daum Michel (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. A., Bern 2020 (zit. Bearbeiter, in: Komm. VRPG BE, Art. … N …)

Hesse Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. A. (Neudruck), Heidelberg 1999

Hess-Klein Caroline/Scheibler Eliane, Aktualisierter Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022

Holenstein Thomas, Die konfessionellen Artikel und der Schulartikel der schweizerischen Bundesverfassung, Olten 1931

Hollenweger Judith/Lienhard Peter/Obrist Matthias, Standardisiertes Abklärungsverfahren. Ein Rückblick auf die Einführung und Entwicklung bis heute, SZH 10/2018, S. 20 ff.

Hördegen Stephan, Entwicklungen beim *Rechtsschutz* im Schulbereich. Ein Plädoyer für mehr Transparenz und Partizipation statt mehr Rechtsschutz bei schulischen Massnahmen, recht 3/2018, S. 155 ff.

Hördegen Stephan, Grundziele und -werte der «neuen» *Bildungsverfassung*, ZBl 108/2007, S. 113 ff.

Hördegen Stephan, *Chancengleichheit* und Schulverfassung. Unter Berücksichtigung sozial-liberaler Gerechtigkeitstheorien und der niederländischen Bildungsverfassung, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2005

Hördegen Stephan, Der Freiburger *Sprachenfall* – Kontroverse über die Unterrichtssprache in der Schule im Lichte der Sprachenfreiheit und der Bildungschancengleichheit, AJP 7/2003, S. 768 ff.

Horváth Sándor, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBl 108/2007, S. 633 ff.

Hotz Sandra/Kuhn Christine, Kinder fördern. Rechtliche und praktische Überlegungen zum Anspruch auf Nachteilsausgleich von Kindern mit Teilleistungsstörungen wie AD(H)S, Lese- und Rechtschreibstörung oder Blindheit, Jusletter 24. April 2017

Hoyer Viviane, Harmos, le début d'un système scolaire national ou chimère intercantonale? L'harmonisation de la scolarité obligatoire et l'instauration de structures d'accueil extrafamiliales à l'exemple du droit cantonal vaudois, zurichois et grison, Diss. Lausanne, Genf/Zürich 2018

Hoyningen-Süess Ursula/Gyseler Dominik, Hochbegabung aus sonderpädagogischer Sicht, Bern 2006

Huber Stephan G. et al., COVID-19 und aktuelle Herausforderungen in Schule und Bildung. Erste Befunde des Schul-Barometers in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Münster/New York 2020

Hügli Anton, Gymnasium, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010404/2011-09-15›), Version vom 15. September 2011

Hurrelmann Klaus/Bauer Ullrich, Einführung in die Sozialisations-theorie. Das Modell der produktiven Realitätsverarbeitung, 14. A., Weinheim/Basel 2021

Hüttenmoser Marco, Pedibus auf dem Schulweg – nicht sinnvoll und förderwürdig, Verkehrszeichen 4/2010, S. 20 ff.

Inversini Martin, Schulbildung vernachlässigen heisst Kindeswohl schädigen, Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz 2017, S. 267 ff.

Ivanova-Chessex Oxana et al., Institut für internationale Zusammenarbeit in Bildungsfragen der Pädagogischen Hochschule Zug, Menschenrechtsbildung in der Schweiz: Prospektive Evaluation im Auftrag der Stiftung éducation21, Interner Bericht, Stand: 13. Dezember 2017 (abrufbar unter ‹https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/phzg/forschung/izb/projekte/menschenrechtsbildung-in-der-schweiz› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Jaag Tobias, Rechtsfragen der Volksschule, insbesondere im Kanton Zürich, ZBl 98/1997, S. 537 ff.

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2019

Jach Frank-Rüdiger, Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa, Berlin 1999

Jenzer Carlo, Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen. Blitzlichter in die Entstehung der schweizerischen Schulstrukturen, Bern etc. 1997

Joller Elisabeth, Was heisst hier neutral? – Religiöse Symbole am Gericht: Überlegungen anlässlich des Urteils des Bundesgerichts 2C_546/2018 vom 11. März 2019, in: Stöckli Andreas et al. (Hrsg.), Recht, Religion und Arbeitswelt, Zürich/St. Gallen 2020, S. 255 ff.

Kälin Walter, Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, Zürich 2000

Kälin Walter/Künzli Jörg, Universeller *Menschenrechtsschutz*. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. A., Basel 2019

Kälin Walter/Künzli Jörg, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in: Kälin Walter/Malinverni Giorgio/Nowak Manfred (Hrsg.), Die Schweiz und die *UNO-Menschenrechtspakte*, 2. A., Basel/Frankfurt am Main 1997, S. 105 ff.

Kälin Walter et al., Getragene und an Bauten angebrachte *religiöse Zeichen und Symbole*. Empirische und theoretische Grundlagen. Synthesebericht zum Postulat Aeschi (13.3672), Bern, Juli 2016

Kälin Walter et al., Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz: *Gutachten* zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Bern 2008

Kamm Chantal, Konzeptionen von Förderung, Selektion und Gerechtigkeit: eine rekonstruktive Studie an Primarschulen in herausfordernden Lagen, Diss. Zürich 2018, Wiesbaden 2019

Kämpfer Walter, Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich der Schweiz (mit besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Bildung), EuGRZ 1981, S. 687 ff.

Kampshoff Marita/Scholand Barbara, Reflexive Koedukation revisited, in: dies. (Hrsg.), Schule als Feld – Unterricht als Bühne – Geschlecht als Praxis, Weinheim/Basel 2017

Kappler Christa/Dürig Antonia, Gleichstellung in der Schule. Ein Schulentwicklungsprogramm, Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich (Hrsg.), Juni 2021 (abrufbar unter ‹https://phzh.ch ⇒ Über uns ⇒ Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Kappler Christa/Schär Patricia, GeRo21: Reflexion von Geschlecht und Rollen – Umsetzung des Lehrplans 21. Ein Forschungsprojekt der PH Zürich, Oktober 2019 (abrufbar unter ‹https://phzh.ch ⇒ Über uns ⇒ Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Kappus Elke-Nicole, Equity: Begriffsbestimmung und Grundsatzfragen für Schule und Bildung, in: Haenni Hoti Andrea (Hrsg.), Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus, EDK, Studien + Berichte | 37A, Bern 2015, S. 9 ff.

Karakaşoğlu Yasemin, Das Kopftuch als Herausforderung für den pädagogischen Umgang mit Toleranz. Ein empirisch fundierter Beitrag zur Kopftuch-Debatte, Bildungsforschung 3/2006, Ausgabe 2, S. 1 ff.

Karlen Peter, Umstrittene Religionsfreiheit. Zu aktuellen Streitfällen und den Richtpunkten ihrer *Beurteilung*, ZSR 1997 I, S. 193 ff.

Karlen Peter, *Religiöse Symbole* in öffentlichen Räumen, ZBl 90/1989, S. 12 ff.

Karlen Peter, Das Grundrecht der *Religionsfreiheit* in der Schweiz, Diss., Zürich 1988

Kast Verena, Die Dynamik der Symbole. Grundlage der Jung'schen Psychotherapie, Ostfildern 2016

Kaufmann Mathias, Kein Grundrechtsanspruch auf «Homeschooling»?, sui-generis 2019, S. 335 ff.

Kaufmann-Hayoz Ruth et al., Der Verkehr aus Sicht der Kinder: Schulwege von Primarschulkindern in der Schweiz, Bundesamt für Strassen (Hrsg.), Bern, Juli 2010

Kayser Martin/Richter Dagmar, Die neue schweizerische Bundesverfassung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59/1999, S. 985 ff.

Keeley Brian, Humankapital. Wie Wissen unser Leben bestimmt, Paris 2008

Keller Helen/Bürli Nicole, Religionsfreiheit in der multikulturellen Schulrealität, recht 3/2009, S. 100 ff.

Keller Läubli Lucy, Die sogenannte Lex Handschlag des Kantons Basel-Landschaft unter Aspekten guter Gesetzgebung, LeGes 30 (2019) 1

Kessler Claudia et al., Expertenbericht: Sexualaufklärung in der Schweiz mit Bezug zu internationalen Leitpapieren und ausgewählten Vergleichsländern. Arbeitsdokument und Grundlage zur Erfüllung des Postulats 14.4115 Regazzi «Theoretische Grundlagen der Stiftung SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz zur sexuellen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung», Bern, Juni 2017 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Kettiger Daniel, Zwischen Förderung und Integration, Jusletter 2. Mai 2005

Kettiger Daniel/Schwander Marianne, Disziplinarischer Schulausschluss im Kanton Bern – Nachlese zu einem Bundesgerichtsurteil, Jusletter 27. Januar 2003

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. A., Bern 2018

Kim Kurt, Die rechtliche Organisation der Primarschule im Kanton Aargau, Diss. Bern, Bern/Leipzig 1935

Kirsch Irwin et al., Reading for Chance. Performance and Engagement across Countries. Results from PISA 2000, Paris 2002

Kley Andreas, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.» – Ein staatsrechtliches *Lehrstück* zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121/2020, S. 268 ff.

Kley Andreas, *Verfassungsgeschichte* der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, 4. A., Bern 2020

Kley Andreas, Der *Bundesstaat*, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009801/2016-04-13›), Version vom 13. April 2016

Kley Andreas, Kutten, Kopftücher, Kreuze und Minarette – religiöse *Symbole* im öffentlichen Raum, in: Pahud de Mortanges René (Hrsg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen – Problemfelder – Perspektiven, FVRR Bd. 24, Zürich/Basel/Genf 2010, S. 229 ff.

Kley Andreas, Wie neutral ist die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts in *Glaubens- und Weltanschauungsfragen*? Die bisherige Gerichtspraxis zur religiö-

sen Neutralität, die ausgeblendete Zivilreligion und die Möglichkeit ihrer Einblendung durch Art. 25a VwVG, in: Pahud de Mortanges René (Hrsg.), Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft, FVRR Bd. 21, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 65 ff.

Kley Andreas, *Grundpflichten* Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. St. Gallen, Wil 1989

Klinke Willibald, Das Volksschulwesen des Kantons Zürich. Zur Zeit der Helvetik (1798–1803), Diss., Zürich 1907

Koller Daniela, Politische Partizipation und politische Bildung in der Schweiz. Eine empirische Untersuchung des Partizipationsverhaltens junger Erwachsener in der Schweiz, Diss., Bern 2017 (abrufbar unter ‹https://boris.unibe.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992

Krebs Alina/Schweizer Rainer J., Untersuchung des Musikunterrichts in der Volksschule in allen Kantonen der Schweiz. Auswertung und rechtliche Beurteilung der Umfrage des Verbands Schweizer Schulmusik von 2017/18, St. Gallen 2021 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Kühler Anne, Ausländische Schulkinder, Lernende und Studierende, in: Uebersax Peter et al. (Hrsg.), Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – Von A(syl) bis Z(ivilrecht), 3. A., Basel 2022, § 35, S. 2019 ff. (zit. Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N …)

Kühler Anne, Religionsfreiheit und die *Handschlag*-Verweigerung. Irritationen und Herausforderungen, Jusletter 26. Februar 2018

Kühler Anne, Das Grundrecht der *Gewissensfreiheit*. Ein Beitrag zum Verständnis von Art. 15 der Bundesverfassung unter Berücksichtigung der Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts, der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und im Rechtsvergleich, Diss. 2010, Bern 2012

Kühler Anne/Hafner Felix, Schuldispensationen zwischen Religionsfreiheit und «bürgerlichen Pflichten». Verfassungsrechtliche Kriterien für die Beurteilung religiös bedingter Schuldispensationen im Licht der bundesgerichtlichen Praxis, AJP 7/2011, S. 913 ff.

Kunze Ingrid/Reintjes Christian/Ossowski Ekkehard, Begabungsförderung und Professionalisierung im Spiegel des Diskurses um Bildungsgerechtigkeit, in: Reintjes Christian/Kunze Ingrid/Ossowski Ekkehard (Hrsg.), Begabungsförderung und Professionalisierung. Befunde, Perspektiven, Herausforderungen, Bad Heilbrunn 2019, S. 217 ff.

Künzli Jörg, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche, AJP 5/1996, S. 527 ff.

Künzli Jörg/Achermann Alberto, Bekämpfung von Infektionskrankheiten im Freiheitsentzug, Jusletter 7. Mai 2007

Künzli Rudolf/Messner Helmut/Tremp Peter, Die curriculare Transformation der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz, Beiträge zur Lehrerbildung 1/2012, S. 62 ff.

Lagies Judith/Kiso Carolin, Begabungsgerechtigkeit – eine pädagogische Einordnung, in: Kiso Carolin/Lagies Judith (Hrsg.), Begabungsgerechtigkeit. Perspektiven auf stärkenorientierte Schulgestaltung in Zeiten von Inklusion, Wiesbaden 2019, S. 3 ff.

Lampert Ulrich, Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Systematische Darstellung mit dem Text der Bundesverfassung im Anhang, Zürich 1918

Lamprecht Markus/Bürgi Rahel/Stamm Hanspeter, Sport Schweiz 2020: Sportaktivität und Sportinteresse der Schweizer Bevölkerung, Magglingen 2020 (abrufbar unter ‹https://www.baspo.admin.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Landolt Hardy, *Behindertendiskriminierungsverbot* – kein «zahnloser Tiger»?, AJP 3/2022, S. 241 ff.

Landolt Hardy, Der Grundsatz der *Austauschbefugnis* im Sozialversicherungsrecht, AJP 9/2010, S. 1127 ff.

Landolt Hardy, *Integrative Schulung* aus rechtlicher Sicht, Luzern 2007

Landolt Hardy, Das behinderte *Kind* im Schul- und Ausbildungsrecht, in: Sprecher Franziska/Sutter Patrick (Hrsg.), Das behinderte Kind im schweizerischen Recht, Zürich 2006, S. 175 ff.

Landolt Hermann, Die Schule der Helvetik im Kanton Linth 1798–1803 und ihre Grundlagen im 18. Jahrhundert, Diss., Zürich 1973

Langenfeld Christine/Leschinsky Achim, Religion – Recht – Schule, Zeitschrift für Pädagogik Beiheft 47/2003, S. 49 ff.

Lanners Romain, Das Sonderpädagogik-Konkordat feiert seinen zehnten Geburtstag, SZH 24/2018, S. 6 ff.

Lehner Caroline, Notverordnungsrecht. Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss., Bern 2016

Leimgruber Stephan, Neue Ansätze im Religionsunterricht in der Schweiz. Von Kanton zu Kanton verschieden, Herder Korrespondenz S2/2013, S. 48 ff.

Lienhard Andreas/Kettiger Daniel, Justiz in Krisenzeiten, «Justice – Justiz – Giustizia» 2/2020

Lienhard Andreas/Nuspliger Kurt, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, ZBl 117/2016, S. 115 ff.

Loetz Francisca, Ständische Gesellschaft, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009928/2013-01-10›), Version vom 10. Januar 2013

Looser Martin E., Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen. Eine Bestandsaufnahme unter Berücksichtigung der amerikanischen und deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, der Geschichte der schweizerischen Verfas-

sungsgerichtsbarkeit sowie der heutigen bundesgerichtlichen Praxis, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2011

Loretan Willy, Bund und Schule. Föderalismus und Bundessubventionen in Schule und Forschung, Diss. Zürich, Winterthur 1962

Lüchinger Hans G., Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung, Diss., Zürich 1954

Luder Reto, Integrative Förderung in der Schweiz. Eine empirische Studie zur praktischen Umsetzung sonderpädagogischer Unterstützung und Förderung in integrativen Regelklassen in der Schweiz, Habil. Freiburg, Onlinepublikation 2021 (abrufbar unter ‹https://phzh.ch/globalassets/phzh.ch/forschung/forschungszentren/iugids/ifch/habil_integral_printversion.pdf›)

Luther Martin, Flugschrift «An die Burgermeyster und Radherrn allerley stedte ynn Deutschen landen», abgedruckt in: Bornkamm Karin/Ebeling Gerhard (Hrsg.), Martin Luther, Ausgewählte Schriften, Bd. 5, Frankfurt 1990, S. 40 ff.

Mader Luzius, Die Sozial- und Umweltverfassung, AJP 6/1999, S. 698 ff.

Maerki Hildegard, Das Prinzip des obligatorischen unentgeltlichen und genügenden Primarunterrichts gemäss Artikel 27 der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Zürich, Wimmis 1947

Mahon Pascal, Droit constitutionnel Volume II. Droits fondamentaux, 3. A., Basel 2015

Maissen Thomas, Geschichte der Schweiz, Ditzingen 2022

Makarova Elena, Akkulturation und kulturelle Identität. Eine empirische Studie bei Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in der Schweiz, Diss. 2007, Bern 2008

Makarova Elena/Lindner Jana/Wenger Nadine, Gendersensible Lehrmittel und Unterrichtsgestaltung: Eine Studie zur Perspektive von Physiklehrpersonen der Sekundarstufe II, in: Burren Susanne/Larcher Sabina (Hrsg.), Geschlecht, Bildung, Profession – Genderfragen und Professionsentwicklung in pädagogischen Feldern, Leverkusen 2021

Malinverni Giorgio et al., Droit constitutionnel suisse, *Volume I*: L'Etat, 4. A., Bern 2021

Malinverni Giorgio et al., Droit constitutionnel suisse, *Volume II*: Les droits fondamentaux, 4. A., Bern 2021

Manz Karin, «Schulkoordination ja – aber nicht so!». Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985), Diss. Zürich, Bern 2011

Marcacci Marco/Grunder Hans-Ulrich, Sekundarschule, Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Fassung (abrufbar unter ‹https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010403/2012-09-20›), Version vom 20. September 2012

Märkli Benjamin, Notrecht in der Anwendungsprobe – Grundlegendes am Beispiel der COVID-19-Verordnungen, Sicherheit & Recht 2/2020, S. 59 ff.

Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire Romand de la Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. Bearbeiter, in: Comm. Cst., Art. … N …)

Martin Céline, Grundrechtskollisionen, Diss., Basel 2007

Mascello Bruno, Elternrecht und Privatschulfreiheit. Dargestellt an der Volksschule in der Schweiz und in Deutschland, Diss., St. Gallen 1995

Mastronardi Philippe, Strukturprinzipien der Bundesverfassung? – Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, ZSR Beiheft 7/1988

Masüger Johann Baptista, Bauer und Turnen, Jahresbericht des Bündnerischen Lehrervereins 57/1939, S. 36 ff.

Meier-Popa Olga, Der Weg zu einer barrierefreien und sicheren Schule für alle, SZH 3/2017, S. 36 ff.

Mejeh Mathias/Powell Justin J. W., Inklusive Bildung in der Schweiz – Zwischen globalen Normen und kantonalen Besonderheiten, Bildung und Erziehung 4/2018 (71), S. 412 ff.

Mettauer Szaday Belinda, Disziplinarischer Schulausschluss und Time-out: Erkenntnisse aus 16 Fallstudien, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (Hrsg.), Juli 2007 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Mey Eva/Streckeisen Peter, White Paper «Integration von Ausländern». Eine kritische Reflexion, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Hrsg.), Mai 2019 (abrufbar unter ‹https://digitalcollection.zhaw.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Meyer Kilian/Hermann Oliver/Bilger Stefan (Hrsg.), Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, Zürich 2021 (Bearbeiter, in: Komm. VRG SH, Art. … N …)

Meyer Kirsten/Streim Benjamin, Wer hat, dem wird gegeben? Hochbegabtenförderung und Gerechtigkeit, Zeitschrift für Pädagogik 59/2013, S. 112 ff.

Meyer Thomas, Wie das Schweizer Bildungssystem Bildungs- und Lebenschancen strukturiert. Empirische Befunde aus der Längsschnittstudie TREE, Diss. Basel 2018 (abrufbar unter ‹https://edoc.unibas.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Michel Iris, Schule: (K)eine Institution für Fahrende?, in: Derks Annuska et al. (Hrsg.), Arbeitsblätter des Instituts für Ethnologie der Universität Bern, Arbeitsblatt Nr. 24, Bern 2004

Missling Sven/Ückert Oliver, Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin, November 2014 (abrufbar unter ‹https://www.gesis.org/ssoar/home› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Moos Paul von, Stellung des Bundes zur Volksschule, Diss. Zürich 1912, Stans 1913

Mooser Josef, Die «Geistige Landesverteidigung» in den 1930er Jahren, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47/1997 (Heft 4), S. 685 ff.

Moritz Jean, Commentaire de la Constitution jurassienne, Volume I, Courrendlin 1997 (zit. Moritz, Art. … N …)

Mösch Johann, Der Schulvogt. Der Kampf für und gegen ein eidgenössisches, zentralistisches Primarschulgesetz 1882, Olten 1962

Mösch Peter, Ausschliessung schwieriger SchülerInnen? – Das Bundesgericht setzt Schranken, Rote Revue (Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur) 1/2003, S. 16 ff.

Moser Hans Peter, Redaktionelle Bemerkungen zum Entscheid 119 Ia 178, ZBl 95/1994, S. 38 f. (zit. Moser, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, S. …)

Moser Hans Peter, Redaktionelle Bemerkungen zum Entscheid 114 Ia 129, ZBl 90/1989, S. 31 f. (zit. Moser, Bemerkungen zu BGE 114 Ia 129, S. …)

Müller Arthur, Schule und Schulbenutzer, eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung des aargauischen Rechts, Diss. Zürich, Aarau 1978

Müller Markus, Grenzsituationen in der Verwaltungsrechtspflege. Beschwerdeobjekte zwischen Verfügung und Realakt, ZBl 120/2019, S. 295 ff. (zit. Müller M., Grenzsituationen, S. …)

Müller Markus, Kommentar zu BGE 143 I 336, ZBl 118/2017 (zit. Müller M., Kommentar zu BGE 143 I 336, S. …)

Müller Markus, Das besondere Rechtsverhältnis – Ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Habil., Bern 2003 (zit. Müller M., Das besondere Rechtsverhältnis, S. …)

Müller Max, Die Lehr- und Lernfreiheit. Versuch einer systematisch-historischen Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der französischen, deutschen und schweizerischen Verhältnisse, Diss. Zürich, St. Gallen 1911

Müller Jörg Paul, Bedeutung komplexer (multipolarer) *Grundrechtsverhältnisse*, Jusletter 18. November 2019

Müller Jörg Paul, *Soziale Grundrechte* in der Verfassung?, 2. A., Basel/Frankfurt am Main 1981

Müller Jörg Paul/Schefer Markus, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008

Naas Marcel (Hrsg.), Kompetenzorientierter Unterricht auf der Sekundarstufe I. Erziehungswissenschaftliche und fachdidaktische Perspektiven, Bern 2016 (zit. Bearbeiter, in: Kompetenzorientierter Unterricht, S. …)

Nauck Bernhard, Akkulturation: Theoretische Ansätze und Perspektiven in Psychologie und Soziologie, in: Kalter Frank (Hrsg.), Migration und Integration. Sonderheft 48 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden 2008, S. 108 ff.

Neuenschwander Markus P., Chancengleichheit im Fernunterricht während Corona-Pandemie: Einschätzung von schulischen Akteuren, Schlussbericht zuhanden des Volksschulamtes der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Windisch, Mai 2021

Nicoli Manuela/Mariotta Myrta, Einleitung, in: BFS/EDK (Hrsg.), Bildungsmonitoring Schweiz, PISA 2003: Kompetenzen für die Zukunft. Zweiter nationaler Bericht, Neuchâtel/Bern 2005, S. 9 ff.

Niederbacher Arne/Zimmermann Peter, Grundwissen Sozialisation. Einführung zur Sozialisation im Kindes- und Jugendalter, 4. A., Wiesbaden 2011

Niendorf Mareike/Reitz Sandra, Analyse – Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem. Was zum Abbau von Diskriminierung notwendig ist, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2016 (abrufbar unter ‹https://www.gesis.org/ssoar/home› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018 (zit. Bearbeiter, in: Basler Komm. BGG, Art. … N …)

Niggli Marcel Alexander/Keshelava Tornike, Recht und Wittgenstein VI: Vertikale Normdurchdringung der anderen Art, in: Hotz Sandra/Mathis Klaus (Hrsg.), Recht, Moral und Faktizität. Festschrift für Walter Ott, Zürich/St. Gallen 2008, S. 133 ff.

Noll Anita, Kreuze und Kruzifixe an Oberwalliser Grundschulen. Die Debatte um christliche Symbole aus der Sicht ehemaliger muslimischer Schülerinnen und Schüler, ZFRK 3/2016, S. 83 ff.

Nowak Manfred, The right to education, in: Eide Asbjørn/Krause Catarina/Rosas Allan (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights, 2. A., Dordrecht/Boston/Norwell 2001, S. 245 ff.

Nusser Lena et al., Die Schulschließungen aus Sicht der Eltern, in: Fickermann Detlef/Edelstein Benjamin (Hrsg.), Schule während der Corona-Pandemie. Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld, DDS Beiheft 17/2020, S. 33 ff.

Oeter Stefan, Erstvotum zum Referat von Stephan Breitenmoser – Der Einfluss des internationalen Rechts auf das föderalistische Bildungsrecht der Schweiz, in: Ehrenzeller Kaspar et al. (Hrsg.), Verfassungsbildner – Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller, Zürich/St. Gallen 2020, S. 101 ff.

Oevermann Ulrich, Brauchen wir heute noch eine gesetzliche Schulpflicht und welches wären die Vorzüge ihrer Abschaffung?, Pädagogische Korrespondenz 30/2003, S. 54 ff.

Oggenfuss Chantal/Wolter Stefan C., Monitoring der Digitalisierung der Bildung aus der Sicht der Schülerinnen und Schüler, SKBF Staff Paper 22, Aarau, Mai 2021 (abrufbar unter ‹https://www.pedocs.de› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Pahud de Mortanges René, Zur Geschichte der konfessionellen Ausnahmeartikel im schweizerischen Verfassungsrecht, in: Lappenküper Ulrich/Ritter André/Scheliha Arnulf von (Hrsg.), Europäische Kulturkämpfe und ihre gegenwärtige Bedeutung, Paderborn etc. 2017, S. 51 ff.

Pahud de Mortanges René/Süess Raimund, Muslime und schweizerisches Recht. Ein Ratgeber für Experten und Laien, Zürich/Basel/Genf 2019

Pärli Kurt/Fischer Bettina, Existenzsicherung und Gesundheitsschutz bei Corona durch Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, in: Pärli Kurt/Weber-Fritsch Tabea R. (Hrsg.), Symposium #iuscoronae – Rechtswissenschaft in der Corona-Krise, Basel 2021, S. 5 ff.

Patwari Tarek, Égalité de traitement et examens, Jusletter 17. Oktober 2022

Petitjean Gerald, Die christliche Grundlegung der Schule, Diss., Basel 1972

Plotke Herbert, *Aktuelle Aspekte* der Schulpflicht, ZBl 121/2020, S. 599 ff.

Plotke Herbert, Die Bedeutung des Begriffes *Grundschulunterricht* in Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, ZBl 106/2005, S. 553 ff.

Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern/Stuttgart/Wien 2003 (zit. Plotke, Schulrecht II, S. …)

Plotke Herbert, *Bildung* und Schule in kantonalen Verfassungen, ZSR Beiheft 17/1994, S. 5 ff.

Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, Bern/Stuttgart 1979 (zit. Plotke, Schulrecht I, S. …)

Poscher Ralf/Rux Johannes/Langer Thomas (Hrsg.), Das Recht auf Bildung. Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung, Baden-Baden 2009

Preckel Franzis, Begabtenförderung in der Schule: Integrierte oder separierte Förderung?, Vortrag auf dem Fachforum Ministerien der Karg-Stiftung «Ideen, Initiativen, Ideale. Hochbegabtenförderung in den Bundesländern: Unterschiedliche Wege – ein Ziel» Fulda, Trier 2007 (abrufbar unter ‹https://www.karg-stiftung.de/common/kfp/pdf/projekte/ffm_07_preckel.pdf› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Raidt Tabea, Bildungsreformen nach PISA. Paradigmenwechsel und Wertewandel, Diss. Düsseldorf 2009, Hamburg 2010

Raithel Jürgen/Dollinger Bernd/Hörmann Georg, Einführung Pädagogik. Begriffe – Strömungen – Klassiker – Fachrichtungen, 3. A., Wiesbaden 2009

Rappard William, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948. Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, deutsche Übersetzung von Arnold Lätt, Zürich 1948

Rawls John, A Theory of Justice – Eine Theorie der Gerechtigkeit, deutsche Übersetzung von Hermann Vetter, Frankfurt am Main 1975

Rechsteiner David, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016

Rechsteiner Werner, Die Volksschule im Bundesstaat. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsorganisation der allgemeinbildenden Pflichtschulen in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, Diss., Zürich 1978

Reich Johannes, Besprechung des Bundesgerichturteils 2C_121/2015 betreffend das Verbot des Tragens des islamischen *Kopftuch*s (Hijab) für ein minderjähriges Mädchen an einer öffentlichen Schule, ZBl 117/2016, S. 369 ff.

Reich Johannes, Verhaltensökonomische Revolution im europäischen und nationalen Verwaltungsrecht? Potenziale und Grenzen des «*Nudging*», in: Biaggini Giovanni/Diggelmann Oliver/Kaufmann Christine (Hrsg.), Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer, Zürich 2015, S. 627 ff.

Reich Johannes, «Schutz der *Kinder* und Jugendlichen» als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht. Rechtnatur und Normgehalt von Art. 11 der Bundesverfassung, ZSR 2012 I, S. 363 ff.

Reich Johannes, «*Homeschooling*» zwischen elterlichem Erziehungsrecht, staatlicher Schulpflicht und Kindeswohl. Rechtliche Rahmenbedingungen und soziale Wirklichkeit des elterlich erteilten häuslichen Privatunterrichts in Erfüllung der Schulpflicht, ZBl 113/2012, S. 567 ff.

Reich Johannes, Grundsatz der *Wirtschaftsfreiheit*. Evolution und Dogmatik von Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Diss. Basel 2009, Zürich/St. Gallen 2011

Reich Johannes, Switzerland: *Freedom* of creed and conscience, immigration, and public schools in the postsecular state – compulsory coeducational swimming instruction revisited, International Journal of Constitutional Law 7 (2009), S. 761 ff.

Reinhardt Volker, Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute, 2. A., München 2014

Rhinow René, Die *neue Verfassung* in der Schweiz, in: Böckenförde Ernst Wolfgang et al. (Hrsg.), Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht, Sonderdruck, Bd. 41 (2002), S. 575 ff.

Rhinow René, Die *Bundesverfassung 2000*. Eine Einführung, Basel 2000

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. A., Basel 2016

Rhinow René/Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. A., Basel 2009

Richli Paul, Fragwürdige *Verrechtlichung* im Bildungswesen, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 247 ff.

Richli Paul, *Berufsverbot* für Privatlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?, ZBJV 134/1998, S. 228 ff.

Richli Paul, *Chancengleichheit* im Schul- und Ausbildungssystem als Problem des Staats- und Verwaltungsrechts, ZBl 96/1995, S. 197 ff.

Riemer-Kafka Gabriela, Juristische Handreichung für die Sonderpädagogik, 2. A., Edition Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik, Bern 2019

Rohr Rahel, Der disziplinarische Schulausschluss. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Betrachtungen, Diss. Bern 2009, Zürich/St. Gallen 2010

Rota Andrea/Müller Stefan, Die Entwicklung des Religionsunterrichts im Kanton Waadt, ZFRK 1/2015, S. 27 ff.

Rüssli Markus, Begabtenförderung an öffentlichen Schulen, ZBl 104/2003, S. 352 ff.

Rütsche Bernhard, Rechte von Ungeborenen auf Leben und Integrität. Die Verfassung zwischen Ethik und Rechtspraxis, Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2009

Sahlfeld Konrad, Aspekte der Religionsfreiheit, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2004

Saladin Peter, *Grundrechte* im Wandel. Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, 3. A., Habil. Basel 1969, Bern 1982

Saladin Peter, Das *Recht auf Bildung*, ZSR 1971 I, S. 113 ff.

Saladin Peter/Aubert Martin, Zulassungsbeschränkungen an schweizerischen Hochschulen, ZSR Beiheft 17/1994, S. 153 ff.

Salis Ludwig R. von, Schweizerisches Bundesrecht. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, Bd. 5 (Schluss), 2. A., Bern 1904

Sauerwein Markus/Vieluf Svenja, Der Capability Approach als theoretisch-normative Grundlage für das Monitoring von Bildungsgerechtigkeit, DDS 1/2021, S. 101 ff.

Scandola Pietro, Von der Standesschule zur Staatsschule. Die Entwicklung des Schulwesens in der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1750–1830 am Beispiel der Kantone Bern und Zürich, in: Schmale Wolfgang/Dodde Nan L. (Hrsg.), Revolution des Wissens? Europa und seine Schulen im Zeitalter der Aufklärung (1750–1815). Ein Handbuch zur europäischen Schulgeschichte, Bochum 1991, S. 581 ff.

Schäppi Johann Jakob, Ein Beitrag zur richtigen Lösung der Schweizerischen Hochschulfrage, zugleich eine Beleuchtung des gesammten schweizerischen Unterrichtswesens, seiner Fehler und Mängel, und Mittel zur Abhülfe, Zürich 1889

Schefer Markus, Bericht über die Grundlagen einer Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 17. Juli 2009, erstattet zuhanden des Eidgenössischen Büros für die *Gleichstellung* von Menschen mit Behinderungen (abrufbar unter ‹https://hoerbehindert.ch/fileadmin/images/dienstleistungen/Print/Recht_und_Politik/Grundlagen_Evaluation_Behindertengleichstellungsgesetzes_Markus_Schefer_2009.pdf› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten. Zur *Dogmatik* von Art. 36 BV, Bern 2006

Schefer Markus, Die *Kerngehalte* von Grundrechten. Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Habil., Bern 2001

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014

Schefer Markus/Rüegger Vanessa, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV): ein verfassungsrechtlicher Essay, recht 2015, S. 226 ff.

Schefer Markus/Suter Alexander, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit von Lehrpersonen an öffentlichen Grundschulen – zur Kündigung der öffentlichrechtlichen Anstellung von Herrn Abgottspon an der OS Stalden, Kanton Wallis, Rechtsgutachten vom 14. Januar 2011, Basel (abrufbar unter ‹https://www.infosperber.ch/wp-content/uploads/2012/03/Gutachten-Kruzifix.pdf› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Scheibler Eliane, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mit Fokus auf den Bereich Bildung, SZH 3/2018, S. 6 ff.

Scherwey Johann, Die Schule im alten deutschen Bezirk des Kantons Freiburg. Von den Anfängen bis zum Jahre 1848, Diss., Freiburg 1943

Schindler Benjamin, «…, dass aller Orten in Unsern Landen wohlbestellte Schulen unterhalten werden», ZBl 121/2020, S. 581 ff.

Schlegel Urs Heinrich, Ökonomische Grenzen staatlicher Leistungen. Eine systematische und praktische Analyse, dargestellt am Beispiel des Gesundheitsrechts, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2017

Schlieter Jens, Religiöse Symbole im öffentlichen Raum: Symbolwirkung als kollektive Intentionalität einer Deutungsgemeinschaft, Zeitschrift für Religionswissenschaft 25/2017, S. 196 ff.

Schluss Henning, Die Reformation als Bildungskatastrophe – Luthers Pädagogik zwischen Mangel und Utopie, in: Reformationsgeschichtliche Sozietät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Hrsg.), Spurenlese. Wirkungen der Reformation auf Wissenschaft und Bildung, Universität und Schule, Leipzig 2014, S. 69 ff.

Schmahl Stefanie, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Nomos Handkommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2017 (zit. Schmahl, Art. … N …)

Schneider Wolfgang/Stumpf Eva/Preckel Franzis, Schulische Förderung von Hochbegabten: Ergebnisse nationaler und internationaler Studien, in: dies. (Hrsg.), Hochbegabtenförderung in der Sekundarstufe. Ergebnisse der PULSS-Studie zur Untersuchung der gymnasialen Begabtenklassen in Bayern und Baden-Württemberg, Frankfurt am Main 2014, S. 10 ff.

Schnyder Benno, Die Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Invalidenversicherung, Soziale Sicherheit CHSS 5/2007, S. 255

Schollenberger Johann, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905

Schrittesser Ilse, Begabungsförderung Revisited. Begabungsförderung als Kinderrecht im Kontext von Diversität, Bad Heilbrunn 2019

Schwarzenberger Scarlett, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Kontext der öffentlichen Schule. Rechtliche Leitplanken zu religiöser und weltanschaulicher Identität, Toleranz und Neutralität, Zürich/Basel/Genf 2011

Schweizer Ariane, Reintegration von Schülerinnen und Schülern nach einer Brandverletzung in die Herkunftsschule, Masterarbeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz, Basel 2016

Schweizer Rainer J., Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: Häberle Peter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 48, Tübingen 2000, S. 263 ff.

Schweizer Thomas/Regli Pascal, Faktenblatt 4/2018 «Der zumutbare Schulweg. Das Recht auf Bildung beginnt an der Haustüre», Fussverkehr Schweiz (Hrsg.) (abrufbar unter ‹https://fussverkehr.ch ⇒ Publikationen ⇒ Faktenblätter/Positionspapiere› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Seiler Hansjörg et al. (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, 2. A., Bern 2015 (zit. Bearbeiter, in: Handkomm. BGG, Art. … N …)

Speck Otto, Dilemma Inklusion. Wie Schule allen Kindern gerecht werden kann, München 2019

Stamm Margrit, Die Ungleichheit früher *Bildungschancen*. Herausforderungen für die Zukunft, Dossier 18/3, Bern, Dezember 2018 (abrufbar unter ‹https://www.margritstamm.ch ⇒ Forschung ⇒ Publikationen ⇒ Online Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Stamm Margrit, Zu cool für die Schule? Abbrüche, Ausstiege, *Ausschlüsse* von Kindern und Jugendlichen aus und von der Schule, Dossier 13/2, Bern, Juni 2013 (abrufbar unter ‹https://www.margritstamm.ch ⇒ Forschung ⇒ Publikationen ⇒ Online Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Stamm Margrit, *Hochbegabung* und der Blick auf den Bildungsauftrag des Gymnasiums, Gymnasium Helveticum 4/2007, S. 5 ff.

Stamm Margrit, *Begabtenförderung und soziale Herkunft*. Befunde zu den verborgenen Mechanismen ihrer Interaktion, Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 3/2007, S. 227 ff.

Stamm Margrit, (Hoch-)*Begabungsförderung* macht Schule. Diskussion der Begabungs- und Hochbegabungsförderung in der Schweiz, Beiträge zur Lehrerbildung 2/2002 (20), S. 235 ff.

Stamm Margrit/Viehhauser Martin, Exzellenz und Equity. Neue bildungstheoretische Perspektiven für ein altes Spannungsverhältnis, International Review of Education 4/2009, S. 415 ff.

Stöckli Andreas/Piolino Marina, Religiöse Privatschulen im Spannungsfeld zwischen Privatschulfreiheit und Recht auf ausreichenden Grundschulunterricht, AJP 1/2018, S. 42 ff.

Stofer Judith, Neue Dynamik im Religionsunterricht. Wie die Kantone Religion und Ethik in der Schule thematisieren, TANGRAM 37 6/2016, S. 69 ff.

Stojanov Krassimir, Bildungsgerechtigkeit als *Anerkennungsgerechtigkeit*, in: Dietrich Fabian/Heinrich Martin/Thieme Nina (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit jenseits von Chancengleichheit. Theoretische und empirische Ergänzungen und Alternativen zu «PISA», Wiesbaden 2013, S. 57 ff.

Stojanov Krassimir, Bildungsgerechtigkeit. *Rekonstruktionen* eines umkämpften Begriffs, Wiesbaden 2011

Stojanov Krassimir, Die Kategorie der *Bildungsgerechtigkeit* in der bildungspolitischen Diskussion nach PISA. Eine exemplarische Untersuchung, Zeitschrift für Qualitative Forschung 1–2/2008, S. 209 ff.

Stojanov Krassimir, Bildungsgerechtigkeit als *Freiheitseinschränkung*? Kritische Anmerkungen zum Gebrauch der Gerechtigkeitskategorie in der empirischen Bildungsforschung, Zeitschrift für Pädagogik 54/2008, S. 516 ff.

Studer Hans, Hochdeutsch im Kindergarten. Konzept zur systematischen Förderung des Hochdeutschen in den Kindergärten des Kantons Graubünden, Pädagogische Hochschule Graubünden (Hrsg.), Oktober 2006 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Sutermeister Friedrich, Die Revision des eidgenössischen Fabrikgesetzes, Soziale Rundschau, Neue Wege: Blätter für religiöse Arbeit 4/1910 (Heft 11), S. 351 ff.

Szemerédy Julia, Verfassungsauslegung als methodologisches Grundproblem im Lichte der revidierten Bundesverfassung, in: Gächter Thomas/Bertschi Martin (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung. Analysen und Perspektiven von Assistierenden am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich, Zürich/Basel/Genf 2000, S. 33 ff.

Tanner Jakob, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, 2. A., München 2015

Tappenbeck Christian R./Pahud de Mortanges René, Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule, AJP 11/2007, S. 1413 ff.

Thürer Daniel/Burri Thomas, Zum Sprachenrecht der Schweiz, in: Pan Christoph/Pfeil Beate Sibylle (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Wien 2006, S. 242 ff.

Thurnherr Daniela, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln. Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Habil. Basel 2012, Zürich/St. Gallen 2013

Tomaševski Katarina, Right to Education Primer No. 3. Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable, Göteborg 2001

Tomasik Martin/Helbing Laura/Moser Urs, Educational Gains of In-Person vs. Distance Learning in Primary and Secondary Schools: A Natural Experiment During the COVID-19 Pandemic School Closures in Switzerland, International Journal of Psychology 2020/09/30, S. 566 ff.

Traulsen Christian, Distanzierende Neutralität an Baden-Württembergs Schulen?, RdJB 1/2006, S. 116 ff.

Trechslin Barbara, Vier für die Heilpädagogik wesentliche Aspekte in der Spitalschule vom Kinderspital Zürich: Das personenorientierte, das interaktionistische, das systemtheoretische und das gesellschaftstheoretische Paradigma, Masterarbeit an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich 2011, Saarbrücken 2013

Tröster Monika/Schrader Josef, Alphabetisierung, Grundbildung, Literalität. Begriffe, Konzepte, Perspektiven, in: Löffler Cordula/Korfkamp Jens (Hrsg.), Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener, Münster/New York 2016, S. 42 ff.

Trümpler Ralph, Notrecht – Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss., Zürich 2012

Tsai Tzung-Jen, Die Verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20 a GG, Diss., Berlin 1996

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., Bern 2021

Uebersax Peter, Der Anspruch Behinderter auf ausreichende Grund- und Sonderschulung, in: Riemer-Kafka Gabriela (Hrsg.), Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – Zwischen Sozialversicherung und Sonderpädagogik, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 17 ff.

Verheyde Mieke, Article 28. Right to Education, in: Alen André et al. (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden/Boston 2006

Vischer Eduard, Untersuchungen über Geist und Politik der aargauischen Regeneration, Zeitschrift für schweizerische Geschichte 27/1947 (Heft 2), S. 211 ff.

Vock Miriam/Gronostaj Anna, Umgang mit Heterogenität in Schule und Unterricht, Bonn 2017

Wagner Pfeifer Beatrice, Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, ZBl 99/1998, S. 249 ff.

Wagner-Willi Monika/Zahnd Raphael, Inklusionspädagogik und Lehrplan 21, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete 4/2021, S. 283 ff.

Waldmann Bernhard, Der *Föderalismus* in der Corona-Pandemie, Newsletter des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg 4/2020

Waldmann Bernhard, Besteht eine *Bundeskompetenz* zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, Newsletter des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg 1/2015

Waldmann Bernhard, *Wegkreuze und Gipfelkreuze* im Visier, in: Zufferey Jean-Baptiste et al. (Hrsg.), L'homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi à l'occasion de son 65e anniversaire, Freiburg 2011, S. 591 ff.

Waldmann Bernhard, Das *Diskriminierungsverbot* von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz. Unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits und der Rechtslage in den USA, in Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht andererseits, Habil. Freiburg, Bern 2003

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. Bearbeiter, in: Basler Komm. BV, Art. … N …)

Walther-Müller Peter/Häfeli Kurt, Das Wachstum des sonderpädagogischen Angebots im interkantonalen Vergleich, SZH 7–8/2005, S. 36 ff.

Weber-Dürler Beatrice, Zur neusten *Entwicklung* des Verhältnismässigkeitsprinzips, in: Bovay Benoît/Nguyen Minh Son (Hrsg.), Théorie du droit – Droit administratif – Organisation du territoire, Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, S. 593 ff.

Weber-Dürler Beatrice, *Grundrechtseingriffe*, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 1999, S. 131 ff.

Weber-Dürler Beatrice, *Chancengleichheit* und Rechtsgleichheit, in: Haller Walter et al. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 205 ff.

Weber Khan Christina/Hotz Sandra, Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, Studie zuhanden des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Bern, Dezember 2019 (abrufbar unter ‹https://www.skmr.ch ⇒ Themenbereiche ⇒ Kinder- und Jugendpolitik ⇒ Publikationen› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Wehling Hans-Georg, Konsens à la Beutelsbach? Nachlese zu einem Expertengespräch, in: Widmaier Benedikt/Zorn Peter (Hrsg.), Brauchen wir den Beutelsbacher Konsens? Eine Debatte der politischen Bildung, Bonn 2016, S. 19 ff.

Weinert Franz, Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit, in: ders. (Hrsg.), Leistungsmessungen in Schulen, 3. A., Weinheim/Basel 2014

Weissenrieder Benedikt, Die Schulhoheit. Grundlagen und Ausgestaltungsformen des staatlichen Schulrechts, Diss., Freiburg 1953

Werder Gregori, Religionsfreiheit in der Schule als Interessenkonflikt. Vorschlag einer strukturierten Methode des Interessenausgleichs, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018

Wettstein Alexander, Schwerpunktprogramm Soziale Interaktion in pädagogischen Settings. Detailbeschrieb, Stand: 2019 (abrufbar unter ‹https://www.phbern.ch ⇒ Forschung› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Wicki Hans, Staat, Kirche, Religiosität. Der Kanton Luzern zwischen barocker Tradition und Aufklärung, Luzern/Stuttgart 1990

Wiederkehr René, Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen: Gilt Art. 36 BV auch bei der Einschränkung der Rechtsgleichheit?, AJP 2008, S. 394 ff.

Wiederkehr René/Plüss Kaspar, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts. Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern 2020

Wiederkehr René/Richli Paul, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. I, Bern 2012

Wilson Barbara, La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement. Etude de droit international et de droit suisse, Diss. Lausanne, Basel etc. 1999

Wintsch Sandra, Flüchtlingskinder und Bildung. Rechtliche Aspekte, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2008

Wymann Hans, Ausblick auf eine schulpolitische Wende. Die Oberstufe der Volksschule des Kantons Zürich von 1778–1992, Zürich 1993

Wyss Damian, Sicherheit und Notrecht. Ein Überblick über die Anwendung des Epidemiengesetzes und das konstitutionelle Notrecht des Bundesrats in der COVID-19-Krise und im Allgemeinen, Jusletter 25. Mai 2020

Wyss Martin P., Vom *Umgang* mit dem Transzendenten, in: recht 16/1998, S. 178 ff.

Wyss Martin P., *Glaubens- und Religionsfreiheit* zwischen Integration und Isolation, ZBl 95/1994, S. 385 ff.

Wyttenbach Judith, Grund- und Menschenrechtskonflikte zwischen Eltern, Kind und Staat. Schutzpflichten des Staates gegenüber Kindern und Jugendlichen aus dem internationalen Menschenrechtsschutz in der Bundesverfassung (Art. 11 BV), Neue Literatur zum Recht, Diss. Bern 2005, Basel 2006

Wyttenbach Judith/Kälin Walter, Schulischer Bildungsauftrag und Grund- und Menschenrechte von Angehörigen religiös-kultureller Minderheiten, AJP 3/2005, S. 315 ff.

Ziegler Albert, «Ganzheitliche Förderung» umfasst mehr als nur die Person: Aktiotop- und Soziotopförderung, Zeitschrift Heilpädagogik online 2/2009, S. 6 ff.

Ziegler Karl Rudolf, Die öffentlichrechtliche Stellung der privaten Schulen in der Schweiz, Diss. Zürich, Aarau 1945

Zimmermann Tristan, Le crucifix dans la salle de classe: l'arrêt Comune di Cadro revisité à la lumière de l'affaire Lautsi, AJP 11/2011, S. 1485 ff.

Zobrist Bruno, Zum Umgang mit Heterogenität auf der Sekundarstufe I am Beispiel des Mathematikunterrichts. Eine explorative Studie, Diss. Zürich 2012 (abrufbar unter ‹https://www.zora.uzh.ch› [zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023])

Zweifel Paul, Religiöse Symbole und Kleidervorschriften im Zwielicht: zu BGE 116 Ia 252 und 119 Ia 178, ZBJV 131/1995, S. 594 ff.

Materialienverzeichnis

Akademien der Wissenschaften Schweiz, Zukunft Bildung Schweiz. Anforderungen an das schweizerische Bildungssystem 2030, Bern, September 2009 (zit. Zukunft Bildung Schweiz, S. …)

Amt für Volksschule und Sport des Kantons Graubünden, Merkblatt für die Abrechnung von Transportkosten an die Erziehungsberechtigten für Kinder in Sonderschulkompetenzzentren, Januar 2008 (zit. Amt für Volksschule und Sport GR, Merkblatt Transportkosten, S. …)

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Arbeitsgruppe Wahlen), Schlussbericht, Bern 1973 (zit. Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. …)

Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU), Rapport Nr. 65: Unfälle im, am und auf dem Wasser, Bern 2011 (zit. BFU, Rapport Nr. 65, S. …)

Bildungsdirektion Zürich, Die Schule lebt. 175 Jahre Volksschule Kanton Zürich, Schulblatt des Kantons Zürich 2/2007 (zit. Bildungsdirektion ZH, 175 Jahre Volksschule, S. …)

Bundesamt für Gesundheit (BAG), Richtlinien zur Bekämpfung von Masern und Masernausbrüchen, Bern 2013, Stand: März 2019 (zit. BAG, Richtlinien Masernbekämpfung, S. …)

Bundesamt für Gesundheit (BAG), Merkblatt «Masernelimination: Informationen für die Schulen», Bern, April 2013, Stand: März 2019 (zit. BAG, Merkblatt Maserneliminination, S. …)

Bundesamt für Justiz (BJ), Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, Oktober 2021 (zit. BJ, Umsetzung von Art. 10a BV, S. …)

Bundesamt für Justiz (BJ), Schreiben vom 18. September 1997 an die Verfassungskommission des Nationalrats, Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Auftrag der Kommission vom 16. September 1997, in: Sekretariat der Verfassungskommissionen der Eidgenössischen Räte (Hrsg.), Protokolle der Verfassungskommissionen. CD-ROM, Bern 1998 (zit. BJ, Grundschulunterricht, S. …)

Bundesamt für Justiz (BJ), Totalrevision der Bundesverfassung, Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977, Bern 1980 (zit. Vernehmlassung VE 1977, S. …)

Bundesamt für Justiz (BJ), Totalrevision der Bundesverfassung, Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977, Zusammenfassung sämtlicher Vernehmlassungen, Bern 1980 (zit. Zusammenfassung Vernehmlassung VE 1977, S. …)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Auszug aus dem Anhang zum Protokoll der ersten Sitzung der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der Invalidenversicherung, Bern, Oktober 1955 (zit. BSV, Einführung der Invalidenversicherung, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020–2050, Neuchâtel 2020 (zit. BFS, Szenarien Bevölkerungsentwicklung 2020–2050, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz. Erste Ergebnisse der Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur 2019, Neuchâtel 2020 (zit. BFS, Sprache, Religion und Kultur 2019, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel 2015 (zit. BFS, Szenarien Bevölkerungsentwicklung 2015–2045, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Bildungsmosaik Schweiz. Bildungsindikatoren 2007, Neuchâtel 2007 (zit. BFS, Bildungsindikatoren 2007, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Das schweizerische Bildungssystem im europäischen Vergleich. Ausgewählte Indikatoren, Neuchâtel 2005 (zit. BFS, Bildungssystem im Vergleich, S. …)

Bundesamt für Statistik (BFS), Eidgenössische Volkszählung 1990. Soziale Ungleichheit im Bildungswesen, Bern 1996 (zit. BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. …)

Bundesministerium für Bildung und Forschung, Begabte Kinder finden und fördern. Ein Ratgeber für Eltern, Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Bonn/Berlin 2009 (zit. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ratgeber, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024, BBl 2020 3681 ff. (zit. Botschaft Bildungsförderung II, S. …)

Bundesrat, Möglichkeiten zur Unterstützung von obligatorischen Schulsportlagern. Bericht in Erfüllung des Postulats 18.3053, Campell, vom 1. März 2018, Bern, April 2019 (zit. Bundesrat, Bericht Unterstützung obligatorischer Schulsportlager, S. …)

Bundesrat, Demografische Entwicklung und Auswirkungen auf den gesamten Bildungsbereich. Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3657, WBK NR, vom 17. August 2012, Bern, Januar 2019 (zit. Bundesrat, Bericht demografische Entwicklung, S. …)

Bundesrat, Politische Bildung in der Schweiz – Gesamtschau. Bericht in Erfüllung des Postulats 16.4095, Caroni, vom 15. Dezember 2016, Bern, November 2018 (zit. Bundesrat, Bericht politische Bildung, S. …)

Bundesrat, Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, Bern, Juli 2018 (zit. Bundesrat, BFI-Strategie, Ziff. …)

Bundesrat, Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3672, Aeschi, vom 10. September 2013, Bern, Juni 2017 (zit. Bundesrat, Bericht religiöse Zeichen und Symbole, S. …)

Bundesrat, Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Bern, Februar 2017 (zit. Bundesrat, 4. Bericht RüSNM, S. …)

Bundesrat, Erläuternder Bericht (Vernehmlassungsvorlage) vom 6. Juli 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (zit. Bundesrat, Erläuternder Bericht SpG, S. …)

Bundesrat, Staatskundeunterricht auf Sekundarstufe II. Eine Bilanz. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3751, Aubert, vom 19. September 2013, Bern, Juni 2016 (zit. Bundesrat, Bericht Staatskundeunterricht, S. …)

Bundesrat, Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, Bern, Juni 2016 (zit. Bundesrat, Initialstaatenbericht BRK, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 28. November 2014 zur Volksinitiative «Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule», BBl 2015 713 ff. (zit. Botschaft Schutz vor Sexualisierung, S. …)

Bundesrat, Der Lehrstellenmarkt. Bericht in Erfüllung des Postulats 06.3018, WBK-NR, vom 24. Februar 2006, Bern, November 2014 (zit. Bundesrat, Bericht Lehrstellenmarkt, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014 7991 ff. (zit. Botschaft Änderung AsylG 2014, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration), BBl 2013 2397 ff. (zit. Botschaft AIG, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661 ff. (zit. Botschaft BRK, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 22. Februar 2012 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016, BBl 2012 3099 ff. (zit. Botschaft Bildungsförderung I, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 3. Dezember 2010 zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG), BBl 2011 311 ff. (zit. Botschaft EpG, S. …)

Bundesrat, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445, Schiesser, vom 25. September 2006 und 06.3765, SP-Fraktion, vom 19. Dezember 2006, Bern, März 2010 (zit. Bundesrat, Bericht Integrationspolitik, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 4. Dezember 2009 zur Volksinitiative «jugend + musik», BBl 2010 1 ff. (zit. Botschaft «jugend + musik», S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 11. November 2009 zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport, BBl 2009 8189 ff. (zit. Botschaft SpoFöG, S. …)

Bundesrat, Zweiter und dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), Bern, April 2008 (zit. Bundesrat, 2. und 3. Bericht UNO-Pakt I, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005 6029 ff. (zit. Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA, S. …)

Bundesrat, Stellungnahme vom 17. August 2005 zum Bericht vom 23. Juni 2005 der WBK NR «Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung», BBl 2005 5547 ff. (zit. Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht Bildungsrahmenartikel, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2002 3709 ff. (zit. Botschaft AuG, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291 ff. (zit. Botschaft NFA, S. …)

Bundesrat, 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 1715 ff. (zit. Botschaft BehiG, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG), BBl 2000 5686 ff. (zit. Botschaft BBG, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft VE 1996, S. …)

Bundesrat, Bericht vom 11. September 1996 über die Berufsbildung (Bundesgesetz über die Berufsbildung), BBl 1996 V 586 ff. (zit. Bundesrat, Bericht Berufsbildung, S. …)

Bundesrat, Verfassungsentwurf vom 26. Juni 1995 mit Anmerkungen, Bern 1995 (zit. VE 1995, S. …)

Bundesrat, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf vom 26. Juni 1995, Bern 1995 (zit. Erläuterungen VE 1995, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 29. Juni 1994 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, BBl 1994 V 1 ff. (zit. Botschaft KRK, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 17. Februar 1993 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Herabsetzung des zivilrechtlichen Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalters, Unterhaltspflicht der Eltern), BBl 1993 I 1169 ff. (zit. Botschaft Änderung ZGB 1993, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 30. Januar 1991 betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes, BBl 1991 I 1189 ff. (zit. Botschaft UNO-Pakt I/II, S. …)

Bundesrat, Bericht vom 26. Februar 1986 über das Rechtssetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau», BBl 1986 I 1144 ff. (zit. Bundesrat, Rechtssetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau», S. …)

Bundesrat, Bericht vom 6. November 1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt), BBl 1985 III 1 ff. (zit. Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 5. Juni 1974 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, BBl 1974 II 1 ff. (zit. Botschaft Änderung ZGB 1974, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 19. Januar 1972 über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung (Art. 27, 27bis und 27quater), BBl 1972 I 375 ff. (zit. Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 23. Dezember 1971 über die Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterartikels der Bundesverfassung (Art. 51 und 52), BBl 1972 I 105 ff. (zit. Botschaft Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels, S. …)

Bundesrat, Bericht vom 27. September 1971 über das Volksbegehren für Schulkoordination, BBl 1971 II 1001 ff. (zit. Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 4. Februar 1970 zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, BBl 1970 I 170 ff. (zit. Botschaft Revision IVG, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 17. Dezember 1965 über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald, BBl 1965 III 619 ff. (zit. Botschaft Gewährleistung KV Unterwalden nid dem Wald, S. …)

Bundesrat, Bericht vom 27. November 1959 über das Initiativbegehren des Kantons Basel-Stadt betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1959 II 1294 ff. (zit. Bundesrat, Bericht 1959 Totalrevision, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 3. Juli 1959 über die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Französischsprachige Schule in Bern», BBl 1959 II 29 ff. (zit. Botschaft Stiftung «Französischsprachige Schule in Bern», S. …)

Bundesrat, Sechster Bericht vom 1. Mai 1942 über die aufgrund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, BBl 1942 313 ff. (zit. Bundesrat, 6. Vollmachtenbericht, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 11. Mai 1937 über die Heraufsetzung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben, BBl 1937 I 853 ff. (zit. Botschaft Mindestalter, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 9. Oktober 1934 über die Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen, BBl 1934 III 373 ff. (zit. Botschaft Krisenmassnahmen, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 29. August 1929 zur Revision des Bundesgesetzes betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule, BBl 1929 II 384 ff. (zit. Botschaft Revision Primarschulsubvention, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 10. Dezember 1920 über die Beschlüsse der ersten internationalen Arbeitskonferenz, abgehalten in Washington vom 29. Oktober bis zum 29. November 1919, BBl 1920 V 433 ff. (zit. Botschaft IAK, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 6. Mai 1910 betreffend die Revision des Fabrikgesetzes, BBl 1910 575 ff. (zit. Botschaft Fabrikgesetz, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 11. Dezember 1902 betreffend die Unterstützung der Primarschule durch den Bund, BBl 1902 V 811 ff. (zit. Botschaft Primarschulsubvention 1902, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 18. Juni 1901 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund, BBl 1901 III 729 ff. (zit. Botschaft Primarschulsubvention 1901, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 25. Mai 1988 über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, BBl 1988 II 1333 ff. (zit. Botschaft zweites Massnahmenpaket NFA, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 14. Dezember 1882 betreffend die eidgenössische Abstimmung vom 26. November 1882 über den Bundesbeschluss betreffend die Ausführung des Art. 27 der Bundesverfassung, BBl 1882 IV 632 ff. (zit. Botschaft Abstimmung Schulvogt, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 28. September 1981 über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, BBl 1981 III 737 ff. (zit. Botschaft erste Massnahmen NFA, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 3. Juni 1880 betreffend die Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung, BBl 1880 III 180 ff. (zit. Botschaft Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung, S. …)

Bundesrat, Bericht an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1877, BBl 1878 II 557 ff. (zit. Bundesrat, Bericht Geschäftsführung 1877, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 24. Mai 1875 betreffend die eidgenössische Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Luzerns, BBl 1875 III 271 ff. (zit. Botschaft Gewährleistung KV LU, S. …)

Bundesrat, Regulativ für die Rekrutenprüfungen und die Nachschulen vom 13. April 1875, BBl 1875 II 101 ff. (zit. Bundesrat, Regulativ für die Rekrutenprüfungen, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 20. Mai 1874 betreffend die Abstimmung vom 19. April 1874 über die abgeänderte Bundesverfassung, BBl 1874 I 699 ff. (zit. Botschaft Abstimmung BV 1874, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 4. Juli 1873 betreffend die Revision der Bundesverfassung, BBl 1873 II 963 ff. (zit. Botschaft Revision BV 1873, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 24. Mai 1872 betreffend die Abstimmung vom 12. Mai 1872 über die revidierte Verfassung, BBl 1872 II 358 ff. (zit. Botschaft Abstimmung BV 1872, S. …)

Bundesrat, Botschaft vom 17. Juni 1870 zur Revision der Bundesverfassung, BBl 1870 II 665 ff. (zit. Botschaft Revision BV 1870, S. …)

Bundesversammlung, Amtliches Bulletin, Verhandlungen über die Neugestaltung des Finanzausgleichs, Separatdruck, Bern 2003 (zit. Amtl. Bull. 2003 [Separatdruck] NR, S. …; Amtl. Bull. 2002/03 [Separatdruck] StR, S. …)

Bundesversammlung, Amtliches Bulletin, Nationalrat und Ständerat, Separatdruck zur Reform der Bundesverfassung, Bern 1998 (zit. Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] NR, S. …; Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] StR, S. …)

Bundesversammlung, Protokoll über die Verhandlungen betreffend Revision der Bundesverfassung 1873/1874, Bern 1877 (zit. Prot. 1873/74 NR, S. …; Prot. 1873/74 StR, S. …)

Bundesversammlung, Protokoll über die Verhandlungen der am 18. Juli 1873 mit der Vorberatung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Ständerats, Bern 1873 (zit. Prot. 1873 Kommission StR, S. …)

Bundesversammlung, Protokoll über die Verhandlungen der am 17. Juli 1873 mit der Vorberatung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalrats, Bern 1873 (zit. Prot. 1873 Kommission NR, S. …)

Bundesversammlung, Amtliches Bulletin, Verhandlungen über die Revision der Bundesverfassung, Bern 1871 (zit. Amtl. Bull. 1871 NR, S. …; Amtl. Bull. 1871 StR, S. …)

Center for Learning Sciences (LEARN)/Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), À votre Écoute. L'expérience des enseignants vaudois de l'enseignement à distance COVID_19. Rapport général, Lausanne, Oktober 2020 (zit. LEARN/EPFL, S. …)

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH), Faktenblatt: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Auswirkungen der Klassengrösse, Zürich, Juni 2020 (zit. LCH, Faktenblatt Klassengrösse, S. …)

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH), Positionspapier «Förderung von Begabungspotenzialen als Grundauftrag aller Schulstufen», Zürich, November 2018 (zit. LCH, Förderung von Begabungspotenzialen, S. …)

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH), Schule und Eltern: Gestaltung der Zusammenarbeit. Leitfaden für Schulen, Behörden, Elternorganisationen, Aus- und Weiterbildung Grundlagen, Übersichten und Fallbeispiele, Zürich, August 2017 (zit. LCH, Leitfaden Schule und Eltern, S. …)

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH), Der Berufsauftrag der Lehrerinnen und Lehrer, Zürich 2014 (zit. LCH, Berufsauftrag, S. …)

Deutsche UNESCO-Kommission, Bildungsagenda 2030. Aktionsrahmen für die Umsetzung von Sustainable Development Goal 4 inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildung sowie lebenslanges Lernen für alle, Bonn, Februar 2017 (zit. Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. …)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand «Bring Your Own Device – Aspekte zum Einsatz im schulischen Unterricht», Berlin, Mai 2018 (zit. Deutscher Bundestag, Bring Your Own Device, S. …)

Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK), Lehrplan 21 – Gesamtausgabe, Bereinigte Fassung, Luzern, Februar 2016 (zit. D-EDK, Lehrplan 21, S. …)

Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern, Weisung und Empfehlung «Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts» vom 27. Juni 2018 (zit. Dienststelle Volksschulbildung LU, Unentgeltlichkeit, S. …)

Dudenredaktion (Hrsg.), Duden – Das Bedeutungswörterbuch, Bd. 10, 5. A., Berlin 2018 (zit. Duden, S. …)

Ecoplan AG, Vernehmlassung zur Interkantonalen Spitalschulvereinbarung (ISV). Im Auftrag der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) erstellter Vernehmlassungsbericht vom 30. März 2022 (zit. Vernehmlassungsbericht ISV, S. …)

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Breitensportkonzept Bund, Entwurf vom 8. Mai 2015 (zit. Entwurf Breitensportkonzept Bund, S. …)

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)/Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Chancen optimal nutzen. Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, Bern, Mai 2015 (zit. WBF/EDK, Erklärung 2015, S. …)

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bericht «Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015», Bern, März 2013 (zit. EFV, Effizienzgewinne NFA, S. …)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Erläuternder Bericht. Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, Bern, August 2015 (zit. EJPD, Bericht BüV, S. …)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Reform der Bundesverfassung, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern 1996 (zit. Vernehmlassung VE 1995, S. …)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Modellstudie «So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen» vom 6. November 1985 (zit. Modellstudie 1985, S. …)

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), Positionspapier: Gleichstellung der Geschlechter und kulturelle/religiöse Praktiken, Frauenrechte – Kultur – Religion, Frauenfragen 1/2.2010 (zit. EKF, Positionspapier, S. …)

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen? Beispiel einer gegen eine Minderheit gerichteten Debatte, Stellungnahme, Bern, Juni 2011 (zit. EKR, Kopftuchverbot, S. …)

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Getrennte Klassen? Ein Dossier zu den politischen Forderungen nach Segregation fremdsprachiger Kinder in der Schule, Bern, Januar 1999 (zit. EKR, Segregation fremdsprachiger Kinder, S. …)

Eidgenössisches Statistisches Amt, Pädagogische Rekrutenprüfungen 1960. Was liest der junge Schweizer?, Beiträge zur schweizerischen Statistik 33/1962 (zit. Eidgenössisches Statistisches Amt, Pädagogische Rekrutenprüfungen 1960, S. …)

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Merkblatt NL 1/2007 über die Bewertung der Naturalbezüge und der privaten Unkostenanteile von Geschäftsinhabern in der Land- und Forstwirtschaft, Version vom 1. November 2021 (zit. ESTV, Merkblatt NL 1/2007)

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Merkblatt N 2/2007 über die Bewertung von Verpflegung und Unterkunft von Unselbstständigerwerbenden, Version vom 1. November 2021 (zit. ESTV, Merkblatt N 2/2007)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Stundentafeln der Volksschule: Primarstufe und Sekundarstufe I Schuljahr 2022-2023, Stand: September 2022 (zit. EDK, Stundentafeln Schuljahr 2022-2023, Blätter …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV). Erläuterungen zum Vereinbarungsentwurf für die Vernehmlassung vom 15. Juni bis 15. Dezember 2021, Bern 2021 (zit. EDK, Spitalschulvereinbarung, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Bilanz 2019 – Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, Bern, Juni 2019 (zit. EDK, Bilanz 2019, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Faktenblatt «Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule» vom 3. Oktober 2018 (zit. EDK, Faktenblatt Fremdsprachenunterricht, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Bilanz 2015 – Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, Bern, Juni 2015 (zit. EDK, Bilanz 2015, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV). Instrument des Sonderpädagogik-Konkordats als Entscheidungsgrundlage für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen, Handreichung, Bern 2014 (zit. EDK, Standardisiertes Abklärungsverfahren, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Informationszentrum IDES, Sprache im Kindergarten in den deutsch- und mehrsprachigen Kantonen, Stand: August 2013 (zit. EDK, Sprache im Kindergarten, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Kommentar – Entstehungsgeschichte und Ausblick – Instrumente, Bern 2011 (zit. EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung, Kap. 2 des Schweizer Beitrags für die Datenbank «Eurybase – The database on education systems in europe», Stand: November 2007 (zit. EDK, Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik, Bern, Oktober 2007 (zit. EDK, Terminologie Sonderpädagogik, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007, Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen, Bern 2007 (zit. EDK, Komm. SPK, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Ein gesamtschweizerischer Rahmen für den sonderpädagogischen Bereich. Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich. Bericht zur Vernehmlassung, Bern 2006 (zit. EDK, Vernehmlassungsbericht SPK, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Koordinationsgruppe «Schulanfang», Stand der Entwicklung hinsichtlich Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder, Bern, Juni 2004 (zit. EDK-Koordinationsgruppe «Schulanfang», S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder vom 24. Oktober 1991 (zit. EDK, Schulung fremdsprachiger Kinder 1991, S. …)

Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1985 (zit. EDK, Schulung fremdsprachiger Kinder 1985, S. …)

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Weisungen über mehrtägige besondere Veranstaltungen und Veranstaltungen zur Berufswahlvorbereitung vom 20. November 1996 in der Fassung vom 15. August 2001 (zit. Erziehungsrat SG, Weisungen Veranstaltungen, S. …)

Expertengruppe Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 10 Thesen für eine bessere Bildungspolitik, Berlin 2020 (zit. Expertengruppe Bildung KAS, S. …)

Expertengruppe zur Politischen Bildung auf Sekundarstufe II, Thesen erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Bern, Oktober 2019 (zit. Expertengruppe Politische Bildung SBFI, Blatt …)

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, Bern 1977 (zit. Expertenbericht 1977, S. …)

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern 1977 (zit. VE 1977, S. …)

Fussverkehr Schweiz, SICHER ANKOMMEN! Kinder auf dem Schulweg: Informationen und Tipps, St. Gallen 2016 (zit. Fussverkehr Schweiz, Schulweg, S. …)

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK NR), Bericht vom 15. September 2006 «Parlamentarische Initiative Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften», BBl 2006 8977 ff. (zit. WBK NR, Bericht SpG, S. …)

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK NR), Bericht vom 23. Juni 2005 «Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung», BBl 2005 5479 ff. (zit. WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. …)

Nationalrat (NR), Protokoll über die Verhandlungen betreffend Revision der Bundesverfassung 1871/72, Bern 1873 (zit. Prot. 1871/72 NR, S. …)

Netzwerk Begabungsförderung, Erfordernisse und Perspektiven für wirksame Begabungsförderung. Ein Positionspapier mit Reflexionscharakter, Aarau 2013 mit Aktualisierungen vom September 2017 (zit. Netzwerk Begabungsförderung, Positionspapier, S. …)

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), United Nations Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, Genf 2007 (zit. OHCHR, Handbook for Parliamentarians, S. …)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), World Declaration on Education for All (1990), Adopted by the World Conference on Education for All, Jomtien, Thailand, 5.–9. März 1990 (zit. World Declaration on Education for All [1990], Art. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School?, PISA in Focus No. 1, Paris, Februar 2011 (zit. OECD, Pre-Primary Education, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), The Definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary, Paris 2005 (zit. OECD, Key Competencies, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), School Factors Related to Quality an Equity. Results from PISA 2000, Paris 2005 (zit. OECD, Results from PISA 2000, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Where Immigrant Students Succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA, Paris 2003 (zit. OECD, Immigrant Students, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Education at a Glance. OECD Indicators, Paris 2003 (zit. OECD, Education at a Glance 2003, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Messages from PISA 2000, Paris 2004 (zit. OECD, Messages from PISA 2000, S. …)

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Education at a Glance. OECD Indicators, Paris 2000 (zit. OECD, Education at a Glance 2000, S. …)

Ostschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK-Ost), Projektschlussbericht 2010. Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe im Rahmen der EDK-Ost und Partnerkantone, Juni 2010 (zit. EDK-Ost, Projektschlussbericht 2010, S. …)

Pro Juventute Schweiz, Corona-Report – Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Kinder, Jugendliche und ihre Familien in der Schweiz, Februar 2021 (zit. Pro Juventute, Corona-Report, S. …)

Regierungsrat des Kantons Aargau, Antwort vom 2. Mai 2018 auf die Interpellation Titus Meier, FDP, Brugg, vom 6. März 2018 betreffend Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils 2C_206/2016 auf Schulreisen, Exkursionen, Projektwochen und Lager (zit. Regierungsrat AG, Schulreisen und Lager, S. …)

Regierungsrat des Kantons Zug, Antwort vom 19. Juni 2018 auf die Interpellation von Anna Bieri und Laura Dittli betreffend Zukunft von Schulreisen, Klassenlager und Exkursionen an den gemeindlichen und kantonalen Schulen, Vorlage Nr. 2848.1 – 15733 (zit. Regierungsrat ZG, Schulreisen und Lager, S. …)

Regierungsrat des Kantons Zürich, Antwort auf die von Marc Bourgeois, Anita Borer und Kathrin Wydler am 17. September 2018 eingereichte Interpellation 955 «Politische Neutralität der Volksschule», Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 3. Oktober 2018, KR-Nr. 290/2018 (zit. Regierungsrat ZH, politische Neutralität der Volksschule, S. …)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Bildungsberichte Schweiz *Jahr*, Aarau (zit. SKBF, Bildungsbericht *Jahr*, S. …)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Trendbericht Nr. 11. Begabungsförderung – kein Tabu mehr. Bilanz und Perspektiven, Aarau 2007 (zit. SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. …)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Trendbericht Nr. 10. Unterwegs zur geschlechtergerechten Schule, Aarau 2006 (zit. SKBF, Trendbericht Nr. 10, S. …)

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Trendbericht Nr. 2. Begabungsförderung in der Volksschule – Umgang mit Heterogenität, Aarau 1999 (zit. SKBF, Trendbericht Nr. 2, S. …)

Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR), politische Analyse zum Thema «Soziale Selektivität», Bern, März 2018 (zit. SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. …)

Sekretariat der Verfassungskommissionen der Eidgenössischen Räte (Hrsg.), Protokolle der Verfassungskommissionen. CD-ROM, Bern 1998 (zit. Verfassungskommission NR [Subkommission Nr. …], Sitzung vom …, S. …; Verfassungskommission StR [Subkommission Nr. …], Sitzung vom …, S. …)

Staatssekretariat für Migration (SEM), Weisungen und Erläuterungen. I. Ausländerbereich (Weisungen AIG), Bern, Oktober 2013, Stand: 1. Juli 2022 (zit. SEM, Weisungen AIG, Ziff. …)

Staatssekretariat für Migration (SEM), Aufnahme und Integration von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen 2013–2015. Zwischenbericht Pilotprojekt Resettlement, Bern, Dezember 2016 (zit. SEM, Zwischenbericht Resettlement, S. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Statement on the coronavirus disease COVID-19 pandemic and economic, social and cultural rights, 17. April 2020, E/C.12/2020/1 (zit. CESCR, Statement COVID-19, Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Abschliessende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz, 18. November 2019, E/C.12/CHE/CO/4 (zit. CESCR, Bemerkungen 4. Bericht der Schweiz, Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Statement «An Evaluation of the Obligation to take Steps to the Maximum of available Resources under an optional Protocol to the Covenant Statement», 21. September 2007, E/C.12/2007/1 (zit. CESCR, Statement to Article 2 [1], Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant), 8. Dezember 1999, E/C.12/1999/10 (zit. CESCR, General Comment No. 13, Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant, 3. Dezember 1998, E/C.12/1998/24 (zit. CESCR, General Comment No. 9, Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 5: Persons with Disabilities, 9. Dezember 1994, E/1995/22 (zit. CESCR, General Comment No. 5, Ziff. …)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant), 14. Dezember 1990, E/1991/23 (zit. CESCR, General Comment No. 3, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of the Children (CRC), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, 22. Oktober 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6 (zit. CRC, Concluding observations/Switzerland 2021, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of the Children (CRC), General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3, Para. 1), 29. Mai 2013, CRC/C/GC/14 (zit. CRC, General Comment No. 14, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of the Children (CRC), General Comment No. 1 on Article 29 (1): The aims of education, 17. April 2001, CRC/GC/2001/1 (zit. CRC, General Comment No. 1, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Concluding observations on the initial report of Switzerland, 13. April 2022, CRPD/C/CHE/CO/1 (zit. CRPD, Concluding observations/Switzerland 2022, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Comment No. 4: Article 24: Right to inclusive education, 2. September 2016, CRPD/C/GC/4 (zit. CRPD, General Comment No. 4, Ziff. …)

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Concluding observations on the initial report of Germany, 13. Mai 2015, CRPD/C/DEU/CO/1 (zit. CRPD, Concluding observations/Germany 2015, Ziff. …)

UN General Assembly (UNGA), Report of the Working Group to the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, 27. Januar 2004, A/AC.265/2004/WG.1 (zit. UNGA, Report of the Working Group, Annex …, Art. …)

UN Human Rights Council (HRC), Right to education: impact of the coronavirus disease crisis on the right to education – Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, 30. Juni 2020, A/HRC/44/39 (zit. HRC, coronavirus disease crisis, Ziff. …)

UN Human Rights Council (HRC), Report of the Independent Expert on minority issues, Rita Izsák, 31. Dezember 2012, A/HRC/22/49 (zit. HRC, minority issues, Ziff. …)

UN Human Rights Council (HRC), Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz, Addendum Mission to Germany (13-21 February 2006), 9. März 2007, A/HRC/4/29/Add.3 (zit. HRC, Report on the right to education/Germany, Ziff. …)

UN Human Rights Council (HRC), The right to education of persons with disabilities – Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz, 19. Februar 2007, A/HRC/4/29 (zit. HRC, The right to education of persons with disabilities, Ziff. …)

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Richtlinien «Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for all», Paris 2005 (zit. UNESCO, Guidelines for Inclusion, S. …)

Vereinigung der Kantonsärztinnen und -ärzte der Schweiz (VKS), Empfehlungen für den (vor)schulischen Ausschluss bei übertragbaren Krankheiten und Parasitosen, Bern, Mai 2020 (zit. VKS, Schulausschluss, S. …)

Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte, Presserohstoff zur Pressekonferenz vom 28. November 1997 (zit. Verfassungskommissionen, Presserohstoff, S. …)

Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte, Verfassungsentwürfe der nationalrätlichen Kommission vom 21. November 1997 und der ständerätlichen Kommission vom 27. November 1997, BBl 1998 I 439 ff. (zit. Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. …)

Verzeichnis der Rechtsquellen

Völkerrecht:

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (Behindertenrechtskonvention; SR 0.109)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108)
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention; SR 0.142.30)
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (SR 0.104)
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention; SR 0.107)
RüSNM	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (SR 0.441.1)
Sprachencharta	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (SR 0.441.2)
UNO-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR 0.120)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (Sozialpakt; SR 0.103.1)

Bundesrecht:

aBV [1848]	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (in Kraft bis zum 28. Mai 1874)
aBV [1874]	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (in Kraft bis zum 31. Dezember 1999)
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz; SR 142.20)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
BBG	Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz; SR 412.10)

BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz; SR 141.0)
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung; SR 141.01)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
COVID-19-Verordnung 2	Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 13. März 2020 (AS 2020 773; ersetzt durch die Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 19. Juni 2020 [SR 818.101.24]).
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz; SR 818.101)
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (SR 831.201)
KJFG	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 30. September 2011 (Kinder- und Jugendförderungsgesetz; SR 446.1)
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz; SR 441.1)
SpoFöG	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011 (SR 415.0).
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018 (SR 142.205)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)

WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (SR 419.1)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Interkantonales Recht:	
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (Rechtssammlung der EDK 1.2)
Schulkonkordat	Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Rechtssammlung der EDK 1.1)
SPK	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat; Rechtssammlung der EDK 1.3)
Kantonales Recht:	
ABSP OW	Ausführungsbestimmungen über die Sonderpädagogik in den Bereichen Sonderschulung und Förderangebote (des Kantons Obwalden) vom 30. November 2010 (GDB 410.132)
BiG BL	Bildungsgesetz (des Kantons Basel-Landschaft) vom 6. Juni 2002 (SGS/BL 640)
BiG GL	Bildungsgesetz (des Kantons Glarus) vom 6. Mai 2001 (GS/GL IV B/1/3)
BiG OW	Bildungsgesetz (des Kantons Obwalden) vom 16. März 2006 (GDB 410.1)
BiV OW	Bildungsverordnung (des Kantons Obwalden) vom 16. März 2006 (GDB 410.11)
BVSV BE	Verordnung über das besondere Volksschulangebot (des Kantons Bern) vom 10. November 2021 (BSG 432.282)
FörderV AG	Verordnung über die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen schulischen Bedürfnissen (des Kantons Aargau) vom 28. Juni 2000 (SAR 421.331)
FörderV SO	Verordnung über die Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher (des Kantons Solothurn) vom 7. Mai 1991 (BGS/SO 413.671)
GBM TG	Gesetz über die Berufsbildung und die Mittelschulen (des Kantons Thurgau) vom 29. August 2007 (RB/TG 413.11)
GOS VS	Gesetz über die Orientierungsschule (des Kantons Wallis) vom 10. September 2009 (SGS/VS 411.2)
GPS VS	Gesetz über die Primarschule (des Kantons Wallis) vom 15. November 2013 (SGS/VS 411.0)

GSS VS	Gesetz über die Sonderschulung (des Kantons Wallis) vom 12. Mai 2016 (SGS/VS 411.3)
GUW VS	Gesetz über das öffentliche Unterrichtswesen (des Kantons Wallis) vom 4. Juli 1962 (SGS/VS 400.1)
GymBG LU	Gesetz über die Gymnasialbildung (des Kantons Luzern) vom 12. Februar 2001 (SRL 501)
KostenübernahmeR VS	Reglement betreffend die Übernahme von Kosten für Schulmaterial und kulturelle und sportliche Aktivitäten in Zusammenhang mit der obligatorischen Schule (des Kantons Wallis) vom 17. April 2019 (SGS/VS 400.101)
KV AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SR 131.227)
KV AI	Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden vom 24. November 1872 (SR 131.224.2)
KV AR	Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (SR 131.224.1)
KV BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
KV BL	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2)
KV BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1)
KV FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219)
KV GE	Verfassung des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SR 131.234)
KV GL	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (SR 131.217)
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (SR 131.226)
KV JU	Verfassung des Kantons Jura vom 20. März 1977 (SR 131.235)
KV LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SR 131.213)
KV NE	Verfassung des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 (SR 131.233)
KV NW	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (SR 131.216.2)
KV OW	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (SR 131.216.1)

KV SG	Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225)
KV SH	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223)
KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)
KV SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SR 131.215)
KV TG	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228)
KV TI	Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997 (SR 131.229)
KV UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (SR 131.214)
KV VD	Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SR 131.231)
KV VS	Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SR 131.232)
KV ZG	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218)
KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)
LEO VD	Loi sur l'enseignement obligatoire (des Kantons Waadt) du 7 juin 2011 (BLV 400.02)
LEPr VD	Loi sur l'enseignement privé (des Kantons Waadt) du 12 juin 1984 (BLV 400.455)
LIP GE	Loi sur l'instruction publique (des Kantons Genf) du 17 septembre 2015 (rs/GE C 1 10)
LOS NE	Loi sur l'organisation scolaire (des Kantons Neuenburg) du 28 mars 1984 (RSN 410.10)
LPS TI	Legge sulla pedagogia speciale (des Kantons Tessin) del 15 dicembre 2011 (RL 413.100)
LPS VD	Loi sur la pédagogie spécialisée (des Kantons Waadt) du 1 septembre 2015 (BLV 417.31)
LS JU	Loi sur l'école obligatoire (des Kantons Jura) du 20 décembre 1990 (RSJU 410.111)
LSc TI	Legge della scuola (des Kantons Tessin) del 1 febbraio 1990 (RL 400.100)
LSIE TI	Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare della scuola (des Kantons Tessin) del 7 febbraio 1996 (RL 411.100)

LSKB SchG AI	Landesschulkommissionsbeschluss zum Schulgesetz (des Kantons Appenzell Innerrhoden) vom 18. Mai 2005 (GS/AI 411.012)
LSM TI	Legge sulla scuola media (des Kantons Tessin) del 21 ottobre 1974 (RL 412.100)
MHG AR	Gesetz über die Mittel- und Hochschulen (des Kantons Appenzell Ausserrhoden) vom 24. März 2014 (bGS 413.1)
MiSG BE	Mittelschulgesetz (des Kantons Bern) vom 27. März 2007 (BSG/BE 433.12)
MSG FR	Mittelschulgesetz (des Kantons Freiburg) vom 11. Dezember 2018 (SGF 412.0.1)
MSG NW	Mittelschulgesetz (des Kantons Nidwalden) vom 7. Februar 2007 (NG 314.1)
MSG SG	Mittelschulgesetz (des Kantons St. Gallen) vom 12. Juni 1980 (sGS 215.1)
MSG SO	Mittelschulgesetz (des Kantons Solothurn) vom 29. Juni 2005 (BGS/SO 414.11)
MSG SZ	Mittelschulgesetz (des Kantons Schwyz) vom 20. Mai 2009 (SRSZ 623.110)
MSG ZH	Mittelschulgesetz (des Kantons Zürich) vom 13. Juni 1999 (LS 413.21)
OS JU	Ordonnance scolaire (des Kantons Jura) du 29 juin 1993 (RSJU 410.111)
RCO GE	Règlement du cycle d'orientation (des Kantons Genf) du 9 juin 2010 (rs/GE C 1 10.26)
REP GE	Règlement de l'enseignement primaire (des Kantons Genf) du 7 juillet 1993 (rs/GE C 1 10.21)
REST GE	Règlement de l'enseignement secondaire II et tertiaire B (des Kantons Genf) du 29 juin 2016 (rs/GE C 1 10.31)
RLEO VD	Règlement d'application de la loi sur l'enseignement obligatoire (des Kantons Waadt) du 2 juillet 2012 (BLV 400.02.1)
RPSpéc GE	Règlement sur la pédagogie spécialisée (des Kantons Genf) du 23 juin 2021 (rs/GE C 1 12.05)
SchG AI	Schulgesetz (des Kantons Appenzell Innerrhoden) vom 25. April 2004 (GS/AI 411.000)
SchG AR	Schulgesetz (des Kantons Appenzell Ausserrhoden) vom 24. September 2000 (bGS 411.0)
SchG FR	Schulgesetz (des Kantons Freiburg) vom 9. September 2014 (SGF 411.0.1)

SchG UR	Schulgesetz (des Kantons Uri) vom 2. März 1997 (RB/UR 10.1111)
SchR FR	Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (des Kantons Freiburg) vom 19. April 2016 (SGF 411.0.11)
Schuldekret SH	Schuldekret (des Kantons Schaffhausen) vom 27. April 1981 (SHR 410.110)
SchulG AG	Schulgesetz (des Kantons Aargau) vom 17. März 1981 (SAR 401.100)
SchulG BS	Schulgesetz (des Kantons Basel-Stadt) vom 4. April 1929 (SG 410.100)
SchulG GR	Schulgesetz (des Kantons Graubünden) vom 21. März 2012 (BR 421.000)
SchulG SH	Schulgesetz (des Kantons Schaffhausen) vom 27. April 1981 (SHR 410.100)
SchulG ZG	Schulgesetz (des Kantons Zug) vom 27. September 1990 (BGS/ZG 412.11)
SchulR ZG	Reglement zum Schulgesetz (des Kantons Zug) vom 10. Juni 1992 (BGS/ZG 412.112)
SchulV GR	Schulverordnung (des Kantons Graubünden) vom 25. September 2012 (BR 421.010)
SchulV ZG	Verordnung zum Schulgesetz (des Kantons Zug) vom 7. Juli 1992 (BGS/ZG 412.111)
SchV AI	Schulverordnung (des Kantons Appenzell Innerrhoden) vom 21. Juni 2004 (GS/AI 411.010)
SchV UR	Schulverordnung (des Kantons Uri) vom 22. April 1998 (RB/UR 10.1115)
SonderschulV LU	Verordnung über die Sonderschulung (des Kantons Luzern) vom 11. Dezember 2007 (SRL 409)
SonderschulV TG	Verordnung über die Sonderschulung, Heilpädagogische Früherziehung, Spitalschulung und spezielle Unterstützungsangebote (des Kantons Thurgau) vom 28. September 2010 (RB/TG 411.411)
SPG FR	Gesetz über die Sonderpädagogik (des Kantons Freiburg) vom 11. Oktober 2017 (SGF 411.5.1)
SPSSV BS	Sonderpädagogik- und Spitalschulverordnung (des Kantons Basel-Stadt) vom 21. Dezember 2010 (SG 412.750)
UnterrichtsG ZH (1859)	Gesetz über die Organisation des gesammten Unterrichtswesens im Canton Zürich vom 23. Dezember 1959 (Staatsarchiv ZH OS 12 S. 243 ff.)

UnterrichtsG ZH (1832)	Gesetz über die Organisation des gesammten Unterrichtswesens im Canton Zürich vom 8. September 1832 (Staatsarchiv ZH OS 2 S. 313 ff.)
VBG LU	Gesetz über die Volksschulbildung (des Kantons Luzern) vom 22. März 1999 (SRL 400a)
VBV LU	Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (des Kantons Luzern) vom 16. Dezember 2008 (SRL 405)
VG TG	Gesetz über die Volksschule (des Kantons Thurgau) vom 29. August 2007 (RB/TG 411.11)
VMR BE	Verordnung über die einfachen sonderpädagogischen und unterstützenden Massnahmen im Regelschulangebot (des Kantons Bern) vom 19. September 2007 (BSG 432.271.1)
Vo Förderangebote AR	Verordnung zu den Förderangeboten in den Gemeinden (des Kantons Appenzell Ausserrhoden) vom 8. April 2003 (bGS 411.12)
Vo Förderangebote LU	Verordnung über die Förderangebote der Volksschule (des Kantons Luzern) vom 12. April 2011 (SRL 406)
Vo KG/PS BL	Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule (des Kantons Basel-Landschaft) vom 13. Mai 2003 (SGS/BL 641.11)
Vo SoPä BL	Verordnung über die Spezielle Förderung, die Sonderschulung und die heilpädagogische Früherziehung (des Kantons Basel-Landschaft) vom 22. Juni 2021 (SGS/BL 640.71)
VRG GR	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons Graubünden) vom 31. August 2006 (BR 370.100)
VRG LU	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons Luzern) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40)
VRG SH	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (des Kantons Schaffhausen) vom 20. September 1971 (SHR 172.200)
VRG ZG	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (des Kantons Zug) vom 1. April 1976 (BGS/ZG 162.1)
VRG ZH	Verwaltungsrechtspflegegesetz (des Kantons Zürich) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
VRP SG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons St. Gallen) vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1)
VRP SZ	Verwaltungsrechtspflegegesetz (des Kantons Schwyz) vom 6. Juni 1974 (SRSZ 234.110)
VRPG AG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons Aargau) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)

VRPG BS	Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtpflege (des Kantons Basel-Stadt) vom 14. Juni 1928 (SG 270.100)
VRPG BE	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons Bern) vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21)
VSchV OW	Volksschulverordnung (des Kantons Obwalden) vom 16. März 2006 (GDB 412.11)
VSG BE	Volksschulgesetz (des Kantons Bern) vom 19. März 1992 (BSG 432.210)
VSG NW	Volksschulgesetz (des Kantons Nidwalden) vom 17. April 2002 (NG 312.1)
VSG SG	Volksschulgesetz (des Kantons St. Gallen) vom 13. Januar 1983 (sGS 213.1)
VSG SO	Volksschulgesetz (des Kantons Solothurn) vom 14. September 1969 (BGS/SO 413.111)
VSG SZ	Volksschulgesetz (des Kantons Schwyz) vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210)
VSG ZH	Volksschulgesetz (des Kantons Zürich) vom 7. Februar 2005 (LS 412.100)
VSM ZH	Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (des Kantons Zürich) vom 11. Juli 2007 (LS 412.103)
VSV AG	Verordnung über die Volksschule (des Kantons Aargau) vom 27. Juni 2012 (SAR 421.313)
VSV BE	Verordnung über die Volksschule (des Kantons Bern) vom 10. Januar 2013 (BSG 432.211.1)
VSV GL	Verordnung über die Volksschule (des Kantons Glarus) vom 23. Dezember 2009 (GS/GL IV B/31/1)
VSV NW	Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Volksschule (des Kantons Nidwalden) vom 1. Juli 2003 (NG 312.11)
VSV SO	Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (des Kantons Solothurn) vom 5. Mai 1970 (BGS/ SO 413.121.1)
VSV SZ	Volksschulverordnung (des Kantons Schwyz) vom 14. Juni 2006 (SRSZ 611.211)
VSV TG	Volksschulverordnung (des Kantons Thurgau) vom 11. Dezember 2007 (RB/TG 411.111)
VSV ZH	Volksschulverordnung (des Kantons Zürich) vom 28. Juni 2006 (LS 412.101)
VSVV GL	Verordnung über den Vollzug der Gesetzgebung zur Volksschule (des Kantons Glarus) vom 9. Februar 2010 (GS/GL IV B/31/2)

VVRG VS	Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (des Kantons Wallis) vom 6. Oktober 1976 (SGS/VS 172.6)
VVU SG	Verordnung über den Volksschulunterricht (des Kantons St. Gallen) vom 11. Juni 1996 (sGS 213.12)

Einleitung

I. Ausgangslage

«Es wird am heutigen Tage Niemand bezweifeln, daß dieser Theil der staatlichen Aufgabe in Republiken geradezu die höchste, die eingreifendste und bedeutsamste Wirksamkeit des Staates bezeichnet.»[1]

Diese im Dezember 1873 vom Berichterstatter der im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung von 1848 eingesetzten ständerätlichen Revisionskommission gemachte Aussage bezieht sich nicht etwa auf die Aufgabe des Staats, die äussere und innere Sicherheit zu gewährleisten, sondern auf den von staatlicher Seite zu garantierenden «Volks- bzw. Primarunterricht». Die staatspolitischen Motive, die dazu führten, dass sich der Verfassungsgeber von 1874 dieser Thematik an- und letztlich mit Art. 27 aBV [1874] erstmals eine Bestimmung hierzu in die Bundesverfassung aufnahm, mögen heute teilweise an Aktualität eingebüsst haben; das Interesse des Staats an der (Aus-)Bildung generell und besonders an der in der Kindheit genossenen ist allerdings ungebrochen. Dementsprechend stellt etwa die «Sicherstellung einer hochwertigen Bildung für jedermann» eines der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung dar (SDG 4), die Eingang in die Agenda 2030 der UNESCO fanden, dem ab 2016 geltenden Rahmen für die nationalen und internationalen Bemühungen zur gemeinsamen Lösung der grössten globalen Herausforderungen unserer Zeit.[2] Ein Schritt, der damit begründet wird, dass nichts eine stärkere Kraft zur Veränderung besitze als Bildung bzw. sich ohne Bildung die weiteren Ziele in der Agenda 2030 (z.B. die Beendigung von Armut und Hunger, die Bekämpfung von Ungleichheiten, die Förderung von Wohlstand oder die Stärkung der Selbstbestimmung) gar nicht umsetzen liessen.[3] Auf nationaler Ebene ist entsprechend zu beobachten, dass die Bildungsanstrengungen im Verlauf der letzten Jahrzehnte merklich intensiviert wurden und im Bereich des Unterrichts auf den unteren Bildungsstufen namentlich die Schulpflicht immer weiter ausgedehnt wurde.[4] 1

---

1 Prot. 1873/74 StR, S. 317; s. auch Loretan, S. 34 f.

2 Vgl. dazu ‹https://www.eda.admin.ch ⇒ Agenda 2030 und SDGs ⇒ 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung› (zuletzt besucht am 21. Januar 2023); ferner ‹https://en.unesco.org/gem-report/sdg-goal-4› (zuletzt besucht am 21. Januar 2023).

3 Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. 5 f.; zur Bedeutung der Bildung u.a. auch General Comment No. 13, Ziff. 1, und SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. 52.

4 Vgl. Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 599 ff.

2 Mit der COVID-19-Pandemie[5] rückte die Thematik nun im Frühjahr 2020 von einem Tag auf den anderen auch in den Fokus der breiten Öffentlichkeit und wurde allgemein das Bewusstsein dafür gestärkt, wie wichtig der (Präsenz-)Unterricht gerade auf den unteren Schulstufen für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, aber auch für die Ausschöpfung der Erwerbsfähigkeit der Erziehungsberechtigten ist. Schmerzlich führte uns das als Massnahme zur Bekämpfung des Coronavirus verfügte temporäre Verbot von Präsenzveranstaltungen insbesondere in Schulen[6] vor Augen, welche bedeutende soziale Funktion diesen Bildungseinrichtungen zukommt und welche wichtige Betreuungsaufgabe sie im Alltag übernehmen.[7] Erste Studien zu den Folgen der Schulschliessungen auf die davon betroffenen Schülerinnen und Schüler zeigen überdies bereits, dass sich die Lernfortschritte der jüngeren Kinder während dieser kurzen Zeit nicht nur verlangsamten, sondern sie auch heterogener wurden, d.h., die Lerngeschwindigkeiten drifteten deutlich auseinander und die Chancengleichheit litt unter den Schulschliessungen.[8]

3 Angesichts des geschilderten Konsenses über die Bedeutung des Schulunterrichts für den Einzelnen und die Gesellschaft sowie in Anbetracht des steten Ausbaus des hiesigen Schulwesens während der letzten Jahrzehnte mag die Frage aufkommen, ob der Art. 19 BV heute überhaupt (noch) von praktischer Relevanz sei. Wollte der Verfassungsgeber mit dem Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], der die Kantone verpflichtete, für einen genügenden, obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht zu sorgen, noch den Ausbau des damals in ganz ungleicher Weise entwickelten kantonalen Schulwesens fördern, war selbiges in den 1990er-Jahren bereits von vergleichsweise hoher Qualität. Die Garantie des ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts fand denn auch erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen Eingang in den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung von 1999. Es lässt sich jedoch nicht sagen, dass es sich bei der betreffenden Bestimmung bloss um ein rechtshistorisches Fossil ohne praktische Bedeutung handelte. Auch wenn Obligatorium und Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts im Grundsatz anerkannt sind und unbestritten ist, dass der fragliche Unterricht gewis-

---

5 Vgl. WHO, Regionalbüro Europa, Medienmitteilung «WHO erklärt COVID-19-Ausbruch zur Pandemie» vom 12. März 2020, abrufbar unter ‹https://www.who.int/europe⇒ Newsroom› (zuletzt abgerufen am 21. Januar 2023).

6 Dazu hinten N 586 ff. und N 1111 f.

7 S. dazu auch Schindler, S. 582.

8 Tomasik/Helbing/Moser, S. 25 f.; ferner Huber/Helm, in: Corona-Pandemie I, S. 37 ff.; Huber et al., S. 104 ff.; zum Begriff der Chancengleichheit hinten N 202 ff.

sen (einheitlichen) Vorgaben zu genügen habe, bietet seine Ausgestaltung vielmehr immer wieder Anlass für – oftmals auch vor Gericht ausgetragene – Streitigkeiten.[9] Der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz beklagt gar eine Zunahme der Konflikte zwischen Erziehungsberechtigten und Schulbehörden in den letzten Jahrzehnten.[10] Allein das Bundesgericht musste sich in den letzten fünf Jahren in über 20 Fällen näher mit dem Grundrecht auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV befassen.[11]

Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass das Schulwesen eingebettet ist 4
in einen vielfältigen Kontext sozialer, ökonomischer, demografischer und politischer Zustände, die einem steten Wandel unterliegen. Mit den äusseren Umständen entwickelte sich dabei in den letzten Jahrzehnten nicht nur das Schulwesen in der Schweiz rasant weiter, sondern auch das von Lehre und Rechtsprechung ursprünglich aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleitete und seit der Verfassungsrevision von 1999 ausdrücklich in Art. 19 BV statuierte Individualrecht in diesem Bereich. Diese Entwicklung hält bis heute an.

II. Ziel dieser Arbeit

Ganz im Sinn des Nachführungskonzepts der Verfassungsrevision von 1999 sollte 5
mit dem Art. 19 BV kein neuer Anspruch im Bereich der Schulbildung in die Verfassung aufgenommen, sondern diesbezüglich lediglich «das geltende Recht» festgeschrieben werden, weshalb zur Auslegung bzw. Konkretisierung[12] der offen formulierten Verfassungsnorm in erster Linie auf die Rechtsprechung und Lehre zu Art. 27 aBV [1874] zurückgegriffen wird. Die Kompetenznorm, die den Kantonen in Abs. 2 auftrug, einen genügenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Primarunterricht bereitzustellen, ist mit verantwortlich für die bedeutende Entwicklung, die das Schulwesen in der Schweiz im letzten Jahrhundert durchlaufen hat. Diese Entwicklung trug wiederum zu einem Wandel der Bedeutung bei, die dem sog. Schulartikel seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1874 beigemes-

9 S. auch Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 599.

10 Vgl. LCH, Leitfaden Schule und Eltern, S. 6 ff.; der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz bietet seinen Mitgliedern aus diesem Grund eine Rechtsschutzversicherung an (‹https://vslch.ch ⇒ Mitgliedschaft› [zuletzt besucht am 21. Januar 2023]).

11 S. dazu die während der genannten Periode auf ‹www.bger.ch› publizierten Urteile.

12 Dazu sogleich N 16 ff.

sen wurde. Sahen es der Bundesrat, der über die Einhaltung von Art. 27 aBV [1874] zu wachen hatte, und die Lehre etwa noch bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts als mit der Bundesverfassung vereinbar an, dass hinsichtlich der Dauer des unentgeltlichen obligatorischen Unterrichts in den Kantonen zum Teil beträchtliche Unterschiede herrschten und behinderte Kinder teilweise ganz vom obligatorischen Unterricht ausgeschlossen waren, leiteten Rechtsprechung und Lehre gegen Ende der 1990er-Jahre aus Art. 27 aBV [1874] einen allen «bildungsfähigen» Kindern und Jugendlichen gleichermassen zustehenden Individualanspruch auf eine unentgeltliche Grundschulausbildung während mindestens neun Jahren ab.

6 Seither herrscht im schweizerischen Schulsystem jedoch keineswegs ein Stillstand. Im Gegenteil erlebte das hiesige Bildungs- bzw. Schulwesen in den letzten 20 Jahren in diesem Bereich nochmals einen gewaltigen Reformschub. Namentlich wurde nur gerade sechs Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 der Abschnitt zur Bildung darin («Bildungsverfassung» [Art. 61a ff. BV]) einer umfassenden Revision unterzogen und wurden bei dieser Gelegenheit nicht nur zwei neue Bildungsziele in die Verfassung aufgenommen (hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz [Art. 61a Abs. 1 BV]), sondern unter anderem auch der an die Kantone gerichtete Verfassungsauftrag, in bestimmten, als wichtig eingestuften strukturellen Eckpunkten des Schulwesens eine gesamtschweizerische Harmonisierung zu erreichen (Art. 62 Abs. 4 BV). In Umsetzung dieses Harmonisierungsauftrags war schon im Jahr 2007 das HarmoS-Konkordat verabschiedet worden. Das Konkordat enthält Bestimmungen zur Dauer und zu den Zielen der Bildungsstufen sowie zum Sprachenunterricht und aktualisiert gleichzeitig die bisherigen nationalen Lösungen im Schulkonkordat von 1970 bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht. Inzwischen sind dem HarmoS-Konkordat 15 Kantone beigetreten, und auch die übrigen Kantone haben ihre Schulgesetzgebung in weiten Teilen seinen Vorgaben angepasst, sodass heute unter anderem in 17 Kantonen zwei Jahre Kindergarten in die Schulpflicht eingebunden sind und in acht weiteren Kantonen zumindest ein Jahr Kindergarten zum Schulobligatorium zählt. Eine weitere entscheidende Neuerung betrifft sodann den Sonderschulbereich einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung. Hier verpflichtet der 2008 neu in die Verfassung eingefügte Art. 62 Abs. 3 BV die Kantone seither, auch für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen. Mit der Zuweisung der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung für die Sonderschulung an die Kantone sollte dabei insbesondere die Umsetzung des international schon länger geforderten und wenige Jahre zuvor in Art. 20

BehiG ausdrücklich verankerten integrativen Ansatzes zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung erleichtert werden. Die Kantone haben daher in den letzten Jahren fleissig (neue) Sonderschulkonzepte erarbeitet und bekennen sich im Bereich der Sonderpädagogik heute alle zumindest implizit zum integrativen Weg. Generell lassen die Kantone vermehrt Bemühungen in Richtung eines differenzierten Umgangs mit Heterogenität erkennen (integrative Förderung Fremdsprachiger, Begabungs- bzw. Begabtenförderung etc.). Fast alle von ihnen haben zudem in den letzten Jahrzehnten den Zugang zu ihren Bildungseinrichtungen nochmals erweitert, indem sie die Unentgeltlichkeit auf alle Schulen, soweit deren Unterricht in die obligatorische Schulzeit fällt, und vielerorts darüber hinaus auf die daran anschliessenden öffentlichen Schulen ausdehnten.

Ziel dieser Arbeit ist, die Entstehungsgeschichte des Grundrechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nachzuzeichnen und dessen aktuell gültigen, situations- und wirklichkeitsbezogenen Gehalt aufzuarbeiten. Vor dem Hintergrund der angetönten Entwicklungen im Schulwesen stellt sich insbesondere die Frage, ob seit dem Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung im Jahr 1999 neue Schutzbedürfnisse entstanden sind und ob bzw. inwiefern eine Neuausrichtung des grundrechtlichen Schutzes des Grundschulunterrichts erfolgte oder allenfalls erfolgten sollte. 7

III. Ablauf der Untersuchung

Im Hinblick auf die beschriebene Zielsetzung ist die vorliegende Arbeit in vier Teile gegliedert: Zunächst wird in einem ersten Teil in allgemeiner Weise auf die Grundsätze der Verfassungsauslegung und das Vorgehen bei der Auslegung von Art. 19 BV eingegangen. Die diesbezügliche Darstellung verfolgt nicht den Zweck, die juristische Methode der Verfassungsauslegung wissenschaftlich kritisch zu durchleuchten, sondern beschreibt möglichst pragmatisch das nachfolgend zur Auslegung von Art. 19 BV angewandte Instrumentarium. 8

In einem zweiten Teil folgt alsdann eine gründliche Analyse der Entstehungsgeschichte des Art. 19 BV sowie der systematischen sowie völkerrechtlichen Einbettung der Verfassungsbestimmung. Einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden ausserdem die Entwicklungen im Bildungsbereich auf Bundes- sowie kantonaler Ebene in den letzten Jahren, bevor in einem eigentlichen Hauptteil – dem dritten Teil der Arbeit – darzustellen sein wird, welcher Gehalt dem Art. 19 9

BV unter Berücksichtigung des in den vorangegangenen Kapiteln Gesagten beizumessen ist. Konkret gilt es die Bedeutung, den Schutzbereich sowie die Erfordernisse für eine Einschränkung des Grundrechts auf Grundschulunterricht zu klären und dabei ausgewählte Problembereiche näher zu beleuchten, die aufgrund ihrer Aktualität oder prinzipiellen Bedeutung nach einer gesonderten Darstellung verlangen. Insbesondere ist den Fragen nachzugehen, ob bestimmte Personengruppen (etwa hochbegabte oder fremdsprachige Kinder und Jugendliche) aus Art. 19 BV heute einen zusätzlichen Förderanspruch ableiten können und ob etwa Art. 62 Abs. 3 BV den Anspruch behinderter Kinder und Jugendlicher auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht über die Volljährigkeit hinaus ausdehnt. Diskutiert werden sollen aber etwa auch Fragen, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aktuell wurden und sich künftig in ähnlichen Situationen wieder stellen können. Anzumerken ist freilich, dass die betreffenden Fragen in dieser Arbeit nur im Lichte des Art. 19 BV anzugehen sind und nicht der Versuch einer umfassenden Beantwortung unternommen wird. Spezifische kritische Themen wie die Schulung ausländischer Kinder sowie von Kindern mit einer Behinderung oder der Themenkreis Religion und Bildung bilden denn auch bereits Gegenstand eigener juristischer Monografien, auf welche für eine vertiefte(re) Betrachtung verwiesen sei.

10 In einem vierten und letzten Teil wird schliesslich ein kurzer Überblick über den aktuellen Gehalt von Art. 19 BV gegeben und auf gegenwärtige Tendenzen im Schulwesen sowie – unter Vorbehalt – auf deren potenzielle Auswirkungen auf das Grundrecht auf Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV eingegangen.

IV. Überblick über das hiesige Bildungssystem

11 Die Struktur des schweizerischen Bildungssystems ist ausserordentlich vielfältig und komplex. Für das bessere Verständnis der vorliegenden Arbeit ist Letzteres daher vorgängig überblicksartig abzubilden.

12 Das schweizerische Bildungssystem umfasst gegenwärtig folgende Bildungsstufen: die Primarstufe inklusive Kindergarten- oder Eingangsstufe, die Sekundarstufe I, die Sekundarstufe II, bestehend aus der beruflichen Grundbildung und den allgemeinbildenden Schulen (gymnasiale Maturitätsschulen, Fachmittelschulen), die Tertiärstufe, zu welcher die Hochschulen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) und als zweites wichtiges Standbein die höhere Berufsbildung (eidgenössische Berufsprüfungen und höhere

Fachprüfungen, höhere Fachschulen) gehören, sowie die Quartärstufe (Weiterbildung bzw. Erwachsenenbildung).[13] Während die letzte Stufe dabei primär in der Verantwortung Privater liegt und Bund und Kantone bloss subsidiär handeln (vgl. Art. 64a BV i.V.m. Art. 5 WeBiG), stellt das Bildungswesen ansonsten eine Staatsaufgabe dar, die zur Hauptsache den Kantonen zugewiesen ist (Art. 3 i.V.m. Art. 62 ff. BV).

In der kantonalen Schulgesetzgebung werden die vorgenannten Begriffe indes nicht konsequent verwendet:[14] Die Mehrheit der Kantone in der Deutschschweiz fasst den Unterricht auf der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I unter dem überkommenen[15] Oberbegriff «Volksschule» zusammen.[16] Die Sekundarstufe I wird ausserdem vielerorts (auch) Oberstufe[17] oder Orientierungsschule[18] genannt und in zwei oder drei Schul- bzw. Unterrichtstypen mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus aufgefächert (Orientierungs- und Weiterbildungsschule[19], Orientierungs- und Werkschule[20], Ober-, Real- und Sekundarschule[21], Real- und Sekundarschule[22] oder Sekundar-, Real- und Werkschule[23]). Zu erwähnen ist auch, dass diverse deutschsprachige Kantone neben den gymnasialen Maturitätsschulen mit einer vierjährigen Ausbildungsdauer (Kurzzeitgymnasium) auch gymnasiale Maturitätsschulen führen, in denen der Eintritt 13

---

13 Vgl. dazu ‹https://www.edk.ch ⇒ Bildungssystem ⇒ Schule und Bildung in der Schweiz› (zuletzt besucht am 21. Januar 2023).

14 Vgl. Wintsch, S. 66; ferner Gebert, S. 405, wonach der Bildungsföderalismus eine grosse Vielfalt von Unterrichtstypen und -bezeichnungen hervorgebracht habe.

15 So bereits §§ 1 ff. UnterrichtsG ZH (1832); dazu auch hinten N 35.

16 § 2 Abs. 1 lit. b SchulG AG; Art. 7 Abs. 1 SchG AR; § 3 Abs. 2 BiG BL; § 2 Abs. 1 SchulG BS; Art. 1 Abs. 1 VSG BE; Art. 12 Abs. 1 lit. a BiG GL; Art. 6 Abs. 1 SchulG GR; § 6 VBG LU; Art. 1 Abs. 2 VSG NW; Art. 54 Abs. 1 BiG OW; Art. 2 Abs. 1 VSG SG; § 1 VSG SZ; § 1 Abs. 1 VG TG; Art. 7 SchG UR; § 4 VSG ZH.

17 § 21 SchulG AG; Art. 6 Abs. 1 SchulVO AR; Art. 2 Abs. 4 VSG SG; Art. 10 Abs. 1 lit. a SchG UR.

18 Art. 4 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 sowie Art. 41 Abs. 1 SchulG SH.

19 § 2 Abs. 1 lit. d und lit. e SchulG BS.

20 Art. 1 Abs. 2 und Art. 38 VSG NW.

21 Art. 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 BiG GL.

22 Art. 1 Abs. 2 lit. c und lit. d SchG AI; Art. 3 Abs. 3 VSG BE; Art. 9 Abs. 1 SchulG GR; Art. 2 Abs. 1 VSG SG; Art. 41 Abs. 1 SchulG SH.

23 § 16 Abs. 1 VSG SZ; § 8 Abs. 1 lit. c und § 30 Abs. 1 SchulG ZG.

bereits nach der Primarstufe erfolgt (Langzeit- bzw. Untergymnasium).[24] Die Schulen der Sekundarstufe II werden schliesslich in vielen Kantonen unter dem Oberbegriff «Mittelschulen» geführt[25] und/oder die (allgemeinbildenden) gymnasialen Maturitätsschulen kurz als Gymnasien[26] oder Kantonsschulen[27] bezeichnet.

14 Unter all diesen Begriffen sucht man denjenigen des «Grundschulunterrichts» bzw. der «Grundschule» im Sinn des – Thema der vorliegenden Arbeit bildenden – Art. 19 BV vergeblich. Er findet sich im schweizerischen Bildungssystem so nicht wieder. Auch in den allgemeinen Sprachgebrauch ist er hierzulande nicht eingegangen. Bei der Wortzusammensetzung «Grundschulunterricht» handelt es sich vielmehr um einen Rechtsbegriff, welcher der Auslegung bedarf. Der Frage, wie sich der Begriff in das hiesige Bildungssystem einordnen lässt bzw. welche Bildungsstufen davon aktuell erfasst werden, gilt es mit der vorliegenden Arbeit demnach (unter anderen) gerade nachzugehen.

15 Zu denjenigen Bildungsstufen, auf denen gemäss dem insofern im Folgenden zu erarbeitenden Auslegungsergebnis kein Grundschulunterricht (mehr) erteilt wird, werden keine näheren Ausführungen gemacht. Die Arbeit liefert ausserdem nur einen groben Überblick über die vielfältigen kantonalen Schulgesetze. Das kommunale Recht bleibt gänzlich ausser Acht.

---

[24] Art. 18 Abs. 2 SchG AI; Art. 12 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 BiG GL; Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Gymnasium (des Kantons GR) vom 25. Juni 2019 (BR 425.050); §§ 1 f. und § 5 GymBG LU; Art. 13 MSG NW; Art. 54 Abs. 1 BiG OW; Aufnahmereglement des Untergymnasiums (des Kantons SG) vom 24. Juni 1998 (sGS 215.111); Art. 10 Abs. 1 SchG UR; § 30 Abs. 1 SchulG ZG; Reglement für die Aufnahme in die Gymnasien mit Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule (des Kantons ZH) vom 13. Januar 2010 (LS 413.250.1).

[25] § 2 Abs. 1 lit. c und § 30 SchulG AG; Art. 3 Abs. 1 MHG AR; § 2 Abs. 1 Ziff. 2.1 SchulG BS; Art. 4 Abs. 1 MiSG BE; Art. 1 f. MSG FR; Art. 12 BiG NW; Art. 1 ff. MSG SG; § 1 Abs. 1 MSG SZ; §§ 1 ff. MSG SO; § 2 Abs. 1 GBM TG; §§ 1 ff. MSG ZH.

[26] Vgl. § 10 Abs. 1 lit. a des Mittelschuldekrets (des Kantons AG) vom 20. Oktober 2009 (SAR 423.120); Art. 10 Abs. 1 MHG AR; Art. 1 und Art. 19 je Abs. 1 SchG AI; § 3 Abs. 3 lit. b und § 6 Abs. 1 lit. f BiG BL; § 2 Abs. 1 Ziff. 2.1 lit. a SchulG BS; Art. 4 Abs. 1 MiSG BE; § 1 Abs. 1 GymBG LU (anders die Namen der jeweiligen Schulen); Art. 2 Abs. 1 lit. a MSG SG; § 22 Abs. 1 GBM TG; § 30 Abs. 1 SchulG ZG.

[27] Art. 32 BiG GL; Art. 45 f. SchulG SH.

1. Teil

Methodik

§ 1 Grundsätze der Verfassungsauslegung

Das (geschriebene wie ungeschriebene) Recht bedarf notwendigerweise der Auslegung bzw. Interpretation.[28] Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung[29] und der nach wie vor herrschenden Lehre[30] erfolgt die Auslegung von Verfassungsbestimmungen dabei grundsätzlich nach den gleichen methodischen Regeln, wie sie für die Normen des einfachen Gesetzesrechts entwickelt wurden.[31] Auch bei der Verfassungsauslegung gilt es demnach grundsätzlich ausgehend vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung (grammatikalisches Element) und unter Berücksichtigung ihres Zwecks (teleologisches Element), ihrer Entstehungsgeschichte und der Materialien (historisches Element) sowie ihrer Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) den «wahren»[32] Rechtssinn der Norm zu ermitteln, wobei keine Hierarchie der einzelnen Auslegungselemente besteht.[33] Führen diese zu verschiedenen Lösungsvarianten, ist stattdessen eine 16

---

28 Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 2, der selbst den Begriff «Interpretation» bevorzugt (N 1); Lüchinger, S. 5; vgl. auch Chiariello, S. 398; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 76.

29 Vgl. BGE 139 II 243 E 8 S. 249, 131 I 74 E 4.1 S. 80 f., 124 II 193 E 5a S. 199, 115 Ia 127 E 3a S. 130, 112 Ia 208 E 2a S. 212 f.

30 Aubert, N 291; Malinverni et al., Volume I, N 1481 ff.; Belser, in: Basler Komm. BV, Einleitung N 58; Biaggini, Komm. BV, Einleitung N 19; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 75 und N 90 ff.; Hangartner, Grundzüge, S. 35; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 497 ff.; Rütsche, S. 11; Tschannen, N 138; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 27; Wiederkehr/Richli, N 941.

31 A.M. Lüchinger, S. 35 ff. und S. 70 f. mit Hinweisen, der die Übernahme der etablierten Auslegungslehre ins Verfassungsrecht unter Hinweis auf deren vorwiegend privatrechtlichen Charakter und die erhöhte formelle Gesetzeskraft der Verfassung ablehnt und dafürhält, dass die Frage der massgeblichen Auslegungsmethode aus der Verfassung selbst zu beantworten sei; kritisch auch Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 36 ff. sowie N 52 ff., gemäss dem die herrschende Auslegungsmethode den Besonderheiten der Verfassung gegenüber dem einfachen Gesetzesrecht nicht angemessen Rechnung zu tragen vermöge; ferner Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 4 ff., der den Vorgang der Verfassungsinterpretation aus einer Verfassungsperspektive als gegenstandsbestimmten und -abhängigen Vorgang beschreibt.

32 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 80.

33 Vgl. für die Auslegung von Erlassen tieferer Stufe BGE 148 V 373 E 5.1 S. 378 m.w.H.; ferner Biaggini, in: Staatsrecht, § 7 N 45; Gächter, S. 246 f.; Szemerédy, S. 34; s. auch Emmenegger/Tschentscher, in: Berner Komm. ZGB, Art. 1 N 134 f. und N 194 ff.; je nach Akzentsetzung und vertretener Methodenkonzeption treten sogar weitere Elemente hinzu (vgl. BGE 127 III 318 E 2b S. 323, 124 III 266 E 4 S. 268

«wertende Abwägung» vorzunehmen und jenem Element der Vorzug zu geben, das «am ehesten dem wahren Sinn der Norm entspricht».[34] Die Besonderheiten der Verfassung im Vergleich mit Erlassen tieferer Stufe legen jedoch einige Abweichungen vom üblichen Vorgehen nahe und geben der Interpretation ihrer Normen ein besonderes Gepräge:[35]

17 Die Verfassung ist eine auf lange Zeit angelegte, dem einfachen Gesetzesrecht übergeordnete Rahmenordnung, welche die wesentlichen Elemente in einem Rechtsstaat möglichst auf Dauer sicherstellt, um als Grundlage, Leitlinie und Schranke des politischen Prozesses der Gesetzgebung und Rechtsanwendung dienen zu können.[36] Dies bringt es mit sich, dass Verfassungsbestimmungen zumeist relativ offen formuliert und auf das Grundsätzliche ausgerichtet sind.[37] Diese Aussage trifft in besonderem Mass auf Grundrechtsnormen zu, können diese «ihrer Funktion als historisch bedingte Antworten auf vergangene oder aktuelle Bedrohungen» der menschlichen Würde oder der persönlichen Freiheit doch nur genügen, wenn es den Gerichten gestattet ist, ihre Schutzbereiche im Spiegel der je aktuellen Bedrohungen weiterzuentwickeln.[38] So liegt etwa der Zweck sozialer Grundrechte darin, den einzelnen Menschen subjektive Ansprüche auf bestimmte elementare staatliche Leistungen zu gewährleisten,[39] wobei ihr Inhalt und Umfang abhängig von den sozialen Verhältnissen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Staats ist, die einem steten Wandel unterliegen.[40]

---

m.w.H.; Chiariello, S. 404 f.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 130; Looser, N 39 f.; Wiederkehr/Richli, N 1022 ff.).

34 BGE 142 I 135 E 1.1.1 S. 138; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 133; Hausheer/Jaun, Art. 1 N 117 ff.; Meier-Hayoz, S. 141 mit Hinweisen auf die ältere Praxis des Bundesgerichts.

35 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 77; ferner Belser, in: Basler Komm. ZGB, Einleitung N 58; Chiariello, S. 409 ff.; Looser, N 22; Malinverni et al., Volume I, N 1507 ff.; Rütsche, S. 11; Szemerédy, S. 35; Tschannen, N 138 ff.; Wiederkehr/Richli, N 941.

36 Chiariello, S. 409; Hesse, N 19 ff. und N 37; s. auch Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 9, N 19 und N 50 ff.

37 Vgl. statt vieler BGE 139 I 16 E 4.2.1 S. 24.

38 Chiariello, S. 366 sowie S. 68 f.; Kiener, in: VdS, Bd. II, Kap. V.2, N 5; dies./Kälin/Wyttenbach, § 1 N 22 f.; Kühler, Gewissensfreiheit, S. 47; Malinverni et al., Volume I, N 1508 f.; Tschannen, N 143; s. auch Botschaft VE 1996, S. 138.

39 Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3439; vgl. auch Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 1 ff.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 2 N 16.

40 Vgl. Müller J.P., Soziale Grundrechte, S. 3; zum Ganzen auch Wintsch, S. 115.

Nach J.P. Müller handelt es sich bei sozialen Grundrechten um «verfassungsrechtliche Gewährleistungen bestimmter staatlicher Leistungen in der Form individualrechtlicher Verbürgungen».[41] Während die klassischen Freiheitsrechte vor allem vor staatlichen Eingriffen schützen, gewährleistet die Verfassung hier also «dem Einzelnen subjektive, unmittelbar anwendbare und grundsätzlich gerichtlich durchsetzbare Ansprüche auf bestimmte Leistungen des Gemeinwesens».[42] 18

Die geschilderten Eigenheiten der Verfassungsnormen haben zur Folge, dass der tradierte, mit Blick auf die Gesetzesauslegung entwickelte Auslegungskanon bei der Verfassungsauslegung an seine Grenzen stösst.[43] Betrachtet man die klassischen Auslegungselemente näher, fällt nämlich auf, dass diese nur bedingt eine Anpassung der auszulegenden Norm an ein gewandeltes normatives und faktisches Umfeld erlauben.[44] Die klassische juristische Methodenlehre stellte die Gesetzesauslegung denn auch überwiegend als reinen Erkenntnisprozess, als reproduktive Tätigkeit dar, und suchte in deren Rahmen in erster Linie nach demjenigen Normsinn, den der historische Gesetzgeber vor Augen hatte.[45] Auch wenn die herrschende – rechtsfortbildungsfreundliche(re)[46] – schweizerische Methodenlehre inzwischen von dieser Auffassung abgekommen ist[47] und stattdessen die Ermittlung des objektiven Sinns der auszulegenden Norm zum massgeblichen Auslegungsziel erklärt, wobei nicht nur auf den (objektiven) Sinn abgestellt wird, welcher der Norm im historischen Kontext ihres Erlasses zukam, sondern auch auf denjenigen, den sie im gegenwärtigen Kontext hat,[48] bleibt «die erste Aufgabe» 19

---

41 Müller J.P., Soziale Grundrechte, S. 172.

42 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 907; ausführlich Auer, N 1425 ff.

43 Thurnherr, N 513.

44 Dazu und zu Lösungsansätzen Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 77 ff. (mit dem Vorschlag einer evolutiv-selektierten Normanreicherung).

45 Dazu Lüchinger, S. 24 ff.; ferner Emmenegger/Tschentscher, in: Berner Komm. ZGB, Art. 1 N 167 f.

46 Vgl. Gächter, S. 219 m.w.H.

47 Für einen Überblick über den Meinungsstand Gächter, S. 240; ferner Emmenegger/Tschentscher, in: Berner Komm. ZGB, Art. 1 N 167 ff.; Honsell, in: Basler Komm. ZGB, Art. 1 N 11; Meier-Hayoz, S. 44 ff. und S. 136 ff.; Looser, N 11.

48 Vgl. Biaggini, Richterrecht, S. 71 f. und S. 118 ff., Gächter, S. 240 f., und Looser, N 14, nach denen sich die Massgeblichkeit des einen oder des anderen Auslegungsziels je nach der konkreten Sachlage beurteile; s. sodann für die Praxis des Bundesgerichts, das im Ergebnis ebenfalls diesem «vermittelnden Ansatz» folgt, BGE 124 II 193 E 5d S. 201, 121 III 219 E 1d/aa S. 225, 116 II 525 E 2b S. 527; a.M. Emmenegger/Tschentscher, in: Berner Komm. ZGB, Art. 1 N 173 ff., denen zufolge die Normauslegung (immer) nach der objektiv zu verstehenden Bedeutung der Norm zur Zeit ihrer

der Auslegung doch die Rekonstruktion des Normsinns als etwas vom Normgeber bereits Vorentschiedenes.[49] Bei der Anwendung offener, d.h. im Aussagegehalt relativ unbestimmter Bestimmungen aber kann der Vorentscheidung des Normgebers kaum je mehr als ein Leitliniencharakter innerhalb des von der Norm abgesteckten Rahmens zukommen; angezeigt ist hier vielmehr der schöpferische Aufbau eines aktuellen, problembezogenen Normsinns.[50]

20 Nach Ehrenzeller ist das Grundanliegen der Verfassungsinterpretation deshalb, verfassungsmässige Entscheide auszuarbeiten und mithilfe alter Verfassungsvorgaben in neuen Kontexten zu legitimieren.[51]

21 Im Bereich der Grundrechte sprachen das Bundesgericht und mit ihm ein Teil der Lehre daher in der Vergangenheit eher von einer Konkretisierung denn von Auslegung des Verfassungsrechts.[52] «[E]iner Konkretisierung, welche auch sich wandelnden geschichtlichen Bedingungen und gesellschaftlichen Vorstellungen Rechnung zu tragen vermag.»[53] Das Bundesgericht bedient sich darum bei der Konkretisierung von Grundrechtsnormen regelmässig zunächst des Systems der herkömmlichen Auslegungsregeln, bevor es – worin die eigentliche «Konkretisierungsarbeit» zu erblicken ist – eine geltungszeitliche Perspektive einnimmt

---

Anwendung zu forschen habe; Hausheer/Jaun, Art. 1 N 97 ff., nach denen eine geltungszeitliche Interessenwertung umgekehrt nur den Lückenbereich betreffen könne.

49 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_655/2017 vom 3. Juli 2018 E 4.1 m.w.H.; Gächter, S. 231 und S. 279 ff.; ferner Biaggini, Richterrecht, S. 296 ff.; Chiariello, S. 417; kritisch Hesse, N 56, nach dem der Verfassungsgeber in Fällen, für deren Lösung die Verfassung keine eindeutigen Massstäbe enthalte, in Wahrheit noch gar nicht entschieden habe; zustimmend Niggli/Keshelava, S. 147.

50 Chiariello, S. 366 und S. 411 f. mit Hinweis insb. auf Hesse, N 50, N 56 und N 60 ff.; Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 97; Gächter, S. 268; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 81 und N 86; Looser, N 25; Thurnherr, N 512; Tschannen, N 142; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 28 f.

51 Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 12.

52 BGE 128 I 327 E 2.1 S. 330, 121 Ia 208 E 2a S. 213, 115 Ia 127 E 3a S. 130 f.; Chiariello, S. 411 mit Hinweis insb. auf Hesse, N 60 ff.; ferner Belser, in: Basler Komm. ZGB, Einleitung N 67 f.; Biaggini, in: Staatsrecht, § 7 N 46; Emmenegger/Tschentscher, in: Berner Komm. ZGB, Art. 1 N 144; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 129; Kühler, Gewissensfreiheit, S. 47; kritisch Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Verfassungsinterpretation N 4 ff. (sowie N 1 zum vom Bearbeiter gewählten Begriff der Verfassungsinterpretation); Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 63 ff., der sich für eine Methode der evolutorischen Anreicherung des Verfassungstextes durch dessen Anwendung in Rechtsprechung und Rechtssetzung ausspricht.

53 BGE 112 Ia 208 E 2a S. 213 mit Hinweis insb. auf BGE 104 Ia 284 E 4c S. 291; s. auch Verfassungskommission NR, Sitzung vom 18. und 19. August 1997, S. 3 und S. 9.

und fragt, ob es sich angesichts der aktuellen Verhältnisse rechtfertigt, eine hergebrachte Auslegung bzw. eine solche entlang des klassischen Auslegungskanons aufzugeben und die jeweilige Grundrechtsnorm in einer Weise anzuwenden, die den gegenwärtigen Gegebenheiten und Auffassungen besser entspricht.[54] Ohne es vorab einer kritischen Analyse zu unterziehen, soll dieses Vorgehen hier als Orientierungshilfe für die anzustellende «Auslegung» bzw. Interpretation von Art. 19 BV dienen.

[54] S. zum hier interessierenden Art. 19 BV insb. BGE 133 I 156 E 3.6.3 S. 165, wo nach einer im Wesentlichen historischen Auslegung gefragt wird, ob es sich angesichts der tatsächlichen (aktuellen) Rechtslage rechtfertige, die Grundrechtsnorm «geltungszeitlich […] auszulegen»; (im Ergebnis) gleich Urteil des Bundesgerichts 2C_686/2012 vom 13. Juni 2013 E 3.1.2 nach einer grammatikalischen Auslegung; ferner Chiariello, S. 413; Kühler, Gewissensfreiheit, S. 47; Looser, N 14; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 38 f.

§ 2 Konkretisierung von Art. 19 BV

I. Konkretisierungsbedarf

Art. 19 BV – im Grundrechtsteil der Bundesverfassung – bestimmt (in der deutschen Sprachfassung) knapp und textlich offen, dass «[d]er Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht […] gewährleistet» ist: 22

Art. 19 Anspruch auf Grundschulunterricht	**Art. 19** Droit à un enseignement de base	**Art. 19** Diritto all'istruzione scolastica di base
Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.	Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti.	Il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita è garantito.

Verlässlich aus dem Wortlaut der Bestimmung herausgelesen werden kann mithin einzig, dass damit ein anspruchsbegründendes Grundrecht statuiert wird. Darüber, was dieses Recht im Einzelnen umfasst, erlaubt der Verfassungstext indes keine klare Aussage. So steht der Begriff der «Grundschule» in der Schweiz nicht für einen bestimmten Schultyp,[55] weshalb – was auch die französische und die italienische Sprachfassung nahelegen, die nur von (schulischem) Unterricht sprechen – davon auszugehen ist, dass damit kein solcher bzw. keine bestimmte Schulstufe gemeint ist. Vom Begriff des «Grundschulunterrichts» umfasst sein dürfte vielmehr generell aller in Schulen, aber auch zu Hause erteilter Unterricht, solange damit die Vermittlung einer eigentlichen Elementarbildung bezweckt wird, bezeichnet das Präfixoid «Grund» das im Basiswort Genannte doch gemeinhin als etwas, was grundlegend, fundamental, wesentlich, die eigentliche Grundlage, die Voraussetzung für etwas ist.[56] 23

[55] Dazu auch vorne N 14.

[56] Vgl. Duden, S. 474; s. auch Dubey, N 4676.

24 Unter «Schule» ist laut K.R. Ziegler ein Unternehmen von gewisser Dauer zu verstehen, in dem Lehrpersonen fortlaufend durch unmittelbare persönliche Einwirkung Schulkinder in geordnetem Verfahren unterrichten, und das über die zu diesem Zwecke erforderlichen sachlichen Mittel (Kapitalien der Schule sowie Schulräume mit Einrichtung) verfügt.[57]

25 Der allen Sprachfassungen gemeinsame Begriff des «Unterrichts» kann dabei dem allgemeinen Sprachverständnis nach noch relativ problemlos als planmässiges und regelmässiges Vermitteln von Kenntnissen bzw. Fertigkeiten durch eine lehrende Person interpretiert werden.[58] Welche Kenntnisse und Fertigkeiten in unserer Gesellschaft als grundlegend bzw. fundamental einzustufen sind, lässt sich dagegen nur schwer bestimmen.[59] Die Frage wird nicht nur von verschiedenen sozialen Gruppen, sondern auch zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich zu beantworten sein.

26 Fraglich und mit dem blossen Blick in den Verfassungstext nicht erklärbar erscheint aber auch, ob pauschal «jeder Person» (so etwa Art. 13 BV) im Grundsatz ein Anspruch gemäss Art. 19 BV zukommt, ob die im Einzelnen geschuldete Leistung mit dem Zusatz «ausreichend»[60] nochmals eine Relativierung erfährt oder ob der Begriff der «Unentgeltlichkeit»[61] absolut zu verstehen ist.

---

57 Ziegler K.R., S. 19; s. auch Duden, S. 859; Weissenrieder, S. 40 ff.

58 Vgl. Duden, S. 1024; ferner Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 38 mit Hinweis auf Reich, Homeschooling, S. 592 f.; s. ausserdem Müller M., S. 46, wonach der Unterricht begrifflich wie historisch etwas von der staatlichen Tätigkeit vollkommen Unabhängiges sei.

59 Vgl. für den Begriff der «Grundbildung» im internationalen Kontext etwa Tröster/Schrader, S. 45 ff.; s. sodann Art. 3 HarmoS-Konkordat mit der Überschrift «Grundbildung» und dazu EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 14, wonach der dort verwendete Begriff «Grundbildung» die deutsche Bezeichnung für das von der OECD geprägte Konzept von «literacy» sei, das gleichermassen Kenntnisse und Kompetenzen umfasse (dazu hinten N 287).

60 Vgl. Duden, S. 160: «den Erfordernissen entsprechend, genügend».

61 Vgl. Duden, S. 1007: «umsonst, ohne dass dafür bezahlt zu werden braucht […] SYN ehrenamtlich, frei, gebührenfrei, gratis, kostenlos, umsonst»; s. auch Caspard, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 434, wonach der Begriff «Unentgeltlichkeit» bloss scheinbar eindeutig sei.

II. Vorgehen

Wie bei Grundrechtsnormen üblich, vermag der Wortlaut des im Rahmen der Verfassungsrevision von 1999 in den Grundrechtsteil der Bundesverfassung aufgenommenen Art. 19 BV insofern kaum Erkenntnisse für seine Interpretation zu liefern. Vielmehr finden sich darin gleich mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich in hervorragender Weise dazu eignen, die Norm den gewandelten gesellschaftspolitischen Verhältnissen und Wertvorstellungen anzupassen, indem sie der Interpretin bzw. dem Interpreten beachtliche Wertungs- und Gestaltungsspielräume eröffnen.[62] Bei der Anwendung des Art. 19 BV auf den konkreten Einzelfall gilt es denn auch dem dynamischen bzw. zukunftsoffenen Moment darin Rechnung zu tragen und – entsprechend den Ausführungen im vorangegangenen Paragrafen – nach Anwendung der klassischen Auslegungselemente zu fragen, ob die aktuellen Verhältnisse allenfalls nach einer Weiterentwicklung der Norm verlangen. 27

Von den klassischen Auslegungselementen aber kommt dem historischen hier ein besonderes Gewicht zu. Schon um beurteilen zu können, ob und gegebenenfalls inwiefern sich die Verhältnisse, die der Art. 19 BV zu ordnen bestimmt ist, seit dem Inkrafttreten der Norm massgeblich verändert haben, bedarf es zunächst einer Betrachtung von deren Historizität und insbesondere des hinter der zu konkretisierenden Grundrechtsbestimmung stehenden legislativpolitischen Zwecks. Da es sich – wie die Entstehungsgeschichte zeigen wird – bei Art. 19 BV nicht um eine neue Regelung handelt, sondern eine ähnliche Garantie zuvor bereits in jahrelanger Übung aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleitet worden war, reicht die historische Betrachtung dabei relativ weit zurück und hat auch die Praxis und Lehre zur genannten «Vorgängerbestimmung» zu umfassen. Selbst deren (weitere) Entstehungsgeschichte ist in dieser Arbeit näher zu beleuchten, um nicht nur das Wesen und die Aufgabe des «Grundschulunterrichts» in der Schweiz besser verstehen zu können, sondern auch die bedeutende Entwicklung nachzuzeichnen, die dieser – und mit ihm der Gehalt der Vorgängerbestimmung des Art. 19 BV – schon im Verlauf des letzten Jahrhunderts durchgemacht hat. Nur so lassen sich die vielfältigen Spannungsverhältnisse schlüssig erfassen, von denen der (kooperative) Bildungsföderalismus der Schweiz durchdrungen ist, und etwa die Verknüpfung des Grundrechts auf Grundschulunterricht in Art. 19 BV mit Art. 62 Abs. 2 BV begreifen. 28

Nachdem vom Wortlaut des wandlungsaffinen Art. 19 BV als solchem kein grosser Erkenntnisgewinn zu erwarten ist, trägt seine nähere Betrachtung bzw. 29

---

62 S. bereits zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] Eckstein, S. 128.

die Betrachtung der verschiedenen Sprachfassungen der Bestimmung sodann in erster Linie zur Klärung der ebenfalls «rückwärtsgewandten» Frage bei, ob der historische Verfassungsgeber bei der Normierung allenfalls bewusst eine von der Vorgängerbestimmung abweichende Terminologie gewählt hat und, wenn ja, aus welchem Grund. Auf die Schilderung der Genese des Art. 19 BV folgt daher eine kurze Betrachtung von dessen Wortlaut aus historischer Perspektive.

30 Einen weiteren Schwerpunkt nimmt in der Folge die Beurteilung des normativen Kontexts von Art. 19 BV, d.h. seiner systematischen Stellung im Normgefüge ein. Zwar ergibt sich aus der Betrachtung der äusseren Systematik der Grundrechtsnorm kaum ein Mehrwert gegenüber der historischen Betrachtung; aufgrund der grundlegenden Bedeutung der Bildung für den Einzelnen und die Gesellschaft finden sich jedoch sowohl in der Verfassung als auch im Völkerrecht viele (weitere) bildungsrelevante Bestimmungen, die bei der Konkretisierung von Art. 19 BV zu beachten sind, um – wenn immer möglich – Wertungswidersprüche zu vermeiden. Ein Teil der betreffenden (neueren) Bestimmungen zeugt im Übrigen bereits von dem (Werte-)Wandel, der im Bildungsbereich in den letzten 20 Jahren stattgefunden hat, sodass der Übergang zur abschliessenden geltungszeitlichen Betrachtung fliessend ist.

31 Unter diesem letzten Aspekt gilt es der Frage nachzugehen, ob die seit dem Jahr 1999 eingetretenen Entwicklungen im faktischen und normativen Kontext des Art. 19 BV eine Weiterentwicklung des historischen Normverständnisses rechtfertigen. Von besonderer Relevanz und deshalb näher zu betrachten sind dabei vor allem die seither neu erlassenen oder revidierten bildungsrelevanten Bestimmungen auf Bundesebene und die Entwicklungen im kantonalen Schulrecht während der letzten Jahrzehnte, jedenfalls sofern sie einen gesamtgesellschaftlichen Konsens erkennen lassen. Das kantonale Recht erscheint deshalb beachtlich, weil die Kantone aufgrund der föderalen Schweizer Bildungslandschaft eine zentrale Stellung bei der Umsetzung des Anspruchs auf Grundschulunterricht einnehmen.

2. Teil

Massgebliche Konkretisierungsaspekte

§ 1 Entstehungs- und Konkretisierungsgeschichte

I. Anfänge des (Volks-)Schulwesens in der Schweiz

1. Mittelalter und Frühe Neuzeit

Die Anfänge des schweizerischen Schulwesens gehen auf die Kloster-, Dom- und Stiftsschulen des frühen Mittelalters zurück.[63] So ist die Schule als institutionalisierte Form der Bemühungen um eine Bildung der Jugend «eine Tochter der Kirche».[64] Diese bedurfte des Unterrichts für die Ausbildung der angehenden Kleriker, die zum Studium der kirchlichen Quellen und zur wissenschaftlichen Verfechtung der christlichen Grundlehren befähigt sein mussten.[65] Es ging der Kirche insofern nicht um eine Bildung «des Volkes», sondern in erster Linie um die Vermittlung der religiösen und kulturellen Traditionen an eine (männliche) Elite.[66] 32

Im Hochmittelalter setzte (langsam) die Durchbrechung der monopolartigen Stellung der Kirche im Unterrichtswesen ein, als mit der Gründung der ersten Städte ein Massenbedürfnis nach (Aus-)Bildung aufblühte.[67] Da die Kirche selbiges bald nicht mehr zu stillen vermochte, gründeten die städtischen Gemeinwesen eigene – den kirchlichen nachgebildete – Stadt- oder Ratsschulen, die auch als Lateinschulen bezeichnet wurden, da der Unterricht in lateinischer Sprache stattfand.[68] Mit der Zunahme von Handwerk und Handel kam zudem ein Bedürfnis nach Unterricht in der Muttersprache auf, dem mit der Organisation von Lese- und Schreibkursen begegnet wurde.[69] Bis ins späte Mittelalter entwickelten sich (auch) diese Kurse zu festen Institutionen, den – zumeist auf die Initiative Privater hin gegründeten – sog. niederen Schulen bzw. deutschen Schulen.[70] Die ländlichen Gebiete kannten freilich noch immer keine eigenen Schulen und der Schulbesuch war generell den sozial gehobenen Klassen vorbehalten, sodass noch nicht von einem allgemein 33

---

63 Bosshard, S. 1; Mascello, S. 21; Ziegler K.R., S. 1.

64 Müller M., S. 79; ferner ausführlich Weissenrieder, S. 163 ff.

65 Müller M., S. 79; ferner Ziegler K.R., S. 11 f., wonach ein weiterer Ausgangspunkt für das Interesse der Kirche deren erzieherische Sendung gebildet habe.

66 EDK, Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung, S. 3.

67 Mascello, S. 21.

68 Bosshard, S. 2; Mascello, S. 22; Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 221; Ziegler K.R., S. 1.

69 Bosshard, S. 2; ferner Blankertz, S. 17 f.

70 Bosshard, S. 2; Mascello, S. 22; Ziegler K.R., S. 1; s. auch Bossard, S. 19 f.

zugänglichen Schulwesen gesprochen werden konnte.[71] An einem solchen hatte der ständisch organisierte «Staat»[72] dieser Zeit auch gar kein Interesse, herrschte in den regierenden Kreisen doch die Meinung vor, dass eine Popularisierung der Bildung das Regieren durch einzelne herrschende Klassen erschwere, und wurde die Unbildung des Volkes gewissermassen als konstitutives Element des Staats hingenommen.[73]

34 Erst mit der Reformation kam allmählich ein Interesse an einer allgemeinen Volksbildung auf.[74] Die Glaubensspaltung machte nötig, was das christliche Mittelalter dem allgemeinen Lebenszusammenhang überlassen hatte, nämlich einen systematischen Religionsunterricht.[75] Mittels Wort und Schrift sollte jedermann[76] den (neuen) Glauben kennenlernen und weiterverbreiten.[77] Neu wird zudem der Wert einer guten Erziehung und Bildung auch für das Allgemeinwohl und das Zurechtfinden in der Gesellschaft, besonders im politischen Bereich, hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass die Sorge für den Unterricht nicht wie bisher der Kirche und den Privatschulmeistern überlassen werden dürfe, sondern in erster Linie dem Gemeinwesen obliege.[78] Bekannt ist vor allem Luthers Eintreten in diesem Bereich,[79] während sich Calvin und Zwingli eher für den Ausbau der höheren Bildung engagierten.[80] Trotzdem sollten Reformation und Gegenreformation auch in der Eidgenossenschaft Auswirkungen auf das niedere Schulwesen zeitigen.[81]

---

71 Mascello, S. 23; dazu auch Kim, S. 7.

72 Bei den damaligen Herrschaftseinheiten handelte es sich noch nicht um Staaten im heutigen Sinn, die ersten (National-)Staaten entstanden erst ab dem 18. Jahrhundert.

73 Müller M., S. 41; ferner Maissen, S. 173 ff.; anzumerken ist jedoch, dass die alte Eidgenossenschaft eine Allianz von Bauern- und Bürgerstaaten darstellte, sodass hier die klassische Ständetrias anders als in den Nachbarstaaten verfassungsrechtlich praktisch nicht existierte (vgl. Loetz, Ziff. 2).

74 Eckstein, S. 31 f.; Mascello, S. 23; Müller M., S. 41; Ziegler K.R., S. 2; ferner zur Glaubensspaltung allgemein Maissen, S. 100 ff.

75 Blankertz, S. 20.

76 Vgl. Schluss, S. 78 und S. 81 f.

77 Bosshard, S. 3; Kim, S. 9.

78 Kim, S. 7 f.; Mascello, S. 23; Schluss, S. 74, S. 83 f. und S. 88.

79 Bosshard, S. 3; Ziegler K.R., S. 2; s. auch Luther, S. 40 ff.; Schluss, S. 74 ff.

80 Kim, S. 9; Ziegler K.R., S. 2; ferner Reinhardt, S. 172 ff.; Scandola, S. 589 f.

81 Bosshard, S. 3 f.; Kim, S. 9; Ziegler K.R., S. 2; ferner Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 222.

Zwar dominierte die Kirche das Unterrichtswesen weiterhin,[82] die Obrigkeit 35
begann sich jedoch zusehends für einen allgemeinen Volksunterricht einzusetzen, indem sie die deutschen Schulen in den Städten förderte, private Schulmeister unter Aufsicht stellte und die namentlich auf dem Land zahlreich neu entstandenen «Volksschulen»[83] unterstützte.[84] Die Schulen dienten einerseits der religiösen Bildung der Jugend (Katechismus, Kirchengesang etc.), vermittelten andererseits aber auch elementare Kulturtechniken wie das Lesen, weniger das Schreiben und noch weniger das Rechnen.[85] Ziel des hauptsächlich im Winter abgehaltenen (freiwilligen) Unterrichts war vorwiegend die Erziehung der jungen Menschen zu guten evangelischen oder katholischen Christen und zu loyalen Untertanen.[86]

In den katholischen Orten war das Schulwesen damals ganz wesentlich von der 36
Tätigkeit des katholischen Regularklerikerordens der Jesuiten (Societas Jesu)[87] geprägt. Diese hatten das gesamte mittlere und höhere Bildungswesen aufgebaut, sodass bis in die 1770er-Jahre von einem eigentlichen jesuitischen Schulmonopol gesprochen werden kann. Eine Ausnahme bildeten die Benediktinerabteien Einsiedeln und St. Gallen.[88]

Ab dem 16. Jahrhundert zeichnete sich in der Bildungslandschaft somit ein Neben- 37
einander von drei – strikt getrennten – Schultypen ab mit je unterschiedlicher Klientel. Da gab es zum einen die einfachsten (Volks-)Schulen, die sich an das niedere Volk und die minder privilegierte Schicht in den Städten richteten. Daneben traten die deutschen Schulen, die sich an eine städtische Mittelschicht richteten und die (männlichen) Absolventen in der Regel auf eine zünftische Berufslehre vorbereiteten, sowie die Lateinschulen, die Knaben aus vornehmen Familien im Hinblick auf ein späteres Studium (namentlich der Theologie, aber etwa auch der Rechtswissenschaft) zu besuchen hatten.[89]

---

82 Landolt, S. 82.

83 Unterrichtet werden sollte die «Jugend des ganzen Volkes» (vgl. Bosshard, S. 5; Weissenrieder, S. 47 ff.).

84 Ziegler K.R., S. 2 f. und S. 9 f.; ferner Bosshard, S. 5; Kim, S. 9 ff.; Klinke, S. 20 f.; Müller M., S. 36 f.; Müller A., S. 67 f.; Scandola, S. 599 f.

85 Jenzer, S. 15; ferner Blankertz, S. 20; s. zum Ganzen auch Wicki, S. 392 und S. 396 ff.

86 Wicki, S. 392; ferner Bosshard, S. 4 f.; Jenzer, S. 19.

87 S. dazu Botschaft Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels, S. 109 ff.

88 Zum Ganzen Bischof, S. 1 ff.

89 Zum Ganzen Jenzer, S. 15 ff.; s. auch Blankertz, S. 13 ff.

2. Aufklärung und Französische Revolution

38 Das 18. Jahrhundert, das auch als das Zeitalter der Aufklärung und des Rationalismus bezeichnet wird, brachte eine Fülle neuer – philosophischer, politischer, religiöser und pädagogischer – Gedanken und Forderungen.[90] Die menschliche Vernunft rückte in den Mittelpunkt und das Bedürfnis, sich mit ihrer Hilfe bzw. mittels rationaler Kritik von alten Denkweisen und früheren Vorstellungen – so insbesondere dem blinden Gehorsam gegenüber der Kirche und anderen Obrigkeiten – zu befreien.[91] Damit erhob sich auch die Forderung nach vermehrter und verbesserter Bildung aller Schichten.[92] In den ländlichen Gebieten der Eidgenossenschaft etwa, wo das Schulwesen immer noch stark vernachlässigt war,[93] wurden neue Schulen eröffnet und neue Schulordnungen erlassen, die insbesondere die Verlängerung der Schulzeit und die bessere Überwachung des Schulbesuchs zum Inhalt hatten.[94] Aber auch in einzelnen Städten wurde das Schulwesen gründlich reformiert.[95] Während Maria Theresia von Österreich jedoch bereits im Jahr 1770 im Zuge der Aufklärung der Kirche die Oberaufsicht über das Schulwesen entzogen und es offiziell zur Sache des Staats erklärt hatte, sollte sich dieser Schritt hierzulande erst knapp 30 Jahre später vollziehen. Bis dahin lag die Sorge für den Unterricht weiterhin zur Hauptsache bei den kirchlichen Organen.[96]

39 Eine Wende brachte erst die Französische Revolution.[97] Sie führte dazu, dass die Herrschaft des Staats von einer bloss formellen zu einer tatsächlichen wurde, und vernichtete mit ihrer Proklamierung der staatsbürgerlichen Gleichheit die ständische Staatsauffassung und damit auch deren bildungsfeindliche Ideen.[98] Getragen

---

90 Bosshard, S. 5; Mascello, S. 25.

91 Bosshard, S. 5; Müller A., S. 68; vgl. dazu auch Faulstich, S. 17 ff., S. 41 ff. und S. 88 ff.; Kölz, S. 51 f.; Landolt, S. 17 ff.

92 Müller A., S. 68.

93 Vgl. Bosshard, S. 4 f.; Landolt, S. 82; Scherwey, S. 18; Ziegler K.R., S. 3.

94 Bosshard, S. 5 f. mit Beispielen; für ZH Bloch, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 127; Klinke, S. 52 ff.; ferner Landolt, S. 16; Mascello, S. 25; Scandola, S. 594 ff.

95 Bosshard, S. 6; Klinke, S. 22; Landolt, S. 82; Scandola, S. 590 ff.

96 Landolt, S. 15 f. und S. 83; Scherwey, S. 8; Ziegler K.R., S. 7, wonach es insb. deshalb zur «Verstaatlichung» gekommen sei, weil die Aufklärer dafürgehalten hätten, dass der Schulunterricht der Kirche die Möglichkeit eröffne, «eine unerlaubte Tyrannei über die Menschen» zu erlangen.

97 Eckstein, S. 42; dazu auch Jenzer, S. 19 und S. 27 ff.; Mascello, S. 26.

98 Müller M., S. 42 und S. 82; dazu auch ausführlich Kley, Verfassungsgeschichte, S. 151 ff. und S. 217 ff.; Kölz, S. 51 ff.; Maissen, S. 196 ff.

vom (von der Aufklärung inspirierten) Gedanken, dass es die heilige Pflicht des Staats sei und auch in seinem eigenen Interesse liege, für den Unterricht und die möglichst hohe Bildung aller seiner Bürger Sorge zu tragen, wurde das Unterrichtswesen mit dem Sieg der französischen Truppen und dem Machtspruch der helvetischen Regierung auch auf dem Gebiet der heutigen Schweiz zur Staatsangelegenheit erklärt und die Hebung des allgemeinen Bildungsniveaus zum zentralen Anliegen.[99] Die Schule erhielt neu die Aufgabe, jeden Einzelnen in dem Mass zu befähigen, wie es zum Verständnis und zur Ausübung der menschlichen Rechte und Pflichten notwendig war. Zugleich musste der Bürger dahin geführt werden, einen Beruf zu erwählen, der ihn zu einem nützlichen Mitbürger erhob.[100]

Nach Jenzer waren die schulpolitischen Ideen in der Revolutionszeit «recht wild». Sie hätten aber in einer Grundabsicht übereingestimmt: «Sie wollten das standesmässig separierte Schulwesen überwinden und allen Bürgern der Zukunft eine auf dem Prinzip der Gleichheit beruhende gemeinsame republikanische Bildung garantieren.»[101] 40

3. Helvetik (1798–1803) und Mediation (1803–1814)

Die Helvetik kann insofern als eigentliche Gründungszeit des schweizerischen Volksschulwesens bezeichnet werden.[102] Zwar sucht man in der von Frankreich diktierten helvetischen Verfassung vom 12. April 1798 vergeblich nach einer Bestimmung über den öffentlichen Unterricht; Art. 4 erklärt jedoch die Aufklärung zu einer der Grundlagen des öffentlichen Wohls und in Art. 7 findet sich die Pressefreiheit gewährleistet «als eine natürliche Folge des Rechts, das Jeder hat, sich unterrichten zu lassen».[103] Bereits im Juli 1798 betraute die Regierung der Helvetischen Republik zudem den neu eingesetzten Minister für Wissenschaften, 41

[99] Müller M., S. 42 ff.; ferner Bosshard, S. 6 ff.; Mascello, S. 26 f.; Scherwey, S. 23 f.; Ziegler K.R., S. 3; Landolt, S. 16, weist sodann darauf hin, dass sich schon ab 1798 viele Gemeinden, was die Schule betreffe, von der Kirchgemeinden losgesagt hätten, weil die Zustände in den Schulen nicht länger tragbar gewesen seien.

[100] Zum Ganzen Landolt, S. 99, der sich wohl seinerseits bei Stapfer bediente (s. Eckstein, S. 44).

[101] Jenzer, S. 30.

[102] Eckstein, S. 43 und S. 51; ferner allgemein Kley, Verfassungsgeschichte, S. 218 ff.; s. aber auch Criblez/Hofstetter/Magnin, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 19, wonach die grossen umfassenden Reformen der kantonalen Bildungssysteme erst in den 1830er-Jahren begannen.

[103] Eckstein, S. 43; Mascello, S. 27; Kim, S. 17.

schöne Künste und öffentliche Werke, Philipp Albert Stapfer, damit, einen Entwurf für ein Gesetz auszuarbeiten, das das öffentliche Unterrichtswesen für die ganze Republik einheitlich regeln sollte.[104] Der den Räten (dem Legislativorgan) im Folgenden im November 1798 unterbreitete Entwurf Stapfers lehnt sich eng an die französische Schulorganisation an[105] und sieht namentlich die Errichtung «wenigstens einer Schule» in jedem Dorf und jeder Sektion grosser Gemeinden, einen für alle Kinder und Jugendlichen zwischen 6 und 15 Jahren obligatorischen, für Arme unentgeltlichen bürgerlichen (Elementar-)Unterricht sowie die Einführung eines ganzjährigen Schulbetriebs auch auf dem Land vor.[106] Für die organisatorische Durchführung des stapferischen Erziehungsplans sollte in jedem Kanton ein achtköpfiger Erziehungsrat neu geschaffen und von diesem wiederum Schulinspektoren eingesetzt werden, die den ausreichenden bürgerlichen Unterricht zu überwachen gehabt hätten.[107] Damit sollte die Kirche auch in der Schulaufsicht von einer staatlichen Behörde abgelöst werden.

42 Der seiner Zeit weit vorauseilende Entwurf Stapfers wurde jedoch nie zum formellen Gesetz und lediglich insofern umgesetzt, als das – die Exekutive bildende – Vollziehungsdirektorium schon im Sommer 1798 mittels Notrecht in sämtlichen Kantonen Erziehungsräte eingesetzt hatte.[108] Dank den im Zusammenhang mit seinem Reformauftrag vorgenommenen gründlichen Abklärungen Stapfers zur Schulsituation in der Helvetischen Republik[109] war der helvetischen Regierung zudem der desolate Zustand des Landschulwesens vor Augen geführt geworden. Im Dezember 1800 ordnete sie deshalb per Dekret an, dass jede Gemeinde innert 14 Tagen für den Schulunterricht einen geheizten Raum zur Verfügung zu stellen und einen Lehrer gegen Entgelt anzustellen habe. Ausserdem verfügte sie, dass

---

104 Kim, S. 23; s. auch Maissen, S. 206 ff.; ferner allgemein Reinhardt, S. 324 ff.

105 Vgl. dazu Kim, S. 18 ff.

106 Eckstein, S. 44 ff., wo sich der Entwurf und die Botschaft des Vollziehungsdirektoriums dazu abgedruckt finden; Kim, S. 24.

107 Kölz, S. 130.

108 Eckstein, S. 49, wonach den Erziehungsräten auf Grundlage des stapferischen Entwurfs Instruktionen erteilt worden seien und wohl manch einer von ihnen davon ausgegangen sei, dass dieser in Kraft stehe; Klinke, S. 55; Kölz, S. 130; Scherwey, S. 27 ff.

109 Stapfer führte eine einzigartige Umfrage, die sog. Stapferenquête, durch (s. dazu die vom Schweizerischen Bundesarchiv betriebene Webseite ‹http://www.stapferenquete.ch›, wo über 2000 Antwortbögen eingesehen werden können).

jeder Hausvater seine Kinder wenigstens den Winter über zur Schule schicken müsse.[110]

Bevor diese Bestimmungen allerorts umgesetzt werden konnten, brachen in der Republik innere Wirren aus, die dem helvetischen Einheitsstaat den Untergang bereiteten.[111] Mit dem Zusammenbruch der Helvetischen Republik kehrte (auch) das Schulwesen zum reinen Föderalismus zurück, doch wurden die Neuerungen der Helvetik in den meisten Kantonen beibehalten.[112] So wirkte unter ihnen die Auffassung weiter, dass die Schule eine Staatsaufgabe sei, und es wurde nicht nur an der allgemeinen Schulpflicht, sondern auch in praktisch allen Kantonen an den Erziehungsräten als oberste Schulbehörde festgehalten.[113] Einige Kantone gingen sogar über das von Stapfer Postulierte hinaus, indem sie etwa die Schulpflicht auf den Besuch einer Repetierschule erstreckten oder aber begannen, den «bürgerlichen Unterricht» allgemein für unentgeltlich zu erklären.[114] 43

Widerstand stellte sich den Unterrichtsreformen der Helvetik primär von «unten» entgegen. Wesentliche Teile der Landbevölkerung lehnten die Neuerungen ab.[115] Die Eltern sahen nicht ein, wozu ihre Kinder eine über notdürftige Lesefähigkeiten und ein paar Religionskenntnisse hinausgehende Bildung benötigen sollten; zudem wurde der Nachwuchs bei der Arbeit auf dem Feld dringend benötigt.[116] 44

4. Restauration (1814–1830) und Regeneration (1830–1848)

Der Wiener Kongress leitete in ganz Europa einen Prozess der Wiederherstellung gewisser vorrevolutionärer Bedingungen ein.[117] Die Überzeugung, dass die alten Herrschafts- und Untertanenverhältnisse einer gottgewollten, «natürlichen» Ordnung entsprächen, setzte sich durch und in den konservativen Kantonen nahm 45

110 Zum Ganzen Eckstein, S. 49 f.; Kim, S. 25.

111 Kim, S. 26; allgemein Kley, Verfassungsgeschichte, S. 221 ff.; Reinhardt, S. 329 ff.

112 Eckstein, S. 52; Kley, Grundpflichten, S. 293; Mascello, S. 29; Müller A., S. 71.

113 Eckstein, S. 52 m.w.H.; ferner Bossard, S. 224; Brändli, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 41 ff.; für den Kanton AG Kim, S. 30, und Müller A., S. 71; für den Kanton ZH Klinke, S. 60 ff., und Wymann, S. 2 f.; für den Kanton FR Scherwey, S. 49.

114 Eckstein, S. 52.

115 Als weitere Widrigkeit kam insb. hinzu, dass die finanziellen Mittel in der Helvetik an allen Ecken und Enden fehlten (vgl. Reinhardt, S. 328; ferner Bossard, S. 163 f.).

116 Zum Ganzen Wicki, S. 447.

117 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 229 f.

der während der letzten Jahre zurückgedrängte Einfluss der Kirche wieder zu.[118] Wenngleich das Schulwesen beim Staat blieb und die Schulpflicht im Allgemeinen beibehalten wurde, traten in der Leitung und Aufsicht des Schulwesens erneut konfessionelle Behörden an die Stelle der staatlichen.[119] Das Volksschulwesen beruhte während dieser Zeit zum grossen Teil auf dem guten Willen der Gemeinden und insbesondere der Bürgerinnen und Bürger, die – im Sinn der Pioniere der Helvetik sowie mit dem Ziel, dem zunehmenden Pauperismus entgegenzuwirken – weiter am Ausbau des Schulwesens arbeiteten.[120] Auf ihre Bestrebungen hin wurden in mehreren Kantonen neue Schulgesetze geschaffen. Eine gründliche Reform des Schulwesens sollte jedoch erst der folgende politische Umbruch bringen.[121]

46 Nach Gross verkamen die Landschulen mit dem Wiedererstarken des kirchlichen Einflusses im Schulbereich zum Teil zu «Armenschulen», worauf die Landbevölkerung begonnen habe, sich für bessere Schulräumlichkeiten, aber auch für organisatorische und pädagogische Verbesserungen einzusetzen. Dennoch habe das Privatschulwesen in der Zeit der Restauration einen eigentlichen Boom erlebt.[122]

47 In der Folge der Julirevolution von 1830 in Paris setzte bald auch in der Schweiz eine breite liberale Erneuerungsbewegung (die sog. Regeneration) ein, die auf eine Umgestaltung der Kantonsverfassungen in liberalem Sinn zielte.[123] Noch in der ersten Hälfte des Jahres 1831 verabschiedeten insgesamt zehn – und damit fast die Hälfte aller damaligen – Kantone (TG, AG, LU, ZH, SG, FR, VD, SO, BE und SH) neue Kantonsverfassungen, die sich an den Ideen der Volkssouveränität, der repräsentativen Demokratie, der Gewaltentrennung, der Rechtsgleichheit und der Garantie der Freiheitsrechte orientierten.[124]

---

118 Eckstein, S. 53; Mascello, S. 29.

119 Eckstein, S. 53; Mascello, S. 29; s. für den Kanton FR Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 226 f.

120 Bosshard, S. 9, der etwa auf die Tätigkeit der Helvetischen Gesellschaft hinweist; Eckstein, S. 53; Mascello, S. 30; ferner Bossard, S. 58 ff.; Scandola, S. 607 und S. 618 mit Hinweis auf das gestiegene Bildungsbedürfnis und Kulturbewusstsein insb. der ländlichen Elite und der Heimarbeiterfamilien; Wicki, S. 448.

121 Bosshard, S. 10.

122 Gross, S. 74 m.w.H.

123 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 232; ferner Maissen, S. 234 ff.; Reinhardt, S. 255 ff.

124 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 232; Kölz, S. 246 ff.; für den Kanton ZH Bosshard, S. 11 ff.; für den Kanton AG Vischer, S. 211 ff.

Den liberalen Politikern[125] der Jahre nach 1830 war dabei bewusst, dass das Volk nur dann verantwortungsbewusst in der (repräsentativen) Demokratie würde mitbestimmen und von seinen Rechten Gebrauch würde machen können, wenn es entsprechend darauf vorbereitet wurde («Volksbildung ist Volksbefreiung»).[126] Das bedingte nicht mehr nur eine Unterweisung aller Kinder und Jugendlichen in den elementaren Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben oder Rechnen, sondern auch die Vermittlung eines elementaren Sachwissens sowie eine staatsbürgerliche Erziehung.[127] Mit einer solcherart verbesserten «Volksbildung» verfolgten die Liberalen gleichzeitig volkswirtschaftliche Motive («[j]e mehr Volksbildung, desto mehr Volkswohlfahrt»).[128] Die Volksschule hatte zudem einen wertvollen Beitrag zu leisten zur – angesichts des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses von einer Agrar- hin zu einer Industriegesellschaft als erforderlich angesehenen – (sozialen) Disziplinierung der Bevölkerung sowie zur Implementierung der liberalen Bildungsideale anstelle primär kirchlichen Gedankenguts.[129] 48

Getragen von der Erkenntnis der Aufklärung, dass der Einzelne zur Ausübung der ihm (nunmehr wieder) eingeräumten Rechte über eine genügende Bildung verfügen muss und Letztere zur «sozialen Erneuerung» beitrage, sowie vom Interesse, die Schule kirchlichen Einflüssen zu entziehen, unternahmen die regenerierten 49

---

125 Schon vor 1830 hatten sich Teile der liberalen Bewegung radikalisiert. Die sog. Radikalen bzw. Radikalliberalen strebten den absoluten und durchgreifenden («radikalen») Bruch mit der überkommenen Ordnung an. Entsprechend bestanden sie auf der uneingeschränkten politischen Gleichheit: allgemeines Männerwahlrecht ohne Zensus, Volkswahl der Exekutive und der Gerichte, direkt-demokratische Formen der Mitbestimmung. Sie wollten zudem die wachsenden sozialen Probleme durch einen starken Staat und durch Wohlfahrtspolitik angehen (s. dazu Maissen, S. 248; Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 237 f.).

126 Das Diktum des Schriftstellers und Pädagogen Heinrich Zschokke wurde zum Slogan der liberalen Erneuerer (vgl. die vom Genannten gehaltene Rede gleichen Titels an der Versammlung des schweizerischen Volksbildungsvereins zu Laufen am 18. April 1836; das Programm des 1838 in Genf als paritätisch-demokratischer Arbeiterbildungsverein gegründeten «Grütlivereins» lautete entsprechend «Durch Bildung zur Freiheit» [vgl. Schweizerisches Sozialarchiv, Signatur Ar R 88, abrufbar unter ‹https://www.findmittel.ch/archive/archNeu/ArR88.html› {zuletzt abgerufen am 19. Februar 2023}]); allgemein Bosshard, S. 13; Jenzer, S. 19; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 233 ff.; Maissen, S. 236 und S. 248; Wymann, S. 26.

127 Jenzer, S. 19 f.

128 Jenzer, S. 20; ferner Grunder, S. 4.

129 Jenzer, S. 20; Maerki, S. 30 f.; s. ferner Ziegler K.R., S. 11 f., wonach (auch) für das Interesse der Kirche an der Volksschule ein Ausgangspunkt ihre erzieherische Sendung gebildet habe.

Kantone deshalb grosse Anstrengungen für die Verbesserung des Schulwesens.[130] Tatsächlich entstand in jener Zeit die moderne obligatorische Volksschule.[131] D.h., der Staat übernahm nicht nur selbst die Leistung der Beschulung (anstelle der Kirche), sondern im Sinn der Verwirklichung der Rechtsgleichheit wurden auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Schulen (etwa den Stadt- und Landschulen) beseitigt und verschiedene Schulstufen eingeführt (Elementarstufe, Primaroberstufe [auch Ergänzungs-, Repetierschule, Wiederholungs- oder Realschule genannt], Sekundar- bzw. Bezirksschule,[132] Industrieschule, Gymnasium etc.), die grundsätzlich für alle Kinder zugänglich waren (meritokratisches System), wenn auch noch nicht unentgeltlich.[133]

50 Als Beispiel sei auf das im September 1832 erlassene Gesetz über die Organisation des gesammten Unterrichtswesens im Canton Zürich verwiesen, welches zwischen der «allgemeinen Volksschule» (bestehend aus sechs Jahren «Alltagsschule» und drei Jahren «Repetirschule») und der – noch nicht obligatorischen – höheren Volksschule, der heutigen Sekundarschule,[134] unterschied und festlegte, dass im Rahmen Ersterer der «gesammten Schuljugend» bzw. den «schulfähigen» Kindern ab dem Alter von fünf Jahren eine «Elementarbildung» in den Fächern «Sprachenlehre», «Zahlenlehre», «Formenlehre» und «Bildung in den Ton-Elementen», eine «Realbildung» namentlich mit dem «Wichtigste[n] aus der vaterländischen Geschichte, Erdbeschreibung und Staatseinrichtung», eine «Kunstbildung» sowie eine «Religionsbildung» zuteilwerden zu lassen sei.[135] Zum Zweck der Volksschule erklärte § 1 UnterrichtsG ZH (1832) sodann explizit, dass diese «die Kinder aller Volksclassen nach übereinstimmenden Grundsätzen zu geistig thätigen, bürgerlich brauchbaren und sittlich religiösen Menschen bilden» solle.

51 Die liberale Bildungsreform, die in einen traditionell kirchlichen Bereich eingriff, trug allerdings mit zu einer weiteren Polarisierung der politischen Landschaft bei,

---

130 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 233 ff.; Kölz, S. 272 f.; Mascello, S. 30 f.; Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 229.

131 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 234; für den Kanton ZH Bosshard, S. 16 ff.; s. ferner Grunder, S. 4; Maissen, S. 236.

132 Vgl. zu den «Sekundarschulen» auch Marcacci/Grunder, S. 1 ff.

133 Eckstein, S. 55 f.; Mascello, S. 30 f.; ferner Bosshard, S. 15, wonach der Besuch aller Schulen entgeltlich gewesen sei; Jenzer, S. 27, wonach sich Standesschulen nicht mit der Idee der Freiheit und der Gleichheit vertragen hätten.

134 Vgl. §§ 99 ff. UnterrichtsG ZH (1859).

135 § 2, § 4, § 14 und § 29 UnterrichtsG ZH (1832); ausführlich zum Ganzen auch Gross, S. 75 f.; Wymann, S. 9 ff.

die 1847 im Sonderbundskrieg zwischen Liberal-Radikalen[136] und Katholisch-Konservativen gipfelte.[137] Erstere trugen den militärischen und politischen Sieg davon, was dazu führte, dass in den konservativen Kantonen die Opposition gegen die fortschrittliche Entwicklung gebrochen wurde.[138] Es kam zur Errichtung des Bundesstaats. Die liberalen Kräfte verboten dabei den Jesuitenorden (Art. 58 aBV [1848]) – für viele Liberale Inbegriff des reaktionären Ungeists[139] –, liessen aber gleichzeitig auch die Anliegen des Sonderbunds in die Ausgestaltung des neu gegründeten Bundesstaats einfliessen, etwa durch die Einführung des Zweikammersystems mit zwei gleichgestellten Räten (Art. 60 aBV [1848]) oder des Ständemehrs bei Total- oder Partialrevisionen der Bundesverfassung (Art. 113 aBV [1848]) und der Statuierung einer subsidiären Generalkompetenz zugunsten der Kantone (Art. 3 aBV [1848]).[140]

5. Früher Bundesstaat ab 1848

Die Bundesverfassung von 1848 enthält keine Bestimmung zum allgemeinen Schulwesen.[141] Ein derartiger Eingriff in die Kompetenzen der Kantone war noch nicht möglich.[142] Selbst die katholisch-konservativen Kantone aber gingen seit dem Ende des Sonderbundskriegs von einer positiven Leistungspflicht des Staats im Bereich der Volksschule aus, sodass die Volksbildung auch dort nicht länger zur Hauptsache vom guten Willen der Geistlichkeit und der Initiative Privater abhing.[143] 52

136 Vgl. dazu vorne Fn. 125.

137 Vgl. Maissen, S. 243; zu den Ursachen für den Krieg Kley, Verfassungsgeschichte, S. 241 ff.; s. auch für die Entwicklung im Kanton FR Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 229 ff.

138 Eckstein, S. 56 f.

139 Vgl. Mützenberg, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 256 ff.; Reinhardt, S. 359; zu den Hintergründen der Einführung des Art. 58 aBV [1848] ausführlich Botschaft Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels, S. 129 ff.

140 Kley, Bundesstaat, Ziff. 3.

141 Dem Bund wurde lediglich in Art. 22 aBV [1848] die Kompetenz zugesprochen, «eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten» (s. dazu Fleiner F., S. 513).

142 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 235; ferner Fleiner F., S. 514; Lustenberger, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 364 f.; Müller A., S. 73.

143 Eckstein, S. 57.

53 Besonders erwähnt sei an dieser Stelle jedoch der positive Einfluss der Demokratischen Bewegung auf die weitere Entwicklung des Schulwesens.[144] Die Honoratioren der Regeneration bezeichneten das Volk zwar als mündig, machten die politische Mitwirkung jedoch direkt oder indirekt von bestimmten ökonomischen und sozialen Voraussetzungen abhängig und nahmen einen stark bürgerlich-elitären Standpunkt ein.[145] Vor diesem Hintergrund wuchs in der Schweiz in den 1860er-Jahren eine vielseitige Opposition zum dominanten «Freisinn» (Liberale und Radikalliberale), der seit der Gründung des Bundesstaats dominierenden politischen Strömung des Landes.[146] Die sog. Demokraten wollten den «vergessenen Bauern, Handwerkern und Arbeitern» Gehör verschaffen, indem sie an die Stelle der rein repräsentativen, parlamentarischen Demokratie die direkte Mitsprache des souveränen Volks setzten.[147] Darüber hinaus traten sie mit sozialpolitischen Forderungen zur Lösung der vom regierenden Bürgertum vernachlässigten sozialen Probleme auf, die ab den 1840er-Jahren infolge insbesondere der Industrialisierung und eines starken Bevölkerungswachstums aufgekommen waren (sog. soziale Frage).[148]

54 Die Demokratische Bewegung führte in verschiedenen Kantonen zu direktdemokratischen Verfassungsrevisionen[149] sowie zu (weiteren) Reformen des Schulwesens, da es auch hier galt, den von den Liberalen eingeschlagenen Weg weiterzugehen (hin zu einer umfassenderen, demokratischen Volksschulbildung für alle).[150] Im Kanton Zürich etwa wurde in die Kantonsverfassung von 1869 eine Bestimmung aufgenommen, wonach «die Volksschule auch auf das reifere Jugendalter ausgedehnt werden» wird (Art. 62 Abs. 2 Satz 1),[151] sowie eine solche,

---

144 Dazu ausführlich etwa Bürgi, S. 1 ff.; Maissen, S. 272 f.; Reinhardt, S. 357.

145 Vgl. dazu etwa Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 246 f.

146 Vgl. dazu ausführlich Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 223 ff. m.w.H.

147 Zum Ganzen Bürgi, S. 1; Eckstein, S. 62; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 269; Maissen, S. 272 f.; Reinhardt, S. 357; Wymann, S. 25.

148 Bürgi, S. 2; s. auch Maissen, S. 236 ff.; Wymann, S. 5.

149 Vgl. Bürgi, S. 3 f.; Maissen, S. 272.

150 Bürgi, S. 2; s. dazu auch die Voten in den parlamentarischen Beratungen zum «Schulartikel» in der Bundesverfassung von 1874 hinten unter N 66; ferner Maerki, S. 28 ff.

151 Vgl. dazu (bzw. zum Ganzen) auch Wymann, S. 26, wonach mit dieser Bestimmung u.a. bezweckt worden sei, die Fabrikarbeit der Kinder zurückzudrängen; s. ferner bereits § 55 und § 62 UnterrichtsG ZH (1859).

wonach der obligatorische Volksschulunterricht (auch für Nichtbürger) unentgeltlich ist (Art. 62 Abs. 3 Satz 1).[152] Andere Kantone taten es ihm gleich.

Im Jahr 1871 kannten bereits zwölf Kantone einen unentgeltlichen «Volksschulunterricht», d.h. in der Regel einen unentgeltlichen Unterricht für die unterste Schulstufe.[153] Daneben waren im ganzen Land «gehobene» bzw. «höhere Volksschulen» (je nach Kanton Sekundarschulen, Bezirksschulen etc. genannt) im Auf- bzw. Ausbau begriffen, d.h. weiterführende Schulen, die der älteren Jugend eine «höhere Stufe der Bildung» verschaffen sollten.[154] Bis ins Jahr 1872 führten zudem sämtliche Kantone eine zeitlich klar umrissene Pflicht zum Unterrichtsbesuch (grundsätzlich) während des ganzen Jahres für alle schul- bzw. bildungsfähigen Kinder von zwischen sechs und acht Jahren ein, wenn auch ganz unterschiedlichster Ausprägung.[155] 55

Der obligatorische Schulbesuch der Kinder und Jugendlichen bedeutete allerdings für die Eltern oftmals trotz garantierter Unentgeltlichkeit des Unterrichts eine finanzielle Belastung, entzog er ihnen doch die dringend benötigte Arbeitskraft des Nachwuchses.[156] Die Kinderarbeit in Landwirtschaft und Fabriken wurde in der damaligen Zeit von vielen Eltern als selbstverständliche Fortsetzung der Subsistenzwirtschaft angesehen. Die Fabrikbesitzer wiederum waren an der billigen Arbeitskraft der Kinder und Jugendlichen interessiert und kümmerten sich ebenfalls nicht um die Einhaltung der Schulpflicht.[157] Diese wurde zudem besonders in 56

---

152 Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (Staatsarchiv ZH OS 20, Supplementbd. 2, S. 1 ff.); s. auch Gross, S. 68 ff.

153 Prot. 1871/72 NR, S. 271; Eckstein, S. 63, wonach die Unentgeltlichkeit in einzelnen (liberalen) Kantonen jedoch bereits kurz nach Gründung des Bundesstaats eingeführt worden sei; s. zudem auch Hofstetter, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 207 f.; ferner Gross, S. 77, wonach die Einführung des unentgeltlichen Unterrichts die private Konkurrenz (Privatschulen) geschwächt und zu einem faktischen Monopol des Staats im Schulbereich geführt habe.

154 Bosshard, S. 17 f.; Marcacci/Grunder, S. 3 f.

155 Eckstein, S. 57 m.w.H., wonach einige Kantone etwa eine unterschiedliche Schulpflicht für Knaben und Mädchen gekannt hätten oder die Dauer der Schulwochen pro Jahr zwischen 24 in GR und 46 in GE geschwankt habe; s. für den Kanton SO Jenzer, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 83 ff.; ders., S. 46 f.; ferner allgemein Prot. 1871/72 NR, S. 271 f. und S. 287 f.; Amtl. Bull. 1871 NR, S. 470 (Votum Anderwert).

156 Vgl. Scandola, S. 608; Omlin, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 103; Weber, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 228.

157 Grunder, S. 4 f.; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 511 (Votum Friderich).

den konservativen Kantonen nicht konsequent durchgesetzt (etwa mittels Bussen [s. §§ 81 ff. UnterrichtsG ZH [1859]).[158] Entsprechend war die Zahl der Schulabsenzen gerade im ländlichen Raum weiterhin beträchtlich.[159]

57 Auch andere Fortschritte des liberalen Bildungswesens wurden nur auf dem Papier gemacht, was das Schulwesen anlässlich der ersten Totalrevision der Bundesverfassung zum eidgenössischen Politikum werden liess.[160]

6. Zusammenfassender Überblick

58 Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das Schulwesen in der Schweiz bis in die Frühe Neuzeit vor allem eine kirchliche Aufgabe war und seitens der Obrigkeit nur langsam ein Interesse an einer allgemeinen «Volksbildung» aufkam.[161] Erst in der Helvetik wandte sich der Staat dieser und damit dem Schul- bzw. Unterrichtswesen zu und stiess so in den Machtbereich der Kirche vor.[162] Es setzte sich die Auffassung durch, dass die Kinder und Jugendlichen nicht mehr nur zu frommen Christen und loyalen Untertanen, sondern auch zu guten Staatsbürgern erzogen werden müssen. Dies bedingte, dass der Staat die Aufsicht über das Schulwesen übernahm und dafür sorgte, dass das ganze Volk beiderlei Geschlechts eine genügende Schulbildung erhält.[163]

59 Den entscheidenden und nachhaltigsten Impuls für die Entwicklung der «Volksschule» in der Schweiz brachte daher die liberale Erneuerung des gesamten staatlichen Aufbaus in den 1830er-Jahren, ist doch keine Staatsform so sehr auf die intellektuelle, moralische und staatsbürgerliche Erziehung ihrer Bevölkerung angewiesen wie die Demokratie. Neu beanspruchten die regenerierten (liberalen) Kantone nicht mehr nur – wie in der Helvetik – die Schulhoheit für sich, sondern übernahmen auch den Betrieb der Schule selbst. Das Schulwesen wurde ausgebaut und an die Stelle der vielen Schulen der Frühen Neuzeit (Lateinschulen, Stadtschulen, Landschulen etc.) trat die eine «Volksschule» als bewusste Negation der

158 Vgl. Jenzer, S. 45; Ruchat, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 269; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 471 (Votum Zangger) und S. 477 (Votum Desor).

159 Scandola, S. 602; ferner Bourquin, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 284 ff.

160 Müller A., S. 73; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 459 (Votum Stämpfli), S. 460 (Votum Jolissaint), S. 470 (Votum Anderwert) und S. 509 (Votum Friderich).

161 Dazu vorne N 32 ff.

162 Bosshard, S. 7.

163 Dazu vorne N 41 ff.

Lernfreiheit, die in undemokratischer Weise soziale Ungleichheiten schon in der Jugend herstellte.[164] Bildung sollte zum Gemeingut werden.[165]

Die Neuerungen bedeuteten eine grosse finanzielle (Zusatz-)Belastung für die Kantone, weshalb es diese zunächst nur zögerlich wagten, den Besuch der öffentlichen Schule auch für unentgeltlich zu erklären, wobei hier die radikalliberalen Kräfte im Land und die Demokratische Bewegung besondere Verdienste erwarben.[166] Die bis zu Beginn der 1870er-Jahre überall – in unterschiedlichster Ausgestaltung – eingeführte Unterrichtspflicht wurde ebenfalls nicht konsequent durchgesetzt, zumal auch hier regelmässig die notwendigen Mittel fehlten und nicht nur bei den Eltern die Überzeugung vorherrschte, dass die Kinder in der Fabrik und auf dem Hof mitarbeiten und so ihren Teil zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssten.[167] Die grossen Unterschiede zwischen den kantonalen Regelungen des (Volks-)Schulwesens und die teils bedenklichen Zustände in den Schulen führten in der Folge (mit) zum Eingreifen des Bundes und zur Aufnahme einer Bestimmung zum Schulwesen bzw. zum Primarunterricht in die Bundesverfassung von 1874.[168] 60

II. Bundesverfassung von 1874

1. Vorgeschichte und Annahme

Während die Bevölkerung der Schweiz im 18. Jahrhundert noch unter ärmlichen Bedingungen gelebt hatte, war sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im europäischen Vergleich schon recht wohlhabend.[169] Früh auf den Pfad modernen Wirtschaftswachstums eingeschwenkt, entwickelte sich die Schweiz bis 1900 zu den am stärksten industrialisierten Ländern der Welt, was zu einer markanten Zunahme der Beschäftigung in der Industrie und im Dienstleistungsbereich führte.[170] Die Vielfalt der Gesetzgebungen im Bereich des Vertrags- und Gesell- 61

---

164 Zum Ganzen Mascello, S. 30 f.

165 Dazu vorne N 47 ff.

166 Bosshard, S. 15.

167 Dazu vorne N 53 ff.

168 Mascello, S. 31.

169 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 268 f.

170 Tanner, S. 42; s. ferner Historische Statistik der Schweiz HSSO, Tabelle F.2a «Berufstätige nach Erwerbsklassen 1870–1960», Version 2012 (abrufbar unter ‹https://hsso.ch/de/2012/f/2a› [zuletzt abgerufen am 18. Februar 2023]).

schaftsrechts, aber auch in demjenigen des Arbeitsrechts der einzelnen Kantone erschwerte das Wirtschaftsleben jedoch erheblich. Auch im Bereich des Militärwesens war der Bund kaum in der Lage, die «erforderliche Gleichmäßigkeit und Dienstfähigkeit» (Art. 20 aBV [1848]) im von den Kantonen ausgerüsteten und ausgebildeten Bundesheer zu gewährleisten, was anlässlich der Grenzbesetzung im Deutsch-Französischen Krieg von 1870 deutlich zutage trat.[171] Die liberalen und radikalen Kreise im Land[172] bemühten sich daher, mittels einer Revision der Bundesverfassung eine stärkere nationale Einheit herbeizuführen.[173]

62 Die vor diesem Hintergrund ausgearbeitete (erste) Revisionsvorlage von 1872 war den – in der Opposition vereinten – katholisch-konservativen ehemaligen Sonderbundskantonen und den föderalistisch eingestellten welschen Kantonen allerdings zu zentralistisch, sodass sie in der Abstimmung vom 12. Mai 1872 mit 261'072 zu 255'609 Volks- und 13 zu 9 Standesstimmen verworfen wurde.[174] Dieses knappe Abstimmungsresultat lud die revisionsfreundlichen Kreise zu einem neuen Versuch einer Verfassungsrevision ein, wobei die Schar der Revisionsgegner durch Konzessionen an die französischsprachigen Föderalisten – wie die Aufnahme weitergehender, (vornehmlich) gegen die römisch-katholische Kirche gerichteter Bestimmungen – geschwächt werden sollte.[175] In der Abstimmung vom 19. April 1874 wurde die angepasste Vorlage schliesslich von Volk und Ständen angenommen.[176]

63 Die Totalrevision von 1874 hatte folglich eine Stärkung der Kantone und des Bundes gegenüber der Kirche sowie des Bundes gegenüber den Kantonen zur Folge.[177] Aufgrund der vor diesem Hintergrund vollzogenen Übertragung einer Reihe von Kompetenzen der (selber demokratisch organisierten) Kantone auf den Bund wurde zudem – zur Kompensation – auch auf Bundesebene ein gewisses

---

171 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 269; s. dazu auch Botschaft Revision BV 1870, S. 665 ff.; Cribelez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 338, wonach der Krieg ein intensives Nachdenken über das Funktionieren des Bundesstaats ausgelöst habe.

172 Dazu vorne Fn. 125 und N 53.

173 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 269.

174 Botschaft Abstimmung BV 1872, S. 358 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 270.

175 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 270; ferner Cribelez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 339 ff.

176 Botschaft Abstimmung BV 1874, S. 710, woraus hervorgeht, dass sämtliche ehemalige Sonderbundskantone (LU, UR, SZ, Unterwalden [NW, OW], ZG, FR und VS) die Totalrevision abgelehnt hatten.

177 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 274.

Mass an direkter Demokratie verwirklicht und das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt.[178] Darüber hinaus fanden weitere Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 49 aBV [1874]), die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 aBV [1874]) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 45 aBV [1874]) Eingang in die Verfassung.

Das zuvor in Art. 58 aBV [1848] enthaltene Jesuitenverbot schliesslich erfuhr eine Verschärfung, indem den «Gliedern» des Ordens der Jesuiten und der ihm affiliierten Gesellschaften ausdrücklich «jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt» wurde (Art. 51 aBV [1874]).[179] 64

2. Genese von Art. 27 aBV [1874]

In der (ersten) die Revision der Bundesverfassung von 1848 betreffenden bundesrätlichen Botschaft vom 17. Juni 1870 hatte die Volks- bzw. Primarschule noch keine Erwähnung gefunden.[180] Erst die Einreichung mehrerer Petitionen – vor allem aus (radikal-)liberalen, demokratischen und Lehrerkreisen – zur Frage der Schaffung einer Bundeskompetenz speziell auf diesem Gebiet veranlasste die mit der Beratung des bundesrätlichen Entwurfs befassten Räte zur Prüfung eines solchen Anliegens.[181] In der Folge sollte sich darüber innerhalb des National- und Ständerats eine engagierte Diskussion entspannen, wobei hier beispielhaft die Ende des Jahres 1871 im (erstbefassten) Nationalrat bzw. dessen vorberatender Kommission geführte Debatte zur Frage der Regelung des Primarunterrichts auf Verfassungsebene in Auszügen wiedergegeben werden soll:[182] 65

---

178 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 274.

179 S. dazu auch Pahud de Mortanges, S. 59 ff.; Botschaft Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels, S. 135 f.

180 Botschaft Revision BV 1870, S. 665 ff.; Kölz, S. 558; von Moos, S. 3; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 455 (Votum Heer), bzw. ders. in Prot. 1871/72 NR, S. 266, wonach die politische Sektion, welche die Schulfrage im Allgemeinen zu prüfen gehabt habe, der Ansicht gewesen sei, dass der Bund keine Befugnisse bezüglich des Primarunterrichts habe bzw. sich in diesem Bereich nicht einmischen dürfe.

181 S. die im Bundesblatt vom 22. Oktober 1870 abgedruckten Eingaben zur Bundesrevision, BBl 1870 III 458 ff.; Kölz, S. 558; Loretan, S. 47 f.; Maerki, S. 12 ff.; Mascello, S. 33; von Moos, S. 3 ff.; ferner Thévoz, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 327 ff.

182 Kölz, S. 558 f.; Loretan, S. 48; ausführlich dazu auch Maerki, S. 14 ff.; Mösch J., S. 10 ff.; Reich, Homeschooling, S. 593 ff. und Fn. 162 ff.; ferner Prot. 1871/72 NR,

66 Im November und Dezember 1871 befasste sich der Nationalrat im Rahmen von sechs Sitzungen mit der «Schulfrage».[183] Die Mehrheit der vorberatenden Kommission des Nationalrats lehnte dabei eine «Bundesintervention» auf dem Gebiet des Volks- bzw. Primarschulwesens ab.[184] Es hätten – so der Grundtenor – bereits alle Kantone den obligatorischen Primarunterricht eingeführt,[185] mit einem solchen Eingriff würde man daher nur «die löblichen Bemühungen, welche die Kantone seit 30 Jahren machen, lähmen» bzw. die Kantone «entmuthigen».[186] Darüber hinaus würde man in politischer Hinsicht einen «wichtigen Schritt zur Centralisation machen und den Kantonen einen grossen Theil ihrer Souveränität rauben, denn es würde ihnen so zu sagen nichts bleiben von dem, was ihr geistiges Leben ausmacht».[187] Eine vom Radikalliberalen Jakob Stämpfli angeführte Kommissionsminderheit hingegen befürwortete die Schaffung eines Primarschulartikels. Sie schlug folgende Formulierung vor: «Der Unterricht der Primarschule ist obligatorisch und unentgeltlich. Geistlichen Orden darf derselbe nicht übertragen werden. Der Bund kann über das Minimum der Anforderungen an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen.»[188] Die Begründung der Minderheit ging im Wesentlichen dahin, dass man in die Bundesverfassung mehrere Artikel über «materielle» Fragen «gebracht» habe (öffentliche Werke, Forstwesen, Wasserbau, Eisenbahn- und Bankwesen, Niederlassung etc.), sodass ihr ein solcher «über das

S. 278, wonach die Verhandlungen im Nationalrat vom 12. Dezember 1871 angesichts der Masse eingeschriebener Redner gegen 2.00 Uhr morgens ausgesetzt worden seien.

183 Loretan, S. 48; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 452 ff., und Prot. 1871/72 NR, S. 265 ff.

184 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 458 (Votum Heer) sowie S. 462 ff. (Voten Arnold, Ruchonnet und Merz); Kölz, S. 558.

185 Damals noch mit Ausnahme des Kantons GE (vgl. Amtl. Bull. 1871 NR, S. 463 [Votum Arnold]).

186 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 457 (Votum Heer); Prot. 1871/72 NR, S. 275 ff. und S. 286 f.; vgl. auch Holenstein, S. 63 f.

187 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 457 (Votum Heer); so auch Amtl. Bull. 1871 NR, S. 498 (Votum Wirz), S. 499 (Votum Wuilleret) und S. 503 (Votum Escher); vgl. auch Holenstein, S. 69; Maerki, S. 9 (und S. 13), wonach gegen eine Zentralisation vor allem der Gegensatz von alemannischer, französisch-romanischer, italienisch-romanischer und rätoromanischer Sprache und Kultur, die Verschiedenheit der Religion und der politischen Anschauungen sowie der Kontrast der sozialen Verhältnisse angeführt worden seien.

188 Prot. 1871/72 NR, S. 266; Amtl. Bull. 1871 NR, S. 458 (Votum Stämpfli); Kölz, S. 558.

geistige Leben des Volkes nicht schlecht anstehen würde»,[189] zumal «[d]er centralisierten Militärorganisation […] aus gutem Schulunterricht ein mächtiger Hilfsfaktor» entstehe, weil ein guter Primarunterricht das Substrat für eine erfolgreiche Militärinstruktion bilde.[190] Der demokratische Staat, der das Volk zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufe, habe zudem ein Interesse daran, sich darum zu kümmern, «dass das Kind als späterer [Referendums-]Bürger eine entsprechende Erziehung genösse bezüglich der Aufgabe, welche ihm als Bürger zufällt».[191] Aber auch «[d]ie freie Niederlassung sei nur unvollständig, vielleicht stellenweise nicht ausführbar, wenn der Bürger nicht die Gewissheit habe, wo er sich niederzulassen beabsichtige, [geeignete] Schulen für seine Kinder zu finden».[192] Die Forderung nach einem gesamtschweizerisch unentgeltlichen Primarunterricht wiederum begründete die Minderheit damit, dass die Schule «die Lehrstätte der Gleichheit»[193] sein müsse und es, «sobald man die Eltern zwinge, ihre Kinder in die Schule zu schicken, […] unbillig [sei], sie dafür zahlen zu lassen»,[194] während zur Begründung der Forderung nach einem Ausschluss der Ordensleute in erster Linie[195] auf das angebliche fachliche Ungenügen des von diesen erteilten Unterrichts verwiesen wurde.

---

189 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 458 (Votum Stämpfli); Prot. 1871/72 NR, S. 269 f.; vgl. auch Ruchat, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 271.

190 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 471 (Votum Zangger), und Prot. 1871/72 NR, S. 269; ferner auch Amtl. Bull. 1871 NR, S. 469 (Votum Anderwert); Holenstein, S. 65.

191 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 460 f. (Votum Jolissaint); so auch Amtl. Bull. 1871 NR, S. 470 (Votum Anderwert), sowie insb. die Voten der Winterthurer Demokraten Gottlieb Ziegler in Amtl. Bull. 1871 NR, S. 614 («Primarunterricht[s]» als «Quelle aller Freiheit […]»), und Salomon Bleuler in Amtl. Bull. 1871 NR, S. 504 f. (wonach eine Bestimmung zum Primarunterricht in die Verfassung gehöre, «weil die Schule dem Volk gehört, weil sie Bedingung seines Wohlergehens und seiner Freiheit ist, weil sie berufen ist, gute Bürger in unserer Republik zu erziehen»); Holenstein, S. 65; s. dazu auch Criblez/Hofstetter/Magnin, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 21.

192 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 471 (Votum Zangger); s. auch Criblez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 342.

193 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 461 (Votum Jolissaint).

194 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 459 (Votum Stämpfli).

195 Vgl. Amtl. Bull. 1871 NR, S. 472 (Votum Zangger), wo als weiterer Grund angeführt wird, dass der Familienvater bei etwaigen Niederlassungsabsichten die Gewissheit haben müsse, dass seine Kinder nicht dem Einfluss einer fremden Konfession ausgesetzt wären.

67 Nach Jakob Stämpfli etwa glaubte die Minderheit, «dass der von den Ordensmitgliedern ertheilte Unterricht von fremdartigen, ausländischen Anschauungen durchdrungen sei».[196] Pierre Jolissaint, ebenfalls Mitglied der Radikalliberalen, hielt entsprechend fest, dass «[d]er Unterricht durch geistliche Orden […] weder mit den Fortschritten, den Ansichten, noch den Bedürfnissen unseres Zeitalters im Einklang» stehe.[197]

68 Im Hintergrund ging es der radikalen Minderheit bei letzterem Punkt freilich um die Schwächung des Einflusses der katholischen Kirche und die Herstellung der Laizität des Schulwesens, was die konservativen Ratsmitglieder erst recht gegen die neue Bundeskompetenz aufbrachte.[198] Während der Grundsatz des obligatorischen und unentgeltlichen Unterrichts nicht gross bekämpft wurde, bildete die Frage der Weltlichkeit der Schule denn auch den Hauptgegenstand der Diskussionen im Plenum sowie im Ständerat als Zweitrat.[199] Dies führte letztlich dazu, dass die Volk und Ständen am 12. Mai 1872 zur Abstimmung vorgelegte Revisionsvorlage kein generelles Verbot des Unterrichts durch Ordenspersonen enthielt.[200] Die radikalen Stimmen in den Räten hatten sich jedoch insofern durchzusetzen vermocht, als die Vorlage in Art. 25 nicht nur – wie in Teilen schon Art. 22 aBV [1848] – dem Bund die Kompetenz zur Errichtung einer Universität, einer polytechnischen Schule sowie anderer höherer Unterrichtsanstalten einräumte (Abs. 1), sondern auch bestimmte, dass die Kantone für den obligatorischen sowie unentgeltlichen Primarunterricht zu sorgen hätten (Abs. 2) und der Bund über das Minimum der Anforderungen an die Primarschule gesetzliche Bestimmungen erlassen könne (Abs. 3).

69 Nach dem Scheitern der Revisionsvorlage im Mai 1872 an der Urne gelangte der Bundesrat am 4. Juli 1873 mit einer neuen Botschaft an die (neu gewählten) Räte, aus der hervorgeht, dass er die Ansicht vertrat, gerade der Schulartikel

---

196 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 459.

197 Amtl. Bull. 1871 NR, S. 461 f.; so auch Amtl. Bull. 1871 NR, S. 506 (Votum Vautier); gegen ein Verbot wurde primär eingewendet, dass vor allem die Mädchenschulen oder die Schulen in kleineren Berggemeinden praktisch ausschliesslich von Orden geleitet würden, weshalb man sich ihrer Dienste nur schwer entschlagen könne (s. dazu Amtl. Bull. 1871 NR, S. 502 [Votum Escher], und Prot. 1871/72 NR, S. 267; Holenstein, S. 67).

198 Kölz, S. 559.

199 Vgl. Holenstein, S. 70 ff.; Maerki, S. 15 ff.; von Moos, S. 7 ff.; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 478 ff., insb. S. 512.

200 Bundesgesetz vom 5. März 1872 betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 (AS 1869–1872 731).

bzw. genauer dessen letzter Absatz (Abs. 3) habe wegen des damit verbundenen Eingriffs in die kantonale Souveränität wesentlich zum Fall der Vorlage beigetragen.[201] Entsprechend sah der den Räten vorgelegte zweite Verfassungsentwurf keine Bestimmung zum Minimum der an den Primarunterricht zu stellenden Anforderungen mehr vor, sondern fand sich darin lediglich noch die Pflicht der Kantone formuliert, für den Primarunterricht zu sorgen, der obligatorisch und unentgeltlich zu sein habe.[202]

70 Die Kommission des Nationalrats, wo die Wahlen im Herbst 1872 zu einer verstärkten Polarisierung des rechten und linken Flügels geführt hatten, trat der Auffassung des Bundesrats indes nicht bei. Sie hielt nicht nur weiterhin dafür, dass dem Bund die Möglichkeit einzuräumen sei, staatliche Minimalvorschriften zu erlassen, sondern ging noch weiter als die gescheiterte Vorlage und verlangte (abermals) den Ausschluss aller religiösen Orden – nicht nur der Jesuiten – vom Schulunterricht.[203] Die Kommission des Ständerats verwarf diesen Punkt zwar, sprach sich aber auch für eine Ermächtigung des Bundes zur Festlegung von Minimalanforderungen aus und beantragte ihrerseits die Aufnahme des Grundsatzes, dass der Primarunterricht ausschliesslich unter staatlicher Leitung zu stehen habe.[204] Diese (neue) Forderung wurde damit begründet, dass die öffentlichen Schulen für jedermann zugänglich sein und daher so eingerichtet werden müssten, dass niemand in seiner Glaubensfreiheit beeinträchtigt werden könne.[205]

71 Der Nationalrat wies den Antrag seiner Kommission auf Ausschluss der geistlichen Orden vom Unterricht im Folgenden ebenfalls zurück.[206] Gleich verfuhr er mit dem im Verlauf der Verhandlungen gestellten – entgegengesetzten – Antrag, wonach die Verfassung künftig die «Unterrichtsfreiheit» (dem Inhalt nach gemeint war die Lehrfreiheit) zu gewährleisten habe.[207] Dagegen wurde der Antrag der ständerätlichen Kommission betreffend die Forderung der ausschliesslich staatlichen Leitung vom Nationalrat zum Beschluss erhoben[208] und der Antrag eines Ratsmit-

---

201 Zum Ganzen Botschaft Revision BV 1873, S. 963 ff., insb. S. 964 und S. 968; Loretan, S. 48; Maerki, S. 21 f.; von Moos, S. 11; Mösch J., S. 14; vgl. auch Holenstein, S. 73.

202 Botschaft Revision BV 1873, S. 986.

203 Prot. 1873 Kommission NR, S. 10 ff.; von Moos, S. 12.

204 Prot. 1873 Kommission StR, S. 31 ff.; Burckhardt, S. 198; von Moos, S. 12.

205 Prot. 1873 Kommission StR, S. 37 (Votum Segesser).

206 Prot. 1873/74 NR, S. 34, S. 46 ff.

207 Prot. 1873/74 NR, S. 34 f., S. 41 und S. 46.

208 Prot. 1873/74 NR, S. 34, S. 37, S. 47 und S. 48 f.

glieds angenommen, wonach die Formulierung in die Verfassung aufzunehmen sei, dass «[d]ie öffentlichen Schulen […] ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit von den Angehörigen aller Bekenntnisse benutzt werden können» sollen.[209] Der Streit um das Minimum der an den Primarunterricht zu stellenden Anforderungen wurde sodann durch Annahme des Antrags beseitigt, dass «[d]er Primarunterricht […] ein genügender sein» solle.[210] Im Ständerat wurde vor dem gleichen Hintergrund schliesslich noch die Bestimmung in den Entwurf eingefügt, dass der Bund «[g]egen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, […] die nötigen Verfügungen treffen» werde.[211]

72 Somit erhielt der Art. 27 aBV [1874] folgenden Wortlaut:

> 1 Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.
> 2 Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.
> 3 Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.
> 4 Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.

73 Art. 4 der Übergangsbestimmungen räumte den Kantonen zudem eine Frist von fünf Jahren zur Einführung der Unentgeltlichkeit des öffentlichen Primarunterrichts ein.

3. Zusammenfassender Überblick

74 Die Auseinandersetzung um die Aufnahme eines Artikels zum Schulwesen bzw. zum Primarunterricht in die Bundesverfassung von 1874 stand ganz im Zeichen des Kulturkampfs und des Kampfs um die Gewalten- und Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Das Streben des Bundes, die Volksschule in seinen Machtbereich zu ziehen, weckte die Opposition der – in Bereich des Schulwesens

---

209 Prot. 1873/74 NR, S. 36 und S. 49; s. auch Maerki, S. 22 ff.; Rappard, S. 326.

210 Prot. 1873/74 NR, S. 34 und S. 48 f.; Holenstein, S. 272; von Moos, S. 12.

211 Prot. 1873/74 StR, S. 321; angenommen vom Nationalrat am 20. Januar 1874, Prot. 1873/74 NR, S. 247; zur Verhandlung des Ständerats auch Burckhardt, S. 198; Maerki, S. 24 f.; s. ferner die Übersicht bei Criblez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 348.

bislang souveränen – Kantone und der Kirche, die damals noch immer eine wichtige Rolle bei der Ausbildung der Jugend einnahm.[212]

Bei der Bestimmung, die letztlich Eingang in die Bundesverfassung von 1874 fand (Art. 27 aBV [1874]), handelt es sich um einen Kompromiss zwischen den sich widerstreitenden Ansichten. Eine Regelung, die den Bund zur Festlegung von Minimalanforderungen für den Primarunterricht ermächtigt hätte, war im Rahmen des Verfahrens der Verfassungsgebung ebenso gestrichen worden wie eine solche betreffend den generellen Ausschluss der geistlichen Orden vom Unterricht oder – umgekehrt – die Gewährleistung der Lehrfreiheit. Stattdessen wurde den Kantonen ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden und auf eine offene Formulierung geachtet, die – wie Mösch zu Recht bemerkt – von allen Interessenträgern jeweils zu ihrer Befriedigung interpretiert werden konnte.[213] 75

Ganz auf eine Regelung des Schulwesens in der Bundesverfassung verzichten wollte der Bund dennoch nicht. Den eigentlichen Grund bzw. die Rechtfertigung für seine Einmischung in diese wichtige Bastion kantonaler Souveränität bildete dabei die mit der Totalrevision der Bundesverfassung vollzogene Vereinheitlichung bzw. Zentralisierung des Militärwesens, die Statuierung der Niederlassungsfreiheit darin und die intensive demokratische Strömung, die sich ab den 1870er-Jahren im Land breitmachte und nach einer Vermehrung der Volksrechte auch auf Bundesebene rief.[214] Diesen drei Momenten gegenüber traten die weiteren, im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Schulartikels Art. 27 aBV [1874] ins Feld geführten Argumente der Sorge um das wirtschaftliche und das soziale Wohl der Eidgenossenschaft eher an Bedeutung zurück.[215] 76

III. Entwicklungen im (Volks-)Schulwesen bis 1999

1. Von der Verfassungsrevision bis zum Ersten Weltkrieg (1874–1914)

Die Zeit von 1874 bis 1890 war gekennzeichnet vom politischen Kampf um die Ausführung der Gesetzgebungsaufträge der neuen Verfassung, so auch im Bereich des Schulwesens.[216] Bereits im September 1874, kein halbes Jahr nach Inkrafttreten der 77

---

212 Von Moos, S. 2.

213 Mösch, S. 17 f.; ferner vorne N 70 f.

214 Dazu vorne N 66 ff.; ferner von Moos, S. 1 f.

215 Maerki, S. 26; ferner Loretan, S. 34 und S. 48 f.

216 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 282 f.

Bundesverfassung, forderte der Schweizerische Lehrerverein ein eidgenössisches Volksschulgesetz, um «eine wirksame vollzihung des erwänten verfassungsartikels (Art. 27 aBV [1874]) anzubanen». Die Lehrerschaft begründete ihr – in die Form einer Petition an den Bundesrat gekleidetes – Anliegen insbesondere mit dem schlechten Zustand der Schulen in einigen Kantonen, dem unterschiedlich langen Obligatorium und den zu grossen Klassen («selbst bis auf 100 und mer»).[217] In die gleiche Richtung zielte eine kurz darauf aus den Reihen des Nationalrats eingereichte Motion, womit der Bundesrat «eingeladen [wurde], über die zur Durchführung des Art. 27 der Bundesverfassung, insbesondere soweit er die Volksschule betrifft, erforderlichen Maßregeln der Bundesversammlung Bericht und Antrag zu bringen».[218] Nach ausführlichen Erhebungen in den Kantonen und Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens legte der Bundesrat den Räten Anfang Juni 1880 den Entwurf eines Bundesbeschlusses vor, der die Einsetzung eines eidgenössischen Erziehungssekretärs («Adjunkt») zum Inhalt hatte. Dieser sollte mit der Aufgabe betraut werden, «die zur Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung nöthigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen».[219] Zwei Jahre später beschloss die Bundesversammlung, eine entsprechende Gesetzesgrundlage auszuarbeiten.[220] Das Bestreben erregte jedoch Widerstand sowohl in föderalistischen wie auch protestantisch-konservativen Kreisen, weshalb gegen den Bundesbeschluss betreffend die Einsetzung eines «Schulvogts», wie die Kampfparole der Opposition lautete, das Referendum ergriffen wurde.[221] In der am 26. November 1882 vorgenommenen Volksabstimmung wurde der Beschluss mit 318'139 zu 172'010 Stimmen deutlich verworfen.[222] Dieses Resultat wirkte noch länger nach, sollte es der

---

217 Zum Ganzen Schweizerische Lehrerzeitung 19/1874 (Heft 43), S. 362; Crotti/Kellerhals, S. 51; s. ferner den Überblick bei Bosshard, S. 138 f.

218 Aus den Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung, 31. Dezember 1874, BBl 1874 III 1089 ff., 1091; s. sodann auch von Moos, S. 68 f.; Rappard, S. 362.

219 Botschaft Vollziehung des Art. 27 der Bundesverfassung, S. 191; zum Ganzen ausführlich von Moos, S. 68 ff.; Mösch J., S. 20 ff.; ferner Grunder, in: EDK 1997, S. 18 ff.

220 Bundesbeschluss betreffend die Vollziehung des Art. 27 BV [1874] vom 14. Juni 1882, BBl 1882 III 167 ff.; zur kontroversen Debatte in den Räten Holenstein, S. 274; Bericht der einen Gruppe der nationalrätlichen Kommission über Ausführung des Art. 27 BV betreffend das Unterrichtswesen vom 15. Juni 1881, BBl 1881 III 387 ff.

221 Holenstein, S. 274 f., wonach der Widerstand dem Versuch gegolten habe, «auf dem Umwege der Interpretation die Einmischung des Bundes in das Schulwesen der Kantone zu erzwingen und dem Art. 27 eine Auslegung zu geben, die in der Verfassungsberatung abgelehnt worden war»; ferner Criblez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 354 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 282 f.; Loretan, S. 57.

222 Botschaft Abstimmung Schulvogt, S. 632 ff.

Souverän doch auch in den Folgejahren nicht mehr wagen, mit einer Gesetzesvorlage auf eine einheitliche Anwendung der verfassungsmässigen Prinzipien betreffend den Primarunterricht zu drängen.[223]

Dennoch wurde auf Bundesebene aber am eingeschlagenen Weg der Vereinheitlichung der kantonalen Bildungssysteme festgehalten, namentlich unter Rückgriff auf die im Zuge der Zentralisierung des Militärwesens schweizweit eingeführten pädagogischen Rekrutenprüfungen.[224] So waren seit 1875 alle Rekruten verpflichtet, bei Antritt ihrer Ausbildung eine Prüfung in den Fächern Lesen, Aufsatz, Rechnen und Vaterlandskunde abzulegen, um den Stand der Volksschulkenntnisse der jungen Männer zu erheben.[225] Die Prüfungsergebnisse wurden jeweils publiziert, was die Kantone motivierte bzw. motivieren sollte, Verbesserungen im Schulwesen vorzunehmen.[226] Weitere Möglichkeiten der (indirekten) Einflussnahme boten sich dem Bund sodann mit dem Instrument der Gewährleistung der Kantonsverfassungen (Art. 6 und Art. 85 Ziff. 7 aBV [1874]) und der Rekurstätigkeit des Bundesrats (Art. 27 Abs. 4 und Art. 102 aBV [1874]).[227] Schon 1877 trat Letzterer dabei auf einen Rekurs «privater Natur» ein, worin (auch) eine Verletzung des Art. 27 aBV [1874] gerügt wurde. Damit anerkannte der Bundesrat (implizit) ein verfassungsmässiges Individualrecht auf genügenden Primarunterricht.[228] 78

Ein Jahrzehnt, nachdem man den «Schulvogt» zu Grabe getragen hatte, wurden sodann Stimmen in der Bevölkerung laut, die nach einer finanziellen Beteiligung 79

---

223 Maerki, S. 45; ferner Kley, Verfassungsgeschichte, S. 283.

224 Crotti/Kellerhals, S. 51; Bundesrat, Regulativ für die Rekrutenprüfungen, S. 101 ff.; s. auch Lustenberger, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 368 ff.; Reich, Nudging, S. 637 f.

225 Crotti/Kellerhals, S. 54 ff.; Maerki, S. 34 f., welche die Rekrutenprüfungen als «Einmischung in das Schulwesen» bezeichnet.

226 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 283; Loretan, S. 60; kritisch hinsichtlich des Aussagegehalts der Prüfungen Maerki, S. 34; Schäppi, S. 7; differenzierend zum «Erfolg» der Rekrutenprüfungen sodann Lustenberger, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 375 f.

227 Fleiner F., S. 515 f.; Loretan, S. 59 f.; Ziegler K.R., S. 93 f.; vgl. zur Zuständigkeit sodann Art. 189 Ziff. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 (AS 13 455; BBl 1893 I 1107 ff., 1157 f.), Art. 125 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 des dieses Gesetz ablösenden Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (AS 60 271; BBl 1944 1 ff., 36; aufgehoben per 1. Januar 2007 [AS 2006 1205, 1242]) sowie den per 1. März 2000 aufgehobenen (AS 2000 416) Art. 73 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021; AS 1969 737, 756).

228 Vgl. Bundesrat, Bericht Geschäftsführung 1877, S. 564 ff.; Schindler, S. 581; kritisch Burckhardt, S. 204.

des Bundes auf dem Gebiet der Volksschule riefen, genauer nach einer Unterstützung der Kantone bei «der Ausführung der Bestimmung des Art. 27 Bundesverfassung, welche genügenden Primarunterricht vorschreibt».[229] Am 25. Juni 1903 erging daher – gestützt auf den zuvor extra in die Verfassung eingefügten Art. 27bis Abs. 2 aBV [1874][230] – das Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule.[231]

80 Zwar vermochte der Bund den Kantonen nicht näher vorzuschreiben, für welche Verwendungszwecke sie die nach Massgabe dieses Gesetzes ausgerichteten Primarschulsubventionen verwenden sollten (vgl. auch Art. 27bis Abs. 3 aBV [1874]), diese trugen aber dennoch zur Entwicklung des Primarschulwesens bei.[232] So hob der Bundesrat im Jahr 1929 anlässlich der ersten Revision des Bundesgesetzes betreffs der Primarschulsubventionen lobend hervor, der Umstand, dass «die Schweiz bisher auf dem Gebiete des Volksunterrichts mit an der Spitze der Nationen marschierte, [… sei] bis zu einem gewissen Grade sicher auch der Bundessubvention zu verdanken».[233] Nahm denn auch im Lauf der Jahre für die meisten Kantone der materielle Effekt der Subvention ab, so blieb doch zumindest ihre stimulierende Wirkung bestehen.[234]

2. Zeit der Weltkriege (1914–1945)

81 Die fortschreitende Industrialisierung[235] und der damit einhergehende sozioökonomische Strukturwandel um die Jahrhundertwende führten in der Schweiz

---

229 Botschaft Primarschulsubvention, S. 729 ff.; Holenstein, S. 275; dazu ausführlich Grunder, in: EDK 1997, S. 23 ff.; Loretan, S. 66 ff.; von Salis, S. 577 ff.

230 Vgl. Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1902 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund, BBl 1902 IV 585 f.; aufgehoben durch die Abstimmung vom 10. März 1985 (AS 1985 658).

231 AS 19 709; Botschaft Primarschulsubvention 1902, S. 811 ff.

232 Loretan, S. 69 und S. 78; ferner Burckhardt, S. 207 f.; Kim, S. 90 f.; vgl. auch Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380; Rechsteiner W., S. 667 f.

233 Botschaft Revision Primarschulsubvention, S. 391.

234 Loretan, S. 78 und S. 185; ferner Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380.

235 Sutermeister, S. 351 ff., wonach die Zahl der Betriebe in der Schweiz von 1882 bis 1907 von 2642 auf 7278 gestiegen sei und jene der Arbeiter von 134'856 auf 307'128; s. auch Historische Statistik der Schweiz HSSO, Tabelle K.23 «Fabrikbetriebe und vom Fabrikgesetz erfasstes Fabrikpersonal nach Branchen, Geschlecht, Alter und Heimat: Zählungen der Jahre 1882–1965», Version 2012 (abrufbar unter ‹https://hsso.ch/de/2012/k/23› [zuletzt abgerufen am 18. Februar 2023]).

zu einer zunehmenden Sensibilisierung für sozialpolitische Fragen. In deren Folge traf der Bund Regelungen zum Schutz insbesondere der minderjährigen Arbeitnehmer in den Fabriken und Gewerbebetrieben des Landes.[236] Während schon das (erste) eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 das Mindestalter für Fabrikarbeiter auf 14 Jahre festgelegt hatte,[237] erweiterte das im Sommer 1914 erlassene Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken[238] das Beschäftigungsverbot auf Kinder, welche die von der kantonalen Gesetzgebung vorgeschriebene Primarschulpflicht noch nicht erfüllt hatten. Ergänzend schrieb es vor, dass der Schulunterricht und die Arbeit in der Fabrik zusammen die Dauer der normalen Tagesarbeitszeit (von damals zehn Stunden) nicht übersteigen dürfen.[239] In den folgenden Jahren wurden die Rechte der minderjährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sukzessive weiter gestärkt. So legte das Bundesgesetz von 1922 über die Beschäftigung von jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben das Mindestalter für Angestellte in anderen – nicht dem Fabrikgesetz unterstellten – industriellen und gewerblichen Betrieben ebenfalls auf 14 Jahre fest.[240] Das Bundesgesetz über das Mindestalter der Arbeitnehmer von 1938[241] und jenes über die Heimarbeit von 1940[242] setzten das Mindestalter für Angestellte bzw. selbstständige Heimarbeiterinnen und -arbeiter schliesslich auf 15 Jahre hinauf.[243]

Mit der schrittweisen Erhöhung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbs- 82
leben nahm der Bund dabei indirekt Einfluss auf die Ausgestaltung des Unterrichtsobligatoriums in den Kantonen, sahen sich diese doch gezwungen, der entstandenen «Beschäftigungslücke» mit einer Verlängerung des Obligatoriums (und damit dem Ausbau der Sekundarstufe I) und/oder einer Erhöhung des Schul-

---

236 Vgl. Botschaft Fabrikgesetz, S. 650; Büchler M., S. 201 ff., insb. S. 212 ff.; s. ferner für die Bestrebungen auf internationaler Ebene Früh, S. 5 ff.; Präambel und Beilage 1 zur – für die Schweiz im April 1948 in Kraft getretenen – Verfassung der ILO vom 28. Juni 1919 (SR 0.820.1).

237 Vgl. Botschaft Fabrikgesetz, S. 650; ausführlich ferner Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 195.

238 AS 30 535 ff.

239 Loretan, S. 53; Botschaft Fabrikgesetz, S. 651 ff.

240 AS 39 232 ff.; Botschaft IAK, S. 466 ff.

241 AS 55 161 ff.

242 AS 57 1461 ff.

243 Dazu auch Criblez, Pädagogik, S. 21 und S. 99 ff., wonach die Erhöhung des Mindestalters allerdings in erster Linie bezweckt habe, der hohen Arbeitslosigkeit der Bevölkerung zu begegnen; Botschaft Krisenmassnahmen, S. 393 ff.

eintrittsalters Rechnung zu tragen.[244] Mittelfristig führte die Mindestaltersgesetzgebung des Bundes daher zu einer Veränderung der gesamten Schullandschaft. Nicht nur wurde mit der Zeit durchgehend die neunjährige Alltagsschulpflicht eingeführt, sondern allmählich setzte sich in den Kantonen auch der Kindergarten als eine der Schulzeit vorgelagerte Vorbereitungsinstitution durch.[245]

83 Einen weiteren Versuch, auf die Ausgestaltung des Unterrichtsobligatoriums in den Kantonen Einfluss zu nehmen, unternahm der Bund alsdann erneut über die Rekrutenprüfungen. Zwar war deren Durchführung im Jahr 1914 infolge des Kriegsausbruchs eingestellt worden; ab 1940 wurden die pädagogischen Prüfungen aber in der ganzen Schweiz wieder eingeführt.[246] Die Wiedereinführung ist vor dem Hintergrund der damaligen aussenpolitischen Lage und der Forderung nach geistiger Landesverteidigung[247] zu sehen. Neu wurden die jungen Männer deshalb in den Fächern Geografie, Volkswirtschaft, Schweizergeschichte und Verfassungskunde geprüft.[248] Auf diesem Weg sollte mit den Rekrutenprüfungen nicht nur die geistige Reife der Rekruten allgemein festgestellt, sondern gleichzeitig ein Ausbau des bzw. die Einführung eines obligatorischen staatsbürgerlichen Unterrichts in den Kantonen erwirkt werden.[249]

84 Das Interesse an der Landesverteidigung und seine Kompetenz in diesem Gebiet liessen den Bund daneben aber auch im Bereich des Schulsports auf die Gestaltung des obligatorischen Primarunterrichts der Kantone einwirken. Zwar waren Letztere bereits seit 1874 von Bundesrechts[250] wegen verpflichtet, für alle Kna-

---

244 Criblez, Pädagogik, S. 99 ff., S. 111 sowie S. 127 f., wonach das Schuleintrittsalter im Jahr 1936 in den Kantonen zwischen 5 Jahren und 4 Monaten und 7 Jahren variiert habe; ferner Bosshard, S. 131 f.; Botschaft Mindestalter, S. 368.

245 Criblez, Pädagogik, S. 126; zum Ganzen auch Jenzer, S. 123 ff.

246 Criblez, Pädagogik, S. 165 ff.; Crotti/Kellerhals, S. 59; Maerki, S. 35.

247 Darunter wurde die bis in die 1960er-Jahre dauernde politisch-kulturelle Bewegung verstanden, welche die Stärkung von als schweizerisch deklarierten Werten und die Abwehr der faschistischen, nationalsozialistischen und kommunistischen Totalitarismen zum Ziel hatte (vgl. Mooser, S. 685 ff.; ferner Reinhardt, S. 431 ff.).

248 Criblez, Pädagogik, S. 171 und S. 173.

249 Criblez, Pädagogik, S. 172; ferner Eidgenössisches Statistisches Amt, Pädagogische Rekrutenprüfungen 1960, S. 8, wonach die «neue Methode […] als ein gutes Mittel der staatsbürgerlichen Formung der jungen Schweizer angesprochen werden» dürfe; s. zur Bedeutung der staatsbürgerlichen Erziehung auch Bosshard, S. 55.

250 Mit dem Übergang der Militärhoheit auf den Bund (Art. 20 aBV [1874]) war das Knabenschulturnen in den Dienst der Wehrertüchtigung gestellt worden, was zur Folge hatte, dass das Fach als einziges Volksschulfach der Zuständigkeit des Bundes

ben im schulpflichtigen Alter einen angemessenen obligatorischen Turnunterricht einzuführen; die entscheidende Etablierung gelang dem Fach in der Schweiz allerdings erst mit der nationalpolitisch motivierten Aufwertung in den 1930er- und 1940er-Jahren.[251] Neu wurde es als Teil der Gesamterziehung propagiert: Turnen sollte auf den Wehrdienst vorbereiten, der Berufstüchtigkeit dienen und zudem die psychischen Willens- und Abwehrkräfte fördern.[252] Gestützt auf den Vollmachtenbeschluss von 1939 erliess der Bundesrat daher im Jahr 1941 eine Verordnung über den militärischen Vorunterricht, die unter anderem die an die Kantone gerichtete Vorschrift enthielt, in jeder Schulklasse pro Schulwoche drei Stunden für das (Knaben-)Turnen zu verwenden, was die Kantone zur Anpassung ihrer Unterrichtsgestaltung zwang.[253] Im Januar 1947 wurde die Notverordnung vom Parlament – mit geringen Änderungen – ordentlich in Kraft gesetzt.[254]

3. Ausbau des Sozialstaats und Bildungsexpansion (1946–1999)

Die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg waren nicht nur durch ein rasches Wirtschaftswachstum[255] und zunehmende Interventionen des Sozialstaats[256] gekennzeichnet, sondern – im hier interessierenden Bildungsbereich – auch durch ein quantitatives Wachstum des Schweizer Bildungssystems, die sog. Bildungsexpansion.[257] Dies hatte zunächst vorwiegend demografische Gründe: Die Gebur- 85

unterstellt und in den Militärorganisationen von 1874 (Art. 81 der Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Wintermonat 1874 [BBl 1874 III 421 ff., 445]) und 1907 (Art. 102 der Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 [BBl 1907 II 1013 ff., 1041]) verankert wurde.

251 Criblez, Pädagogik, S. 237; bis dahin war der Turnunterricht namentlich in den Landgemeinden vernachlässigt worden (vgl. Masüger, S. 36 ff.).

252 Criblez, Pädagogik, S. 237.

253 Vgl. Bundesrat, 6. Vollmachtenbericht, S. 331 ff.; Ziegler K.R., S. 97.

254 Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport vom 7. Januar 1947 (AS 63 23; aufgehoben am 1. Juli 1972 [AS 1972 1009]).

255 Vgl. dazu Tanner, S. 292 ff.

256 Vgl. dazu Egli/Schweizer, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 41 N 1 ff. mit Hinweisen; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 28; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3376.

257 Criblez, Bildungsreformen, S. 1 und S. 3; Manz, S. 14 f.; ferner Bundesrat, Bericht Berufsbildung, S. 587 f. und S. 596; Müller A., S. 91; vgl. auch als Beispiel für die Bemühungen der Kantone zum Schutz der Familie, Bundesrat, Bericht vom 10. Oktober 1944 über das Volksbegehren «Für die Familie», BBl 1944 865 ff., 985 f. (Einführung der Institute des Schul[zahn]arztes, der Kinderhorte, der «Schülerspeisungen», der unentgeltlichen Abgabe von Lehrmitteln etc.).

tenrate war seit den Kriegsjahren angestiegen, und durch die gute Wirtschaftslage wurden in den 1950er-Jahren die «Fremd- bzw. Gastarbeiter» angezogen.[258] Hinzu kamen bildungspolitische Forderungen nach einer Verkleinerung der Klassen und einer Verlängerung der obligatorischen Schulzeit auf neun Jahre sowie wirtschafts- und gesellschaftspolitische Forderungen nach einer Ausschöpfung von Begabungsreserven und mehr Chancengleichheit im Bildungswesen.[259] Diese Ziele sollten in erster Linie mittels einer Öffnung des höheren Bildungswesens erreicht werden, weshalb es im Lauf der folgenden Jahre zu einem Ausbau der Sekundarstufe II (regionale Dezentralisierung und flächendeckender Ausbau von Gymnasien, Einführung neuer und Differenzierung bei den bestehenden Maturitätstypen sowie Etablierung der Diplommittelschule und der Erwachsenenmaturität) und des tertiären Bildungsbereichs kam;[260] aber auch der Bereich des «Primarunterrichts» erfuhr bis in die 1990er-Jahre bedeutende Veränderungen.

86 Anfang des Jahres 1960 trat das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung in Kraft, das – vor dem Hintergrund auch der Bemühungen jener Zeit zur Mobilisierung dringend benötigter Arbeitskräfte – dem Prinzip «Eingliederung vor Rente» verpflichtet war.[261] Neben Geldleistungen waren darin deshalb auch berufliche Massnahmen zur (Re-)Integration von Invalidität Betroffener ins Erwerbsleben vorgesehen. Zum ersten Mal fand sich zudem der Bereich der schulischen Ausbildung von Menschen mit Behinderungen[262] gesamtschweizerisch reglementiert und begann sich der Bund finanziell an der Sonderschulung zu beteiligen, so konkret am Schul- und Kostgeld[263], den Schulwegkosten[264] sowie – was betraglich stärker ins Gewicht fiel – den Bau- und Betriebskosten im Bereich der Sonderschulung

---

258 Criblez, Bildungsreformen, S. 3; Manz, S. 15.

259 Gretler, S. 130; vgl. auch BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 11 ff.; Eckstein, S. 66 ff.; Häring, S. 36 f.; Müller A., S. 93 ff.; zum Begriff Richli, Chancengleichheit, S. 199 f.

260 Dazu ausführlich Criblez, Bildungsreformen, S. 4 f.; ferner Becker/Zangger, S. 423 ff., insb. S. 427 f.; Eckstein, S. 69; Kämpfer, S. 691; Manz, S. 15.

261 BSV, Einführung der Invalidenversicherung, S. 7; vgl. zur Urfassung BBl 1959 I 1498 ff.

262 aArt. 19 Abs. 1 IVG in der auf Anfang 1996 (AS 1995 1126) in Kraft gesetzten und bis Ende 2007 (AS 2007 5779) geltenden Fassung sprach konkret von «bildungsfähigen Versicherte[n], die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben und denen infolge Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist».

263 Vgl. die per 1. Januar 1996 in Kraft gesetzten (AS 1995 1126) aArt. 19 Abs. 2 lit. a und lit. b IVG.

264 Vgl. den per 1. Januar 1968 in Kraft gesetzten (AS 1968 29) aArt. 19 Abs. 2 lit. d IVG.

tätiger Institutionen.[265] Damit verbesserte sich die Situation von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen bedeutend.[266] Rund zwei Jahrhunderte nach der Einführung der allgemeinen Schulpflicht wurde ihnen ein gesetzlich verankertes Recht auf schulische Bildung zugestanden und in entsprechenden Einrichtungen mit dafür ausgebildetem Personal eingelöst.[267] Mittels einer Gesetzesänderung im Jahr 1970 wurde ausserdem klargestellt, dass zur Sonderschulung «bildungsfähiger» Kinder und Jugendlicher im Sinn der Invalidenversicherung auch die Förderung in manuellen Belangen, in den Verrichtungen des täglichen Lebens und der Fähigkeit des Kontakts mit der Umwelt gehört.[268]

87 Nach der Botschaft zur massgeblichen Gesetzänderung sei das Gesetz schon bisher dahingehend ausgelegt worden, «dass nicht nur geistig behinderte Kinder, die wenigstens teilweise im Lesen, Schreiben und Rechnen unterrichtet werden können, Anspruch auf Sonderschulbeiträge haben, sondern auch solche, die nur noch in praktischen und manuellen Belangen gefördert werden können [sog. Praktischbildungsfähige] oder die sogar nur an die Erledigung der alltäglichen notwendigen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Essen und dgl. gewöhnt werden können [sog. Gewöhnungsfähige]».[269]

88 Das Mitte März 1972 – gestützt auf den zuvor neu in die Verfassung eingefügten Art. 27^{quinquies} aBV [1874][270] – erlassene Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, das die Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport vom 7. Januar 1947 ablöste, differenzierte sodann im Bereich des Turnobligatoriums nicht mehr zwischen Mädchen und Knaben. In Art. 2 erklärte es den Turn- und Sportunterricht pauschal an allen Volks-, Mittel- und Berufsschulen einschliesslich Seminaren und Lehramtsschulen (für beide Geschlechter) für obligatorisch.[271] Mit der Institution Jugend + Sport schuf der Bund bei dieser Gelegenheit zudem neu ein Instrument zur Förderung des Breitensports und der ganzheitlichen Bildung.[272] Dieses Engagement ist bezeichnend für den zunehmenden Einfluss des Staats im

---

265 Vgl. aArt. 73 Abs. 2 IVG; ferner BGE 140 I 153 E 2.4.1 S. 158.

266 Vgl. Giezendanner, N 3.

267 Vgl. Gruntz-Stoll, S. 3 (letzter Absatz); ferner Ammann, S. 63 ff.; Müller M., S. 224, wonach die «Sonderschulung» bis dahin in erster Linie Privaten überlassen gewesen sei.

268 aArt. 19 Abs. 1 Satz 2 IVG in der Fassung vom 1. Januar 1971 (AS 1971 54).

269 Botschaft Revision IVG, S. 170 ff.

270 Bundesrat, Bericht vom 30. November 1970 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. September 1970, BBl 1970 II 1516 ff.

271 Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 (AS 1972 897), aufgehoben per 1. Oktober 2012 (AS 2012 3953).

272 Vgl. Entwurf Breitensportkonzept Bund, S. 9 f.

Bildungsbereich im Verlauf der Bildungsexpansion. So nahm sich der Bund nicht nur der Förderung des Breitensports an, sondern begann daneben etwa auch, die kantonalen Universitäten und das kantonale Stipendienwesen zu subventionieren[273] sowie die Führungsrolle in der technologischen Forschung und in der Forschungsförderung[274] zu übernehmen.[275]

89 Durch den starken Ausbau des Bildungswesens und die entsprechende Zunahme des finanziellen Aufwands sowie die steigende Mobilität der Bevölkerung[276] sah sich der Föderalismus im Bereich der Bildungspolitik denn auch zusehends infrage gestellt.[277] Ein Anfang der 1970er-Jahre unternommener (neuer) Versuch, die Bundeskompetenzen im Bildungswesen mittels einer Verfassungsrevision massgeblich zu erweitern bzw. den Bildungsbereich zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen zu machen, scheiterte indes. Im Rahmen der Volksabstimmung vom 4. März 1973 verwarf das Ständemehr die Vorlage einer Neufassung der Schul- bzw. Bildungsartikel Art. 27 und Art. 27bis aBV [1874], womit – entsprechend den Entwicklungen im internationalen Recht[278] – ein allgemeines Recht auf Ausbildung[279] Eingang in die Verfassung gefunden hätte. Das Bildungswesen wäre ausserdem neu als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen definiert und Ersterem insbesondere die Befugnis eingeräumt worden, die Dauer des obli-

273 Vgl. den in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 angenommenen Art. 27^{quater} aBV [1874] und das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen vom 19. März 1965 (AS 1965 477), aufgehoben per 1. Januar 2008 (AS 2007 5871).

274 Vgl. den in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 angenommenen Art. 27^{sexies} aBV [1874] (AS 1973 1051); ferner WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5487.

275 Criblez, Transformation, S. 389.

276 Jach, S. 352.

277 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5487; Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1001 ff.; Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 375 ff.; Biaggini, Schulkoordination, S. 382; Häring, S. 48 f.; Manz, S. 18; vgl. auch Jach, S. 366; Plotke, Schulrecht II, S. 111.

278 Dazu hinten N 255 ff.

279 Dazu Kämpfer, S. 697; zum Begriff ferner Bannwart-Maurer, S. 67 ff.; s. sodann WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5487: «Die Aufnahme eines Rechts auf Bildung hätte die Verankerung eines ersten Sozialrechts in der Bundesverfassung bedeutet.»

gatorischen Unterrichts festzulegen sowie Vorschriften über die Koordination der Kantone im Bereich des Obligatoriums zu erlassen.[280]

Ungeachtet des Ausgangs der Abstimmung über den sog. «Bildungsartikel» war der Koordinationsbedarf im Schulbereich freilich längst erkannt worden.[281] Bereits gegen Ende der 1960er-Jahre hatten sich die Kantone insofern aufgemacht, auf dem Weg der interkantonalen Zusammenarbeit zumindest eine gewisse Harmonisierung im Bildungsbereich zu erreichen.[282] So formierte sich die – bereits im Jahr 1897 als permanente Einrichtung konstituierte[283] – EDK neu und legitimierte sich und ihre Arbeit im Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970.[284] Mit diesem interkantonalen Vertrag[285] definierte sie in wenigen Bereichen (Schuleintrittsalter, Dauer der Schulpflicht, Ausbildungszeit und Beginn des Schuljahres) gemeinsame Eckwerte für das Schulwesen der Kantone. 90

In Art. 2 Schulkonkordat werden daher unter dem Titel «Verpflichtungen» das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr (lit. a), die Dauer der Schulpflicht auf mindestens neun Jahre (lit. b), und die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung auf mindestens zwölf, höchstens 13 Jahre festgelegt (lit. c). In Art. 2 lit. d Schulkonkordat findet sich weiter statuiert, dass das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte Oktober beginnt. 91

Darüber hinaus wurde mit dem Schulkonkordat aus Sicht der EDK die Grundlage geschaffen, um mit «weichen» Steuerungsinstrumenten, insbesondere mit gegenseitiger Information und Empfehlungen, die Koordination in vielen anderen Berei- 92

---

280 Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1972 über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen, BBl 1972 II 1027 ff.; Bundesrat, Bericht vom 26. April 1973 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 4. März 1973, BBl 1973 I 1195 ff.; s. sodann Müller A., S. 74, der nicht nur die zentralistische Tendenz für den negativen Ausgang der Abstimmung verantwortlich bezeichnet, sondern immer noch (vorne N 33 ff.) eine latente Bildungsfeindlichkeit in den Kantonen.

281 Vgl. auch Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1005 ff.

282 Arnet, S. 15 ff.

283 Vgl. zur Entstehung der EDK und zu ihrer Tätigkeit bis in die 1960er-Jahre Arnet, S. 15; ferner Badertscher, in: EDK 1997, S. 173 ff.; Kley, Grundpflichten, S. 294 f.; Weisser, in: EDK 1997, S. 59 ff.

284 Vgl. insb. die Art. 1 und Art. 4 f. Schulkonkordat; dazu Arnet, S. 17 ff.; Criblez, Transformation, S. 389 f.; Rechsteiner W., S. 645 ff.; für den Versuch einer (kurzen) Systematisierung sodann Reich, in: Staatsrecht, § 14 N 34 ff.; ausführlich Auer, N 776 ff., insb. N 795.

285 Vgl. zur Bezeichnung «Konkordat» für einen interkantonalen Vertrag Reich, in: Staatsrecht, § 14 N 4.

chen voranzutreiben.[286] In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die ersten Empfehlungen der EDK in den 1970er-Jahren hingewiesen zu den – zur damaligen Zeit brisanten – Themen der Mädchenbildung (Gleichberechtigung im Bildungswesen),[287] der Schulung der Gastarbeiterkinder (Förderung der Integration), zur Erleichterung des Schulübertritts zwischen den Kantonen und zur Einführung, Reform und Koordination des Unterrichts in der zweiten Landessprache während der obligatorischen Schulzeit.[288]

93 Bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre waren dem Schulkonkordat – mit Ausnahme des Kantons Tessin – sämtliche Kantone beigetreten und die den Kern der Konkordatsidee bildenden Verpflichtungen im Wesentlichen umgesetzt worden.[289] So schulten praktisch sämtliche Konkordatskantone ihre Kinder mit sechs Jahren und maximal vier Monaten (ab Stichtag) ein, war die Dauer der Schulpflicht (des «Schulrechts» [AI und AR]) überall auf neun Schuljahre à 38 Schulwochen pro Jahr[290] festgesetzt worden und bestand in den Konkordatskantonen die Tendenz, die Ausbildungsdauer bis zur Maturität auf zwölf Jahre festzulegen. Auch wurden bereits erste Ideen diskutiert, den Kindergarten für obligatorisch zu erklären.[291] Über alles gesehen kann das Schulkonkordat daher als wichtigste Innovation im Sinn des horizontalen kooperativen Föderalismus mit sehr weitreichenden Folgen für die Governance im Bildungsbereich interpretiert werden.[292]

94 Nicht zum Erfolg geführt hatte der Konkordatsweg allerdings bei der Festlegung eines einheitlichen Beginns des Schuljahres.[293] Als Folge des im Schulkonkordat

---

286 Criblez, Transformation, S. 390; s. sodann Arnet, S. 22 mit dem Zitat des damaligen Präsidenten der EDK, wonach das Schulkonkordat «die unserem schweizerischen Staatsdenken angepasste Lösung auf dem Gebiet der Schulkoordination» sei.

287 Vgl. für die Bemühungen der EDK in diesem Bereich auch Bundesrat, Rechtssetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau», S. 1239 f.

288 EDK, Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995 (abrufbar unter ‹https://edudoc.ch› [zuletzt abgerufen am 28. Januar 2023]).

289 Arnet, S. 42 f. und S. 70 ff.; s. auch Plotke, Schulrecht I, S. 144 f.

290 Arnet, S. 43 und S. 73, wonach die vom Konkordat verlangten 38 Schulwochen pro Jahr der wichtigste Grund für den Kanton TI gewesen seien, dem Konkordat nicht beizutreten.

291 Arnet, S. 70 ff.; vgl. auch für den weiteren Verlauf EDK-Koordinationsgruppe «Schulanfang», S. 30.

292 Criblez, Transformation, S. 390; vgl. zu den Erfolgen des Konkordats Arnet, S. 42 ff. und S. 80 ff.; WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5496; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 6; (noch) kritisch Häring, S. 32; Manz, S. 258 f. und S. 303.

293 Dazu ausführlich Manz, S. 214 ff.; s. auch Biaggini, Schulkoordination, S. 383 f.

vorgesehenen Schuljahresbeginns «zwischen Mitte August und Mitte Oktober» (Art. 2 lit. d Schulkonkordat) hatten einige Kantone (NE, VD, ZG) zum Herbstschulbeginn gewechselt. Andere (AR, AI, BL, GL, SG, SO) hatten mit dem Beitritt zum Konkordat diesen Schritt zwar ebenfalls formell beschlossen, entschieden sich aber nach Volksabstimmungen in den beiden bevölkerungsreichsten Kantonen Zürich und Bern 1972 und 1982, womit der Frühjahresschulbeginn bestätigt worden war, mindestens vorläufig bei diesem zu bleiben.[294] Auf Initiative verschiedener Seiten hin schlug der Bundesrat deshalb mit Botschaft vom 17. August 1983 vor, Art. 27 aBV [1874] um einen neuen Abs. 3bis zu ergänzen, wonach das Schuljahr für die Zeit des obligatorischen Schulunterrichts zwischen Mitte August und Mitte September beginne.[295] Der Vorschlag wurde in der Abstimmung vom 22. September 1985 von Volk und Ständen gutgeheissen und Art. 27 Abs. 3bis aBV [1874] per 1. Januar 1986 in Kraft gesetzt.[296]

4. Zusammenfassender Überblick

Auch die auf die Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1874 folgenden Jahre bzw. Jahrzehnte sind im Bereich des Schulwesens geprägt von den Bemühungen des Bundes – und zuletzt auch der Kantone – um eine Vereinheitlichung der kantonalen Bildungssysteme. 95

Da die Versuche des Bundes, mittels des Erlasses eines Ausführungsgesetzes zum Schulartikel (1882) und einer Verfassungsrevision (1973) direkt Einfluss auf das Unterrichtswesen zu nehmen, scheiterten, musste er sich mit einer indirekten Einflussnahme begnügen.[297] Dies gelang ihm zunächst mit dem Instrument der Gewährleistung der Kantonsverfassungen und der Rekurstätigkeit des Bundesrats, wobei Letzterer bereits im Jahr 1877 in einem seiner Rekursentscheide zum Schluss gelangte, dass der Art. 27 aBV [1874] nicht nur die Kantone in die Pflicht nehme, sondern dem Einzelnen auch ein verfassungsmässiges Individualrecht auf 96

294 Zum Ganzen WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5488.

295 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel. S. 5488; Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 über die Volksinitiative «für die Koordination des Schuljahresbeginns in allen Kantonen», BBl 1984 III 9 ff.

296 AS 1985 1647, 1648; Bundesrat, Beschluss vom 28. Oktober 1985 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. September 1985, BBl 1985 II 1433 ff.; s. ferner Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der Übergangsbestimmungen aBV [1874], wo den Kantonen zur Umsetzung eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt wurde.

297 Vgl. dazu vorne N 77 und N 89.

genügenden Primarunterricht vermittle.[298] Weitere Möglichkeiten der (indirekten) Einflussnahme boten sich dem Bund etwa mit den pädagogischen Rekrutenprüfungen und der Fabrikgesetzgebung.[299] Während Erstere dabei zur flächendeckenden Einführung eines obligatorischen staatsbürgerlichen Unterrichts führten, wirkte sich die schrittweise Erhöhung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben auf die Dauer des Unterrichtsobligatoriums und den Ausbau sowohl der Sekundarstufe I als auch des Kindergartenwesens aus.

97 Mit der Verlängerung des Obligatoriums trat das Elternhaus als ursprünglicher Erziehungsfaktor immer stärker in den Hintergrund. Die Schule war nicht mehr primär eine «Stoffvermittlungsanstalt»,[300] sondern hatte sich auch um die Erziehung der Jugend zu kümmern und sie bei der Persönlichkeitsentwicklung bzw. -entfaltung zu unterstützen.[301] Die betreffende Forderung sollte durch die weitere Entwicklung sogar noch eine Verstärkung erfahren.

98 Ab den 1960er-Jahren kam es zu einer Konsolidierung des Sozialstaats und einem enormen Ausbau des Bildungswesens (sog. Bildungsexpansion).[302] Dabei wurde einerseits der Nutzen der Bildung für das Wirtschaftswachstum hervorgehoben («Bildung als Humankapital») und andererseits auf die gesellschaftspolitische Bedeutung der Verwirklichung bislang ungenutzter Bildungschancen hingewiesen («Bildungschancengleichheit»). Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung wurde der Bereich der Sonderschulung bzw. deren Finanzierung erstmals gesamtschweizerisch reglementiert und in den Folgejahren die Bildungsfähigkeit selbst von Menschen mit schwereren Behinderungen anerkannt.[303] Hiervon sowie von der Einflussnahme des Bundes über das Berufsbildungs- und das «Maturitätswesen» einmal abgesehen blieb das Schulwesen jedoch in den Händen der Kantone, was mit Blick auf die wachsende Binnenmobilität der Bevölkerung zusehends als Problem angesehen wurde. Die drohende Lösung der sich daraus ergebenden Koordinationsprobleme durch den Bund Anfang der 1970er-Jahre veranlasste die Kantone deshalb, auf dem Konkordatsweg eine gewisse Vereinheitlichung des Schulwesens (unter anderem in der Frage

298 Dazu vorne N 78.

299 Dazu und zum Folgenden vorne N 78 und N 81 ff.

300 Loretan, S. 37.

301 Mascello, S. 42.

302 Vgl. dazu vorne N 85.

303 Dazu vorne N 86 f.

des Schuleintritts und der Dauer des Obligatoriums) zu erreichen.[304] Dem vor diesem Hintergrund von der EDK verabschiedeten Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 traten alle Kantone bis auf den Kanton Tessin bei. Es vermochte seine konkreten Verpflichtungsgegenstände zwar nur teilweise zu realisieren (vgl. «Schuljahrfrage»), bewährte sich jedoch als Plattform inhaltsbezogener Reformdebatten bzw. einer «gesamtheitliche[n] Bildungsentwicklung und Bildungspolitik».[305]

IV. Rechtsprechung und Lehre zu Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 aBV [1874]

Die geschilderte Entwicklung ab 1874 zeigt, dass der Art. 27 aBV [1874] bis zur Verfassungsreform von 1999 die Grundnorm des schweizerischen Bildungswesens bleiben sollte.[306] In der zuletzt gültigen Fassung lautete der sog. «Schulartikel» wie folgt: 99

> 1 Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.
>
> 2 Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.
>
> 3 Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.
>
> 3bis Für die Zeit des obligatorischen Schulunterrichtes beginnt das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September.
>
> 4 Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.

Der Artikel wurde in der Lehre kontrovers diskutiert und bekam erst nach und nach durch die langjährige Praxis des Bundesrats (und später des Bundesgerichts)[307] 100

304 Dazu vorne N 89 ff.

305 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5495 f.; Arnet, S. 57.

306 Mascello, S. 40.

307 Lag die auf dem Rechtsmittelweg geltend gemachte Verfassungsverletzung hauptsächlich im Schutzbereich der Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 aBV [1874], ging die Beschwerde an den Bundesrat, waren hingegen schwergewichtig andere Verfassungsrechte wie etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 49 aBV [1874] angesprochen,

Konturen verliehen, weshalb im Folgenden kurz auf den im Zeitpunkt der Verfassungsrevision von 1999 auszumachenden Meinungsstand in Rechtsprechung und Lehre zu den hier in erster Linie massgeblichen Absätzen 2 und 3 einzugehen ist.

1. Art. 27 Abs. 2 aBV [1874]

a) Definition des «Primarunterrichts»

101 Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] wies die Schulhoheit ausdrücklich den Kantonen zu und stellte vier Prinzipien auf, an die sich jene bei der Ausgestaltung des Primarunterrichts zu halten hatten. Die Kantone wurden mithin verpflichtet,[308] einen *genügenden* Primarunterricht bereitzustellen, der *obligatorisch* und *unentgeltlich* zu sein sowie ausschliesslich *unter staatlicher Leitung* zu stehen hatte, und dafür zu sorgen, dass die schulpflichtigen Kinder diesem nicht fernblieben.[309]

102 Weder den Materialien zu Art. 27 aBV [1874] noch dessen Wortlaut lässt sich dabei entnehmen, was unter dem Begriff «Primarunterricht» zu verstehen war. Nach Burckhardt habe der Verfassungsgeber mit dem Ausdruck einfach «den in schw. Schulkreisen üblichen Begriff aufgenommen wissen» wollen.[310] Übereinstimmend hielt Schollenberger noch Anfang des 20. Jahrhunderts dafür, dass nur der eigentliche Primarunterricht Gegenstand von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] sei, nicht aber der Sekundarunterricht, «weil dieser weitere Volksunterricht nicht in allen Kantonen eingerichtet ist, und der Bund sich begnügen musste, das Volksschulwesen, soweit es allenthalben in der Schweiz besteht, zu heben».[311] Der Bundesrat hatte allerdings bereits in einem Rekursentscheid vom 2. November 1877 darauf hingewiesen, dass die Bundesbehörde die Pflicht habe, nachzusehen, ob nicht die Kantone – um ihrer Pflicht zu entgehen – unter der Benennung Sekun-

---

wurde die Beschwerde vom Bundesgericht beurteilt (vgl. Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 aBV [1874]), das – jedenfalls in jüngerer Zeit – auch die den Primarschulartikel betreffenden Vorbringen mit zu beurteilen hatte (vgl. statt vieler BGE 119 Ia 178 E 1b S. 180 m.w.H. sowie für den umgekehrten Fall VPB 1993 [57], Nr. 42, E 1).

308 Burckhardt, S. 203, wonach die Sorge für den Primarunterricht den Kantonen – entgegen der gewählten Formulierung – nicht nur in die Befugnis gelegt worden sei; s. auch Rechsteiner W., S. 623 ff.

309 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 51 f.; Maerki, S. 56; Mascello, S. 40 und S. 44; Müller A., S. 117; Loretan, S. 50 f.; Schollenberger, S. 258; vgl. zur kantonalen Schulhoheit auch Bosshard, S. 79; Kämpfer, S. 690.

310 Burckhardt, S. 203; dazu kritisch Maerki, S. 49.

311 Schollenberger, S. 257; so auch von Moos, S. 16.

darschule oder Sekundarunterricht einen Unterricht Platz greifen liessen, der dem Wesen nach als ein Primarunterricht bezeichnet werden müsse.[312]

Mit dem zunehmenden Ausbau des Schulwesens setzte sich dann (vollends) die Auffassung durch, dass der Begriff des Primarunterrichts in Art. 27 aBV [1874] nicht formell, sondern materiell zu interpretieren sei.[313] Angeknüpft wurde am gemeinhin angenommenen Zweck des Primarunterrichts, «den schulpflichtigen Kindern aller Volksklassen jenen Grad von Bildung [zu] verschaffen, deren ein jedes Glied der menschlichen Gesellschaft ohne Rücksicht auf soziale und berufliche Stellung bedarf»,[314] bzw. ihnen in der Art einer «Grundschulpflicht» die erforderlichen «Grundkenntnisse» zu vermitteln.[315] Während Maerki dazu noch in erster Linie die Kenntnisse bzw. den Unterricht «in den Elementarfächern: Muttersprache, Rechnen, Realien [Geschichte und Geographie des Landes, Naturkunde], Kalligraphie, Zeichnen, Gesang und Turnen» gezählt hatte,[316] verstand die Ende der 1990er-Jahre herrschende Lehre und Rechtsprechung unter dem Primarunterricht gemäss Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] jede Form der «Ausbildung», d.h. sowohl den Fachunterricht als auch die Erziehung und die Unterstützung des Kindes bei seiner sittlichen, intellektuellen und physischen Entfaltung (vgl. auch Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK).[317] So hatte sich die «Volksschule» von einem Ort der reinen Belehrung bzw. Wissensvermittlung zu einem Ort auch der (staatsbürgerlichen) Erziehung und Persönlichkeitsbildung gewandelt[318] und mit ihrem Ausbau insofern die Wirkung auf die «Gesamterziehung des Volkes» zugenommen.[319] 103

Eine klare Begrenzung erfuhr der Anspruch auf unentgeltlichen und genügenden Primarunterricht jedoch weiterhin insofern, als Lehre und Rechtsprechung den an 104

---

312 Vgl. von Salis, S. 591 mit Hinweis auf Bundesrat, Bericht Geschäftsführung 1877, S. 564 f.; so auch Schollenberger, S. 257.

313 Maerki, S. 48; von Moos, S. 15; Müller M., S. 219; zum Ausbau insb. vorne N 82 ff.

314 Maerki, S. 50; in diese Richtung auch Mascello, S. 42 m.w.H.

315 So ausdrücklich Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 29; diese Lehrmeinung übernehmend VPB 2000 (64), Nr. 56, E 4; BGE 119 Ia 178 E 7c S. 191, 117 Ia 27 E 6a S. 31; zum Ganzen auch Gebert, S. 380 f.; Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 97; Weissenrieder, S. 58 f.

316 Maerki, S. 50, wonach ein Unterricht in Fremdsprachen, Algebra und Geometrie wiederum darauf hindeute, dass kein Unterricht gemäss Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] (mehr) vorliege; a.M. Loretan, S. 38.

317 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 30; Mascello, S. 42.

318 S. für die entsprechende Entwicklung im internationalen Recht auch Nowak, S. 262 f.

319 Dazu vorne N 83 und N 97; Bosshard, S. 54 f.; Weissenrieder, S. 181 ff.

den «Mittelschulen», d.h. den weiterführenden Schulen der heutigen Sekundarstufe II, erteilten Unterricht pauschal vom Geltungsbereich des Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] ausnahmen.[320] Dabei scheint man sich zur Begründung der Grenzziehung wieder am ursprünglichen (formalen) Verständnis des Begriffs «Primarunterricht» bzw. an der Haltung orientiert zu haben, dass nur derjenige Unterricht als «Primarunterricht» zu gelten habe, den die Kantone jeweils zum «[obligatorischen] Volksunterricht» erklärten.

105 So erwog der Bundesrat im August 1991 in einem Entscheid betreffend die Aufhebung der zweijährigen gymnasialen Unterstufe (7. und 8. Schuljahr) an einer Kantonsschule, dass der Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] «ausschliesslich die Primarschule, keinesfalls dagegen die Mittelschulen» betreffe, was «nicht nur aus dem klaren Wortlaut von Art. 27 BV […], sondern auch aus den Gesetzesmaterialien» hervorgehe.[321]

106 Bereits im Jahr 1977 hatte das Bundesgericht mit dem lapidaren Hinweis auf die kurz zuvor am Ständemehr gescheiterte Volksabstimmung über die Statuierung eines Rechts auf Ausbildung in der Verfassung festgehalten, dass Art. 27 aBV [1874] dem Einzelnen (jedenfalls) kein «soziales Grundrecht auf Mittelschulbildung» bzw. keinen «Zugang zu einer staatlichen Einrichtung der sogenannten Mittelschulbildung […], welche an die Primar- oder Volksschulbildung anschliesst», verschaffe.[322]

107 Somit wurde der Geltungsbereich des aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleiteten Anspruchs mit der Zeit wesentlich erweitert[323] und konnte dieser nach der Lehre und Rechtsprechung zuletzt auch an Sekundar-, Real-, Hilfs- oder Sonderschulen eingelöst werden.[324] Gleichzeitig blieb der Anspruch aber insofern begrenzt, als nur derjenige Unterricht zum «Primarunterricht» gezählt wurde, der von den Kantonen (jeweils) als zur Erlangung der Elementarbildung erforderlich angesehen und entsprechend obligatorisch angeboten wurde, wobei den Kantonen – wie sich sogleich zeigt – diesbezüglich aus historischen bzw. Föderalismusgründen[325] ein

320 Jaag, S. 543; Loretan, S. 37 f.; Mascello, S. 42; Müller A., S. 116; Plotke, Schulrecht I, S. 152 ff.; Rechsteiner W., S. 180 und S. 653; Ziegler K.R., S. 60.

321 VPB 1993 (57), Nr. 42, E 3.1.

322 BGE 103 Ia 394 E 2a S. 398.

323 Wintsch, S. 123.

324 Bosshard, S. 54 f.; Loretan, S. 38; Mascello, S. 42 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 92; Weissenrieder, S. 181 ff.; Ziegler K.R., S. 59 f.

325 Dazu insb. vorne N 66, N 77 und N 89.

grosses Ermessen zugestanden wurde.[326] In BGE 117 Ia 27 erwog das Bundesgericht in diesem Sinn unter Hinweis auf Borghi[327] erstmals scheinbar zirkulär, dass unter dem unentgeltlichen und genügenden Primarunterricht, den Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] gewährleiste, die von den Kantonen zu regelnde «Grundschulpflicht mit dem Zweck einer regelmässigen Vermittlung von Grundkenntnissen während einer bestimmten Anzahl Jahre zu verstehen» sei (E 6a S. 31).

Schon Art. 3 Abs. 1 der (per 1. Januar 1954 aufgehobenen) Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen vom 17. Januar 1906 hatte in diese Richtung gehend festgehalten, dass die Primarschule nach Art. 27 aBV «alle Anstalten und Abteilungen der […] Volksschule [umfasse], insoweit sie einen organischen Bestandteil der obligatorischen Primarschule bilden».[328] 108

b) Obligatorium

Gemäss Ziegler bildete das Unterrichtsobligatorium das «Rückgrat» aller Bestimmungen zur Durchführung des Schulartikels.[329] Damit werde ein sog. schulpflichtiges Alter geschaffen, unter dem jene Lebensjahre zu verstehen seien, während der Primarunterricht genossen werden müsse. Die Verpflichtung – nach damaliger Auffassung eine allgemeine Bürgerpflicht[330] – richtete sich einerseits direkt an die schulpflichtigen Kinder,[331] andererseits an deren Eltern, die gehalten waren, ihren Kindern den Primarunterricht zukommen zu lassen.[332] 109

---

326 Vgl. dazu sogleich N 115 ff.

327 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 29.

328 Kritisch dazu Maerki, S. 49, wonach die Definition nicht brauchbar sei, weil sie «idem per idem erklären» wolle und die generell massgebliche Antwort den Kantonen überlasse.

329 Vgl. Ziegler K.R., S. 94 f., auch zum Folgenden.

330 BGE 117 Ia 311 E 2b S. 315, 114 Ia 132 E 2b S. 134, 66 I 157 E 2 S. 158.

331 So jedenfalls Mascello, S. 156; in diese Richtung wohl auch VPB 1995 (59), Nr. 58, E 2.1; ferner Gebert, S. 382; a.M. Maerki, S. 57, wonach das Kind nicht Träger öffentlich-rechtlicher Pflichten sein könne.

332 Maerki, S. 57; ferner Kim, S. 69 f., wonach die Verletzung dieser Pflicht als polizeiliche Übertretung der Eltern bestraft werde; so auch Kley, Grundpflichten, S. 301; ferner BGE 117 Ia 27 E 7c S. 34; VPB 1994 (58), Nr. 71, E 4; fraglich erscheint, ob mit der betreffenden Bestimmung tatsächlich eine Grundpflicht statuiert und nicht viel eher die Kantone angehalten wurde(n), im kantonalen Recht die Schulpflicht vorzusehen (so zu Art. 62 Abs. 2 BV Reich, Homeschooling, S. 590 Fn. 146; s. dazu auch hinten N 192 ff.).

110 «[A]ls Ort, wo ein Kind zur Schule gezwungen werden kann, aber auch Anspruch auf unentgeltlichen Primarunterricht hat», bezeichnete der Bundesrat dabei in konstanter Rechtsprechung nicht den zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes, sondern denjenigen Ort, an dem es sich mit der Zustimmung seiner Eltern oder der Vormundschaftsbehörde (mindestens an den Werktagen) ständig aufhalte.[333] Kinder, die dauernd in einem privaten Heim untergebracht waren, hatten demnach praxisgemäss den Primarunterricht am Ort des Heims zu besuchen.[334] In einem Rechtsmittelverfahren aus dem Jahr 1994 gelangte der Bundesrat allerdings relativierend zum Schluss, dass einem Kind ausnahmsweise der obligatorische Schulbesuch am Arbeitsort der Mutter zu gestatten sei, wenn am «Schlafort» tagsüber keine zumutbare Tagespflege vorhanden sei, weil ein Primarunterricht «als ungenügend […] angesehen werden [müsse], der nur unter unzulässigen Eingriffen in Grundrechte des Kindes und/oder der Eltern möglich» sei.[335] In einem älteren Entscheid hatte er bereits auf den ersten Blick weitergehend die Schulung eines Kindes an einem anderen als dem Wohnort gestattet, weil es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Eltern des Kindes und dessen Lehrperson gekommen war. Erstere hatten sich allerdings zuvor vertraglich dazu verpflichtet, das Schulgeld für die externe Schulung zu übernehmen.[336]

111 Vom Obligatorium erfasst waren von Anfang an Schweizerinnen bzw. Schweizer und ausländische Personen in gleicher Weise.[337] Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung galt jenes ausserdem – wie aufgezeigt – auch für «bildungsfähige» behinderte Kinder.[338] Das Kriterium der Bildungsfähig-

---

333 VPB 1995 (59), Nr. 58, E 2.1 m.w.H.; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 49; Maerki, S. 63 und S. 83 ff.; s. ferner den Entscheid des Bundesrats vom 26. April 1889 im Rekurs Pensi, BBl 1889 II 689 f., sowie den Beschluss des Bundesrats vom 5. September 1890 im Rekurs Cadalbert, BBl 1890 IV 39 ff., wonach den Schulbehörden nicht gestattet sei, nach dem Zweck des Aufenthalts eines Kindes in einer (Schul-) Gemeinde zu fragen.

334 VEB 1938 (12), Nr. 19; ferner VPB 1995 (59), Nr. 58, E 2.1 f. m.w.H.

335 VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1 f.; vgl. auch Jaag, S. 543.

336 Zum Ganzen VPB 1984 (48), Nr. 39, E 3 f.

337 Vgl. dazu Borghi, S. 30 ff.; ferner VEB 1944/45 (17), Nr. 7, wo die Schulpflicht insb. bei Flüchtlingskindern bejaht wurde, obschon diese keinen Aufenthalt in der Schweiz begründeten, sondern hier nur einen «vorübergehende[n] Zufluchtsort» fänden.

338 Urteil des Bundesgerichts 2P.246/2000 vom 14. Mai 2001 E 2 mit Hinweis auf die bis dahin geltende Rechtsprechung und Lehre; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 45 und N 47; Gebert, S. 385 f.; Kley, Grundpflichten, S. 297 f. und S. 299 f.; Mascello, S. 155; Plotke, Schulrecht I, S. 146; Rechsteiner W., S. 653 f. und Fn. 117; anders noch Burckhardt, S. 203, Lampert, S. 164, Loretan, S. 82, Maerki, S. 54 f., Müller M.,

keit bedeutete dabei, dass von Fall zu Fall zu bestimmen war, in welchem Mass ein Kind Unterricht erhalten konnte.[339] Die Kantone hatten somit ab den 1960er-Jahren grundsätzlich (auch) dafür zu sorgen, dass die behinderten Kinder in ihrem Gebiet in den Genuss einer ihren jeweiligen Fähigkeiten angepassten, genügenden Schulung kommen.[340]

> So erwog der Bundesrat etwa in einem Entscheid aus dem Jahr 1991, dass Behinderte im Rahmen ihrer Bildungsfähigkeit ebenfalls primarschulpflichtig seien und die Kantone für sie besondere Unterrichtsformen, z.B. Sonderklassen, oder Sonderschulen im Sinn der IV-Gesetzgebung einzurichten hätten, wenn sie dem gewöhnlichen Primarunterricht nicht folgen könnten.[341] 112

Einigkeit herrschte in der Lehre sodann darüber, dass das Obligatorium dem Wortlaut nach lediglich zur Entgegennahme von genügendem Unterricht verpflichte, nicht aber zum Besuch einer Schule (Schulzwang).[342] Dem Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] konnte mit anderen Worten durch den Besuch einer (öffentlichen oder privaten)[343] Schule oder von Einzelunterricht nachgelebt werden.[344] Umgekehrt wurde aber – mit Hinweis insbesondere auf die Materialien[345] – auch argumentiert, dass bewusst keine Regelung zur Unterrichtsfreiheit in die Bundesverfassung aufgenommen worden sei.[346] Die Kantone konnten somit diesbezüglich unter Beobachtung der zwingenden Prinzipien der Verfassung beliebig legiferieren, wobei sie nicht zögerten, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen.[347] 113

S. 223 f., und Ziegler K.R., S. 59, nach denen es nicht verfassungswidrig sei, wenn die «Anormalen» dem Schulzwang nicht unterworfen würden.

339 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 47.

340 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 47 mit Hinweis auf VPB 1966–1967 (33), Nr. 3.

341 VPB 1992 (56), Nr. 38, E 2.

342 Barth, S. 36; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 50; Gebert, S. 378; Jach, S. 357 f.; Kämpfer, S. 694; Kim, S. 69 und S. 96; Kley, Grundpflichten, S. 295 f.; Maerki, S. 71; Mascello, S. 157; Lampert, S. 163; Rechsteiner W., S. 654 und S. 705; von Salis, S. 590; Schollenberger, S. 257.

343 Zur Abgrenzung BGE 125 I 347 E 3b S. 355; Gebert, S. 614; Kämpfer, S. 694.

344 Mascello, S. 157 f.; a.M. Plotke, Schulrecht I, S. 143 f.

345 Dazu vorne N 66.

346 Maerki, S. 71 ff.; Mascello, S. 127 f.; in diese Richtung auch Fleiner F., S. 517; s. aber das Urteil des Bundesgerichts vom 19. Februar 1988 in ZBl 90/1989, S. 25 ff., wo den Eltern ein ungeschriebenes Recht auf Privatschulbesuch ihrer Kinder zuerkannt wird.

347 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 51; Maerki, S. 74 ff.; ferner Barth, S. 53.

114 Ebenfalls aus dem Obligatorium des Primarunterrichts abgeleitet wurde schliesslich die Rechtfertigung für das schulische Disziplinarrecht der Kantone, wobei Borghi die Meinung vertrat, dieses sollte nur in Ausnahmefällen – als ultima ratio – zur Anwendung gelangen, wenn pädagogische Mittel erfolglos geblieben waren.[348] Den Ausschluss aus der Schule stufte der Genannte als mit der aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] folgenden Unterrichtspflicht gänzlich unvereinbar ein.[349] Bundesrat und Bundesgericht hatten sich unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 nicht zur Zulässigkeit eines Schulausschlusses äussern müssen.[350]

c) Genügender Unterricht

115 Auch dieser unbestimmte Rechtsbegriff[351] findet sich im Text der Verfassung von 1874 und den dazugehörigen Materialien nicht näher umschrieben.[352] Dem Bundesrat zufolge hatte der Verfassungsgeber denn auch bewusst darauf verzichtet, «Kriterien aufzustellen, nach denen das ‹Genügen› des Primarunterrichts zu beurteilen ist». Angesichts der kulturellen und sprachlichen Vielgestaltigkeit unseres Landes sei es vielmehr als richtig angesehen worden, «den Kantonen in bezug auf die Anforderungen, die an einen ausreichenden Primarunterricht zu stellen sind, möglichst grosse Freiheit zu lassen».[353] Der spätere Versuch des Bundesgesetzgebers, über ein eidgenössisches Primarschulgesetz und die Einsetzung eines zentralen Kontrollorgans (sog. «Schulvogt») Einfluss auf die (Aus-)Gestaltung des Primarunterrichts in den Kantonen zu nehmen, scheiterte 1882 klar am Volkswillen.[354] Entsprechend gingen Lehre und Rechtsprechung einig darin, dass es grundsätzlich an den Kantonen liege, Ziele und Methoden des Unterrichts dem Wandel der Anschauungen und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen.[355] Als «allgemeines Kriterium» zur Bestimmung der Unterrichtsqualität, dem alle unter Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] fallenden Schulen in der Schweiz ohne Rücksicht auf regionale oder andere Eigenheiten in jedem Fall zu genügen

---

348 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 48; s. auch Jaag, S. 544.

349 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 48.

350 Vgl. einzig BGE 117 Ia 27 E 5b S. 30 f.

351 Vgl. insb. VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1, und 1992 (56), Nr. 38, E 3; Wintsch, S. 125.

352 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 31; Burckhardt, S. 203; Eckstein, S. 127; Rechsteiner W., S. 652 f.

353 Zum Ganzen Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380; in diese Richtung schon von Moos, S. 16 f.; s. dazu auch vorne N 66 ff.

354 Dazu vorne N 77.

355 VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 31.

hatten, wurde in der Literatur allerdings bereits postuliert, dass den Schülerinnen und Schülern zwingend dasjenige Wissen und diejenigen Fähigkeiten zu vermitteln seien, welche(s) sie als Angehörige eines Kulturstaats und einer Demokratie unter den jeweiligen herrschenden zivilisatorischen Bedingungen bräuchten, um einen Beruf zu erlernen und auszuüben und die Anforderungen des modernen Lebens selbstständig zu meistern.[356] Vorausgesetzt wurden deshalb ein – diesen Anforderungen genügendes – «gutes» Schulprogramm, fähige und gut ausgebildete bzw. qualifizierte Lehrpersonen und ein regelmässiger Unterrichtsbesuch während einer bestimmten Mindestzeit.[357] Im Jahr 1991 erklärte das Bundesgericht zudem erstmals, dass das Vorliegen eines genügenden Primarunterrichts nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] voraussetze, «dass das Angebot eines der Reife des Kindes […] angepassten Unterrichts besteht».[358]

Mit Blick auf die über Jahre vorherrschenden (teils erheblichen) kantonalen Unter- 116
schiede bei der Ausgestaltung des Primarunterrichts gemäss Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] erstaunt vor diesem Hintergrund, dass sich der Bundesrat bloss in einigen wenigen Urteilen mit der Frage des Genügens des Unterrichtsangebots befassen musste;[359] namentlich war die (Mindest-)Dauer des Unterrichts nie (explizit) Thema eines Verfahrens vor Bundesrat oder auch Bundesgericht.[360] Die meisten Beschwerden betreffend das Genügen des Unterrichts drehten sich stattdessen um die Länge des Schulwegs.[361] In ständiger Rechtsprechung leitete der Bundesrat aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] den Grundsatz ab, die Kantone hätten dafür zu sorgen, dass der Besuch des Primarunterrichts ohne unzumutbaren Aufwand für den Schulweg erfolgen könne bzw. dass sich dieser nicht nachteilig auf den regelmässigen Unterrichtsbesuch der Kinder auswirke.[362] War die Zumutbarkeit eines

---

356 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 33; Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 97; Maerki, S. 90 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 46.

357 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 34 mit Hinweis auf Maerki, S. 91, und Bosshard, S. 75 f.; ferner Lampert, S. 164.

358 BGE 117 Ia 27 E 6a und E 6c S. 31.

359 Vgl. dazu den die Lehrerbesoldung im Kanton TI betreffenden Beschluss des Bundesrats vom 29. Januar 1879, BBl 1879 II 171 f., und den einen schwerhörigen Lehrer im Kanton BE betreffenden Beschluss aus dem Jahr 1883, BBl 1884 II 9 ff.; ferner Kim, S. 68; Maerki, S. 91 ff.; von Moos, S. 57 f.; von Salis, S. 630 f.

360 Dies dürfte auch darauf zurückzuführen gewesen sein, dass sich die Eltern lange gegen eine Ausdehnung des Obligatoriums sträubten.

361 Kämpfer, S. 698.

362 VPB 2000 (64), Nr. 56, E 4, 2000 (64), Nr. 1, E 2.3 m.w.H., 1995 (59), Nr. 58, E 3.1 m.w.H.; ferner BGE 117 Ia 27 E 6a S. 31 f. m.w.H.

Schulwegs dabei in älteren Entscheiden noch in erster Linie anhand der Länge des Wegs und dessen witterungsbedingter Beschaffenheit beurteilt worden,[363] zog die jüngere Praxis nach der Kritik Plotkes[364] immer häufiger auch weitere Aspekte wie die Person (Alter, «durchschnittliche Gesundheit» und «normale Konstitution») des Kindes, die Art des Schulwegs und dessen Gefährlichkeit (Topografie, Verkehrssicherheit, Nutzungsmöglichkeit öffentlicher Verkehrsmittel etc.) in die Beurteilung mit ein.[365]

117 In einem Entscheid aus dem Jahr 1999 hielt der Bundesrat insofern dafür, dass ein Schulweg von knapp 40 Minuten, der aufgrund seiner Beschaffenheit selbst für Erwachsene gewisse Schwierigkeiten bot, Schulkindern im Alter von sieben und neun Jahren nicht zugemutet werden könne.[366]

118 In einem Entscheid aus dem Jahr 1998 hatte der Bundesrat dagegen einen Schulweg von 1,7 km Länge und 30 Minuten Dauer sowie mit einer nur geringfügigen Steigung als für Unterstufenschülerinnen und -schüler zumutbar eingestuft, obschon der Weg die Überquerung einer Kantonsstrasse und vier – die Kantonsstrasse kreuzender – Autobahneinfahrten beinhaltete. Da alle Überquerungen mit einem Fussgängerstreifen und Lichtsignalanlagen ausgestattet waren und sich auf dem ganzen Weg ein Trottoir befand, vermochten diese besonderen Umstände nichts an der bundesgerichtlichen Einschätzung der grundsätzlichen Zumutbarkeit des betrachteten Schulwegs zu ändern.[367]

---

363 Vgl. die mit einer Ausnahme abgelegene Gemeinden betreffenden Entscheide VPB 1976 (40), Nr. 37 (Zumutbarkeit eines Schulwegs von 30 Minuten); VEB 1955 (25), Nr. 10 (Zumutbarkeit eines Schulwegs von bis zu 1 Stunde, woraus pro Schuljahr durchschnittlich 5 Fehltage resultierten, bzw. sogar eines Schulwegs von mehr als 1 Stunde und durchschnittlichen Absenzen von bis zu 13 halben Tagen), 1941 (15), Nr. 3–5 (Zumutbarkeit eines halbstündigen, im Winter tageweise gar nicht zu bewerkstelligenden Schulwegs sowie eines solchen von bis zu 6,0 km Länge bzw. 3,0 km Länge und 215 m Höhendifferenz), 1940 (14), Nr. 11 (Zumutbarkeit eines Schulwegs von 2,5 km Länge); s. ferner die Hinweise auf die (noch) ältere Praxis des Bundesrats bei Maerki, S. 93 f., wo deutlich wird, dass dieser aus Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten der (Berg-)Gemeinden früher tendenziell weitere Schulwege als zumutbar beurteilt hatte; vgl. dazu auch VEB 1932 (6), Nr. 39, wonach es zu viel verlangt sei, die Gemeinden zu verpflichten, sämtliche durch ungünstige Verkehrsverhältnisse abgelegener Einwohner entstehende Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

364 Plotke, Schulrecht I, S. 180, wonach man «[h]eute» freilich weniger auf die Distanz abstellen müsse als auf die Gefährlichkeit und Güte des Wegs, Alter und Einsicht des Kindes sowie die Beanspruchung durch die Schule.

365 S. dazu Jaag, S. 541 f. mit Hinweisen auf die kantonale Praxis.

366 VPB 2000 (64), Nr. 56, E 5.2.

367 Zum Ganzen VPB 2000 (64), Nr. 1, E 2.3 (m.w.H.) und E 4.

Wurde auf die Unzumutbarkeit eines Schulwegs erkannt, war die betroffene Gemeinde gehalten, «die notwendigen Massnahmen» zu ergreifen, um diesen Mangel zu beheben, etwa mittels Einrichtung eines eigenen (kostenlosen) Schülertransports oder Übernahme der Kosten des Transports mit öffentlichen oder privaten Verkehrsmitteln.[368] In mehreren Entscheiden bejahte der Bundesrat auch die Zumutbarkeit, sich (zum Selbstkostenansatz) an einem beaufsichtigten Mittagstisch zu verpflegen.[369] Als weitere Massnahme wurde in der Rechtsprechung und Lehre sodann auf die Möglichkeit hingewiesen, dem Kind den Besuch einer (näher gelegenen) Schule in der Nachbargemeinde zu erlauben und dafür die Kosten zu übernehmen.[370] Dem Bundesrat zufolge setzte die Kostenübernahme in solchen Fällen jedoch die vorgängige Absprache mit bzw. das Einverständnis der kostenbelasteten Schulbehörde am Wohnort des Kindes voraus.[371] 119

Nach dem Bundesrat stand es «weitgehend im Ermessen» der zuständigen Gemeinde, wie sie die bestehenden Nachteile beheben und für einen genügenden Primarunterricht sorgen wollte (Errichtung eines «Filialschulhauses», Einrichtung eines Schülertransports etc.).[372] 120

Weitere Entscheide zum Kriterium des Genügens des Primarunterrichts betrafen die Unterrichtssprache: Das Bundesgericht gelangte in den 1960er- und 1970er-Jahren in insgesamt drei Erkenntnissen zum Schluss, dass sich weder aus Art. 27 aBV [1874] noch aus dem ungeschriebenen Grundrecht auf Sprachenfreiheit ein Anspruch darauf ableiten lasse, als Mitglied einer sprachlichen Minderheit in der Muttersprache unterrichtet zu werden.[373] In einem die Stadt Zürich betreffenden Fall erwog das Bundesgericht beispielsweise, dass diese zum Zweck der Assimilierung fremdsprachiger Einwohner eine französischsprachige Privatschule dahingehend regulieren dürfe, als sie den Kindern französischsprachiger Eltern den Besuch dieser Schule nur während einer Übergangszeit von zwei Jahren gestat- 121

368 VPB 2000 (64), Nr. 56, E 4, 2000 (64), Nr. 1, E 2.3, 1999 (63), Nr. 59, E 5.1 m.w.H., 1984 (48), Nr. 39, E 5; VEB 1955 (25), Nr. 10, E 7 f.; ferner BGE 100 Ia 462 E 3c S. 468.

369 Vgl. VPB 1999 (63), Nr. 59, E 5.1 f. m.w.H., wonach durch die Schule organisierte Mittagstische unter entsprechender Aufsicht der Schule heute vielerorts eine Selbstverständlichkeit darstellten und zu keinerlei Bedenken Anlass geben würden.

370 VPB 1980 (44), Nr. 19, E 4; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 58; Jaag, S. 542.

371 VPB 1984 (48), Nr. 39, E 5; dazu auch Wagner Pfeifer, S. 262; a.M. (Eltern könnten so oder anders keine Kosten auferlegt werden) Kämpfer, S. 698; Maerki, S. 85.

372 VEB 1955 (25), Nr. 10, E 6.

373 BGE 122 I 236 E 2d S. 239 f. m.w.H.; zum Ganzen auch Borghi, S. 36 f.

tete.[374] Neun Jahre später entschied es ferner, dass Eltern, die ihre Kinder in eine Nachbargemeinde geschickt hatten, damit sie dort muttersprachlichen Unterricht erhalten, keinen Anspruch auf Erstattung des Schulgelds hätten.[375] In der Lehre stiess diese Rechtsprechung (teilweise) auf Kritik,[376] weshalb sich das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 1996 veranlasst sah, auf seine Erwägungen in den beiden vorstehend zitierten Erkenntnissen zurückzukommen und sie insofern zu präzisieren, als es (neu) erwog, dass sich in traditionell zwei- oder mehrsprachigen Gebieten aus der Sprachenfreiheit allenfalls ein Anspruch darauf ergeben könne, in einer der mehreren traditionellen Sprachen unterrichtet zu werden, sofern dies nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung des Gemeinwesens führe.[377] Bezüglich der Sprachen, die nicht traditionell in einem Gebiet gesprochen werden, hielt das Gericht indes an seiner bisherigen Rechtsprechung fest und betonte, dass es nicht im Belieben Privater stehen könne, in ein fremdsprachiges Gebiet zu ziehen und von den dortigen Behörden einen Unterricht in ihrer Sprache zu verlangen.[378] Auf der anderen Seite könne sich die Wohnsitzgemeinde – so das Bundesgericht weiter – aber auch nicht dagegen wehren, wenn sich die betroffenen Eltern vor diesem Hintergrund entscheiden sollten, ihre Kinder in einer benachbarten (anderssprachigen) Gemeinde zum Schulbesuch anzumelden, «solange ihr [der Gemeinde] daraus keine Kosten oder sonstigen Nachteile erwachsen».[379]

122 Was den Unterricht an Privatschulen anbelangt, setzte die Rechtsprechung zwar nicht voraus, dass dieser mit jenem an öffentlichen Schulen bis ins Einzelne übereinzustimmen habe. Sie verlangte jedoch, dass er «die gleiche Gewähr für die Erreichung der wesentlichen Lehrziele bieten» müsse.[380] Um ihren verfassungsmässigen Pflichten zu genügen, mussten die Kantone demnach bestrebt sein, von

374 BGE 91 I 480 E 3b S. 491 ff.

375 BGE 100 Ia 462 E 3c f. S. 468 ff.

376 Vgl. dazu Plotke, Schulrecht I, S. 168 f.; ferner Borghi, S. 36 ff. m.w.H.

377 BGE 122 I 236 E 2d S. 239 f.; s. aber bereits Botschaft Stiftung «Französischsprachige Schule in Bern», S. 29 ff., wonach das Territorialitätsprinzip in der Praxis gerade auf dem Gebiet des Schulwesens in nicht seltenen Fällen durchbrochen werde.

378 BGE 122 I 236 E 2d S. 240; so auch BGE 125 I 347 E 5c S. 359, wonach kein Anspruch auf Unterricht in der Muttersprache bestehe.

379 BGE 122 I 236 E 4e/ee S. 247 f.

380 Zum Ganzen BGE 114 Ia 132 E 3a S. 133, 91 I 480 E 3a S. 490; vgl. auch Barth, S. 38; Kim, S. 98; Maerki, S. 95 ff.

den Privatschulen die Gewährleistung eines entsprechenden Unterrichts zu verlangen.[381]

d) Unentgeltlichkeit

Das – bald als «Sozialrecht»[382] bzw. «Element eines Sozialrechts in einem engeren Sinn»[383] bezeichnete – Kriterium der Unentgeltlichkeit bildete nach der Rechtsprechung und Lehre «notwendiges Gegenstück» bzw. «Korrelat» zur Unterrichtspflicht.[384] Aber nicht nur der Umstand, dass «man den Bürger kaum zu etwas zwingen könnte, wofür er bezahlen muss», wurde in der Lehre als Argument für die Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts hervorgehoben. Betont wurde auch, dass der Staat ein ureigenes Interesse an der Grundbildung des breiten Volkes habe und es gerade in einer Demokratie wichtig sei, dass die Jugend unter gleichen Bedingungen heranwachse, so weit als möglich ohne Klassenunterschiede wahrzunehmen oder darunter zu leiden.[385] 123

Der Grundsatz galt – was unbestritten war – nur für die öffentlichen Schulen.[386] Er wurde dahingehend ausgelegt, dass es den Kantonen zwar verwehrt sei, vom Inhaber der elterlichen Gewalt ein Schulgeld zu fordern oder ihm andere Sonderlasten aufzuerlegen;[387] die Erhebung einer allgemeinen Schulsteuer wurde jedoch grundsätzlich als zulässig angesehen.[388] Trotz vereinzelter Kritik in der Literatur[389] hielt 124

---

381 Mascello, S. 159; von Salis, S. 590; ferner sogleich N 130 ff.

382 VPB 1976 (40), Nr. 37, E 2; Gebert, S. 378; Kley, Grundpflichten, S. 296; Rechsteiner W., S. 654; offengelassen dagegen noch in BGE 103 Ia 394 E 2a S. 398.

383 Hangartner, Grundzüge, S. 244 f.

384 VEB 1938 (12), Nr. 19, S. 38; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 53; Gebert, S. 359; Maerki, S. 77; Mascello, S. 161; s. für die Entwicklung des Sozialrechts sodann Bräm, S. 353 f.; betrachtet man die Entwicklung des Primarunterrichts, fällt freilich – wie aufgezeigt (vorne N 55) – auf, dass die Schulpflicht bei Einführung der Unentgeltlichkeit in den Kantonen bereits vielerorts weitgehend befolgt worden war.

385 Zum Ganzen Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 53; Maerki, S. 77 f.; Weissenrieder, S. 182 f.; s. ferner vorne N 66.

386 Mascello, S. 161 m.w.H.; ferner Jach, S. 361 f.; zum Begriff der öffentlichen Schule sodann hinten N 560 ff.

387 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 54 mit Hinweis auf VEB 1939 (13), Nr. 5.

388 Bosshard, S. 77 f.; Burckhardt, S. 203; Kämpfer, S. 698; Maerki, S. 77 f. und S. 80; Mascello, S. 161; Müller M., S. 59 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 152.

389 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 60, wonach dies kaum verständlich sei, wenn man bedenke, dass es dabei um unentbehrliche didaktische Hilfsmittel gehe; so auch Bosshard, S. 151; Rechsteiner W., S. 655 Fn. 125; s. ferner von Moos, S. 87.

die herrschende Lehre und Rechtsprechung ausserdem dafür, dass die Abgabe von Lehrmitteln und Verbrauchsmaterialien nicht vom Gegenstand der Unentgeltlichkeit erfasst sei.[390] Die meisten Kantone gingen freilich schon früh weiter und stellten den Schülerinnen und Schülern die Lehrmittel und das Schulmaterial für den Primarunterricht kostenlos zur Verfügung.[391] So waren zufolge einer Übersicht bei Bosshard bereits Ende 1950 in 13 Kantonen (ZH, BE, GL, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, WD, NE und GE) Unterricht, Lehrmittel und Schulmaterial an den Primarschulen unentgeltlich.[392]

125 Wie das Obligatorium richtete sich die Verpflichtung, den Primarunterricht unentgeltlich abzugeben, an die Gemeinde, in welcher sich das betroffene Schulkind mit Bewilligung der Eltern mindestens werktags aufhielt.[393] Der Bundesrat vertrat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass Kinder keinen Anspruch auf unentgeltlichen Besuch der Schule in einer anderen Gemeinde mit günstigeren Bedingungen erheben könnten, ausser wenn sie dafür «triftige Gründe» – wie etwa einen unzumutbaren Schulweg, dem nicht mittels Übernahme der Transport- und/oder Verpflegungskosten begegnet werden konnte[394] – darzulegen vermöchten.[395] Das Bundesgericht schloss sich dieser Auffassung später an.

126 So erwog das Bundesgericht im Jahr 1999 in einem Entscheid betreffend den Zugang zu einer reformierten Privatschule, dass das Gemeinwesen – unter Vorbehalt besonderer örtlicher Situationen oder anderer Verhältnisse – nicht verpflichtet sei, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem anderen als dem Wohnort zu ermöglichen.[396]

127 Gut zehn Jahre zuvor hatte es bereits – in grosszügiger Abweichung vom Grundsatz der Schulung am Wohnort – einen Anspruch auf externe unentgeltliche Privatschulung für den Fall bejaht, dass «individuelle Glaubens- und Gewissensüberzeugun-

390 Burckhardt, S. 203; Fleiner F., S. 519; Gebert, S. 390; Jaag, S. 543; Maerki, S. 80 f.; Mascello, S. 161; Müller M., S. 59 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 151.

391 Plotke, Schulrecht I, S. 152, wonach vielerorts gar bereits die Regel gegolten habe, dass der Unterricht in der Volksschule überhaupt keine besonderen Kosten verursachen dürfe.

392 Bosshard, S. 152 ff.

393 Maerki, S. 82 f.; von Salis, S. 592 ff. mit Hinweisen auf die Praxis.

394 Dazu vorne N 119 f.

395 VPB 1980 (44), Nr. 19, E 5 f.; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 57 f.; vgl. auch Gebert, S. 390 f. mit Beispielen.

396 BGE 125 I 347 E 6 S. 360.

gen derart vom Landesüblichen abweichen, dass ihnen nur schwer oder nicht in der öffentlichen Schule Rechnung getragen werden kann».[397]

Wenn die im Sinn von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] schulpflichtigen Kinder wegen der Länge ihres Schulwegs oder einer nur kurzen Mittagspause aus zeitlichen Gründen die Mittagspause nicht zu Hause verbringen konnten, waren die Schulträger schliesslich praxisgemäss verpflichtet, organisatorische Massnahmen für die Verpflegung der Kinder zu treffen.[398] Wurde ein Mittagstisch angeboten, durfte die Schule dabei wegen des Grundsatzes der Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts den Eltern dafür nur die Selbstkosten verrechnen, d.h. den Betrag, den die Eltern dank der Verpflegung ihres Kindes in der Schule einsparten.[399] 128

e) Ausschliesslich staatliche Leitung

Das Erfordernis, wonach der Primarunterricht unter ausschliesslich staatlicher Leitung stehen muss, galt – jedenfalls dem Grundsatz nach – wieder sowohl für öffentliche als auch private Schulen.[400] Für die Ausgestaltung des öffentlichen Primarunterrichts als Zweig der kantonalen Verwaltung bot die Formulierung dabei keinerlei Auslegungsschwierigkeiten.[401] Aus der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaut der französischen Fassung des Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], wo die staatliche Leitung als «autorité civile» bezeichnet wurde, leitete die Lehre ab, dass der Ausdruck «staatlich» hier im Gegensatz sowohl zu kirchlich als auch zu privat, nicht aber zu kommunal stehe.[402] Hieraus wurde wiederum gefolgert, dass die Leitung der betreffenden Schulen von einer Behörde wahrgenommen werden müsse und weder einer von der staatlichen unabhängigen Behörde noch der Geistlichkeit übertragen 129

397 Urteil des Bundesgerichts vom 19. Februar 1988, ZBl 90/1989, S. 25.

398 Dazu vorne N 119; ferner Früh, S. 107 f.

399 VEB 1955 (25), Nr. 10, E 8, wo der Bundesrat bereits ausgeführt hatte, dass einem Kind, das infolge eines langen Schulwegs über Mittag nicht nach Hause gehen könne, eine einfache Verpflegung «verabreicht» werden müsse, die allerdings nicht unentgeltlich zu sein habe; ferner VPB 1999 (63), Nr. 59, E 5.1 mit Hinweis auf Plotke, Schulrecht I, S. 180; s. zudem VEB 1941 (15), Nr. 3, E II, wo schon auf die «Pflicht» zur Abgabe einer «Schulsuppe» hingewiesen wurde.

400 Vgl. Barth, S. 38, wonach das Erfordernis nicht nur die konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schulen gewährleisten, sondern gleichzeitig auch den genügenden Unterricht in allen Schulen sicherstellen sollte; Fleiner F., S. 521.

401 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 36; vgl. auch von Salis, S. 17.

402 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 37; Burckhardt, S. 202; Kim, S. 72 und S. 108 f.; Mascello, S. 166; Rechsteiner W., S. 657; Ziegler K.R., S. 132 f. mit dem Hinweis allerdings auf die unterschiedlichen «Schattierungen» der Lehrmeinungen.

werden dürfe.[403] Der Kirche könne – da eine ausschliesslich staatliche Leitung vorausgesetzt werde – auch kein Mitwirkungs-, Aufsichts- oder Mitbestimmungsrecht bei der Verwaltung der Schulen nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] eingeräumt werden.[404] Die (blosse) Lehrtätigkeit von Personen, die religiösen Orden angehörten, an einer öffentlichen Schule war nach der Praxis des Bundesrats und den meisten Autoren jedoch gestattet, sofern die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schülerinnen und Schüler respektiert wurde.[405] So ergibt sich aus den Materialien denn auch, dass das Erfordernis der ausschliesslich staatlichen Leitung bewusst – als Kompromisslösung – anstelle eines unbedingten Ausschlusses von Ordenspersonen von der Lehrtätigkeit in die Verfassung aufgenommen worden war.[406]

130 Unter «Leitung» des Unterrichts wurde eine richtunggebende Einflussnahme in fachlichen (Unterrichtsfragen) und nicht fachspezifischen (übrige Schultätigkeit) Fragen zur Erzielung eines gewissen Unterrichtserfolgs verstanden.[407] Schon deshalb liess sich das Erfordernis der ausschliesslich staatlichen Leitung auf Privatschulen nicht gleich anwenden wie auf öffentliche Schulen, sollte das Kriterium das Halten von Privatschulen doch nicht verunmöglichen bzw. gar zur Aufhebung der Unterrichtsfreiheit führen.[408] Die herrschende Lehre ging insofern einig darin, dass die staatliche Leitung im Bereich des Privatunterrichts nur im Sinn einer «Oberaufsicht» oder «Kontrolle» verstanden werden könne. Sie sollte mithin bloss sicherstellen, dass die rechtlichen Vorschriften und Pflichten bezüglich des Genügens des Unterrichts eingehalten werden.[409] Die Bundesversammlung betonte demgegenüber im Rahmen der Gewährleistung von Kantonsverfassun-

---

403 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 37; Kim, S. 72.

404 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 38; Burckhardt, S. 202.

405 Vgl. zu den sog. Lehrschwesternrekursen von Salis, S. 599 ff.; Barth, S. 40; Burckhardt, S. 201; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 77; Kim, S. 87; Lampert, S. 163 f.; von Moos, S. 27 ff.; Rechsteiner W., S. 656; kritisch Fleiner/Giacometti, S. 329 f.

406 Vgl. dazu vorne N 70 f.; so auch Bundesrat, Beschluss vom 5. Juni 1884 über den Rekurs der römisch-katholischen Gemeinde Basel gegen zwei Beschlüsse des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt vom 5. Februar 1884 betreffend den Ausschluss der Mitglieder religiöser Kongregationen von der Lehrtätigkeit, BBl 1884 III 477 ff.

407 Mascello, S. 166; Plotke, Schulrecht I, S. 231; ferner Fleiner F., S. 522.

408 Burckhardt, S. 202; Gebert, S. 625; Lampert, S. 164; Mascello, S. 167; vgl. auch Barth, S. 40, und Maerki, S. 97, wonach die Privatschulen ihre Existenz ja gerade darauf stützten, dass sie sich in diesen Dingen von den öffentlichen Schulen unterschieden.

409 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 40; Burckhardt, S. 202; Kämpfer, S. 695; Kim, S. 75; Mascello, S. 167; ferner Barth, S. 41, wonach der Staat insb. die Lehrpersonen

gen wiederholt, dass der Begriff der staatlichen Leitung mehr bedeute als eine einfache kantonale Aufsicht über die privaten Primarschulen.[410] So wurde etwa die Luzerner Kantonsverfassung von 1875 nur unter dem Vorbehalt gewährleistet, dass deren § 3, worin der Privatunterricht «der Aufsicht des Staates» unterstellt wurde, nicht die Wirkung haben könne, die Vorschrift der staatlichen Leitung in irgendeiner Weise einzuschränken.[411]

In der Praxis wurde der Grundsatz der staatlichen Leitung im Bereich der Privat- 131
schulen auf verschiedene Weise umgesetzt: einerseits durch eine (vorgängige, präventiv wirkende) Bewilligungspflicht und andererseits durch eine (laufende) eigentliche Aufsicht (Inspektionen, Prüfungen, Mitteilungspflichten etc.).[412] Laut Plotke hielt sich das Gemeinwesen allerdings vielfach bewusst zurück und schwor jeder dirigistischen Rolle ab, weshalb die Vorgabe in Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] im Sinn ihrer ursprünglichen Zielsetzung kaum durchwegs verwirklicht worden sei.[413]

2. Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] (konfessionelle Neutralität)

Aus Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] leitete die herrschende Lehre und Rechtsprechung 132
den für alle öffentlichen Schulen, unabhängig von der Schulstufe, geltenden Grundsatz ab, dass der Unterricht gegenüber den verschiedenen Glaubensrichtungen neutral sein müsse (Grundsatz bzw. Gebot der konfessionellen Neutralität).[414] Lehrinhalte und -methoden oder Organisationsformen, die konfessionell aus-

---

nicht selber wählen und die Lehrmittel und -methoden nicht festsetzen dürfe; a.M. Jach, S. 355; von Salis, S. 17.

410 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 42; Maerki, S. 97 m.w.H.; von Salis, S. 17 und S. 60 ff., wo die Beschlüsse auszugsweise wiedergegeben werden.

411 Barth, S. 40 f.; von Salis, S. 60 ff.; vgl. sodann Bundesrat, Bericht über die Geschäftsführung im Jahr 1875, BBl 1876 II 233 ff., 240 f.; a.M. Botschaft Gewährleistung KV LU, S. 276 ff.; Botschaft Gewährleistung KV Unterwalden nid dem Wald, S. 622.

412 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 43; Maerki, S. 98; ferner Gebert, S. 628 ff., und Mascello, S. 167 ff. (jeweils mit Hinweisen auf die kantonalen Regelungen).

413 Plotke, Schulrecht I, S. 469; s. auch Mascello, S. 168.

414 BGE 125 I 347 E 4a S. 356, 119 Ia 178 E 1c S. 180, 107 Ia 261 E 2b; VPB 1993 (57), Nr. 42, E 3.3, und 1983 (47), Nr. 32; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 65 ff.; Bosshard, S. 278; Bräm, S. 42; Fleiner F., S. 520; Karlen, Religionsfreiheit, S. 386; Kim, S. 77; Loretan, S. 50; von Moos, S. 19; Plotke, Schulrecht I, S. 155; streitig war, ob der Grundsatz auch für die Hochschulstufe gelte (vgl. Kämpfer, S. 693 mit Hinweis auf VEB 1948–1950 [19/20], Nr. 67, wo die Frage bejaht worden war).

gerichtet waren, galten als verfassungswidrig,[415] während ein areligiöser (wertneutraler) Unterricht grundsätzlich gestattet war.[416]

133 Verschiedene Stimmen in der Lehre gaben freilich zu bedenken, dass eine Lehrperson ihre (weltanschauliche) Überzeugung nicht gänzlich zurückhalten könne bzw. ein völlig wertneutraler Unterricht zumindest in gewissen Fächern nicht möglich sei. Eckstein vertrat gar die Ansicht, dass ein positiver Anspruch auf Bewusstmachung der verschiedenen Ansichten im öffentlichen Unterricht bestehe.[417]

134 Der Religionsunterricht[418] musste deshalb an öffentlichen Schulen im Rahmen eines eigenen und fakultativen Fachs erteilt werden,[419] während er in den Privatschulen obligatorisch sein konnte.[420] Ebenso durfte nach der herrschenden Lehre kein Kind gegen den Willen der Eltern zur Teilnahme am Schulgebet angehalten werden.[421]

135 Die Rechtsmittel, deren Begründung sich auf Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] stützte, nahmen lange den grössten Raum im Bereich der Rechtsprechung zum Schulartikel ein. Namentlich hatte sich der Bundesrat bereits kurz nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 in den (vorstehend zitierten) sog. Lehrschwester(n)rekursen wiederholt zur Frage zu äussern, ob es sich mit dem Grundsatz der konfessionellen Neutralität der Schule vereinbaren lasse, wenn Schwestern oder andere Mitglieder religiöser Orden in öffentlichen Schulen unterrichteten.[422] Die

---

415 BGE 125 I 347 E 4a S. 356 m.w.H.

416 BGE 119 Ia 178 E 1c S. 180 mit Hinweis auf Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 68.

417 Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 69; Eckstein, S. 128 ff.; Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 102; Kämpfer, S. 694; aufgegriffen in BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 310.

418 Dem Religionsunterricht gleichgestellt wurden die biblische Geschichte und die Sittenlehre (vgl. VEB 1938 [12], Nr. 21; Rechsteiner W., S. 319).

419 So auch Art. 49 Abs. 2 aBV [1874].

420 Vgl. VPB 1987 (51), Nr. 7, E 3 m.w.H.; BGE 23 S. 1361 ff.; Entscheidung des Bundesrats vom 26. April 1879 in Sachen Heri, BBl 1880 II 581 ff., 620 ff.; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 74 f. mit Hinweis auf VEB 1938 (12), Nr. 21; Bosshard, S. 78; Burckhardt, S. 200; Fleiner F., S. 522; Gebert, S. 590; Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 102; Kämpfer, S. 694; Karlen, Religionsfreiheit, S. 397 ff.; Kim, S. 80 ff.; Kley, Grundpflichten, S. 292; Rechsteiner W., S. 319; Schollenberger, S. 259.

421 Fleiner F., S. 522; Gebert, S. 592; Lampert, S. 165 f.; ferner Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 102, nach dem das Schulgebet grundsätzlich zulässig sei, sofern die Schulkinder der gleichen Religion oder Konfession angehörten; zum Ganzen auch Karlen, Religionsfreiheit, S. 395 f.

422 Dazu ausführlich von Moos, S. 27 ff.; von Salis, S. 599 ff.

Frage wurde – wie aufgezeigt – unter dem Vorbehalt bejaht, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schulkinder respektiert werde,[423] wobei der Bundesrat argumentierte, dass die staatliche Aufsicht grundsätzlich ausreichend Gewähr dafür biete, dass die einzelnen Lehrpersonen keinen Einfluss auf den Unterricht nähmen.[424] Konfessionelle bzw. nach Konfessionen getrennte Schulen sah der Bundesrat – und so schon vor ihm die Bundesversammlung im Rahmen der Gewährleistung der Zuger Kantonsverfassung vom 22. Dezember 1873[425] – indes als mit Art. 27 aBV [1874] nicht vereinbar an. Die Trennung widerspreche nicht nur dem Postulat der staatlichen Leitung, sondern auch dem der Konfessionslosigkeit der öffentlichen Schulen.[426] Diese Rechtsprechung stiess in der Lehre vereinzelt auf Ablehnung,[427] und die Kantone unterliessen es lange, daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen.[428] Noch im Jahr 1999 hatte sich deshalb auch das Bundesgericht mit der Streitfrage auseinanderzusetzen.[429] Es hielt dazu fest, dass ein System mit konfessionell getrennten öffentlichen Schulen das Gebot der konfessionellen Neutralität negiere und den im Lichte des religiösen Friedens erwünschten Kontakt zwischen Kindern verschiedener Konfessionen verhindere. Zudem müssten aus Gründen der Gleichbehandlung sämtlichen Bekenntnissen je eigene, gleichwertige Schulen sowie daneben auch konfessionslose öffentliche Schulen angeboten werden, was heute angesichts der religiösen Durchmischung

---

423 Dazu vorne N 66 ff.

424 Vgl. von Salis, S. 602 f.; s. aber auch Kim, S. 87, wonach sich die grosszügige Haltung des Bundesrats nur historisch erklären lasse sowie mit der politischen Überlegung, dem Bedürfnis der ärmsten Kantone Rechnung zu tragen.

425 Von Moos, S. 59 f.; Kim, S. 74; ferner Kommission des Ständerats, Bericht vom 15. Juni 1874 über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Zug, BBl 1874 II 489 ff., insb. 493.

426 Vgl. Bundesrat, Beschluss vom 18. Juli 1879 in Sachen des Rekurses der Kirch- und Schulgemeinde katholisch Dietikon gegen den Regierungsrat von Zürich, BBl 1879 III 237 ff.; ferner Bundesrat, Bericht über die Geschäftsführung im Jahr 1880, BBl 1881 II 1 ff., 89 ff.; ders., Beschluss vom 24. Juni 1895 betreffend den Schulrekurs der Herren G. Th. Misani und Genossen in Brusio, BBl 1895 III 557 ff.

427 Holenstein, S. 281; Lampert, S. 460 ff.; Petitjean, S. 86 ff.; Rechsteiner W., S. 655 f.; a.M. Burckhardt, S. 201; Fleiner/Giacometti, S. 352 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 155 ff.; Schollenberger, S. 259; vgl. zum Lehrstreit auch Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 72; Karlen, Religionsfreiheit, S. 391.

428 Kämpfer, S. 693 f.; Plotke, Schulrecht I, S. 158 f.

429 BGE 125 I 347, wo die Zulässigkeit einer Statutenänderung zu beurteilen war, die vorsah, dass der Besuch einer Schule für Nichtreformierte nur noch mit Genehmigung des Schulinspektors und zum Teil unter Kostenfolge möglich gewesen wäre.

in den Kantonen schon aus finanziellen Gründen kaum denkbar erscheine. Zumindest liesse sich nicht vermeiden – so das Bundesgericht weiter –, dass zwischen den verschiedenen Schulen qualitative Unterschiede bestünden (fachliche Unterschiede, Länge des Schulwegs etc.). Wenn auch solche Unterschiede zwischen verschiedenen Schulen aus praktischen Gründen nie völlig vermeidbar seien, sei es mit dem Gebot der konfessionellen Neutralität nicht vereinbar, derartige Ungleichheiten im Schulunterricht von einem konfessionellen Kriterium abhängig zu machen.[430]

136 Eine Vielzahl von Entscheiden erging alsdann zur Frage der Befreiung von der Schulpflicht aus religiösen Gründen. Der Bundesrat vertrat diesbezüglich anfänglich die Auffassung, dass die Gewissensfreiheit durch den obligatorischen Schulbesuch an einem kirchlichen Festtag nicht eingeschränkt werde, weil es jedem Vater freistehe, sein Kind aus der öffentlichen Schule zurückzuziehen und ihm in einer anderen Weise den gesetzlichen Unterricht zukommen zu lassen.[431] In späteren Erkenntnissen nahm er dann eine prinzipiellere Haltung ein und setzte auf Schuldispensationen gerichteten Begehren entgegen, dass es sich bei der Schulpflicht um eine Bürgerpflicht handle, die – so jedenfalls ein Entscheid aus dem Jahr 1938 – gemäss Art. 49 Abs. 5 aBV [1874] erfüllt werden müsse, auch wenn ihr Glaubensansichten entgegenstünden.[432] Das Bundesgericht teilte diese Ansicht zunächst,[433] in späteren Entscheiden wies es dann allerdings darauf hin, dass der Art. 27 aBV [1874] nicht nur eine Bürgerpflicht statuiere, sondern eben auch (wie Art. 49 Abs. 1 aBV [1874]) den Grundsatz, dass die Glaubens- und Gewissensfreiheit durch das Schulobligatorium nicht beeinträchtigt werden dürfe. Diesem komme mithin kein absoluter Vorrang zu,[434] vielmehr sei der Entscheid über die Gewährung eines Dispenses aus religiösen Gründen von einer Abwägung der

430 Zum Ganzen BGE 125 I 347 E 4e S. 357 f.

431 Bundesrat, Beschluss vom 3. Juni 1881 im Rekurs Chappius, BBl 1882 II 766 f.; noch ohne nähere Begründung Bundeskanzlei, Schreiben vom 21. August 1874 an Herrn Jakob Guggenheim-König in Oberendingen (AG) betreffend dessen Beschwerde wegen Schulbesuch seines Sohns am Samstag, BBl 1874 III 267 f.

432 Bundesrat, Beschluss vom 22. Januar 1895 über den Rekurs des A. L. Meyrat in Neuenburg gegen einen Entscheid des Erziehungsdepartements vom 7. November 1894, betreffend Erfüllung der Schulpflicht, BBl 1895 I 101 ff.; VEB 1938 (12), Nr. 21, wonach allerdings bei der Festsetzung der Schulordnung den lokal vorherrschenden Glaubensansichten Rechnung getragen werden solle; Maerki, S. 59 f.; von Salis, S. 595 ff.

433 BGE 66 I 157 E 2 S. 158.

434 So ausdrücklich erst BGE 119 Ia 178 E 7a S. 190.

betroffenen öffentlichen Interessen (geordneter Schulbetrieb, Wahrung der Interessen der anderen Kinder, Kohärenz der Schulklassen und des Unterrichts) und dem privaten Interesse des betroffenen Kindes bzw. von dessen Eltern abhängig zu machen.[435] Das Bundesgericht relativierte den Vorrang der bürgerlichen Schulpflicht mit anderen Worten und unterstellte den Konflikt zwischen der religiösen Überzeugung bzw. dem individuellen Gewissen einer grundrechtlichen Interessenabwägung. In einem weiteren, den koedukativen Schwimmunterricht einer islamischen Schülerin betreffenden Entscheid gelangte das Bundesgericht vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass das betroffene Mädchen vom Schwimmunterricht zu dispensieren sei, weil ihrem privaten Interesse bzw. demjenigen ihrer Eltern, einer bedeutsamen religiösen Vorschrift nachzuleben, keine gewichtig(er)en öffentlichen Interessen gegenüberstünden.[436]

137 Gleichzeitig wurde in dem vorstehend zitierten Entscheid allerdings auch festgehalten, dass die von den Eltern vertretenen Glaubensansichten hintanzustehen hätten, wenn das Kind beispielsweise in seiner Entwicklung in einem Mass eingeschränkt würde, dass die Chancengleichheit – einschliesslich derjenigen zwischen den Geschlechtern – nicht mehr gewahrt wäre bzw. wenn es die Lerninhalte nicht vermittelt erhielte, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten.[437]

138 In zwei weiteren Entscheiden zum Grundsatz der konfessionellen Neutralität der öffentlichen Schule beschied das Bundesgericht sodann, dass dieser verletzt werde, wenn eine Gemeinde in den Klassenzimmern einer öffentlichen Schule ein Kruzifix anbringe[438] oder eine an einer öffentlichen Schule im Kanton Genf tätige Lehrerin als Ausdruck ihres islamischen Glaubens ein Kopftuch im Unterricht

---

435 Zum Ganzen BGE 114 Ia 129 E 2a S. 132 ff.; diesen Entscheid präzisierend BGE 117 Ia 311 E 2a S. 314 ff.; kritisch zum ersten Entscheid Moser, Bemerkungen zu BGE 114 Ia 129, S. 31 f.

436 BGE 119 Ia 178 E 8a S. 194 ff.; s. zum Ganzen auch Reich, Freedom, S. 758 f.

437 BGE 119 Ia 178 E 8a S. 194 f.; kritisch dazu Moser, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, S. 38 f.; Zweifel, S. 594 ff.; zustimmend Hangartner, Bemerkungen zu BGE 119 Ia 178, S. 622 ff.; differenzierend Wyss M.P., Glaubens- und Religionsfreiheit, S. 385 ff., insb. S. 405 ff.

438 BGE 116 Ia 252 E 7 S. 262 f.; a.M. noch der in ZBl 90/1989, S. 19 ff. übersetzte Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 1988, wonach eine Gemeinde in Bezug auf das Anbringen von Kruzifixen in Schulzimmern volle Autonomie geniesse; differenzierend sodann Karlen, Religiöse Symbole, S. 12 ff.; ders., Religionsfreiheit, S. 396 f., wonach der Grundsatz der Toleranz von einer Minderheit die Duldung der religiösen Embleme der Mehrheitskonfession verlange.

trage.[439] Als mit dem Gebot der Neutralität vereinbar angesehen hatte der Bundesrat demgegenüber im Jahr 1984 die Bestimmung in einem kantonalen Gesetz, wonach die Volksschule nach «christlichen Grundsätzen» geführt wird, gehe es dabei doch – ähnlich wie bei der Präambel der Bundesverfassung – «nicht um das Bekenntnis zum christlichen Glauben irgendeiner Konfession oder Denomination, sondern um die menschliche Haltung, auf der die Erziehung aufbauen soll, und die ethischen Prinzipien, die sie vermitteln soll».[440]

V. Bundesverfassung von 1999

1. Vorgeschichte und Annahme

139 Obschon sich die Bundesverfassung als äusserst entwicklungsfähig erwiesen hatte und im Lauf der Jahre im Rahmen zahlreicher Partialrevisionen den veränderten Begebenheiten angepasst worden war,[441] häuften sich schon nach dem Ersten Weltkrieg die Forderungen nach einer (neuerlichen) Totalrevision.[442] Im Jahr 1959 lehnte der Bundesrat eine hierauf lautende Standesinitiative zwar noch als «verfrüht» ab.[443] Nur gerade sieben Jahre später überwiesen ihm die Räte jedoch zwei – unabhängig voneinander eingereichte – parlamentarische Vorstösse, die ihn aufforderten, die nötigen Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 zu treffen, was den Beginn jahrzehntelanger Revisionsarbeiten markieren sollte.[444]

140 Mitte Mai 1967 setzte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen ein und beauftragte sie damit, unter anderem mittels einer Befragung der interessierten Kreise die Grundlagen für die Aus-

---

439 BGE 123 I 296 E 3 f. S. 304 ff.; bestätigt mit dem Urteil des EGMR Dahlab gegen die Schweiz (Rs. 42393/98) vom 15. Februar 2001.

440 VPB 1987 (51), Nr. 7, E 3 ff.; so auch Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 73; Fleiner/Giacometti, S. 329 Fn. 75; Gebert, S. 586; Karlen, Religionsfreiheit, S. 387; Plotke, Schulrecht I, S. 156; Rechsteiner W., S. 322; Weissenrieder, S. 177 ff.; vgl. aber Kämpfer, S. 694, der u.a. auf die in VEB 1940 (14), Nr. 12, vertretene gegenteilige Auffassung der Bundesbehörden verweist.

441 Botschaft VE 1996, S. 18; vgl. auch Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 154 ff.

442 Dazu ausführlich Bundesrat, Bericht 1959 Totalrevision, S. 1298 ff. und S. 1320 f.

443 Bundesrat, Bericht 1959 Totalrevision, S. 1298 ff. und S. 1323 f.

444 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 394; ferner Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 2 und S. 50 f.

arbeitung eines Verfassungsentwurfs bereitzustellen.[445] Aus den eingegangenen Antworten erarbeitete die Gruppe einen im Herbst 1973 präsentierten Schlussbericht, worin die Notwendigkeit einer Totalrevision bejaht wurde und die Strukturelemente einer künftigen Verfassung dargelegt wurden.[446] Der Bericht enthielt zudem die Empfehlung, eine grosse Expertenkommission mit der Fortsetzung der Revisionsarbeiten zu betrauen.[447] Dieser Empfehlung folgend, wurde Anfang Mai 1974 eine Expertenkommission mit 46 Mitgliedern unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Kurt Furgler einberufen, die gestützt auf die Bestandesaufnahme der Arbeitsgruppe Wahlen einen Verfassungsentwurf samt Begleitbericht ausarbeitete.[448] Der im Jahr 1977 verabschiedete Entwurf stiess in der bis Ende Juni 1979 dauernden Vernehmlassung indes auf Ablehnung. Wohl stufte eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die geltende Verfassung als reformbedürftig und das Unternehmen einer Totalrevision daher als wünschbar oder notwendig ein; insbesondere die vorgesehene neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und das fortschrittliche Modell einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung stiessen aber auf teils heftigen Widerstand.[449] So geriet das Vorhaben sehr bald ins Stocken und entschied sich der Bundesrat im August 1983, dem Parlament statt einer Botschaft mit dem Vorentwurf für eine neue Bundesverfassung zunächst lediglich einen Bericht über die bisherigen Arbeiten und Vorschläge für das weitere Vorgehen sowie ein vom Justiz- und Polizeidepartement erarbeitetes unverbindliches «Modell einer neuen Verfassung, wie sie aussehen könnte», zum Entscheid vorzulegen.[450] In dem knapp zweieinhalb Jahre später abgefassten Bericht vertrat der Bundesrat dann die Auffassung, dass die Revisionsvorarbeiten fortzusetzen und abzuschliessen seien. Entsprechend beantragte er dem Parlament die Weiterführung der Arbeiten.[451]

---

445 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 6 f.; ferner Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 51.

446 Vgl. Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 52.

447 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 774 f.

448 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 2 und S. 58 f.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 394; Expertenbericht VE 1977, S. 3 f.

449 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 72 ff.; Kayser/Richter, S. 988 f.; Schweizer R.J., S. 264.

450 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 79 und S. 108 mit Beispielen für weitere Modellverfassungen; Schweizer R.J., S. 264; Botschaft VE 1996, S. 27.

451 Zum Ganzen Malinverni et al., Volume I, N 1453; Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 103.

141 Am 12. Mai 1986, einen Tag bevor die Kommission des Ständerats den Bericht des Bundesrats als erste beraten sollte, erschien in der NZZ ein Artikel des Basler Staatsrechtsprofessors Kurt Eichenberger, worin dieser die Meinung vertrat, dass sich dem Parlament als «Orientierungshilfe» zwischen einer grundlegenden Neuausrichtung des schweizerischen Verfassungsstaats und dem vorbehaltlosen Verzicht auf weitere Reformen eine «gegenwartsbezogene und wirklichkeitsnahe Nachführung» des Verfassungsrechts anbiete.[452] Die parlamentarische Debatte war deshalb stark von Eichenbergers Idee der Nachführung geprägt.[453] Mit Beschluss vom 3. Juni 1987 beauftragte das Parlament den Bundesrat folglich, einen Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung vorzulegen, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» solle.[454] Eine grundsätzliche Neukonzeption, wie noch im Entwurf von 1977 vorgesehen, wurde nicht mehr angestrebt.[455]

142 Auf dieser Grundlage kam der Reformprozess wieder in Gang, wobei die Arbeiten an der Revisionsvorlage nicht sofort aufgenommen wurden, weil ab dem Jahr 1988 die Frage der europäischen Integration die politische Agenda beherrschte.[456] Im Sommer 1995 schickte der Bundesrat schliesslich den Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung in die Vernehmlassung, dem die beiden – über eine blosse Nachführung hinausgehenden – Reformanliegen «Volksrechte» und «Justiz» als separate (umfassende) Reformpakete beigefügt waren.[457] Die Verfassungsreform verband mithin – so der Bundesrat – «die sogenannte Nachführung, die ‹mise à jour› des geltenden Verfassungsrechts, mit institutionellen Neuerungen in zwei Schwerpunktbereichen».[458] Damit sollte sich das Vorhaben am politisch Möglichen orientieren und nicht durch Reformanliegen gefährdet werden, die noch keine Mehrheit fanden.[459]

---

452 NZZ vom 12. Mai 1986, S. 19; Botschaft VE 1996, S. 38.

453 Botschaft VE 1996, S. 38; Kayser/Richter, S. 990; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 395; Schweizer R.J., S. 265; s. ferner Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 627 ff.

454 Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1987 II 963.

455 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 395; vgl. auch Schweizer R.J., S. 264.

456 Botschaft VE 1996, S. 27 und S. 69; Berlin, S. 22 f.; Kayser/Richter, S. 990.

457 Kayser/Richter, S. 991; Erläuterungen VE 1995, S. 1 ff.; Botschaft VE 1996, S. 69 f.

458 Botschaft VE 1996, S. 8; vgl. zum Ausdruck «mise à jour» auch Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. und 30. Januar 1997, S. 25 f.

459 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 396; Rhinow, neue Verfassung, S. 576 ff.

Sowohl das Nachführungsprojekt wie auch die beiden separierten Reformpakete stiessen in der breit angelegten Vernehmlassung (sog. Volksdiskussion) überwiegend auf positive Resonanz.[460] Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung, den der Bundesrat der Bundesversammlung am 20. November 1996 zusammen mit der Botschaft unterbreitete, unterschied sich deshalb nur geringfügig vom Verfassungsentwurf von 1995.[461] Getreu den Vorgaben des Parlaments stellte der Bundesrat im Entwurf für einen «Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung» nur den Stand des bereits Geltenden dar. In zwei weiteren Entwürfen für je gesonderte Bundesbeschlüsse präsentierte er daneben die Vorschläge für eine Reform der Volksrechte und der Justiz.[462] Am 18. Dezember 1998 verabschiedete die Bundesversammlung den «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung», wobei sich die Räte bewusst für das Adjektiv «neu» anstatt «nachgeführt» entschieden hatten, da die Grenzziehung als problematisch eingestuft worden war.[463] Auch waren dem Verfassungsentwurf im Rahmen der parlamentarischen Beratungen doch noch einige «konsensfähige Neuerungen und sinnvolle Ergänzungen» beigefügt worden.[464] 143

Nach Reich signalisierte die Etikettierung als «Nachführung» politisch eine bescheidenpragmatische Ambition, ohne damit den verfassungspolitischen Gestaltungsraum der Bundesversammlung rechtlich preiszugeben: Mit dem Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987 habe die Bundesversammlung lediglich den Bundesrat verpflichtet, dem Parlament einen im Sinn der «Nachführung» gestalteten Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung zu 144

460 Botschaft VE 1996, S. 69 f. und S. 78 ff.; Vernehmlassung VE 1995, S. 3 ff.

461 Kayser/Richter, S. 992; ferner Botschaft VE 1996, S. 589 ff., und VE 95, S. 11 ff.

462 Kayser/Richter, S. 992; ferner Botschaft VE 1996, S. 589 ff. (nachgeführte Bundesverfassung), S. 635 ff. (Reform der Volksrechte) und S. 640 ff. (Reform der Justiz).

463 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 4 und S. 22 (Voten Rhinow): «Ich habe bereits ausgeführt, dass sich die Kommission von einem weiten Verständnis der Nachführung leiten liess, dass es uns nicht nur um Nachvollzug ging, sondern eigentlich um eine Aktualisierung, und dass wir auch einzelne punktuelle, konsensfähige Neuerungen beschlossen haben. Es schien uns ehrlicher, dies auch mit dem Titel zum Ausdruck zu bringen»; zur gleichen Diskussion im Nationalrat Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 403 f.; ferner Rhinow, neue Verfassung, S. 581 ff.

464 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 396; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 7 (Votum Hubmann) sowie S. 494 (Votum Deiss) mit Beispielen; s. ausserdem bereits Erläuterungen VE 1995, S. 14 f.; ferner Biaggini, Standortbestimmung, S. 2, der zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung konstatiert, dass sich mannigfach bestätigt habe, dass deren Totalrevision weit mehr gewesen sei als eine blosse «Verfassungsnachführung».

unterbreiten. Dagegen habe die Bundesversammlung sich keiner Selbstbeschränkung unterworfen. Diese Kombination aus kommunizierter Selbstbeschränkung und gewährtem Verfassungsspielraum habe sich dabei retrospektiv als politische Erfolgsformel erwiesen.[465]

145 Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 angenommen, dies allerdings – trotz des behutsamen Vorgehens – nur knapp mit 59,2 % Ja-Stimmen und einer bejahenden Mehrheit in zwölf ganzen sowie zwei Halbkantonen.[466] Am 1. Januar 2000 trat die revidierte Verfassung in Kraft.[467]

146 Die neue Bundesverfassung ist sprachlich klar und einheitlich formuliert und übersichtlich gegliedert.[468] Verfassungsunwürdige sowie veraltete Bestimmungen wurden daraus entfernt (vgl. etwa Art. 54 Abs. 6 aBV [1874] über die Unzulässigkeit der Brauteinzugsgebühren) und ungeschriebenes Verfassungsrecht neu aufgenommen. In erster Linie aktualisiert die Bundesverfassung von 1999 insofern das geltende Verfassungsrecht. Da man indes während des Reformprozesses zuletzt wieder etwas vom Weg einer reinen Nachführung abgekommen war, schöpft sie in zweiter Linie auch Freiräume für inhaltliche Neuerungen aus.[469] Demzufolge sind auch die wegleitenden Verfassungsprinzipien darin im Grundsatz die gleichen wie noch vor 125 Jahren (Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Sozialstaatlichkeit). Die Bundesverfassung von 1999 verstärkt jedoch einzelne von ihnen wie etwa jenes der Sozialstaatlichkeit gleich mehrfach[470] und öffnet sich darüber hinaus für die «Herauskristallisierung neuer verfassungsgestaltender Grundsätze».[471]

---

465 Zum Ganzen Reich, Wirtschaftsfreiheit, N 630.

466 Bundesrat, Beschluss vom 11. August 1999 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. April 1999, BBl 1999 5986 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 396; vgl. auch Berlin, S. 19 f.; Kayser/Richter, S. 987.

467 AS 1999 2555.

468 Kayser/Richter, S. 999 f.; ferner EJPD, Arbeitspapier «Was bringt die neue Bundesverfassung?» vom 18. Dezember 1999, S. 3 f.; Schweizer R.J., S. 269 f.

469 Kayser/Richter, S. 987; Rhinow, neue Verfassung, S. 594 f.; Schweizer R.J., S. 266 ff.

470 Dazu etwa Mader, S. 698 ff., wonach die neue Bundesverfassung die verschiedenen Elemente der modernen Sozialstaatlichkeit in umfassender Weise explizit mache; ferner Verfassungskommission NR, Sitzung vom 18. und 19. August 1997, S. 5.

471 Rhinow, neue Verfassung, S. 586 ff.; vgl. zu den verschiedenen (weiteren) Strukturprinzipien der Bundesverfassung auch Malinverni et al., Volume I, N 1467 ff.

2. Genese von Art. 19 BV

a) Ausgangslage

Der am Anfang des jahrzehntelangen Reformprozesses stehende Bericht der Arbeitsgruppe Wahlen wurde dem Bundesrat kurz nach dem Scheitern des Versuchs der Ergänzung von Art. 27 aBV [1874] um ein allgemeines Recht auf (eignungsgemässe) Ausbildung vorgelegt. 147

> Nach den Materialien hätte das in Art. 27 Abs. 1 E-aBV [1874] vorgesehene «Grundrecht» ein umfassendes Diskriminierungsverbot, eine Verpflichtung des Staats zu finanzieller Hilfe für sämtliche unbemittelten Begabten, einen Anspruch der Behinderten auf adäquate Sonderausbildung und die Verpflichtung der öffentlichen Hand, das Bildungswesen im Rahmen des Möglichen und nach Massgabe bildungspolitischer Richtlinien auszubauen, beinhaltet.[472] 148

Wie das knappe Resultat der Volksabstimmung vom 4. März 1973 zeigt, bestand damals in Teilen der Gesellschaft ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Regelung auf Verfassungsstufe, weshalb nicht erstaunt, dass einige der von der Arbeitsgruppe eingeholten Stellungnahmen den Vorschlag enthielten, ein Recht auf Bildung als Sozialrecht (unterschiedlichster Ausgestaltung) oder als Grundrecht in die neue Verfassung aufzunehmen.[473] Sich mit diesen Vorschlägen wie auch der gescheiterten Vorlage auseinandersetzend, sprach sich der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen ebenfalls für ein «Recht auf Bildung für eine neue Bundesverfassung» aus.[474] Nicht nur hinsichtlich des Wortlauts (Bildung statt Ausbildung) distanzierte sich die Arbeitsgruppe dabei allerdings bewusst von der Vorlage zur Revision des Schulartikels aus dem Jahr 1972, sondern auch hinsichtlich der systematischen Einordnung. Insofern schliesst der betreffende Abschnitt im Schlussbericht vom Herbst 1973 mit der (offengelassenen) Frage, ob es gut wäre, das Recht auf Bildung dem Primarschulartikel einzuverleiben, wodurch es herabgestuft würde, oder ob daraus nicht besser ein besonderer Artikel im (neu in die Verfassung aufzunehmenden) Sozialrechtskatalog gemacht werden sollte.[475] 149

Innerhalb der Arbeitsgruppe lediglich diskutiert, aber letztlich nicht weiterverfolgt worden waren die Idee eines Grundrechts der Eltern, ihre Kinder in konfessionellen Privatschulen erziehen und ausbilden zu lassen, sowie jene der Statuierung 150

---

472 Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 421 ff.

473 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 187 und S. 189; s. auch die Bezugnahme auf die Vorlage in Expertenbericht 1977, S. 62.

474 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 206 und S. 209 f.

475 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 210.

einer Garantie der Lernfreiheit.[476] Obgleich die Frage der Aufnahme eines Artikels über die Schul- bzw. Lernfreiheit ins Verfassungsrecht nochmals aufkommen sollte,[477] drehten sich die Revisionsdiskussionen im hier interessierenden Bereich des Bildungsrechts im weiteren Verlauf daher hauptsächlich darum, ob und – gegebenenfalls – in welcher Form ein Recht auf Bildung in die Verfassung aufgenommen werden solle.

b) Verfassungsentwurf 1977

151 Der Verfassungsentwurf von 1977 war (noch) der Idee verhaftet, dass sich die anstehende Totalrevision nicht auf den blossen Nachvollzug bereits eingetretener Änderungen beschränken dürfe.[478] Die revidierte Verfassung müsse vielmehr – so die Expertenkommission – «Steuerungskraft in die Zukunft» entfalten, weshalb stellenweise programmatische Staatsziele und Richtlinienbestimmungen in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurden, «um so dem Gesetzgeber Anstösse und Anreize zur künftigen Ordnung der verfassungswürdigen Materie zu bieten».[479] In diesem Sinn fand sich etwa in Art. 2 VE 1977 unter dem Titel «Ziele» nebst anderem festgelegt, dass der Staat «Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kultur» fördert (Abs. 7). Laut dem Expertenbericht handelte es sich hierbei um eine rein programmatische Staatszielbestimmung, die wohl als Auslegungshilfe hätte herangezogen werden können, grundsätzlich aber keine neuen Kompetenzen begründen sollte.[480]

152 Weiter ging Art. 26 Abs. 1 VE 1977, der unter dem Titel «Sozialrechte» bestimmte, dass der Staat in den Bereichen Bildung (lit. a)[481], Vollbeschäftigung (lit. b), Sozialversicherung (lit. c), Existenzminimum (lit. d) und Wohnen (lit. e) «Vorkehren» zu treffen hat.[482] Wie sich dem Expertenbericht entnehmen lässt, wurde bewusst davon abgesehen, die Ausdrücke «Recht auf Bildung», «Recht auf Arbeit» oder «Recht auf Wohnung» einzuführen, um «nicht […] uneinlösbare Erwartungen

476 Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen, S. 130 und S. 180 ff.

477 Vgl. Mascello, S. 131.

478 Expertenbericht 1977, S. 14.

479 Expertenbericht 1977, S. 14 f.

480 Expertenbericht 1977, S. 22.

481 Wörtlich hiess es dort: «Der Staat trifft Vorkehren, damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann.»

482 Vgl. Expertenbericht 1977, S. 60, wo von den «grossen Bereiche[n] der Sozialmassnahmen des modernen Staates» die Rede ist.

[zu] wecken».[483] Der gewählte Text sollte mithin deutlich machen, dass die aufgezählten «elementaren» Sozialrechte vor allem als Sozialgestaltungsaufträge an die politischen Behörden zu verstehen gewesen wären.[484] Für das in Art. 26 Abs. 1 lit. a VE 1977 verbriefte Sozialrecht auf Bildung bedeutete dies – so der Expertenbericht präzisierend –, dass – wie schon bei der an der Urne gescheiterten Vorlage zum neuen Bildungsartikel – Diskriminierungen im Bildungssektor verfassungswidrig gewesen wären und Bund und Kantone hinreichende finanzielle Hilfe an Unbemittelte jeden Alters zu leisten sowie für eine angemessene Sonderausbildung Behinderter zu sorgen gehabt hätten.[485] Dagegen hätte «das Bildungs-Sozialrecht» nach Auffassung der Expertenkommission Bund und Kantone aber nicht etwa automatisch zu einer kostenlosen Ausbildung über die obligatorische Schulzeit hinaus verpflichtet.[486]

153 Für die Mehrheit der Expertenkommission wurde dem Recht auf Bildung damit Genüge getan, während es einer Minderheit erforderlich schien, zusätzlich Art. 36 VE 1977 über die Kulturpolitik durch eine der Bildungspolitik gewidmete Vorschrift zu ergänzen.[487] Die Vorstellungen dieser Minderheit flossen in eine Variante von Art. 36bis VE 1977, wonach der Staat mit seiner Bildungspolitik vor allem für jedermann eine seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Ausbildung gewährleisten (lit. a), die Fähigkeit und Bereitschaft eines jeden zu Verantwortung und Solidarität fördern (lit. b), die schöpferischen Kräfte eines jeden entwickeln helfen (lit. c) und den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und -stufen erleichtern (lit. d) soll.

154 In Art. 51 Abs. 1 lit. d VE 1977 hatte schliesslich die (schon bestehende) Regelung Eingang in den Verfassungsentwurf gefunden, dass die Kantone die Hauptverantwortung für Schule und Bildung tragen, während Abs. 2 derselben Bestimmung dem Bund (neu) die Befugnis eingeräumt hätte, durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festzulegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherzustellen (lit. a) sowie in Einzelfällen selbst Einrichtungen zu schaffen (lit. b). Begründet wurde dieser Eingriff in die kantonale Souveränität seitens der Expertenkommission damit, dass sie sich nicht der Erkenntnis hätten verschliessen

---

483 Expertenbericht 1977, S. 60 f.

484 Expertenbericht 1977, S. 61.

485 Expertenbericht 1977, S. 62.

486 Expertenbericht 1977, S. 63.

487 Expertenbericht 1977, S. 84 f., wonach die Mehrheit der Kommission nicht überzeugt gewesen sei, dass es wünschbar wäre, die bildungspolitischen Zielvorstellungen im Verfassungstext ein für allemal zu verankern.

können, «dass es im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts nicht mehr angeht, die Rechtsordnungen der Kantone ohne jegliche Harmonisierung oder Bezugnahme auf einander in einer falsch verstandenen Selbstherrlichkeit stehen zu lassen».[488]

155 Obgleich der Verfassungsentwurf von 1977 als solcher im Vernehmlassungsverfahren überwiegend abgelehnt wurde, stiessen die vorstehend zitierten Bestimmungen zum Bildungswesen darin bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchaus auch auf ein positives Echo: Der Sozialrechtskatalog in Art. 26 VE 1977 löste eine breite Kontroverse aus über die Natur und die rechtliche Tragweite der aufgeführten Rechte. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden wollte jene als reine Aufträge zur Sozialgestaltung (unter dem Titel «Sozialpolitik») und nicht als klagbare soziale Grundrechte verstanden wissen. Ein – solcherart eingeschränkt verstandenes – «Recht auf Bildung» wurde aber überwiegend befürwortet.[489] Einzelne Stimmen verliehen in diesem Zusammenhang ihrem Bedauern darüber Ausdruck, dass der obligatorische und unentgeltliche Primarunterricht (Art. 27 Abs. 2 aBV [1874]) im Entwurf keine Erwähnung mehr fand, während andere gar über die bisherige Regelung hinausgehend die Ausdehnung eines in Art. 14 VE 1977 vorgesehenen Grundrechts auf freie wissenschaftliche Lehre und Forschung auf die Erziehungs-, Lehr- und Bildungsfreiheit verlangten.[490] Von verschiedenen Teilnehmern gefordert wurde daneben aber auch die Ergänzung der Bestimmung zur Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 11 VE 1977) durch eine Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] entsprechende Bestimmung,[491] und/oder den in Art. 49 Abs. 5 aBV [1874] formulierten Grundsatz, wonach Glaubenspflichten nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten entbinden.[492] Der Art. 36bis VE 1977 wiederum erhielt namentlich vonseiten der Arbeitnehmer- und Bildungsverbände breite Zustimmung. Die Kantone sprachen sich jedoch grösstenteils mit der Kommissionsmehrheit gegen eine entsprechende Bestimmung aus.[493] Bezüglich der Zuständigkeitenregelung in Art. 51 VE 1977 äusserten sie dagegen Kritik an der vorgesehenen Begrenzung ihrer Kompetenzen. Gerade das Recht des Bundes, im Bildungsbereich Mindestanforderungen festzulegen, fand aber auch Befürworte-

488 Expertenbericht VE 1977, S. 116.

489 Zum Ganzen Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 74; Zusammenfassung Vernehmlassung VE 1977, S. 595.

490 Vernehmlassung VE 1977, S. 2482 und S. 2488 f.; Mascello, S. 133.

491 Vernehmlassung VE 1977, S. 2199 und S. 2248.

492 Vernehmlassung VE 1977, S. 2199, S. 2201 ff., S. 2210, S. 2215 ff., S. 2231 und S. 2244.

493 Zum Ganzen Zusammenfassung Vernehmlassung VE 1977, S. 935 ff.

rinnen und Befürworter, wobei einige (wenige) von ihnen für eine Begrenzung der Regelungskompetenz des Bundes auf bestimmte (besonders koordinierungsbedürftige) Themenbereiche argumentierten.[494]

c) Modellstudie 1985

Auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs von 1977 und der Ergebnisse der Vernehmlassung hierzu arbeitete das EJPD im Folgenden eine unverbindliche Modellstudie einer neuen Verfassung aus, die Modellstudie 1985.[495] Im Gegensatz zum Verfassungsentwurf von 1977 äusserte sich diese wieder ausdrücklich zur Schulpflicht. Unter dem entsprechenden Titel im neu geschaffenen Kapitel «Grundpflichten»[496] wurde zudem festgehalten, dass der Schulbesuch für jedermann innerhalb der gesetzlichen Altersgrenzen obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist.[497] Art. 11 Abs. 2 Modellstudie 1985 zur «Freiheit der Religion und der Weltanschauung» ergänzte sodann, dass der Unterricht an den öffentlichen Schulen konfessionell neutral zu sein hat.[498] 156

Zur Aufnahme eines Grundrechts auf Bildung kam es hingegen nicht und selbst ein Art. 26 Abs. 1 lit. a VE 1977 entsprechendes Sozialrecht findet sich in der Modellstudie 1985 nicht mehr. Stattdessen wurde die von einer Minderheit der Expertenkommission vorgeschlagene und in der Vernehmlassung namentlich von den Verbänden positiv aufgenommene Variante von Art. 36 VE 1977 praktisch wörtlich in das Kapitel «Staatsziele» übernommen. Auf diesem Weg sollte – so die Argumentation des EJPD – auch den im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Bedenken (der «Unsicherheit über Sinn, Funktion und Rechtscharakter solcher Zielbestimmungen») Rechnung getragen und klargestellt werden, dass es sich um eine reine «Zielbestimmung» und nicht um ein klagbares soziales Grundrecht auf Bildung handle.[499] 157

---

494 Zusammenfassung Vernehmlassung VE 1977, S. 1150 f. und S. 1154 ff.

495 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 84 und S. 108.

496 Diese umfassten folgende weitere Pflichten: «Allgemeine Pflichten» (Art. 27 Modellstudie 1985), «Bürgerpflicht» (Art. 29 Modellstudie 1985), «Dienst- und Wehrpflicht» (Art. 30 Modellstudie 1985) und «Steuerpflicht» (Art. 31 Modellstudie 1985).

497 Art. 28 Modellstudie 1985 (vgl. dazu Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 80, wonach die Verfassung den Einzelnen auch auf seine wichtigsten Pflichten aufmerksam machen solle).

498 Vgl. allerdings Expertenbericht VE 1977, S. 39, wonach dieser Grundsatz durch Art. 11 VE 1977 sinngemäss mitgarantiert gewesen sei.

499 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 82.

158 Art. 33 Modellstudie 1985 im Kapitel Staatsziele lautete daher wie folgt: «In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem a. jedermann eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung und Weiterbildung gewährleisten; b. auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit hinwirken; c. die Fähigkeit und Bereitschaft eines jeden zu Verantwortung, Toleranz und Solidarität fördern; d. den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und Bildungsstufen erleichtern.»

159 Eine Einschränkung erfuhr der Verfassungsentwurf von 1977 darüber hinaus im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 51 Abs. 1 VE 1977). So grenzte die Modellstudie die Befugnis des Bundes, in den Bereichen Bildung und Weiterbildung Mindestvorschriften bzw. eine Rahmengesetzgebung zu erlassen, explizit auf die Themenbereiche Beginn des Schuljahres, Dauer der Schulpflicht, Beginn des Fremdsprachenunterrichts, Gestaltung und Aufbau des Mittelschulwesens, Aufnahmebedingungen und Abschlusszeugnisse kantonaler Hochschulen sowie Voraussetzungen der Unterstützung ein.[500]

d) Verfassungsentwürfe 1995 und 1996

160 Der nunmehr ganz dem Konzept der Nachführung verpflichtete Verfassungsentwurf von 1995[501] orientierte sich stärker am bestehenden Recht und übernahm verschiedene Normen der Bundesverfassung von 1874 praktisch wörtlich. Art. 12 Abs. 3 VE 1995 etwa bestimmte zur «Glaubens- und Gewissensfreiheit» in Übereinstimmung mit Art. 27 Abs. 3 aBV [1874], dass jede Person Anspruch darauf hat, die öffentlichen Schulen besuchen zu können, ohne dass ihre Glaubens- und Gewissensfreiheit beeinträchtigt wird.[502] In Art. 69 VE 1995 im Kapitel «Zuständigkeiten» (Abschnitt «Bildung, Forschung, Kultur und Sport») fanden sich sodann unter dem Titel «Bildung» die Abs. 1, 2 und Abs. 3bis des Art. 27 aBV [1874] wieder. Gemäss Art. 69 Abs. 1 Sätze 1 f. wären die Kantone demnach gehalten gewesen, für einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, der hätte obligatorisch sein und staatlicher Leitung unterstehen

500 Art. 67 Abs. 2 Modellstudie 1985.

501 Vgl. allerdings vorne N 143 f. und N 146, wonach man während des Reformprozesses zuletzt wieder etwas vom Weg einer reinen Nachführung wegkam.

502 Vgl. dazu Erläuterungen VE 1995, S. 43, wonach der Unterricht an öffentlichen Schulen das Prinzip der konfessionellen Neutralität respektieren müsse, die Bestimmung also die Entstehung konfessioneller öffentlicher Schulen verhindere.

müssen.[503] Art. 69 Abs. 1 Satz 3 VE 1995 wiederum sah vor, dass das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September beginnt, und Art. 69 Abs. 2 VE 1995, dass der Bund Hochschulen sowie andere höhere Unterrichtsanstalten betreiben oder unterstützen kann. Obschon im Kapitel zu den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen untergebracht, sollte dabei gemäss den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf von 1995 (auch) mit den Bestimmungen zum Grundschulunterricht in Art. 69 Abs. 1 VE 1995 ein justiziables «kleines Sozialrecht»[504] normiert werden, welches das Gemeinwesen zu einer positiven Leistung verpflichtet hätte.[505] Der Bundesrat merkte in seinen Erläuterungen ausserdem an, dass der Art. 69 VE 1995 bei Bedarf «[i]m Sinne einer Neuerung» um einen zusätzlichen Absatz über die zweisprachige Bildung ergänzt werden könne.[506] Als rein «formelle» Neuerung eingeführt wurde schliesslich ein Artikel mit programmatischen Sozialzielen (Art. 31 VE 1995), der unter anderem vorsah, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Vorkehren treffen, damit «jede Person sich nach ihren Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann» (Art. 31 Abs. 1 lit. e VE 1995).[507]

In der Vernehmlassung gingen zahlreiche Stellungnahmen zu Art. 12 Abs. 3 VE 1995 ein, wobei insbesondere gefordert wurde, dass der darin formulierte Grundsatz der konfessionellen Neutralität öffentlicher Schulen in Art. 69 VE 1995 zu integrieren sei.[508] Diesem Anliegen folgend, fand sich der betreffende Grundsatz im Verfassungsentwurf von 1996 – wie bisher schon (Art. 27 Abs. 3 aBV [1874]) – in der Bestimmung über das Unterrichtswesen (Art. 78 Abs. 5 VE 1996) wieder. Dem Artikel zur «Glaubens- und Gewissensfreiheit» im Verfassungsentwurf von 1996 (Art. 13 VE 1996) wiederum wurde ein Art. 49 Abs. 2 aBV [1874] 161

---

503 Vgl. dazu Erläuterungen VE 1995, S. 101 f., wonach der Art. 69 VE 1995 dem Art. 27 aBV [1874] entspreche.

504 Vgl. zur Bezeichnung Verfassungskommission NR, Sitzung vom 15. und 16. September 1997, S. 55; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 24; kritisch Rhinow, Bundesverfassung 2000, S. 341, nach dem die Formulierung unter Geltung der Bundesverfassung von 1999 fallen gelassen werden sollte.

505 Erläuterungen VE 1995, S. 101.

506 Erläuterungen VE 1995, S. 102 mit Hinweis auf die von Leni Robert am 18. Dezember 1992 eingereichte Initiative 92.455, womit Entsprechendes gefordert wurde.

507 Erläuterungen VE 1995, S. 66, wonach diese Bestimmung bloss eine formelle Neuerung darstelle, weil die geltende Verfassung zwar keine Sozialziele als solche nenne, die Schweiz sich aber etwa mit der Ratifikation des UNO-Pakts I verpflichtet habe, das Recht auf Bildung anzuerkennen; s. auch Rhinow, neue Verfassung, S. 590.

508 Botschaft VE 1996, S. 156; ferner Vernehmlassung VE 1995, S. 58.

entsprechender Absatz beigefügt, wonach niemand gezwungen werden darf, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen (Art. 13 Abs. 4 VE 1996). Der Art. 78 VE 1996 mit dem Titel «Bildung» im Kapitel «Zuständigkeiten» (Abschnitt: «Bildung, Forschung und Kultur») entsprach in weiten Teilen Art. 69 VE 1995, war allerdings gegenüber diesem nicht nur um den vorerwähnten Absatz zur konfessionellen Neutralität der öffentlichen Schulen ergänzt worden, sondern auch um je einen Absatz zur Schulhoheit der Kantone und zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Berufsbildung. Ausserdem präzisierte Art. 78 Abs. 2 VE 1996 neu, dass der Grundschulunterricht «an öffentlichen Schulen» unentgeltlich ist, und überliess es den Kantonen, den Grundschulunterricht staatlicher Leitung oder staatlicher Aufsicht zu unterstellen.[509]

162 Art. 78 VE 1996 lautete insofern wie folgt: «1 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig. 2 Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht. Dieser ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist der Grundschulunterricht unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September. 3 Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes. 4 Der Bund kann Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. 5 Die öffentlichen Schulen müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.»

163 Von eigentlichen Neuerungen im Bereich der Bildung sah der Bundesrat gemäss den Erläuterungen in der Botschaft zum Verfassungsentwurf von 1996 hingegen bewusst ab, obschon solche in der Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1995 von verschiedenen Seiten angeregt worden waren.[510] So hatten etwa zahlreiche Private eine Aufwertung der Privatschulen (finanzielle Gleichstellung aller Schulen bzw. finanzielle Unterstützung von Privatschulen durch den Staat, Lehrplanautonomie etc.) sowie eine Stärkung der Elternrechte (Recht auf freie Schulwahl bzw. freie Wahl der Erziehung) verlangt und waren namentlich von diversen Organisationen Forderungen nach einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen in Bildungssachen oder aber zumindest einem erhöhten Engagement des Bundes in Bildungsbereichen mit erhöhtem Koordinationsbedarf geäussert worden (z.B. Rahmenlehrpläne, Dauer der Schulstufen oder Übertritts-

509 Botschaft VE 1996, S. 277; Vernehmlassung VE 1995, S. 136.

510 Botschaft VE 1996, S. 276 f.

und Zulassungsregelungen).[511] Zu vielen dieser – teilweise weit über das geltende Recht hinausgehenden – Vorschläge hatte sich jedoch laut dem Bundesrat kein klarer Konsens abgezeichnet, weshalb ihre Aufnahme den Rahmen der Nachführung gesprengt hätte.[512] In diese Richtung waren denn auch die Einwendungen einiger Vernehmlassungsteilnehmender gegen Art. 31 VE 1995 zu den Sozialzielen gegangen;[513] die Bestimmung wurde jedoch lediglich überarbeitet und blieb «ihrem Kerngehalt» nach weiterhin Bestandteil des Entwurfs (vgl. Art. 33 VE 1996).[514] Entsprechend sah Art. 33 Abs. 1 lit. e VE 1996 vor, dass Bund und Kantone sich in Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel dafür einzusetzen haben, «dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden und weiterbilden können».[515] Der neu eingefügte Abs. 2 der «Staatszielbestimmung» Art. 33 VE 1996 betonte ausserdem nochmals den Zielcharakter der Norm, indem er präzisierte, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.[516]

In Umsetzung der Forderung verschiedener Vernehmlassungsteilnehmender hatte der Bundesrat schliesslich die Bestimmung zum Turnen und Sport im Verfassungsentwurf von 1995 (Art. 74 VE 1995) um einen Art. 27^{quinquies} Abs. 1 aBV [1874] entsprechenden Absatz ergänzt, wonach der Bund Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen für obligatorisch erklären kann (Art. 82 Abs. 2 VE 1996).[517] 164

---

511 Botschaft VE 1996, S. 276 f.; Vernehmlassung VE 1995, S. 134 ff.; gefordert wurde darüber hinaus u.a. bereits, dass die «Grundschule» den Kindergarten umfassen solle oder die Grundbildung Erwachsener (vgl. Vernehmlassung VE 1995, S. 135 f.).

512 Botschaft VE 1996, S. 277.

513 Vernehmlassung VE 1995, S. 78 ff.

514 Botschaft VE 1996, S. 93 und S. 201 ff., wo betont wird, dass sich der Bundesrat aufgrund der kontroversen Vernehmlassung nicht zu einer Streichung des Artikels veranlasst gesehen habe, zumal die hier angeführten sozialpolitischen Ziele Ausdruck der schweizerischen Sozialstaatlichkeit und Bestandteil der gelebten Verfassungswirklichkeit seien.

515 Botschaft VE 1996, S. 204, wonach die vorgeschlagene Formulierung verdeutlichen solle, dass der Beitrag des Staats als subsidiär zu verstehen sei.

516 Botschaft VE 1996, S. 203 f.

517 Botschaft VE 1996, S. 284 f.; Vernehmlassung VE 1995, S. 144; nach dem Bundesrat wäre das Turn- und Sportobligatorium an Schulen indes bereits durch das Erfordernis

e) Parlamentarische Debatte und Abstimmungsvorlage

165 Der Entwurf des Bundesrats vom 20. November 1996 für eine neue Bundesverfassung wurde im Jahr 1997 zunächst von den beiden Verfassungskommissionen (und je drei Subkommissionen) des National- und Ständerats vorberaten.[518] Diese unterbreiteten den beiden Kammern im November 1997 ihre Entwürfe mit Änderungsvorschlägen zur weiteren Behandlung.[519]

166 Im Rahmen der Kommissionsberatungen (inhaltlich) nicht geändert worden waren dabei Art. 13 Abs. 4 und Art. 82 Abs. 2 VE 1996.[520] Breite Zustimmung innerhalb beider Kommissionen hatte aber auch die vom Bundesrat vorgeschlagene Verankerung von Sozialzielen in einem eigenen Kapitel erhalten.[521] Der Art. 33 VE 1996 mit dem entsprechenden Titel erfuhr in den Kommissionsberatungen daher bloss geringfügige Änderungen insbesondere zur Verdeutlichung der Subsidiarität des staatlichen Handelns (nach privater Initiative und persönlicher Verantwortung).[522] Anträge auf Streichung des Art. 33 Abs. 2 VE 1996, wonach aus den Sozialzielen keine unmittelbaren individuellen Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können, waren in beiden Kammern abgelehnt worden.[523] An Art. 78 VE 1996 nahm die Verfassungskommission des Ständerats sodann ebenfalls keine wesentlichen Änderungen vor. Im Bereich des Grundschulunterrichts ergänzte sie die Bestimmung im bundesrätlichen Entwurf einzig um die Formulierung, dass

---

des «genügenden Grundschulunterrichts» in Art. 69 Abs. 1 VE 1995 abgedeckt gewesen (vgl. VE 1995 S. 69 Fn. 74).

518 Vgl. dazu Verfassungskommissionen, Presserohstoff, Abschnitt Organisation; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 6 (Votum Hubmann).

519 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 364 ff. und S. 439 ff.

520 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 373, S. 395, S. 442 und S. 453.

521 Verfassungskommissionen, Presserohstoff, Abschnitt Sozialziele, wonach mit der Verankerung der Sozialziele in einem eigenen Kapitel die wichtige soziale Dimension unseres Gemeinwesens hervorgehoben werde und die nationalrätliche Kommission einen Antrag, die Sozialziele zu streichen, dementsprechend mit 25:3 Stimmen abgelehnt habe; ferner Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. und 30. Januar 1997, S. 25 f.

522 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 378 ff. und S. 447; Verfassungskommissionen, Presserohstoff, Abschnitt Sozialziele; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 26 und S. 28 (Voten Rhinow und Koller); Verfassungskommission NR, Sitzung vom 3. bis 5. September 1997, S. 16 ff. und S. 68 ff.; Verfassungskommission StR, Sitzung vom 23. bis 25. Juni 1997, S. 33 ff.

523 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 379 f. und S. 447; Verfassungskommissionen, Presserohstoff, Abschnitt Sozialziele.

jener *allen Kindern* offenstehen soll, um auf diese Weise klarzustellen, dass der Grundschulbesuch nicht vom Anwesenheitsrecht abhängig sei.[524] Die nationalrätliche Kommission strich demgegenüber die Abs. 1, 3, 4 und 5 des Art. 78 VE 1996 und änderte den (einzig) verbleibenden Abs. 2 dahingehend ab, als darin für die den Grundschulunterricht erteilenden Schulen nur noch eine staatliche Aufsicht – nicht aber Leitung – verlangt wurde.[525] Einstimmig (bei zehn Enthaltungen) war sie zudem den Anträgen zweier Kommissionsmitglieder gefolgt, einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht in den Grundrechtsteil aufzunehmen. Art. 16a des nationalrätlichen Entwurfs mit dem Titel «Anspruch auf Grundschulunterricht» bestimmte daher neu, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet ist.[526] Ein Antrag auf Aufnahme eines Anspruchs aller Jugendlichen auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung war hingegen abgelehnt worden, weil eine solche Bestimmung – so jedenfalls die Berichterstatterin der Kommission – aus Sicht der Kommissionsmehrheit über die Nachführung hinausgegangen wäre.[527]

Das neu in den Entwurf eingefügte Grundrecht auf Grundschulunterricht wurde 167
in der Folge in beiden Kammern einhellig befürwortet und der betreffende Artikel am 27. April 1998 zunächst im Nationalrat und am 18. Juni 1998 auch im Ständerat praktisch diskussionslos angenommen.[528] Es sei – so die wenigen Voten in beiden Räten zusammenfassend – in Lehre und Rechtsprechung seit Langem anerkannt, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstelle, weshalb es Sinn ergebe,

---

524 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 452 (dort Art. 57a); Verfassungskommissionen, Presserohstoff, Abschnitt Anspruch auf Grundschulunterricht; vgl. auch Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 6 (Votum Rhinow), der von einer bewussten Verstärkung der Stellung von Kindern und Jugendlichen spricht; ferner Verfassungskommission StR (Subkommission Nr. 3), Sitzung vom 26. und 27. Mai 1997, S. 3 ff., und Verfassungskommission StR, Sitzung vom 25. bis 27. August 1997, S. 10 ff.

525 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 393; Verfassungskommission NR (Subkommission Nr. 3), Sitzung vom 28. Mai 1997, S. 2 ff.

526 Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 374; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 207 (Votum Hubmann).

527 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 207 (Votum Hubmann); Verfassungskommissionen, Entwürfe 1997, S. 374; ferner Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. bis 31. Oktober 1997, S. 22 ff.

528 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 206 ff.; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157.

den Anspruch bei den Grundrechten unterzubringen.[529] Ein neuerlicher Antrag auf Statuierung (auch) eines Grundrechts der Jugendlichen auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung wurde derweil im Nationalrat klar abgelehnt.[530] Wie schon die Mehrheit der nationalrätlichen Verfassungskommission vertrat die Ratsmehrheit die Auffassung, dass eine solche Bestimmung über «die Nachführung» hinausgehe und (teilweise) in die Kompetenz der Kantone eingreife. Alt Bundesrat Arnold Koller merkte zudem an, dass «[d]as Anliegen» bei den Sozialzielen bereits berücksichtigt werde, indem in Art. 33 VE 1996 «ganz klar als Sozialziel die Bildung und Weiterbildung der Jugendlichen vorgesehen» sei.[531] Bezüglich der letztgenannten Bestimmung folgte der Ständerat sodann zunächst dem Entwurf seiner Verfassungskommission, und auch der Nationalrat änderte den Entwurf seiner Kommission vom 21. November 1997 lediglich insofern ab, als er einem Minderheitsantrag folgte, beim Sozialziel auf Bildung nebst der Weiterbildung auch die Ausbildung ausdrücklich zu nennen.[532] Im anschliessenden Differenzbereinigungsverfahren wurden die in Wortlaut und Systematik (nur geringfügig) voneinander abweichenden Entwürfe beider Kommissionen einander dann schrittweise angeglichen.[533]

168 Im Rahmen der Beratungen zu Art. 78 VE 1996 wiederum schlossen sich die Räte anfänglich ebenfalls den Entwürfen ihrer jeweiligen Verfassungskommission an. Im Nationalrat etwa wurde eine – dem Entwurf des Bundesrats sowie demjeni-

---

529 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 208, und Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157; so bereits Verfassungskommission NR, Sitzung vom 15. und 16. September 1997, S. 54 ff.; Verfassungskommission StR, Sitzung vom 25. bis 27. August 1997, S. 10 ff., und Sitzung vom 5. Mai 1998, S. 21.

530 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 206 ff.; ebenfalls abgelehnt wurde sodann der im Nationalrat gestellte Minderheitsantrag, den Art. 78 Abs. 2 VE 1996 um die Pflicht zu ergänzen, für eine unentgeltliche Berufsausbildung zu sorgen (vgl. Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] NR, S. 294 ff.).

531 Vgl. zum Ganzen Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 206 ff. (Voten Pelli, Hubmann und Koller), insb. S. 208 (Votum Koller), wonach es sich dabei um eine rechtspolitische Neuerung handle, die im Rahmen der Nachführung keinen Platz haben könne.

532 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 238 ff.; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 59 ff.

533 Konkret übernahm der Ständerat inhaltlich mehrheitlich den Entwurf der nationalrätlichen Kommission, stellte die einzelnen Bestimmungen aber etwas um, welche Änderungen wiederum vom Nationalrat übernommen wurden (vgl. Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] NR, S. 438, S. 471 und S. 486 f.; Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] StR, S. 165 f., S. 210 und S. 222 f.).

gen der ständerätlichen Kommission entsprechende – Regelung, wonach (nur) der Unterricht an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist, in der ersten Beratung noch ausdrücklich abgelehnt.[534] Der Ständerat strich daraufhin in der zweiten Beratungsrunde – ähnlich dem Entwurf der nationalrätlichen Kommission – die Abs. 3–5 der massgeblichen Bestimmung im Entwurf seiner Kommission (Art. 57a), woraufhin sich der Nationalrat seinem Beschluss – trotz der Kritik einzelner Ratsmitglieder an Abs. 1 des ständerätlichen Entwurfs – anschloss.[535] Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Art. 13 Abs. 4 und Art. 82 Abs. 2 VE 1996 durchliefen auch die Kammerdebatten ohne inhaltliche Änderungen.[536]

169 Überhaupt erst in der Einigungskonferenz Eingang in den Verfassungstext bzw. die Vorlage fand schliesslich ein grundrechtlicher Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung («Jugendartikel» bzw. «Kinderschutzartikel»; heute Art. 11 BV).[537] Mit der Aufnahme dieses Grundrechts in die Verfassung sollte der Schutzauftrag des Staats im Sinn der Kinderrechtskonvention verfassungsrechtlich verankert und die Stellung der Minderjährigen als Trägerinnen und Träger von Individualrechten gestärkt werden.[538]

170 Die Volk und Ständen am 18. April 1999 zur Abstimmung vorgelegten Verfassungsbestimmungen zum Schul- bzw. Unterrichtswesen und zur Bildung und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen lauteten demnach letztlich wie folgt:[539]

---

534 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 294 ff.; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 72; vgl. zur Begründung der Haltung der Mehrheit des Nationalrats zur Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 296 (Votum Weigelt), wonach der Besuch einer Privatschule ebenfalls unentgeltlich sein müsse, wenn kein öffentliches Schulangebot zur Verfügung stehe.

535 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 170; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 444 f., woraus hervorgeht, dass der Vertreter der Minderheit die Auffassung vertrat, es handle sich bei dieser Bestimmung um eine (zu) unpräzis formulierte «Leerformel».

536 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 41 f., S. 73 f. und S. 171; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 199 und S. 300.

537 Zur Normgenese ausführlich Reich, Kinder, S. 365 ff.

538 Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 1 und N 4; ferner etwa Amtl. Bull. 1998 [Separatdruck] NR, S. 195 (Votum Koller); zur Kinderrechtskonvention sodann hinten N 255 ff.

539 Vgl. den Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998, BBl 1999 I 162 ff.

2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele

1. Kapitel: Grundrechte

Art. 11 Schutz der Kinder und Jugendlichen

1 Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

[…]

Art. 15 Glaubens- und Gewissensfreiheit

[…]

4 Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Art. 19 Anspruch auf Grundschulunterricht

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.

3. Kapitel: Sozialziele

Art. 41

1 Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

[…]

f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;

g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

[…]

3 Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

4 Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden

2. Kapitel: Zuständigkeiten

3. Abschnitt: Bildung, Forschung und Kultur

Art. 62 Schulwesen

1 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

2 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. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.

3. Zur Wortwahl des historischen Verfassungsgebers

Betrachtet man den Wortlaut des Art. 19 BV, fällt auf, dass darin nicht einfach ein ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht gewährt oder etwa – ähnlich wie in Art. 9–13 BV – festgehalten wird, dass alle Kinder und Jugendlichen einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht haben. Vielmehr wird ein entsprechender «Anspruch […] gewährleistet», was den vorpositiven Charakter dieses Grundrechts verdeutlicht. Es zeigt mithin – was auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wiederholt betont worden war –, dass der neu in Art. 19 BV aufgenommene Anspruch schon vor und unabhängig von seiner Aufnahme in den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung von 1999 ein anerkanntes direkt einklagbares Sozialrecht darstellte.[540] Dass es sich um ein ebensolches – und nicht um ein Freiheitsrecht – handelt, verdeutlicht auch die Wahl des Begriffs «Anspruch» statt «Recht».[541] 171

Abgeleitet hatten Lehre und Rechtsprechung den Anspruch freilich – wie aufgezeigt – bis dahin aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] zum genügenden und unentgeltlichen Primarunterricht,[542] weshalb sich fragt, warum der Verfassungsgeber nicht einfach an der bisherigen Formulierung festgehalten hat, sondern stattdessen in Art. 19 BV in der deutschen Sprachfassung neu die Ausdrücke «ausreichend» und «Grundschulunterricht» Verwendung finden (vgl. auch die französische Sprachfassung, wo es statt «l'instruction primaire suffisante» neu «un enseignement de base suffisant» heisst, sowie die italienische Fassung, wo neu von «un'istruzione scolastica di base sufficiente» statt «una istruzione primaria sufficiente» die Rede ist). 172

Anders als in Deutschland, wo schon das Reichsgrundschulgesetz von 1920 die «Grundschule» als untere Stufe der obligatorischen Volksschule eingeführt hat,[543] und im internationalen Recht, wo etwa in den deutschsprachigen Übersetzungen von Art. 26 Abs. 1 AEMR, Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a 173

---

540 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 208, und Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157 (jeweils Votum Koller); ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 207 (Votum Helm), wonach der (vorbestehende) Anspruch auf Grundschulunterricht in diesem Artikel lediglich festgeschrieben werde.

541 Vgl. auch Verfassungskommission NR, Sitzung vom 12. und 13. November 1998, S. 44 f.

542 Dazu vorne N 101 ff.

543 Gesetz vom 28. April 1920 betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen, Reichs-Gesetzblatt 1920, S. 851 f.; s. ferner Duden, S. 475: «die (vier) ersten Klassen umfassende, von allen schulpflichtigen Kindern zu besuchende Schule».

KRK von der Unentgeltlichkeit des «Grundschulunterrichts» bzw. des Besuchs der «Grundschule» die Rede ist,[544] war dieser Begriff in der Schweiz bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 praktisch nicht gebräuchlich.[545] Hier bzw. im deutschsprachigen Teil der Schweiz wurden die ersten Jahre der obligatorischen Schulzeit bis zur Einbindung der Vorschulstufe in das Unterrichtsobligatorium[546] an den sog. Primarschulen (in den französischsprachigen Kantonen: l'école primaire bzw. l'école élémentaire; im Tessin: la scuola elementare) erfüllt.[547] Mit dem fortschreitenden Ausbau des Schulwesens sahen sich Rechtsprechung und Lehre deshalb – wie aufgezeigt – veranlasst, klarzustellen, dass der Unterricht an solchen Schulen trotz der ähnlichen Wortwahl nicht mit dem Primarunterricht nach Art. 27 aBV [1874] gleichzusetzen sei bzw. von letztgenanntem Begriff mehr erfasst werde als nur der Unterricht in der Primarschule.[548] Bereits in einem Entscheid aus dem Jahr 1991 erwog das Bundesgericht insofern konkretisierend, dass darunter die «Grundschulpflicht» mit dem Zweck einer regelmässigen Vermittlung von Grundkenntnissen während einer bestimmten Anzahl Jahren zu verstehen sei.[549] Im Vorentwurf von 1995 tauchte dann zum ersten Mal die Wendung «ausreichender Grundschulunterricht» auf (Art. 69 Abs. 1 VE 1995), wobei diese Bestimmung den Materialien zufolge ihrem Aussagegehalt nach Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3bis aBV [1874] entsprechen sollte, die ihrerseits bundesrechtliche Mindestanforderungen aufstellten, «denen der Unterricht an Grundschulen zu genügen hat».[550] Die Formulierung in Art. 69 Abs. 1 VE 1995 wurde in der Folge diskussionslos in den Vorentwurf von 1996 übernommen.[551]

174 Erst im Rahmen der Sitzungen der vorberatenden Verfassungskommissionen des National- und des Ständerats erfolgte eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Begriff «Grundschulunterricht». Wie sich den Materialien zu den Kommis-

---

544 Dazu hinten N 259 ff.; vgl. auch Art. 8 Abs. 1 lit. b der (deutschen Übersetzung) der Sprachencharta.

545 Vgl. dazu vorne N 14.

546 Dazu hinten N 316 und N 357 ff.

547 Vgl. BGE 133 I 156 E 3.3 S. 159; so im Anschluss auch VPB 2000 (64), Nr. 56, E 4.

548 Dazu vorne N 101 ff.

549 BGE 117 Ia 27 E 6a S. 31.

550 Erläuterungen VE 1995, S. 101.

551 Vgl. die Erläuterungen zu Art. 78 Abs. 1 VE 1996 in Botschaft VE 1996, S. 277 f., die praktisch wörtlich mit denjenigen zu Art. 69 Abs. 1 VE 1995 übereinstimmen und wo die Begriffe «Grundschulen», «Grundschulunterricht» und «Grundschulobligatorium (Grundpflicht)» ganz selbstverständlich verwendet werden.

sionssitzungen entnehmen lässt, äusserten sich diverse Rednerinnen und Redner in den Kommissionen beider Räte dahingehend, dass damit der Unterricht während der gesamten obligatorischen Schulzeit gemeint sei.[552] Einzelne Kommissionsmitglieder wiesen zudem einschränkend bzw. präzisierend darauf hin, dass der Grundschulunterricht insofern den Unterricht auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I erfasse, nicht aber den Mittelschul- oder Berufsschulunterricht.[553] Aussagen, die stark an das in der damaligen Lehre und Rechtsprechung vorherrschende Verständnis des Begriffs des «Primarunterrichts» in Art. 27 aBV [1874] erinnern.[554]

175 Im Lauf der anschliessenden parlamentarischen Beratungen wurde die (von der Vorgängernorm abweichende) Wortwahl von Art. 19 BV nicht mehr thematisiert. Aus den Voten zweier Nationalräte sowie alt Bundesrat Kollers zum späteren Art. 62 Abs. 1 BV ergibt sich jedoch indirekt, dass jedenfalls auch diese dem Begriff des «Grundschulunterrichts» die gleiche Bedeutung beigemessen haben dürften wie die Lehre und Rechtsprechung demjenigen des «Primarunterrichts» nach Art. 27 aBV [1874]:

> Votum Zbinden: «In Absatz 2 steht ganz klar: ‹Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht […]›, d.h. für den Primarschulunterricht und den Unterricht auf der Sekundarstufe I.»
>
> Votum Engelberger: «Ebenso klar sei, dass man das Ganze [gemeint ist der Begriff «Schulwesen» in Abs. 1] nicht auf die Grundschule reduzieren könne, weil auch der Mittelschulbereich in die Zuständigkeit der Kantone falle.»
>
> Votum Koller: «Mit dem Schulwesen ist natürlich nicht nur der Grundschulunterricht gemeint, sondern das gesamte Schulwesen […]. Dazu gehört neben der Grundschule beispielsweise eindeutig auch die Mittelschule.»[555]

176 Einzig der Berichterstatter der Verfassungskommission des Ständerats führte in Bezug auf die grundrechtliche Verankerung des Anspruchs auf Grundschulunterricht scheinbar weitergehend aus, dass dieser «gleichbedeutend mit obligatori-

---

552 Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. bis 31. Oktober 1997, S. 23, und Sitzung vom 2. und 3. September 1998, S. 48 f.; Verfassungskommission StR, Sitzung vom 5. Mai 1998, S. 21, und Sitzung vom 4. und 5. Juni 1998, S. 10; ferner BJ, Grundschulunterricht, S. 1.

553 Verfassungskommission StR (Subkommission Nr. 3), Sitzung vom 28. Mai 1997, S. 4 f.; Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. bis 31. Oktober 1997, S. 23, und Sitzung vom 2. und 3. September 1998, S. 48.

554 Dazu vorne N 101 ff.

555 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 445.

scher Schulzeit» sei;[556] die übrigen Räte gingen auf diese (pauschale) Äusserung jedoch nicht ein.[557]

177 Insgesamt liegt somit der Schluss nahe, dass der Verfassungsgeber den Begriff des «Grundschulunterrichts» gleich verstanden wissen wollte wie jenen des «Primarunterrichts» gemäss Art. 27 aBV [1874] im Zeitpunkt der Revisionsarbeiten, nämlich als jede Form von Unterricht während des Unterrichtsobligatoriums bzw. der obligatorischen Schulzeit, soweit er nicht an Mittelschulen erfolgt.[558]

178 Der Blick in die verschiedenen Sprachfassungen von Art. 19 BV zeigt ferner, dass der darin garantierte Unterricht nach der französischen und der italienischen Fassung immer noch – wie bisher schon nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] – «suffisante» bzw. «sufficiente» zu sein hat, sodass sich aus dem Ersatz des Begriffs «genügend» (bloss) in der deutschen Fassung nicht ableiten lässt, dass die Bundesverfassung von 1999 den Kantonen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des verfassungsrechtlich garantierten Unterrichts andere Vorgaben als die Rechtswirklichkeit zum bisherigen Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] machen wollte.[559] Der – gleichermassen offene – Begriff «ausreichend» soll den Kantonen vielmehr denselben «Gestaltungsspielraum»[560] belassen, wie er ihnen schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 zukam.[561] Gewährleistet wird mit Art. 19 BV – wie bei sozialen Grundrechten üblich – verfassungsrechtlich nur ein gewisser (eben ausreichender) Mindestanspruch.[562]

179 Die veränderte Wortwahl in Art. 19 BV im Vergleich zu Art. 27 aBV [1874] scheint demnach einzig darauf zurückzuführen zu sein, dass sich der Verfassungsgeber anlässlich der Verfassungsrevision von 1999 um eine klarere und einheitlichere

---

556 Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157, woraus im Weiteren hervorgeht, dass die betreffende Aussage – scheinbar unreflektiert – dem Aufruf folgte, «bei Artikel 16a, beim Anspruch auf den Grundschulunterricht, dem Nationalrat zu folgen».

557 So auch BGE 133 I 156 E 3.5.1 S. 161; Plotke, Grundschulunterricht, S. 558; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern V 05 259_2 vom 24. Oktober 2006 E 2e.

558 Vgl. dazu vorne N 104 ff.

559 Vgl. dazu auch Verfassungskommission StR, Sitzung vom 5. Mai 1998, S. 21, und Sitzung vom 4. und 5. Juni 1998, S. 10; Rohr, S. 104 und S. 108.

560 Vgl. zu dem Begriff im vorliegenden Zusammenhang BGE 133 I 156 E 3.1 S. 158, 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 35 E 7.3 S. 38.

561 Dazu vorne N 107.

562 Vgl. BGE 129 I 12 E 6.3 S. 20; ferner Botschaft VE 1996, S. 277: «Verfassungsrechtlich geregelt sind […] einige bundesrechtliche Mindestanforderungen, denen der Unterricht an Grundschulen zu genügen hat.»

Sprache sowie eine bessere Verständlichkeit der Verfassungsnormen bemühte. So besteht bei dem Begriff des «Grundschulunterrichts» anders als bei jenem des «Primarunterrichts» keine Gefahr der Verwechslung mit einem im schweizerischen Schulwesen bereits anderweitig verwendeten bzw. «besetzten» Begriff mehr[563] und fand das Adjektiv «ausreichend» im Rahmen der Revision in verschiedene weitere Verfassungsbestimmungen insbesondere zur Zuständigkeit bzw. zu den Handlungsaufträgen von Bund und Kantonen Eingang, während der im allgemeinen Sprachgebrauch synonym verwendete Begriff «genügend» nirgends mehr auftaucht (vgl. Art. 47 Abs. 2, Art. 89 Abs. 1, Art. 92 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 1 BV).

VI. Fazit

1. Allgemein

Der Blick auf die Geschichte zeigt, dass es sich beim staatlichen Schulwesen um eine relativ junge Institution handelt. Bis in die Frühe Neuzeit hinein lag die Verantwortung für die Bildung der Schweizer Jugend zur Hauptsache in den Händen der Kirche und konnte von einem allgemein zugänglichen Volksschulwesen nicht die Rede sein. Erst mit den napoleonischen Eroberungszügen und der Verbreitung des revolutionären Gedankenguts auf dem Gebiet der heutigen Schweiz begann der Staat auch hier, die Schule für sich zu beanspruchen und sich um eine möglichst hohe Bildung aller seiner Bürger zu kümmern. Nicht nur war ihm daran gelegen, die Kirche ihrer einflussreichen Stellung als Schulmeisterin des Landes zu berauben,[564] sondern es bahnte sich auch langsam die Erkenntnis den Weg, dass die Volksbildung für den modernen (bürgerorientierten) Staat konstituierendes Element ist, da sie den Einzelnen zur Ausübung der ihm neu eingeräumten Rechte und zur Wahrnehmung seiner Pflichten befähigt.[565] Aber auch die egalisierende (Bedingung freier Klassenbewegung) und machtbildende Funktion (Förderung der Kriegstüchtigkeit und der wirtschaftlichen Produktivität der Bevölkerung) der Bildung rückte immer stärker ins Bewusstsein der regierenden Kräfte.[566] Entsprechend wurde die knapp 80 Jahre nach der Französischen Revolution und der Aus- 180

[563] Vgl. dazu auch vorne N 102 f.; ferner Mahon, in: Petit Comm. Cst., Art. 19 N 6; BJ, Grundschulunterricht, S. 1.

[564] Vgl. dazu auch Reich, Freedom, S. 758; Wagner Pfeifer, S. 255.

[565] Vgl. Müller A., S. 44 mit Hinweisen insb. auf die Aussage des französischen Politikers Hippolytes Carnot (1801–1888) «Il faut l'éducation du peuple pour la conservation de la liberté».

[566] Vgl. Müller A., S. 45.

rufung der Helvetischen Republik in Kraft gesetzte erste gesamtschweizerische Regelung der Schul- bzw. Unterrichtspflicht (Art. 27 Abs. 2 f. aBV [1874]) – in erster Linie – mit dem Interesse des demokratischen Staats und des Wehrwesens an einer genügenden Grundbildung der (stimmberechtigten bzw. wehrpflichtigen) Bürger begründet sowie – zweitrangig – mit der Sorge um das soziale Wohl des Bundesstaats.[567] Hervorgehoben wurde ausserdem die Bedeutung eines ausreichenden Netzes geeigneter Schulen für die Umsetzung der den Bürgern neu gewährten Niederlassungsfreiheit. Zur Begründung der Forderung nach Unentgeltlichkeit des obligatorischen Unterrichts wiederum wurde vorrangig darauf hingewiesen, dass etwas, was obligatorisch sei, nichts kosten dürfe, sowie darauf, wie essenziell es für die schweizerische Demokratie sei, dass die Jugend in Gleichheit und ohne das Bewusstsein bestehender Klassenunterschiede aufwachse.[568]

181 Der neu geschaffene Art. 27 aBV [1874], der unter anderem den Kantonen auftrug, einen unentgeltlichen und genügenden (Abs. 2) sowie konfessionell neutralen (Abs. 3) Primarunterricht bereitzustellen, wirkte sich, insbesondere im Zusammenhang mit der 1903 eingeführten eidgenössischen Primarschulsubvention, «äusserst befruchtend und segensreich» auf das schweizerische Schulwesen aus.[569] Zwar hatten schon Mitte des 19. Jahrhunderts sämtliche Kantone die allgemeine (staatliche) Schulpflicht eingeführt und war bald darauf in einzelnen liberalen Kantonen auch die Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts statuiert worden; Stand und Qualität des Unterrichts waren allerdings vielerorts bedenklich und das Obligatorium wurde oftmals nicht durchgesetzt. Dies sollte sich erst in den auf das Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 folgenden Jahrzehnten (langsam) ändern.[570]

182 So zeigten sich die Kantone in den Folgejahren bemüht, das Primarschulwesen auszubauen, was allerdings weniger auf die Statuierung des Art. 27 aBV [1874] zurückzuführen gewesen sein dürfte als vielmehr generell auf den in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einsetzenden Wandel der Schweiz zu einem modernen Sozialstaat.[571] Mit dem fortschreitenden Ausbau des Schulwesens aber entwickelte sich die Unterrichtspflicht in Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] in der Praxis je länger je

---

567 Dazu vorne N 66 und N 76; ferner Maerki, S. 26 ff.; Müller A., S. 73.

568 Dazu vorne N 66; ferner Maerki, S. 76 ff.

569 Loretan, S. 48.

570 Dazu vorne N 52 ff.

571 Verlängerung der Unterrichtspflicht und deren Ausdehnung auch auf behinderte Kinder und Jugendliche, Institutionalisierung des Vorschulbereichs, Gleichbehandlung Mädchen und Knaben etc.

mehr zu einem Sozialrecht, das dem Einzelnen einen Anspruch auf einen genügenden, unentgeltlichen und nicht diskriminierenden Primarunterricht unter staatlicher Leitung gewährte.[572] Die Bestimmung wurde mithin mit der Zeit nicht mehr als Eingriff in die Freiheitssphäre der Schülerinnen und Schüler bzw. ihrer Eltern empfunden, sondern das Primarschulwesen zu einer Leistung des Staats, auf welche die Genannten einen selbstverständlichen Anspruch erhoben.[573] Dies ging so weit, dass mit zunehmender Verbreitung sozialstaatlicher Auffassungen, die vom Staat gewisse Grundbedürfnisse des Lebens erfüllende Leistungen forderten, das Sozialrecht auf genügenden Primarunterricht durch eine Forderung nach einem Recht auf (Aus-)Bildung ersetzt wurde.[574] Die Aufnahme eines entsprechenden Anspruchs in die Bundesverfassung von 1874 scheiterte allerdings in den 1970er-Jahren am erforderlichen Ständemehr.[575]

183 Die Forderung sollte im Rahmen der kurz darauf in Angriff genommenen Arbeiten an der Verfassungsrevision, ja selbst in der abschliessenden parlamentarischen Debatte zwar noch einmal aufkommen; letztlich beschränkte sich die Revision im Bereich des Unterrichtswesens jedoch auf eine Nachführung des geltenden Verfassungsrechts.[576] Das Interesse der Kinder und Jugendlichen an einer genügenden Aus- und Weiterbildung fand daher in der Bundesverfassung von 1999 nur im (neuen) Katalog der Sozialziele Niederschlag (Art. 41 Abs. 1 lit. f BV; s. ausserdem Art. 11 Abs. 1 BV) und der Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] wurde weitestgehend unverändert in Art. 62 BV zur Kompetenzverteilung im Schulwesen übernommen. Einzige (rein formelle) Neuerungen bildeten die Integration des Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] in die Bestimmung zur Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 4 BV) sowie die Aufnahme des bislang ungeschriebenen Anspruchs auf genügenden (neu: ausreichenden) unentgeltlichen Primarunterricht (neu: Grundschulunterricht) in den Grundrechtsteil (Art. 19 BV).

---

572 Dazu vorne N 78 ff.; ferner Bildungsdirektion ZH, 175 Jahre Volksschule, S. 7.

573 Rechsteiner W., S. 706 f.; zum Ganzen auch Müller A., S. 91 ff., wonach sich der Gedanke der Sozialstaatlichkeit gerade im Bildungswesen mit allem Nachdruck auswirken müsse, denn «in einer offenen Leistungsgesellschaft wird die soziale Gerechtigkeit, deren Durchsetzung der Grundsatz der Sozialstaatlichkeit beabsichtigt, hauptsächlich vermittels des Bildungswesens verwirklicht»; Hördegen, Chancengleichheit, S. 28 f.

574 Rechsteiner W., S. 707; s. zur Begründung der Forderung auch das Votum Remo Gysins in Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 206.

575 Dazu vorne N 89.

576 Dazu vorne N 147 ff.

184 Trotz veränderter Wortwahl wollte der Verfassungsgeber mit Art. 19 BV nicht über den bisherigen – aus Art. 27 aBV [1874] abgeleiteten – Anspruch auf unentgeltlichen und genügenden Primarunterricht hinausgehen.[577]

185 Begründet wurde die Aufnahme der vorstehend genannten wie auch der weiteren Bestimmungen zum Unterrichtswesen (auch) in die revidierte Verfassung freilich nicht mehr mit dem Interesse des Bundes an der Sicherstellung der Wehrfähigkeit der Schweizer Jugend, zumal diese längst über eine für die erfolgreiche Instruktion ausreichende Schulbildung verfügte.[578] Aber auch für die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit hatte der Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] spätestens seit dem Beitritt praktisch sämtlicher Kantone zum Schulkonkordat von 1970 und der Einführung eines einheitlichen Schuljahresbeginns an Bedeutung verloren.[579] Zur Begründung des Unterrichtsobligatoriums wird in den Materialien zur Bundesverfassung von 1999 stattdessen zur Hauptsache auf die Bedeutung der Grundbildung bzw. einer «flächendeckenden Qualitätssicherung» für die «Funktionstüchtigkeit der Demokratie» hingewiesen sowie auf das Interesse an der Sicherstellung einer Grundschulbildung für «jedes Kind [unabhängig von den Wünschen der Eltern]» bzw. der Chancengleichheit in der grundlegenden Ausbildung.[580] Die Volksrechte hatten denn auch seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 nochmals eine bedeutsame Erweiterung erfahren[581] und die Chancengleichheit bildet ein zentrales Anliegen des leistungsgewährenden Sozialstaats (vgl. Art. 2 Abs. 3 BV).[582]

---

577 Dazu insb. vorne N 171 ff.

578 Zukunft und Ausrichtung der Schweizer Armee hatten zudem zuletzt zunehmend Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gebildet (vgl. die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» vom 17. März 1989, die in der Volksabstimmung doch eine Zustimmung von 35,6 % erzielt hatte [Bundesrat, Beschluss vom 12. Januar 1990 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. November 1989, BBl 1990 I 248 ff.]).

579 Dazu vorne N 66 und N 90 ff.

580 Erläuterungen VE 1995, S. 101; Botschaft VE 1996, S. 277 f.

581 Botschaft VE 1996, S. 14 f. mit Hinweis auf die im Jahr 1891 eingeführte Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (Art. 121 aBV [1874]) und das im Jahr 1921 ebenfalls in die Verfassung aufgenommene und 1977 weiter ausgebaute Referendum bei Staatsverträgen (Art. 89 aBV [1874]).

582 Dazu vorne N 85, N 97 und N 137; ferner Müller A., S. 93, wonach im Sozialstaat an die Stelle des liberalen Gedankens der (abstrakten) Gleichheit der soziale Gedanke der (konkreten) Angleichung getreten sei; Richli, Chancengleichheit, S. 202 f.

2. Auswirkungen auf die Konkretisierung von Art. 19 BV

186 Aus den Materialien zur Verfassungsrevision von 1999 geht hervor, dass mit den Bestimmungen zum Schul- bzw. Unterrichtswesen in der neuen Bundesverfassung materiell nicht über den in diesem Bereich bis anhin verfassungsrechtlich gebotenen «Minimalstandard» hinausgegangen werden sollte.[583] Trotz veränderter Terminologie und Systematik ist bei der Konkretisierung von Art. 19 BV deshalb wesentlich auf das Verständnis abzustellen, das Lehre und Rechtsprechung Art. 27 (Abs. 2 f.) aBV [1874] als seiner Vorgängerbestimmung im Revisionszeitpunkt beimassen.[584]

187 In der – insofern beachtlichen – Praxis und Lehre zu Art. 27 aBV [1874] spiegelt sich dabei auch der vorskizzierte Bedeutungswandel wider, den der Schulartikel seit seinem Inkrafttreten durchgemacht hat. Darin zeigt sich etwa die Entwicklung des aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleiteten Anspruchs auf unentgeltlichen Primarunterricht zum Sozialrecht, das Zurücktreten des Interesses an der reinen Wissensvermittlung im Primarunterricht sowie jenes an der unbedingten Durchsetzung der Unterrichtspflicht gegenüber den religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen der Schulkinder und Eltern und – umgekehrt – der (allmähliche) Bedeutungsgewinn der Chancengleichheit als Unterrichts- bzw. Bildungsziel.[585] Aus diesem Bedeutungswandel lässt sich auf den Sinn schliessen, der dem Art. 19 BV durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit seiner Entstehung gegeben wurde. Ihm – wie auch dem sich aus den Materialien ergebenden Regelungswillen des Verfassungsgebers – gilt es bei der Interpretation namentlich insofern Berücksichtigung zu schenken, als sie Ausgangspunkt der Beurteilung zu bilden haben, ob sich die Interessenlage bzw. die Verhältnisse der «Wirklichkeit», die der Art. 19 BV zu ordnen bestimmt ist, seit dem Inkrafttreten der Norm bereits derart geändert haben, dass sich aktuell eine (neuerliche) Anpassung ihrer Interpretation aufdrängte.[586]

188 Wie schon die Formulierung des «genügenden Primarunterrichts» in Art. 27 aBV [1874] lassen die beiden sprachlich offenen Begriffe bzw. unbestimmten Rechtsbegriffe «Grundschulunterricht» und «ausreichend» in Art. 19 BV denn auch

583 So auch BGE 133 I 156 E 3.5.1 ff. S. 161 ff. mit Hinweisen auf die Lehre.

584 Dazu vorne N 28.

585 Dazu vorne N 78 ff.; vgl. auch Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 101.

586 Dazu vorne N 31; vgl. auch bereits Loretan, S. 39.

(bewusst) ein breites Spektrum unterschiedlicher Interpretationen zu und damit die Anpassung des Grundrechts an das sich wandelnde Verständnis dessen, welche Fertigkeiten und Kenntnisse die Kantone der Jugend im Minimum zu vermitteln haben und wie die Bildungsvermittlung im Einzelnen auszugestalten ist.

§ 2 Normativer Kontext

I. Stellung im Verfassungsgefüge

1. Allgemein

Der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) findet sich im Kapitel «Grundrechte» der Bundesverfassung, eingebettet zwischen den beiden Kommunikationsgrundrechten der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) und der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV), mitten im mit der Verfassungsrevision von 1999 neu geschaffenen Grundrechtskatalog.[587] Mit dieser Positionierung der Norm wird zum Ausdruck gebracht, dass wir es nicht etwa nur mit einem Sozialziel, sondern mit einem einklagbaren Recht, einem Grundrecht, zu tun haben.[588] 189

Bei Art. 19 BV handelt es sich nicht um die einzige bildungsrelevante Bestimmung in der Bundesverfassung von 1999. Diese enthält vielmehr in ihren verschiedenen Kapiteln diverse weitere die Bildung betreffende Verfassungsbestimmungen unterschiedlicher normativer Bedeutung, worin sich denn auch zeigt, welche grosse Bedeutung diesem Regelungsbereich beigemessen wird. Gemeinsam bilden die (teils unmittelbar, teils mittelbar) die Bildung betreffenden Normen die sog. Bildungsverfassung.[589] Dazu gehören zunächst die bildungspolitischen Zuständigkeits- und Aufgabennormen in den Art. 61a–69 BV[590] (Art. 61a [Bildungsraum Schweiz][591], Art. 62 [Schulwesen], Art. 63 [Berufsbildung], Art. 63a [Hochschulen], Art. 64a [Weiterbildung], Art. 66 [Ausbildungsbeiträge], Art. 67 [Förderung von Kindern und Jugendlichen], Art. 67a [Musikalische Bildung], 190

---

587 Kiener, in: VdS, Bd. II, Kap. V.2, N 7, zählt die Art. 16–22 BV alle zum «grundrechtliche[n] Schutz der Kommunikation»; s. zur Positionierung auch Verfassungskommission NR, Sitzung vom 29. bis 31. Oktober 1997, S. 23; BJ, Grundschulunterricht, S. 2.

588 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 187 (Votum Koller).

589 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 113 ff. und S. 121 ff.; ferner WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5536 ff.; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 1; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 1 ff.: Wintsch, S. 116; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 2; kritisch dagegen Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 2 und N 12, der einwendet, dass geschlossene Teilbereiche der Verfassung («Teilverfassungen») der schweizerischen Verfassungsdogmatik weitgehend fremd seien.

590 Der Abschnitt «Bildung, Forschung und Kultur» der Bundesverfassung, in dem sich diese Artikel befinden, wurde von der WBK NR gar als «Kern» der Bildungsverfassung bezeichnet (vgl. WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5516).

591 Dazu hinten N 305 ff.

Art. 68 [Sport][592] und Art. 69 Abs. 2 BV [Kulturförderung im Bereich der Ausbildung]), die bildungsrelevanten Sozialziele (Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV) und das Verbot des obligatorischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen (Art. 15 Abs. 4 BV).[593] Wegleitend für das Bildungswesen sind daneben aber auch die staatspolitischen Ziele in Art. 2 Abs. 2 (Förderung der Wohlfahrt und Achtung der kulturellen Vielfalt) und Abs. 3 BV (Sorge für eine möglichst grosse Chancengleichheit), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) mit dem Auftrag zur Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) und zur Beseitigung von Benachteiligungen für Behinderte (Art. 8 Abs. 4 BV), das Recht auf besonderen Schutz von Kindern und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 BV) sowie die Wissenschafts- (Art. 20 BV) und die Berufswahlfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV).[594]

191 Die einzelnen Bestimmungen müssen zusammen gelesen und verstanden werden,[595] wobei für das Verständnis und die Konkretisierung von Art. 19 BV zum Grundschulunterricht in erster Linie Art. 62 Abs. 1–3, Art. 15 Abs. 4, Art. 8, Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV von Bedeutung sind. Im Folgenden ist deshalb näher auf diese Bestimmungen einzugehen sowie darauf, inwiefern sie den Aussagegehalt des Art. 19 BV anzureichern vermögen.

2. Schulwesen (Art. 62 Abs. 1–3 BV)

192 Auch wenn das Grundrecht auf Grundschulunterricht nunmehr ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert ist und somit nicht mehr – wie unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 – aus der Regelung zur Zuständigkeit der Kantone

---

592 Vgl. auch Art. 12 Abs. 2 SpoFöG.

593 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 115 f.; Wintsch, S. 116; ferner Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 2 f.

594 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5516 f.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 2; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 115 f.; Wintsch, S. 116; s. aber auch Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 12, wonach die genannten Bestimmungen – mit Ausnahme von Art. 27 BV – auf den gesamten Bildungsbereich ausstrahlten.

595 Vgl. Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 1, wonach die Zusammenschau von zusammengehörigen Bestimmungen als «Teilverfassung» einen begrifflichen und systematischen Rahmen für eine kohärente Auslegung bilde; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 111; ders., Bildungsverfassung, S. 117, wonach die angeführten Verfassungsnormen als Bestandteil der Bildungsverfassung jeweils «einer ‹sphärenspezifischen› Interpretation» bedürfen.

im Schulwesen (Art. 27 aBV [1874] bzw. Art. 62 BV) abgeleitet werden muss, ist es immer noch eng mit der betreffenden der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung zugehörigen Bestimmung verknüpft.[596]

193 Während Art. 19 BV das Recht des Einzelnen auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht verankert, trägt Art. 62 BV den Kantonen – als Gegenstück[597] – auf, den Besuch des Grundschulunterrichts für obligatorisch zu erklären und für ein ausreichendes und an öffentlichen Schulen unentgeltliches Unterrichtsangebot zu sorgen (Abs. 1 [Schulhoheit] i.V.m. Abs. 2).[598] Allein sie und nicht der Bund oder die Gemeinden sind demzufolge Adressaten des Grundrechts auf Grundschulunterricht,[599] wobei die Kantone aufgrund der gewählten offenen Formulierung bei dessen Ausgestaltung – wie schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 – über einen grossen Gestaltungsspielraum verfügen.[600] So steht es ihnen grundsätzlich frei, wie sie den Grundschulunterricht aufbauen, einteilen, organisieren und finanzieren, die konkreten Lehrziele definieren und die Lehrinhalte bestimmen.[601]

194 Innerhalb des ihnen solcherart gewährten Spielraums haben sich die Kantone allerdings an gewisse Mindestvorgaben zu halten. Damit soll eine Minimalkohärenz zwischen den verschiedenen kantonalen Bildungssystemen gewährleistet und ein für die ganze Schweiz geltender minimaler Qualitätsstandard für die Aus-

---

596 Vgl. BGE 130 I 352 E 3.1 S. 354, wonach der Art. 19 BV «im Zusammenhang mit Art. 62 BV zu sehen» sei; so auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 921; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 7 und N 19.

597 Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 1 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 49, wonach das durch das Grundgesetz geschützte Recht der Kinder und Jugendlichen auf Unterstützung des Staats bei der Persönlichkeitsentwicklung «das subjektiv-rechtliche ‹Gegenstück› zur objektiv-rechtlichen Pflicht des Staats sei, schulische Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen, die deren Persönlichkeitsentwicklung dienen».

598 Aeschlimann-Ziegler, S. 33 f. m.w.H.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 6; Schefer/Hess-Klein, S. 331; ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 9, wonach die ausdrückliche Verankerung der Kompetenz zwar nicht nötig (vgl. Art. 3 BV), aber durchaus gerechtfertigt sei.

599 Wintsch, S. 141.

600 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 4.1; Breitenmoser, S. 56 f.; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 9 und N 21; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 16; Hördegen, Chancengleichheit, S. 107.

601 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E 3b mit Hinweis; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 9; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 12; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 16.

bildung festgelegt werden.[602] In diesem Sinn schreibt Art. 62 Abs. 2 BV den Kantonen vor, dass der Grundschulunterricht für alle Kinder offen sowie ausreichend, obligatorisch, staatlicher Leitung oder Aufsicht unterstehend und an öffentlichen Schulen unentgeltlich zu sein hat. Gemäss dem im Jahr 2008 neu in die Verfassung eingefügten Art. 62 Abs. 3 BV sind die Kantone zudem verpflichtet, allen behinderten Kindern und Jugendlichen[603] bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr eine ausreichende staatliche oder unter staatlicher Aufsicht stehende Sonderschulung zu gewährleisten.[604]

195 Diese elementaren Grundsätze schlagen direkt auf die Konkretisierung von Art. 19 BV bzw. der sich in beiden Normen findenden unbestimmten Rechtsbegriffe «ausreichend» und «Grundschulunterricht» durch. Entsprechend ist das mit Art. 19 BV garantierte Grundrecht verletzt, wenn der von den Kantonen bereitgestellte Grundschulunterricht die inhaltlichen Vorgaben des Art. 62 Abs. 2 f. BV nicht erfüllt.[605] Auf diese Weise vermag der Bund den an den Grundschulunterricht gesetzten bundesrechtlichen Minimalstandard – auch weiterhin[606] – durch seine Rechtsprechung durchzusetzen.[607]

196 Gleichzeitig erleichtert das Obligatorium die Durchsetzung des Individualanspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht gegenüber Widerstand leistenden Dritten (insbesondere Eltern).[608]

---

602 BGE 129 I 35 E 7.2 S. 38, 129 I 12 E 4.1 S. 16; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 14; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 14; Wintsch, S. 141.

603 Vgl. zur Formulierung «behinderte Kinder und Jugendliche» ausführlich Giezendanner, N 34 ff.; generell zum Begriff der «Behinderung» im Schweizer Recht sodann Aeschlimann-Ziegler, S. 5 ff.; ferner hinten N 318 ff.

604 Dazu hinten N 295 ff.

605 Vgl. Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 19, wonach die in Art. 62 Abs. 2 BV genannten Merkmale individualrechtlich bedeutsam seien und sinnvollerweise in Art. 19 BV hätten aufgenommen werden müssen.

606 Dazu vorne N 78 und N 100.

607 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 20; s. auch Langenfeld, in: EMRK/GG Konkordanzkommentar, Kap. 23, N 10.

608 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 16; dazu auch vorne N 56, N 109, N 185 und hinten N 395; ferner Reich, Homeschooling, S. 592, wonach das Obligatorium die effektive Gewährleistung des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht absichere.

3. Gebot der religiösen Neutralität (Art. 15 Abs. 4 BV)

Die Bundesverfassung von 1999 enthält keine Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] entsprechende ausdrückliche Garantie der konfessionellen Neutralität der öffentlichen Schulen mehr.[609] Art. 15 Abs. 4 BV unter dem Titel «Glaubens- und Gewissensfreiheit» bestimmt einzig, was sich früher in Art. 49 Abs. 2 aBV [1874] geregelt fand, nämlich, dass niemand gezwungen werden darf, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen, woraus sich ein Verbot obligatorischen Religionsunterrichts ergibt.[610] 197

Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass im modernen, pluralistischen Staat sämtliches staatliches Handeln gegenüber allen religiösen, aber auch weltanschaulichen Überzeugungen[611] neutral zu sein hat, ansonsten sich die wesentlichen Funktionen der verfassungsrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit – «die Sicherstellung der religiösen Toleranz, Freiheit und Integration» – gar nicht umsetzen liessen.[612] Das Postulat der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staats wird deshalb heute von der Lehre und Rechtsprechung «einfach» aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)[613] oder dem Verbot jeglichen Zwangs im Zusammenhang mit der Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 4 BV) abgeleitet und in sämtlichen Bereichen staatlichen Handelns und damit auch im Bereich der öffentlichen Schule als beachtlich ange- 198

609 Anders noch Art. 78 Abs. 5 VE 1996.

610 Vgl. BGE 142 I 49 E 3.5 S. 54 mit Hinweis auf die ältere Rechtsprechung; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 16; Hördegen, Chancengleichheit, S. 236; Pahud de Mortanges/Süess, N 85.

611 Geschützt ist demnach nicht nur das religiöse Bekenntnis, das sich auf das Verhältnis des Menschen zum Göttlichen, zum Transzendenten bezieht, sondern auch die Weltanschauung, die das Verhältnis des Menschen zur Welt ohne Transzendenzbezug darstellt (s. dazu insb. Kley, Glaubens- und Weltanschauungsfragen, S. 71 f.).

612 Statt vieler BGE 148 I 160 E 7.4 S. 173, 142 I 49 E 3.3 S. 53 m.w.H.; Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 14, der sich allerdings in N 6c – unter Verweis auf Reich, Kopftuch, S. 383 f. – kritisch zu einem eigentlichen grundrechtlichen Toleranz*gebot* äussert; Hänni, in: Religionsfreiheit, S. 3; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 6 ff.; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 44; ferner ausführlich Werder, N 548 ff.

613 Hänni, in: Religionsfreiheit, S. 3 f. und S. 16 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 235; Kley, Glaubens- und Weltanschauungsfragen, S. 73; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 44; Schwarzenberger, S. 26; zum Teil wird der Grundsatz auch aus Art. 15 Abs. 1 BV abgeleitet (vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 34).

sehen.[614] So wird das Neutralitätsgebot hier – teilweise in Zusammenschau mit Art. 62 Abs. 2 BV, wonach der Grundschulunterricht allgemein zugänglich zu sein und staatlicher Leitung oder Aufsicht zu unterstehen hat – dahingehend interpretiert, dass der Unterricht an öffentlichen Schulen religiös-weltanschaulich neutral zu gestalten sei.[615]

199 Das Gebot der religiösen Neutralität ist gekennzeichnet durch die in einem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zueinander stehenden Prinzipien der Nichtidentifikation (mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft bzw. Weltanschauung) und der Nichtindifferenz (gegenüber jedem Religiösen oder Weltanschaulichen).[616] Während dem Staat auf der einen Seite jede Parteinahme zugunsten einer Religion oder Weltanschauung verboten ist (Nichtidentifikation), ist er auf der anderen Seite zu einer gleichmässigen Berücksichtigung und damit zu einer Anerkennung des Religiösen oder Weltanschaulichen als Teil des Lebens verpflichtet (Nichtindifferenz).[617]

200 Die religiös neutrale Schule darf insofern den Unterricht nicht zugunsten oder zuungunsten einer Religion ausrichten und weder die Schülerinnen und Schüler noch die Lehrpersonen religiösem Zwang aussetzen.[618] Gleichzeitig hat sie aber mit Blick auf die Integrationsfunktion der Glaubens- und Gewissensfreiheit (wie auch des öffentlichen Unterrichts) die religiöse Entfaltung Ersterer zu garantieren.[619] Es ist daher seitens der öffentlichen Schulen heute keine absolute Neutra-

---

614 Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 10; ders./Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Pahud de Mortanges/Süess, N 67; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3479; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21.

615 So BGE 142 I 49 E 3.5 S. 54 mit Hinweis auf die zu Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] ergangene Rechtsprechung; Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 14; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 15 f.; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 34 ff.; Malinverni et al., Volume II, N 536 ff.; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 49 f.; Werder, N 554; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21; s. zudem vorne N 132 ff. und N 192 ff.

616 Karlen, Religionsfreiheit, S. 115 f.; Werder, N 555; vgl. auch Kälin, S. 41; Sahlfeld, S. 109 ff.

617 Zum Ganzen ausführlich Werder, N 555 ff. m.w.H.; s. auch BGE 142 I 49 E 3.3 ff. S. 53 f.; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 22 ff.; Kley, Glaubens- und Weltanschauungsfragen, S. 85 und S. 100.

618 Vgl. BGE 139 I 280 E 5.5.2 S. 290 m.w.H.; Karlen, Religionsfreiheit, S. 386; Werder, N 559.

619 Werder, N 559; ferner Pahud de Mortanges/Süess, N 67.

lität in dem Sinn verlangt, dass der Unterricht frei von jeglichen religiösen und weltanschaulichen Erwägungen zu sein hat;[620] vielmehr wird die Integration solcher Inhalte in den Unterricht von Lehre und Rechtsprechung als zulässig bzw. sogar als verfassungsrechtlich geboten eingestuft, soweit sie in sachlicher Weise und mit der nötigen Objektivität erfolgt.[621]

4. Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

a) Allgemeines Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV)

Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Gefordert ist keine absolute, sondern «bloss» eine relative Gleichbehandlung. D.h., das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, «wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen».[622] 201

Bei der Gewährleistung des Rechts auf Grundschulunterricht geht es um die Ausrichtung existenzieller staatlicher Leistungen, tragen Ausbildung und Beruf doch massgeblich zur (späteren) Stellung einer Person in der Gesellschaft bei.[623] Hier kommt dem Gleichheitsgebot daher ein besonderer Gehalt zu.[624] Wie vorne aufgezeigt,[625] wurde die Aufnahme des Grundrechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht in den Grundrechtskatalog der nachgeführten 202

---

620 Botschaft VE 1996, S. 156; Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 15; Engi, Religionsunterricht, S. 595 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 31; ferner Sahlfeld, S. 109 ff.

621 Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Engi, Religionsunterricht, S. 598; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 19 und N 21; Karlen, Religionsfreiheit, S. 386; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 47 f.; Werder, N 559.

622 Zum Ganzen BGE 147 I 1 E 5.2 S. 12, 143 V 139 E 6.2.3 S. 145 f., 141 I 153 E 5.1 S. 157 m.w.H.

623 Müller/Schefer, S. 783; Richli, Chancengleichheit, S. 200; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 35; ferner BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 13.

624 Vgl. Wintsch, S. 160; ferner Müller A., S. 91 ff.; Rechsteiner W., S. 706 f.; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 6 ff. und N 35.

625 Dazu vorne N 185.

Bundesverfassung denn auch ganz wesentlich mit dem – erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufgekommenen – sozialpolitischen Leitgrundsatz[626] der Chancengleichheit begründet, das einen programmatischen Teilgehalt des Gleichheitsgebots darstellt.[627]

203 So wird an den freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat die Erwartung gestellt, dass die Verteilung aller Lebenschancen und damit auch der «Bildungschancen» (möglichst) gerecht vonstattengeht (vgl. Art. 2 Abs. 3 BV).[628] Dieser Vorstellung über eine gerechte Gesellschaftsordnung, die Art. 8 BV zugrunde liegt, entspringt die Forderung nach Bildungschancengleichheit.[629] Darunter wird gemeinhin die Verpflichtung des Bildungssystems verstanden, für alle Kinder, ungeachtet ihrer sozialen und kulturellen Herkunft, ihres Geschlechts, Wohnorts etc., die gleichen Chancen «auf Bildung» zu schaffen.[630] Dabei bestehen jedoch ganz unterschiedliche Auffassungen davon, welche «Chancen» den Kindern im Einzelnen offeriert werden sollen.[631]

204 Handelt es sich um die gleichen Resultate am Ende einer Stufe oder der Bildungslaufbahn, spricht man von Ziel- oder Ergebnisgleichheit.[632] Dieses – nur mittels einer Nivellierung der Fähigkeiten aller Schülerinnen und Schüler zu erreichende –

---

626 Vgl. Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 33 m.w.H.; ferner Dupont, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.2, N 66 ff.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 30 f.

627 So schon BGE 119 Ia 178 E 7c S. 191 f.; ferner BGE 147 I 73 E 6.2 S. 82 m.w.H.; Müller J.P., Soziale Grundrechte, S. 226; Hördegen, Chancengleichheit, S. 68 ff.; Richli, Chancengleichheit, S. 201 f.; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 43; Weber-Dürler, Chancengleichheit, S. 205 ff.; Wintsch, S. 160 f.; s. ausserdem Hördegen, Bildungsverfassung, S. 124 f., wonach die Chancengleichheit prägender Grundsatz, Bildungsziel und Grundwert der gesamten Bildungsverfassung sei; in diese Richtung auch Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 14.

628 Vgl. etwa BGE 138 I 162 E 4.6.2 S. 169; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 133 (Votum Schmid), wonach es sich hierbei um ein «urdemokratisches Recht» handle.

629 Hördegen, Sprachenfall, S. 780.

630 Vgl. Stamm, Bildungschancen, S. 19; ferner SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. 34; Duden (online), ‹https://www.duden.de›, Chancengleichheit, «gleiche Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für alle ohne Rücksicht auf Herkunft und soziale Verhältnisse».

631 Vgl. Giesinger, Bildungsgerechtigkeit, S. 363, wonach gerade die Unbestimmtheit der Idee der Chancengleichheit sie in hohem Mass zustimmungsfähig mache; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 17.

632 Stamm, Bildungschancen, S. 19; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 23 ff.

Ziel dürfte in einer pluralistischen sowie wettbewerbsorientierten Gesellschaft wie der unsrigen jedoch nicht nur nicht erwünscht sein, mit Blick auf die begrenzten staatlichen Mittel lässt es sich auch nicht versprechen. Eine entsprechende Garantie würde die Schülerinnen und Schüler zudem von jeder Verantwortung für ihren eigenen Bildungserfolg entbinden.[633]

Handelt es sich um gleiche Ausgangsbedingungen, spricht man von formaler Chancengleichheit oder von Startchancengleichheit.[634] Gemeint ist damit, dass jedes Schulkind, unabhängig von seiner sozialen Herkunft, die gleiche Startchance im Bildungssystem (d.h. den gleichen und freien Zugang zu den verschiedenen Bildungseinrichtungen) haben soll. Diese Bedingung ist in der Schweiz, aber auch in vielen anderen Ländern nicht erfüllt, wahrscheinlich gar nicht erfüllbar.[635] Denn bei einer Gleichverteilung von Ausgangschancen führen andere soziale Unterschiede (etwa in der familiären Förderung) weiterhin zu sozialer Ungleichheit; beim Schuleintritt vorliegende Ungleichheiten bleiben trotz faktisch gleicher Startbedingungen in der Regel einfach bestehen bzw. werden reproduziert.[636] Bildungspolitische Debatten rund um das Thema (Bildungs-)Chancengleichheit beziehen sich daher in der Regel (zumeist implizit) auf verschiedene Bildungsgerechtigkeitskonzeptionen, die das Problem des Ausgleichs «unverschuldeter» Nachteile einzelner Kinder auf unterschiedliche Art und Weise angehen.[637] Häufig findet dabei das Konzept der (distributiven) Verteilungsgerechtigkeit Anwendung. 205

---

633 Vgl. zum Ganzen Giesinger, Bildungsgerechtigkeit, S. 378; Kappus, S. 13; Raidt, S. 210; s. ferner Bloch, S. 215, wonach es das Leistungsprinzip im Bildungswesen verbiete, Unterschiede der Anstrengung zu leugnen, und man Ergebnisgleichheit aus eigener Verantwortung verspielen können müsse.

634 Stamm, Bildungschancen, S. 19, auch zum Folgenden.

635 Vgl. auch Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 204 (Votum Koller), und Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 406 sowie S. 462 (Voten Jutzet und Dettling).

636 Hördegen, Chancengleichheit, S. 23 und S. 35, der von einer «Chancenneutralität» der Anstrengungen zur Öffnung der Grundbildung spricht; s. sodann BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 16 f. und S. 22 ff.; ferner SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. 34 f., wonach Studien für die Schweiz belegten, dass die Leistungsentwicklung in der Primarschulzeit disparat nach sozialer Herkunft der Schulkinder verlaufe und sich geringe soziale Unterschiede von Bildungschancen zu Beginn des Bildungsverlaufs von Bildungsstufe zu Bildungsstufe vergrösserten; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 7.

637 Statt unter dem Begriff Chancengleichheit wird die Diskussion denn auch regelmässig unter dem Begriff Chancengerechtigkeit bzw. «Equity» geführt (vgl. dazu Kappus, S. 9 ff. m.w.H., insb. S. 14 f.).

Als Alternativen werden insbesondere Befähigungs- oder Anerkennungsgerechtigkeitskonzeptionen formuliert.[638]

206 Das Modell der *Verteilungsgerechtigkeit* ist auf die Bestimmung eines Schlüssels für eine faire Verteilung und Umverteilung von Bildungsgütern und -ressourcen ausgerichtet.[639] Nicht Herkunft oder Zugehörigkeit zu einer Gruppe sollen hierbei massgebend sein, sondern Leistung und Talent. Die Kategorie der Verteilungsgerechtigkeit impliziert daher – bezogen auf das Bildungswesen – zunächst einmal, dass Noten, Übergangsempfehlungen und Zeugnisse entsprechend den jeweiligen Leistungen der Schülerinnen und Schüler ausgestellt werden sollen (sog. meritokratisches Prinzip). Die gegenwärtig führenden Konzepte der distributiven Gerechtigkeit weisen zudem eine zweite Kernkomponente von ihr auf, nämlich die Herstellung von Gleichheit der Ausgangsbedingungen des «Kampfes» um gesellschaftliche (Bildungs-)Güter durch die kompensatorische Besserstellung der Benachteiligten durch Herkunft oder sogar durch «natürliche Gaben».[640] Diese in der Bildungspolitik häufig vertretene Konzeption von Gerechtigkeit durch Bildung zielt somit auf den Ausgleich von Ungleichheiten durch die Primärsozialisation bei formeller Gleichbehandlung aller Schulkinder nach ihren Leistungen.[641]

207 Auf der anderen Seite stehen die Vertreterinnen und Vertreter eines – auf die ganzheitliche Förderung des Individuums ausgerichteten – humanistischen Bildungsverständnisses, welche die Meinung vertreten, dass das Bildungssystem allen Kindern die Möglichkeit geben sollte, ihre individuellen Begabungen optimal zu entfalten:[642]

208 Der *Befähigungsgerechtigkeitsansatz* («capability approach») stellt nicht die gerechte Distribution von (gleichen) Ressourcen ins Zentrum, sondern die Frage nach der Teilhabe und Mitsprache eines jeden Individuums an der Gesellschaft im Sinn eines Empowerments auf Basis der individuellen Begabungen und Lebensumstände.[643] Bildungsinstitutionen haben aus dieser Perspektive den Auftrag, Menschen Räume und Möglichkeiten zu eröffnen, damit sie ihre (angeborenen) Potenziale und Ressourcen zu jenen funktionalen Kompetenzen entwickeln können, die kulturübergreifend für ein menschenwürdiges Dasein und eine Teilhabe an

638 Kamm, S. 27.

639 Stojanov, Bildungsgerechtigkeit, S. 212; vgl. auch BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 15.

640 Zum Ganzen Stojanov, Bildungsgerechtigkeit, S. 213 m.w.H.; s. ferner Kamm, S. 28 ff.

641 Stojanov, Rekonstruktionen, S. 28; ferner Giesinger, Bildungsgerechtigkeit, S. 369.

642 Kamm, S. 35.

643 Vgl. Nussbaum Martha, Gerechtigkeit oder das gute Leben, 11. A., Frankfurt a.M. 2020; Sen Amartya, The Standard of Living. The Tanner Lectures on Human Value, Cambridge 1987.

der Gesellschaft notwendig sind.[644] Statt über Gerechtigkeit im Sinn einer (relativen) Verteilung zu sprechen, geht es in diesem non-egalitaristischen Ansatz[645] um die Frage (absoluter) Schwellenwerte. In der allgemeinen sozialphilosophischen Diskussion hat Martha Nussbaum hierfür eine Liste von «basic capabilities» zur Diskussion gestellt (vgl. life, bodily health, bodily integrity, senses etc.), welcher Ansatz in der bildungstheoretischen Diskussion mit der Idee von «Grundbildung» verbunden wurde.[646]

Nach dem *Anerkennungsgerechtigkeitsansatz* wiederum besteht die Hauptproble- 209
matik von Gerechtigkeitstheorien weder in der Bestimmung eines Schlüssels für die faire (Um-)Verteilung von Ressourcen noch in der Herausstellung von bei allen Gesellschaftsmitgliedern zu kultivierenden zentralen Teilhabefähigkeiten, sondern in der Rekonstruktion der Muster von Sozialbeziehungen, welche die Formung und die Entwicklung individueller Kapazitäten wie Autonomie und Subjektivität der Beteiligten ermöglichen.[647] Danach zeichnet sich ein gerechtes Bildungssystem dadurch aus, dass es keine als statisch angenommene Begabung und Kognition zuordnet, sondern variable Kompetenzpotenziale anerkennt.[648] Nach Kamm könnte man deshalb vorsichtig formulieren, dass «Anerkennung» im Sinn des ursprünglichen Inklusionsgedankens einer «Bildung für alle» zu verstehen sei.[649]

aa) Bildungspolitischer Diskurs in der Schweiz

In der Schweiz trat die Frage der Chancengleichheit – wie aufgezeigt – in der 210
zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum ersten Mal im grossen Stil aufs bildungspolitische Tapet. Gemeint war damit zu der Zeit vor allem die (formell) gleiche Möglichkeit des Schulzugangs für alle Schülerinnen und Schüler, unabhängig vom Geschlecht sowie von der wirtschaftlichen und sozialen Stellung, dem Wohnort, der Herkunft oder der Religionszugehörigkeit der Erziehungsberechtigten.[650]

---

644 Zum Ganzen Kamm, S. 33 ff.; s. ferner Giesinger, Bildungsgerechtigkeit, S. 362 ff.; Meyer/Streim, S. 122; Stamm, Bildungschancen, S. 19.

645 Vgl. dazu auch Fischer, S. 1 ff.

646 Bellmann, S. 13 f.

647 Vgl. Stojanov, Bildungsgerechtigkeit, S. 212 und S. 224 mit Hinweisen insb. auf Honneth Axel, Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt a.M. 1992; ferner Kamm, S. 30 ff.

648 Stojanov, Anerkennungsgerechtigkeit, S. 64.

649 Kamm, S. 36.

650 Vgl. BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 53 f.; Ziff. III und IV der Empfehlung der UNESCO gegen Diskriminierung im Bildungswesen vom 14. Dezember 1960.

Es ging in erster Linie um die Aktivierung der in den benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen schlummernden «Begabungsreserven» und die Verwirklichung von deren Chancen.[651]

211 Dies führte in der Folge zwar zu egalitären Grundzügen des Bildungssystems und dessen Ausbau und Öffnung; bestehende soziale Ungleichheiten von Bildungschancen liessen sich dadurch aber nur begrenzt beseitigen.[652] So waren gerade die gleichberechtigten Ansprüche begabter und hochbegabter Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher sozialer Herkunft im Rahmen der Bildungsexpansion eher ins Hintertreffen geraten. Deshalb erstaunt wenig, dass ab Mitte der 1990er-Jahre vermehrt gefordert wurde, die Bemühungen um benachteiligte Schülerinnen und Schüler seien «um den natürlichen Gegenpol zu erweitern» und auch begabte Kinder individuell schulisch zu fördern.[653] Die betreffenden Forderungen gingen einher mit Tendenzen in der Schulentwicklung, die sich verstärkt auf die gesamte (individuelle) Persönlichkeitsentwicklung des Kindes konzentrierten[654] und letztlich darin mündeten, dass mit der Ratifikation der Kinderrechtskonvention und der Revision der Bundesverfassung die Grundsätze des Kindeswohls und der Integration ausdrücklich zu Grundzielen der Bildungsverfassung erhoben wurden (Art. 3 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 erster Teilsatz und Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK, Art. 11 Abs. 1 BV; ferner Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV).[655] Als dann auch noch die Ergebnisse der ersten PISA-Studie der breiten Öffentlichkeit vor Augen führten, welch grossen Einfluss die soziale Herkunft von Kindern in der Schweiz immer noch auf den Schulerfolg und den Bildungsgang hat,[656] wandelte sich die Forderung nach

---

651 Zum Ganzen vorne N 85 ff.

652 Vgl. BFS, soziale Ungleichheit im Bildungswesen, S. 11 und S. 19; Becker, S. 405 ff.

653 Stamm, Begabungsförderung, S. 235 f.; Rüssli, S. 352; ferner SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 16 f.; Stamm, Begabtenförderung und soziale Herkunft, S. 231; s. sodann die Empfehlung des Europarats Nr. 1284 (vgl. dazu hinten N 274).

654 Stamm, Begabungsförderung, S. 236.

655 Dazu sogleich N 247, N 252 ff. und N 267 ff.; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 151 (Votum Frick): «Wir sind uns auch durchaus einig, dass die Chancengleichheit in dem Sinne bestehen muss, dass in unserem Land, das eine offene Gesellschaft ist, allen Gelegenheit gegeben werden muss, sich aufgrund der eigenen Leistungen und Fähigkeiten zu entfalten»; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 406 (Votum Jutzet): «Es ist klar, dass jede und jeder andere, verschiedene Fähigkeiten in die Wiege gelegt bekommt. Es geht um die Möglichkeit, diese Fähigkeiten und Chancen zu entwickeln und zu nutzen.»

656 Dazu hinten N 279 ff.

Chancengleichheit immer mehr zu einer solchen nach einer (effizienten)[657] Nutzung des Potenzials aller Schülerinnen und Schüler, namentlich auch solcher mit besonderen Begabungen aus unterprivilegierten, «bildungsfernen» Schichten.[658]

212 In diesem Sinn hält der Bundesrat in seiner aktuellen Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation fest, das Bildungssystem habe «allen Menschen die Chance zu bieten, gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen ihr volles Potenzial zu entwickeln, und ihnen die Gewähr zu geben, die gleichen Chancen zu haben und in vergleichbaren Umständen auch gleich behandelt zu werden. Es geht nicht darum, dass alle gleiche Ergebnisse erzielen, jedoch sollten keine (Leistungs-) Unterschiede lediglich aufgrund individueller Merkmale wie des Geschlechts, der sozialen und kulturellen Herkunft (soziale Selektivität), des Migrationsstatus, der Sprache sowie einer geistigen oder körperlichen Behinderung bestehen.»[659]

213 Wie im Nachfolgenden aufzuzeigen sein wird, ergibt sich die Forderung nach einem individualisierenden Bildungssystem nicht nur aus den vorstehend bereits genannten Bestimmungen des Völker- und Verfassungsrechts, sondern namentlich auch aus Art. 24 Abs. 2 und Abs. 4 BRK, Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I oder Art. 20 BehiG. Art. 21 Abs. 2 BBG bestimmt sodann explizit, dass die Berufsfachschule die Entfaltung der Persönlichkeit und die Sozialkompetenz der Lernenden zu fördern (lit. a) und dabei die unterschiedlichen Begabungen zu berücksichtigen und mit speziellen Angeboten den Bedürfnissen besonders befähigter Personen und von Personen mit Lernschwierigkeiten Rechnung zu tragen habe (lit. b).[660]

214 Im Anschluss an den PISA-Diskurs fand sodann in allen europäischen Ländern und so auch der Schweiz eine Neuausrichtung des Bildungswesens auf Bildungsstandards statt.[661] Die Auffassung setzte sich durch, dass in einem chancengleichen bzw. gerechten Bildungssystem alle Schülerinnen und Schüler die Möglich-

---

657 Vgl. dazu etwa Botschaft Bildungsförderung II, S. 3721; kritisch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 7 ff.

658 Dazu hinten N 282 ff.; ferner Raidt, S. 178 ff.

659 Botschaft Bildungsförderung II, S. 3735; ferner bereits Botschaft Bildungsförderung I, S. 3129; s. zudem Ziel Nr. 4 der Sustainable Development Goals, zu denen sich die Vereinten Nationen inklusive der Schweiz im Jahr 2015 bekannte (vgl. Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. 1 ff.); Regierungsrat des Kantons Zürich, Antrag an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 134/2018 betreffend Chancengerechtigkeit durch Arbeit an der Lernlaufbahn – ChagAll for all vom 18. Mai 2022, Ziff. I.

660 In diese Richtung auch: § 10 Abs. 2 SchulG AG, Art. 3 Abs. 1 SchG FR, Art. 2 Abs. 6 SchulG GR, Art. 3 Abs. 2 VSG NW, Art. 55 Abs. 2 BiG OW und Art. 3 Abs. 2 VSG SG.

661 Vgl. dazu hinten N 286 ff. und N 317; Kamm, S. 36 f.; ferner zum Spannungsfeld zwischen Inklusion, Kompetenzorientierung und standardisierter Leistungsüberprüfung Wagner-Willi/Zahnd, S. 283 ff., auch zum Folgenden.

keit haben müssen, unabhängig von ihren persönlichen oder sozioökonomischen Lebensumständen mindestens gewisse grundlegende Kompetenzen und Fähigkeiten zu erwerben, die die Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben und aktive gesellschaftliche Teilhabe sowie lebenslanges Lernen bilden (vgl. Art. 3 Abs. 1 f. HarmoS-Konkordat; Art. 3 BBG).[662] Gleichzeitig vollzog sich in den letzten Jahren eine Entwicklung der Förderung und Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen in Richtung schulischer Integration bzw. Inklusion (vgl. Art. 24 BRK; Art. 20 Abs. 2 BehiG; Art. 1 lit. b SPK).[663] Eine selektive Schule, wie sie in der Schweiz besteht und wohl auch noch in naher Zukunft bestehen wird, kann freilich niemals wirklich integrativ bzw. inklusiv werden.[664] Mit Art. 61a BV wurde aber immerhin im Jahr 2006 das (Bildungs-)Ziel der Optimierung der schulischen Selektion durch Gewährung von Durchlässigkeit neu in die Verfassung aufgenommen. Auch haben sich in den letzten Jahren bereits einige Kantone bzw. Gemeinden für die Etablierung neuer (kooperativer oder integrierter) Sekundarschulmodelle entschieden, bei denen die Schülerinnen und Schüler im Rahmen des Übertrittsverfahrens nicht mehr fixen Leistungsgruppen zugeteilt werden.[665]

215 Die Einführung des neuen Lehrplans 21 in der Schweiz entspricht der Ausrichtung des Bildungswesens auf Bildungsstandards. Der Lehrplan 21 greift zudem das Ziel des integrativen Unterrichts auf. Beispielsweise sind die Lehrpersonen dazu aufgerufen, eine individuelle, die Lernausgangslagen der Schülerinnen und Schüler berücksichtigende Lernunterstützung zu bieten.[666] Gemäss dem Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz gehört diese Art der Förderung individueller Potenziale durch differenzierenden Unterricht heute zum grundlegenden Bildungsauftrag der Regelschule im Umgang mit Heterogenität. Nur eine Schule, die für

662 Die betreffende Dimension der Bildungschancengleichheit bzw. -gerechtigkeit beschreibt die OECD mit dem Oberbegriff «Inklusion». Damit vertritt sie einen «engen» Inklusionsbegriff, der sich deutlich von jenem der UNESCO unterscheidet (vgl. Kappus, S. 12 und Fn. 12); s. zum Ganzen auch SKBF, Bildungsbericht 2014, S. 19 mit Hinweisen.

663 Vgl. dazu hinten N 244 ff., N 290 ff. und N 318 ff.; ferner Luder, S. 6 m.w.H.

664 Vgl. den Artikel zum Thema «Eine Schule für alle», Zeitschrift vpod/bildungspolitik 160/2009, S. 4; ferner Botschaft Bildungsförderung II, S. 3735 f.

665 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 406 ff.

666 Zum Ganzen ‹https://www.fhnw.ch/plattformen/inklusion ⇒ Inklusive Bildung ⇒ Inklusion & Bildungsstandards› (zuletzt besucht am 22. Januar 2023).

> beide Enden des Begabungspotenzialspektrums ein überzeugendes Angebot habe, sei eine chancengerechte Schule.[667]

Im aktuellen bildungspolitischen Diskurs dominiert demnach eine an Verteilungsgerechtigkeit orientierte Bildungsgerechtigkeitskonzeption.[668] In der Begründung von Reformbemühungen integrativer und inklusiver Beschulung zeigen sich daneben aber auch Diskurse eines Anerkennungsgerechtigkeitsansatzes.[669] In der Forderung, dass möglichst alle Schülerinnen und Schüler bestimmte Basiskompetenzen bzw. Mindestansprüche des Lehrplans erreichen sollen, wiederum spiegelt sich ein Verständnis von Bildungschancengleichheit bzw. -gerechtigkeit im Sinn der Befähigungsgerechtigkeit wider.[670] 216

bb) Rechtswissenschaftlicher Diskurs in der Schweiz

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs scheint heute (ebenfalls) weitgehend Konsens darüber zu bestehen, dass der Staat zwar nicht damit beauftragt werden kann, eine umfassende Kompensation der faktisch sehr unterschiedlichen Startchancen der Schülerinnen und Schüler herzustellen,[671] es aber mit Blick auf das Ziel der Herstellung von Bildungschancengleichheit auch nicht ausreicht, allen Menschen den freien und gleichen Zugang zu den Bildungseinrichtungen zu ermöglichen.[672] 217

Oftmals wird dem Begriff der Bildungschancengleichheit deshalb eine Doppelbedeutung beigemessen: Danach soll jene zum einen auf die Beseitigung faktischer Ungleichheiten abzielen und allen Kindern, gerade auch sozial benachteiligten, die *gleichen Chancen auf Zugang* zu Schule und Ausbildung gewähren. Zum anderen 218

---

667 Zum Ganzen LCH, Förderung von Begabungspotenzialen, S. 1 ff.; ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 53.

668 Vgl. auch SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. 35.

669 Vgl. Kamm, S. 37.

670 Bellmann, S. 16.

671 Hördegen, Sprachenfall, S. 781 m.w.H., auch zum Folgenden; ferner Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 33, wonach eine nachträgliche Kompensation sehr unterschiedlicher Startchancen als Staatsaufgabe vielfach verneint werde, es dazu jedoch klare, notwendige Ausnahmen gebe, denn der Staat dürfe weder ungleiche Chancen schaffen noch bestehende verschärfen.

672 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 127 f., und ders., Chancengleichheit, S. 34 f. sowie S. 159 f., der zur Begründung seiner Haltung insb. darauf hinweist, dass – was auch das Bundesgericht anerkenne (vgl. BGE 131 II 361 E 5.3 S. 374 ff.) – jedenfalls Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV nicht lediglich zur Gleichheit der Startbedingungen anleite; so auch Werder, N 367; Wintsch, S. 162.

wird Bildungschancengleichheit dahingehend verstanden, dass Schul- und Ausbildungsressourcen entsprechend der Begabung zur Verfügung gestellt werden sollen, was zu einer Forderung nach einem *begabungsgerechten Schul- und Ausbildungssystem* führt.[673] Sollte mit letzterem Aspekt der Chancengleichheit gemeint sein, dass die Bildungsressourcen innerhalb der Schülerschaft entsprechend deren feststehenden (angeborenen) Begabungen im Gegensatz zu Herkunft oder Leistung zu verteilen sind – im Sinn des im soziologischen Diskurs von Stojanov als Unterkategorie der Verteilungsgerechtigkeit verstandenen Ansatzes der Begabungsgerechtigkeit –, wäre dies abzulehnen.[674] So wird heute in der Erziehungswissenschaft von einem dynamischen, multidimensionalen Begabungsbegriff ausgegangen und wäre es insofern verfehlt, Begabung mit angeborenen Anlagen gleichzusetzen und als etwas Statisches und insofern Nicht-Wandelbares aufzufassen.[675] Erst eine dynamische Definition von Begabung bietet denn auch die Chance, für die Grundannahmen des Inklusionsdiskurses anschlussfähig zu sein, da unter anderem der pädagogische Einfluss zur Transformation von Potenzial in Performanz betont und somit eine individuelle Förderung theoretisch begründet werden kann.[676] Richtigerweise ist daher – was auch die Betrachtung von Art. 41 Abs. 1 lit. f BV nahelegt – davon auszugehen, dass in einem begabungsgerechten Schul- und Ausbildungssystem grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler unabhängig von den verschiedenen Heterogenitätsdimensionen entsprechend ihren Begabungen individuell gefördert und gefordert werden müssen, wobei Begabungen dynamisch aufzufassen sind. So verstanden, lässt sich die Begabungsgerechtigkeit eher dem Konzept der Anerkennungsgerechtigkeit zuordnen.

219 In die gleiche Richtung gehen wohl diejenigen Lehrmeinungen, die drei Bedeutungsschichten der Bildungschancengleichheit unterscheiden, nämlich die *Start-, die Weg- und die Ergebnischancengleichheit*, und für die Erzielung zumindest einer Wegchancengleichheit in dem Sinn argumentieren, als alle bei den Schülerinnen und Schülern individuell vorhandenen Chancendefizite durch differenzierte För-

673 Richli, Chancengleichheit, S. 199; ferner Bucher, S. 170; Früh, S. 140; Gebert, S. 181 f.; Weber-Dürler, Chancengleichheit, S. 217 ff.; s. ausserdem bereits Saladin, Grundrechte, S. 461 mit der Forderung nach einem verfassungsmässigen Recht auf persönlichkeitsadäquate Bildung.

674 Vgl. dazu Lagies/Kiso, S. 11 ff., auch zum Folgenden.

675 Dazu hinten N 787 ff.; vgl. auch Meyer/Streim, S. 113 ff.; korrekt müsste es daher heissen, «jemand wird begabt» und nicht «jemand ist begabt» bzw. «jemand verfügt über ein Potenzial» und nicht «jemand verfügt über eine Begabung».

676 Fränkel/Kiso, S. 15.

derung auszugleichen seien.[677] Nach Hördegen, auf den die betreffende Lehrmeinung zurückgeht, liegt dem Konzept der Wegchancengleichheit nämlich ebenfalls die Annahme eines ununterbrochenen Entwicklungsprozesses der Schulkinder zugrunde.[678]

Hördegen geht noch etwas weiter und plädiert – in Richtung Befähigungsgerechtigkeit – dafür, dass das Ziel des Unterrichts in Bezug auf elementare Fähigkeiten wie das Lesen und Schreiben in der Unterrichtssprache die (bestmögliche) Herstellung gleicher Resultate im Sinn einer Ergebnisgleichheit sein müsse.[679] Dem ist im Ansatz beizupflichten. Zwar ist nochmals zu betonen, dass sich ein bestimmter Bildungserfolg nicht versprechen lässt; im Bereich der grundlegenden Bildung erscheint es aber angebracht, dass der Staat bei der Schulung eines jeden Kindes zumindest anstrebt, ihm ein nach allgemeiner Auffassung für seine chancengleiche Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit und der gesellschaftlichen (inkl. beruflichen) Integration unverzichtbares basales Bildungsniveau zu vermitteln.[680] Dieses Ziel vor Augen, sind die Schülerinnen und Schüler in geeigneter Form zu unterstützen. Damit ist klar, dass dieses Postulat primär auf die Förderung (schulisch) Benachteiligter ausgerichtet ist. 220

Das Bundesgericht führt seit Jahren in konstanter Praxis aus, dass der von Art. 19 BV verliehene individuelle subjektive Anspruch auf eine grundlegende Ausbildung der Verwirklichung der Chancengleichheit diene, «indem in der Schweiz alle Menschen ein Mindestmass an Bildung erhalten, das nicht nur für ihre Entfaltung, 221

677 Werder, N 367; Wintsch, S. 162; ferner Hördegen, Bildungsverfassung, S. 127 f.; ders., Chancengleichheit, S. 23 ff.

678 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 402.

679 Hördegen, Sprachenfall, S. 781; ders., Bildungsverfassung, S. 126 ff.; ders., Chancengleichheit, S. 24 f.; so lässt sich auch die Aussage bei Früh, S. 140, interpretieren, wonach alle Jugendlichen am Ende ihrer Schulzeit gleichwertige Ausgangschancen und Erfolgsaussichten für eine Aus- oder Weiterbildung sowie für ihre Lebensgestaltungsmöglichkeiten haben sollten; a.M. Richli, Chancengleichheit, S. 199, wonach die Zielchancengleichheit keine rechtlich sinnvolle Vorgabe sein könne.

680 So auch der Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 1 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 57; s. ferner Belser/Waldmann, Kap. 9, N 25; Breitenmoser, S. 55 ff.; Copur/Naguib, N 227; Hördegen, Chancengleichheit, S. 37 und S. 108; Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 6; Müller/Schefer, S. 783; allgemein sodann Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 138, wonach Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit nicht selten fliessend ineinander übergingen.

sondern auch die Wahrnehmung der Grundrechte unabdingbar ist»,[681] oder negativ, dass «[d]er Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht […] verletzt [werde], wenn die Ausbildung des Kindes – sei es durch den Staat, sei es durch die Eltern – in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, bzw. wenn das Kind Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten».[682] Losgelöst von einer gewissen Zielvorstellung lässt sich denn auch gar nicht beurteilen, wann etwas «ausreichend» ist.

222 Auf den ersten Blick mag der Eindruck aufkommen, die einzelnen Postulate – so insbesondere die beiden letztgenannten – seien widersprüchlich und schlössen sich sogar gegenseitig aus. Indessen zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass sie sich zumindest teilweise überschneiden.[683] So profitieren bei einer Sicherung der Zugangschancengleichheit alle Schülerinnen und Schüler, namentlich auch begabte Kinder aus sozial benachteiligten Kreisen von einer begabungsgerechten Schule. Die Forderung nach einer gewissen Zielorientierung ermöglicht es sodann, die Bereitstellung besonderer Ressourcen für alle Benachteiligten zu rechtfertigen, d.h. sowohl für die biologisch als auch für die sozial benachteiligten Kinder, gibt aber gleichzeitig auch eine Grenze für deren Bevorzugung an: Alle Kinder sollen, wenn und soweit möglich, auf das vorgegebene Bildungsniveau gebracht werden. Die Bedürfnisse der schulisch Benachteiligten sind aber nicht in jedem Fall höher zu gewichten als die Bedürfnisse der Normal- und Hochbegabten. In diesem Sinn

---

681 BGE 129 I 35 E 7.2 S. 38, 129 I 12 E 4.1 S. 16; bestätigt in den Urteilen des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.3, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.1 und 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.2; ferner BGE 135 I 79 E 7.1 S. 87; Urteile des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.4 sowie 2C_1079/2012 vom 11. April 2013 E 3.3, wonach das Obligatorium des Schulbesuchs der Wahrung der Chancengleichheit aller Kinder diene; s. sodann bereits BGE 119 Ia 178 E 7c S. 191 f., wonach das Obligatorium des Primarschulbesuchs eine genügende Grundausbildung für alle Kinder sichern solle.

682 BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24, 144 I 1 E 2.2 S. 4, 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 35 E 7.3 S. 39; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1, 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.1, 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.3, 2C_593/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1, 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.4.

683 Vgl. bezüglich der Forderungen nach Zugangschancengleichheit und nach einem begabungsgerechten Unterricht Richli, Chancengleichheit, S. 199, auch zum Folgenden; s. zur Problematik auch Schneider/Stumpf/Preckel, S. 10, wonach Bildungsforscher die Auffassung verträten, dass der Erfolg des Bemühens um Chancengerechtigkeit eben gerade davon abhänge, ob die Konzeption eines Sockelniveaus an «Bildung für alle» in Kombination mit individuell passender Förderung verwirklicht werden könne.

müssen nicht alle Investitionen den schwächsten Schülerinnen und Schülern zugutekommen – selbst wenn dies (wiederholt) nicht für einen Ausgleich der Bildungsungleichheiten ausreicht –, während die anderen Schülerinnen und Schüler auf die Vorteile eines begabungsgerechten Unterrichts zu verzichten haben. Im Hinblick auf einen bildungsgerechten Umgang mit Vielfalt in der Schule müssen vielmehr die Bedürfnisse aller Gruppen gegeneinander ausbalanciert werden.[684] Es bedarf kombinierter Ansätze, die sowohl auf die Ermöglichung von grundlegender Partizipation und das Erreichen von grundlegenden Lernzielen für alle Lernenden abzielen als auch die intra- und interindividuellen Unterschiede, Lernausgangslagen und Ungleichheiten jeder bzw. jedes Einzelnen bzw. bestimmter Gruppen berücksichtigen.[685]

In diese Richtung scheint auch die nachfolgende Aussage des deutschen Bundesverfassungsgerichts zu gehen: «Daher ist es auch Aufgabe des Staates, die verschiedenen Bildungsfaktoren wie die Erschließung und Förderung individueller Begabungen, die Vermittlung von Allgemeinbildung und von sozialen Kompetenzen bei der Festlegung schulischer Strukturen aufeinander abzustimmen. Er kann diese Aufgabe nur durch eine ‹verhältnismäßige Berücksichtigung der Einzelinteressen› erfüllen.»[686] 223

cc) Folgen für Konkretisierung von Art. 19 BV

Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit lassen sich zwar keine unmittelbaren Leistungsansprüche des Einzelnen ableiten; er ist jedoch namentlich – als verbindliche Richtlinie – bei der Auslegung und Konkretisierung anderer Bestimmungen (etwa offener Verfassungsnormen) zu beachten.[687] 224

---

684 Vgl. zum Ganzen Giesinger, Bildungsgerechtigkeit, S. 377 f.; ferner Sauerwein/Vieluf, S. 101 ff.; Stojanov, Freiheitseinschränkung, *S.* 522 f., der u.a. dem «antiegalitären Schwellenkonzept» Giesingers ein Prinzip «der egalitären Autonomiestiftung» entgegensetzt.

685 Herbig, in: Begabungsförderung, S. 86 f.; Kunze/Reintjes/Ossowski, S. 220; ferner SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 7 ff.

686 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 1 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 55 mit Hinweis auf den Beschluss 1 BvR 230/70 und 1 BvR 95/71 vom 6. Dezember 1972 N 100, wo bereits erwogen wurde, dass die Schule für alle Schüler verantwortlich sei und sie diese Verantwortung nur durch eine verhältnismässige Berücksichtigung aller Einzelinteressen erfüllen könne.

687 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 33 und S. 81 f.; Richli, Chancengleichheit, S. 201 f.; ferner Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 13, wonach sich das Gebot der Chancengleichheit primär an den Gesetzgeber richte.

225 Für die Konkretisierung des Grundrechts auf Grundschulunterricht in Art. 19 BV ergibt sich dabei aus dem Grundsatz der Chancengleichheit zunächst, dass – was schon Art. 62 Abs. 2 BV bestimmt – jener allen Kindern unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Herkunft oder ihrer Abstammung offenzustehen hat. Ihnen allen ist sodann im Prinzip diejenige gleiche (qualitativ und quantitativ ausreichende) Grundbildung zu vermitteln, die zur Verwirklichung der mit Art. 19 BV verfolgten Bildungsziele erforderlich ist.[688] Wie aufgezeigt, genügt es aber in diesem Zusammenhang oftmals nicht, jeder lernenden Person den gleichen (freien) Zugang zur Bildung zu gewähren und ihr ein standardisiertes Unterrichtsangebot zu unterbreiten, damit sie dereinst – was Art. 19 BV im Kern bezweckt – möglichst (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 BV) gleichberechtigt am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben teilhaben kann. Einige Kinder können dieses Ziel nur mit angemessener Förderung erreichen. Für andere ist es trotz Förderung unerreichbar. Wieder andere Kinder sind zu Mehrleistungen fähig.[689] Soll das Ziel der Chancengleichheit im Bereich der Grundbildung ernst genommen werden,[690] ist daher zu verlangen, dass im Rahmen des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV auch auf die individuellen, vom üblicherweise erforderlichen Bildungsangebot abweichenden Fähigkeiten und Bedürfnisse einzelner Schülerinnen und Schüler eingegangen wird.[691] Es hat mit anderen Worten eine angemessene Differenzierung zu erfolgen.[692]

226 Dieser Aspekt findet sich in der bundesgerichtlichen Formulierung aufgegriffen, wonach der Anspruch auf ausreichenden Unterricht nach Art. 19 BV einen Unterricht umfasse, «der für den Einzelnen angemessen und geeignet sein muss und genügt, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten».[693] In verschiedenen Urteilen des Bundesgerichts

---

688 Vgl. etwa BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 130 I 352 E 3.2 S. 354; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3.

689 Dazu ausführlich hinten N 228 ff. und N 787 ff.

690 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 35.

691 Vgl. auch Richli, Chancengleichheit, S. 204; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 192; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 37; Bucher, S. 170; Dubey, N 4703; Früh, S. 104 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 18; Hördegen, Chancengleichheit, S. 108 f.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 49 ff.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 18; Müller/Schefer, S. 790; Rohr, S. 108 f. m.w.H.

692 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 51; ferner Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 23; vgl. zur Gleichzeitigkeit von Individualisierung und Standardisierung auch Götz/Müller, S. 11 ff.

693 Statt vieler BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 138 I 162 E 3.1 S. 164 m.w.H.

taucht zudem die Erwägung auf, dass sich «aus Art. 19 BV ein Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende unentgeltliche Grundschulbildung» ergebe.[694]

Das bedeutet nicht, dass von Verfassung wegen ein unbedingter Anspruch auf einen individualisierten Unterricht bestünde, kann der verfassungsrechtlich garantierte unentgeltliche Grundschulunterricht doch schon mit Blick auf die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit des Staats «nie jedem einzelnen Kind in idealer Weise gerecht» werden.[695] Bei Kindern, deren Bildungsbedürfnisse derart von der Norm abweichen, dass der – sich daran orientierende – Regelunterricht während der Regelschulzeit für sie nicht (mehr) als «ausreichend» eingestuft werden kann, erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit aber einen erhöhten bzw. angepassten Aufwand.[696] In solchen Fällen liegt mithin ein sachlicher Grund für eine Ungleich- bzw. Sonderbehandlung vor. Die Betroffenen können deshalb nach der hier vertretenen Auffassung direkt aus Art. 19 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BV) einen Anspruch auf eine angemessene Förderung oder Unterstützung ableiten, wobei auch das individualisierte Schul(ergänzungs)angebot gewisse Gruppen zusammenfassen kann.[697] Integrative Förderangebote verdienen sodann unter Aspekten der Bildungschancengleichheit und der sie konkretisierenden Bildungsziele den Vorzug.[698] 227

dd) Sonderfall Begabungs- bzw. Begabtenförderung

Dem Grundsatz nach unbestritten ist heute, dass nicht nur besonders benachteiligte Kinder einen Anspruch auf einen ihren Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten angepassten Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV haben, sondern auch besonders begabte Kinder, die zu Mehrleistungen über das ange- 228

694 Vgl. etwa BGE 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 35 E 7.3 S. 38 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_703/2016 vom 29. August 2016 E 2.1, 2C_187/2007 vom 16. August 2007 E 2.3.1, 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.2 und 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 4.2.

695 Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12 mit Hinweis auf BGE 138 I 162 E 4.6.2 S. 169; s. ferner BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 141 I 9 E 3.3 S. 13 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4; Hördegen, Chancengleichheit, S. 109 f. und S. 412; s. auch hinten N 438 ff.

696 Vgl. Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12; s. ferner BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10, 133 I 156 E 3.3 S. 159 (je m.w.H.); Gebert, S. 182; Hotz/Kuhn, N 26.

697 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 43.

698 Hördegen, Chancengleichheit, S. 421.

strebte allgemeine Bildungsniveau hinaus fähig sind.[699] Die Forderung nach einer individualisierten Förderung (auch) solcher Kinder wird zumeist ebenfalls aus der Rechts- bzw. der Chancengleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) abgeleitet.[700] Auch das Bundesgericht hat die Begabtenförderung grundsätzlich als Problem der Rechtsgleichheit anerkannt.[701] Im Vergleich mit «Schwachbegabten» möchte es besonders begabten Kindern jedoch eine «etwas langsamere Gangart» zumuten und ihnen weniger Ressourcen zusprechen, was sich nach Hördegen – der darin mit dem Bundesgericht einiggeht – damit begründen lässt, dass die Herstellung von Chancengleichheit eben gerade die Ungleichheiten, die durch unterschiedliche Begabungen entstehen, in einem gewissen Mass zugunsten der weniger Begabten und Benachteiligten ausgleichen wolle.[702]

229 Hier zeigt sich der vorstehend bereits angetönte Konflikt zwischen der Forderung nach der Gewährleistung eines Mindestmasses an Bildung für alle Menschen in der Schweiz und der Forderung nach einem begabungsgerechten Bildungssys-

699 S. dazu etwa Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 51.

700 Richli, Chancengleichheit, S. 199 f. und S. 204, nach dem der Grundsatz der Chancengleichheit nach einem begabungsgerechten Schul- und Ausbildungssystem verlange; diese Lehrmeinung übernehmen Bucher, S. 173, sowie Früh, S. 92, S. 104 und S. 140; in die gleiche Richtung geht die Argumentation bei Dubey, N 4704; Plotke, Grundschulunterricht, S. 563, und Rüssli, S. 355 und S. 362, argumentieren dagegen, dass der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV verletzt werde, wenn Behinderte aufgrund ihrer speziellen persönlichen Situation und Fähigkeiten (zu Recht) besonders gefördert würden, Begabte aber aufgrund deren speziellen Lage nicht; diese Lehrmeinung übernehmen Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 43, und Müller/Schefer, S. 791; nach Hördegen, Chancengleichheit, S. 108 und S. 415 ff., wiederum lässt sich die Forderung «vor allem» auf das in der Rechtsgleichheit enthaltene Differenzierungsgebot abstützen; ohne nähere Begründung einen Förderanspruch bejahen sodann Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 47, Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 18, Malinverni et al., Volume II, N 1723, Rohr, S. 108, und Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 17; Reusser/Lüscher, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 11 N 23, und (einschränkend) Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 15, leiten schliesslich einen Förderanspruch Begabter aus dem Kindeswohl ab.

701 Urteil des Bundesgerichts 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 6.6, auch zum Folgenden; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 412.

702 Hördegen, Chancengleichheit, S. 412; s. auch den Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 230/70 und 1 BvR 95/71 vom 6. Dezember 1972 N 100, wo erwogen wurde, dass die öffentliche Schule für alle Schüler verantwortlich sei, weshalb insb. das hochbegabte Kind in Kauf nehmen müsse, dass die Leistungsdifferenzierung im Unterricht seine besondere Begabung nur in begrenztem Umfang berücksichtigen könne.

tem: Ist es gerecht, besonders befähigte Kinder über das ins Visier zu nehmende, möglichst von allen Kindern zu erreichende Mindestmass hinaus zu fördern, obschon der Wert von Bildung – unstreitig – in hohem Mass positional bestimmt ist – sprich, ein Mehr an Bildung Vorteile im Wettbewerb um attraktive Positionen bringt? Ist es gerecht, finanzielle Ressourcen für besonders begabte Kinder einzusetzen und so die Ungleichheiten noch zu verstärken, obschon der Anspruch der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler auf eine angemessene Förderung weiterhin zu wenig eingelöst bleibt?[703] Besonders akzentuiert erscheint die Problematik, wenn man sich gleichzeitig vor Augen führt, dass sich unter den als hochbegabt identifizierten Kindern und Jugendlichen überdurchschnittlich viele aus «privilegierten Schichten» finden. Ein Umstand, der zumeist mit familiären «Prozessmerkmalen» erklärt wird, also mit der sozialen und kulturellen Praxis der Familien, aber auch damit, dass Begabungskonzepte und entsprechend die Anforderungsprofile von Förderprogrammen und Institutionen tendenziell auf die Kultur der gebildeten Mittelschicht zugeschnitten sind und die Eignung sozial benachteiligter Kinder aus diesem Grund sowie aufgrund von Vorurteilen der verantwortlichen (Lehr-)Personen häufig nicht erkannt wird.[704] In der philosophischen Debatte vertreten deshalb etwa Meyer/Streim die Auffassung, dass Forderungen nach Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit keine überzeugenden Argumente zugunsten der (Hoch-)Begabtenförderung lieferten.[705]

Klar erscheint diesbezüglich, dass das Ideal der Bildungschancengleichheit ver- 230
letzt würde, wenn für die besonders begabten bzw. hochbegabten Schülerinnen und Schüler deutlich mehr Ressourcen aufgewendet würden als für andere Schülergruppen.[706] Entgegen der Auffassung von Meyer/Streim lassen sich jedoch verschiedene sachliche Gründe für die Förderung besonders begabter Kinder und

---

703 Vgl. zum Ganzen auch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 7 ff.; ferner Stamm/Viehhauser, S. 415 ff., auch zum Folgenden.

704 Dazu Giesinger, Begabtenförderung, S. 276 ff. m.w.H.; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 420; Meyer/Streim, S. 124: «Wer die Hochbegabtenförderung für ein Gebot der Gerechtigkeit hält, müsste sich demnach mit der folgenden Behauptung anfreunden können: Wem viel gegeben wurde […], der sollte auch von schulischer Seite viel bekommen […].»

705 Meyer/Streim, S. 116 ff.

706 Vgl. Giesinger, Begabtenförderung, S. 275; SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 9; ferner Herbig, in: Begabungsförderung, S. 86 mit Hinweis, wonach es umgekehrt auch nicht gerecht sein könne, dass leistungsstarke oder potenziell leistungsfähige Lernende aus Ressourcengründen keine oder kaum eine angemessene Förderung erhalten; in diese Richtung schon Richli, Chancengleichheit, S. 199 und S. 206.

einen entsprechenden Mitteleinsatz anführen, darunter auch solche, welche sich aus der Forderung nach der Herstellung von Bildungschancengleichheit bzw. Bildungsgerechtigkeit ergeben.

231 Hier ist vor allem auf den folgenden Aspekt hinzuweisen: In modernen Demokratien ist kein Bildungssystem denkbar, das sich nicht – zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt – in unterschiedliche Richtungen verzweigt (vgl. Entscheid Berufsbildung / akademische Ausbildung). Dies gilt in besonderem Mass für das selektive Schweizer Bildungssystem (vgl. Selektion auf der Sekundarstufe I). Gleichzeitig ist es – wie bereits wiederholt bemerkt – nicht möglich, alle Kinder zu diesem Zeitpunkt hin auf ein identisches (ausreichendes) Bildungsniveau zu bringen bzw. die unterschiedlichen Aussichten auf Bildungserfolg einander bis dahin derart anzugleichen. Auch ohne eine begabungsgerechte Ausgestaltung des Bildungssystems und die Förderung besonders begabter Kinder wird es daher immer Schülerinnen und Schüler geben, die am Ende einer Bildungsstufe über Vorteile im Wettbewerb um attraktive Positionen verfügen. Kommt hinzu, dass private Aufwendungen für Bildung – und damit privat finanzierte Bildungsinstitutionen – in der Schweiz nicht verboten sind, sodass wohlhabende Eltern den individuellen Anspruch ihres Kindes auf einen angemessenen Unterricht so oder anders erfüllen können. Das Problem besteht darin, dass sich selbst eine mittelständische Familie ähnliche finanzielle Aufwendungen möglicherweise nicht leisten kann. Wenn man den Staat verpflichtet, allen Schülerinnen und Schülern das Erreichen eines minimalen Bildungsniveaus zu ermöglichen, ihn aber von weiteren Verpflichtungen befreit, eröffnet sich daher vor allem wohlhabenden Eltern die Gelegenheit, ihren Kindern zusätzliche Förderung zukommen zu lassen, die ihnen einen kompetitiven Vorteil bringt. Um dennoch Fairness im Bildungssystem zu gewährleisten, muss deshalb sichergestellt werden, dass der unentgeltliche Grundschulunterricht auf der Höhe des Privatunterrichts bleibt.[707] Aus konsequentialistischer Sicht lassen sich Fördermassnahmen für Begabte ferner mit dem davon zu erwartenden sozialen Nutzen, sprich dem Nutzen für die Gesamtgesellschaft rechtfertigen.[708]

---

[707] Zum Ganzen Giesinger, Begabtenförderung. S. 286 ff.; ders., Wettbewerb, S. 561; ferner SKBF, Trendbericht Nr. 2, S. 11 f., auch zum Folgenden.

[708] SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 7; Expertengruppe Bildung KAS, S. 3 und S. 13; Richli, Chancengleichheit, S. 210, wonach neben pädagogischen und psychologischen Gründen auch ökonomische Argumente für die Förderung Hochbegabter sprächen; ferner Giesinger, Begabtenförderung, S. 286 f., wonach sich die Gesellschaft von Hochbegabten nicht nur wissenschaftlichen oder künstlerischen Fortschritt erhoffe, sondern auch erwarte, dass einige von ihnen dem Kollektiv in wirtschaftlichen oder politischen Führungspositionen dienen. Hierfür müssten die bestehenden Strukturen ihnen

Unbestritten ist zudem, dass – wie selbst Meyer/Streim einräumen[709] – zumindest die sog. Underachiever, d.h. diejenigen Kinder, die nicht nur unter ihren potenziellen Fähigkeiten bleiben, sondern durch die Vernachlässigung ihrer Charakteristika zu bestimmten Verhaltensstörungen neigen, auch einen moralischen Anspruch auf einen Unterricht haben, der ihnen Lernfortschritte und schulisches Wohlergehen ermöglicht.[710]

> Dagegen, dass die Forderung nach (Hoch-)Begabtenförderung generell mit dem angestrebten Wohlergehen der betroffenen Kinder begründet wird bzw. damit, dass intellektuelle Herausforderungen subjektiv sehr bereichernd sein könnten und den Hochbegabten insofern nicht vorenthalten werden sollten, wenden Meyer/Streim indessen zu Recht ein, dass es auch andere sehr gewichtige Voraussetzungen für ein gutes und glückliches Leben gebe. Dazu gehörten etwa die gesellschaftliche Teilhabe und Anerkennung durch andere. In diesen Hinsichten aber dürften die Hochbegabten nach der Auffassung von Meyer/Streim auch ohne Förderung vergleichsweise gut dastehen.[711] 232

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Bildungsungleichheiten oberhalb des in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar angenommenen Bildungsniveaus durchaus legitim sein können und auch ein besonders begabtes Kind in Anwendung von Art. 19 (i.V.m. Art. 8 Abs. 1) BV einen Anspruch auf besondere Förderung haben kann. Zur Beantwortung der Frage, wann dies der Fall ist bzw. wie die Bedürfnisse der einzelnen Mitglieder einer pluralistischen Schülerschaft möglichst gerecht miteinander in Einklang gebracht werden und gleichzeitig die öffentlichen Effekte von Bildung Berücksichtigung finden können, soll hier auf den von Giesinger entwickelten kombinierten Bildungsgerechtigkeitsansatz zurückgegriffen werden. 233

Danach ist das «Prinzip der Grundbildung» zunächst durch eine schwache Version des meritokratischen Prinzips zu ergänzen. Gemäss diesem Prinzip sollten positional attraktive Bildungsgänge all jenen offenstehen, die über die entsprechende Leistungsfähigkeit und bereitschaft verfügen, was nicht nur den Abbau finanziel- 234

---

den Aufstieg in diese Positionen allerdings überhaupt erlauben; kritisch auch Meyer/Streim, S. 116 ff.

709 Meyer/Streim, S. 118 ff. und S. 125 ff.

710 Vgl. Meyer/Streim, S. 118 ff. und S. 125 ff.; Giesinger, Begabtenförderung. S. 272 f.; Schneider/Stumpf/Preckel, S. 11 f. m.w.H; weitergehend Werneburg, in: Begabungsförderung, S. 291, wonach der wichtigste Punkt, warum Begabungsförderung helfe, soziale Gerechtigkeit zu schaffen, schlichtweg das Wohlbefinden der Kinder sei, die aus dem normalen Unterricht keinen Mehrwert ziehen könnten.

711 Meyer/Streim, S. 125 f.

ler Hürden bedingt, sondern auch das Bemühen um grösstmögliche Fairness in Selektionsverfahren. Als drittes Prinzip zieht Giesinger eine Variante des sog. Unterschiedsprinzips in Betracht, das Bildungsungleichheiten erlaubt, wenn sie sich zum Vorteil der am wenigsten Begünstigten auswirken. Dieses letzte Prinzip ist den anderen beiden Prinzipien nachgeordnet und kommt nur dann zum Tragen, wenn alle (auch die am wenigsten Begünstigten) eine Grundbildung erlangen können, die sie zu möglichst weitgehender ökonomischer Selbstständigkeit, politischer Partizipation und persönlicher Autonomie befähigt. Alle genannten Prinzipien erlauben die Bevorzugung der Begabten. Ihre (unterschiedliche) Gewichtung zeigt aber, dass – unter den heutigen Bedingungen[712] – den natürlich und sozial Benachteiligten besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist und eher mehr Ressourcen für sie einzusetzen sind.[713]

235 Nach dem erwähnten *Unterschiedsprinzip* von Rawls sind soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten nur dann zulässig, wenn sie jedermann zum Vorteil dienen. Daraus folgt, dass die besseren Aussichten der Begünstigten nur dann gerecht sind, wenn sie zur Verbesserung der Chancen der Benachteiligten beitragen.[714] Die Lebenssituation Letzterer wird demnach zum zentralen Gesichtspunkt für die Beurteilung, wie gerecht die Verteilung der elementaren sozialen Werte in einer Gesellschaft ist.[715]

236 In diesem Sinn ist wohl auch die vom Bundesgericht vertretene Position der «etwas langsamere[n] Gangart» zu verstehen, die den Kindern mit einer besonderen Begabung bzw. besonderen Begabungen im Rahmen des Grundschulunterrichts im Vergleich mit den «Schwachbegabten» zugemutet werden könne.[716] Dazu

---

712 Vgl. Hess-Klein/Scheibler, S. 5 und S. 75, wonach im Grossteil der integrativen Schulen ein massiver Ressourcenmangel herrsche; ferner CRC, Concluding observations/Switzerland 2021, Ziff. 34.

713 Zum Ganzen Giesinger, Begabung, S. 1 ff.; ders., Bildung, S. 433 ff.; diese Konzeption übernehmend Städteinitiative Bildung, «Bildungsgerechtigkeit» – Bildungspolitisches Grundlagenpapier vom Juni 2016, abrufbar unter ‹https://staedteinitiative-bildung.ch/cmsfiles/de-bildungsgerechtigkeit.pdf›, S. 7.

714 Zum Ganzen Rawls, S. 83 und S. 96; vgl. auch Werneburg, in: Begabungsförderung, S. 291; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 421; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 8.

715 Vgl. Brot für die Welt, Profil 24: Gemeinsam für Gerechtigkeit. Prinzipien und Positionen zu Gerechtigkeit in der Arbeit von Brot für die Welt, August 2019, abrufbar unter ‹https://www.brot-fuer-die-welt.de ⇒ Publikationen & Material› (zuletzt abgerufen am 28. Januar 2023), S. 6.

716 A.M. Rüssli, S. 355 und S. 362, der dafürhält, dass die Schule jedem Kind zu einer optimalen Entfaltung seiner Persönlichkeit verhelfen sollte.

heisst es in dem betreffenden Entscheid denn auch weiter, dass die für schwach begabte bzw. behinderte Kinder getroffenen Regelungen «[i]m Lichte sozialer Grundrechte […] nicht ohne weiteres auch für Hochbegabte gelten» würden.[717]

b) Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Die Verfassung führt in Art. 8 Abs. 2 BV beispielhaft eine Reihe von Merkmalen an, die besonders geeignet sind, Diskriminierungen gegenüber bestimmten Personen(-gruppen) hervorzurufen, wenn Unterscheidungen an sie anknüpfen.[718] Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der sich die Lehre angeschlossen hat, begründet die Anknüpfung an eines dieser «verpönten» Merkmale deshalb die Vermutung einer unzulässigen Differenzierung, die nur durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann.[719] Eine Diskriminierung liegt aber nicht nur vor, wenn ohne qualifizierte Begründung an eines der Merkmale von Art. 8 Abs. 2 BV angeknüpft wird, sondern auch dann, «wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Personen oder Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen [trotzdem] einzelne besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet und verhältnismässig wäre» (sog. indirekte oder mittelbare Diskriminierung).[720] 237

Wird auf eine direkte oder indirekte Diskriminierung erkannt, folgt aus der Verfassung die Pflicht, die Benachteiligung – mittels einer Gleich- bzw. der erforderlichen Ungleichbehandlung – zu beseitigen.[721] Indirekte Diskriminierungen lassen sich dabei oftmals nur beseitigen, indem die davon betroffenen (benachteiligten) Gruppen eine Sonderbehandlung erfahren.[722] Das Ergreifen positiver Massnah- 238

---

717 Urteil des Bundesgerichts 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 5.4.

718 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 15.

719 BGE 126 II 377 E 6a S. 393; ferner BGE 139 I 169 E 7.2.3 S. 175, 138 I 265 E 4.2.1 S. 267 (jeweils m.w.H.); Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 774a; Hördegen, Chancengleichheit, S. 93; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 26; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1891; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 60; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 51 und N 87; Wintsch, S. 166; s. für das Kriterium «Alter» allerdings BGE 138 I 265 E 4.3 S. 268.

720 BGE 138 I 265 E 4.2.2 S. 268, 136 I 297 E 7.1 S. 306, 126 II 377 E 6c S. 393 f.; ferner Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 43 ff.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1895; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 62.

721 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 66; s. zum Ganzen auch Patwari, N 12.

722 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 68.

men ist in solchen Fällen verfassungsrechtlich ausdrücklich geboten.[723] Massnahmen zur Förderung, die über eine Beseitigung indirekter Diskriminierungen hinausgehen und einer bestimmten Gruppe Vorteile einräumen, d.h. eigentliche Privilegierungen, sind dagegen nach der überwiegenden Lehre nur unter bestimmten (engen) Voraussetzungen zulässig. Konkret wird verlangt, dass sie auf einer formell-gesetzlichen Grundlage basieren, der Beseitigung einer aktuellen, tatsächlichen gesellschaftlichen Schlechterstellung der begünstigten Gruppe dienen und verhältnismässig sind. Auch dürfen die Privilegierungen Dritte nicht in unzumutbarer Weise benachteiligen oder gar in unzulässiger Weise in ihre Grundrechte eingreifen und die Motive der Besserstellung ihrerseits nicht in stereotypen Rollenverständnissen gründen.[724]

239 Werden Schulkinder, die einer der mit Art. 8 Abs. 2 BV geschützten Gruppen angehören bzw. Träger eines darin genannten Merkmals sind,[725] im Bereich der Grundbildung anders als das Gros der übrigen Schülerinnen und Schüler behandelt, muss diese Schlechterstellung demnach qualifiziert gerechtfertigt werden, d.h. sie darf nicht einfach an das betreffende Unterscheidungsmerkmal anknüpfen.[726] Umgekehrt kann sich im Fall einer nicht qualifiziert gerechtfertigten Gleichbehandlung unmittelbar aus der Verfassung eine Verpflichtung zur Ergreifung von Fördermassnahmen ergeben, die den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten dieser Schulkinder Rechnung tragen. Bezüglich des Merkmals der Behinderung hält Aeschlimann-Ziegler dabei dafür, dass die Träger dieses Merkmals die für sie «richtige» Leistung (Gleich- oder Ungleich- bzw. Sonderbehandlung) im Bereich des Grundschulunterrichts direkt aus Art. 19 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 2 sowie Art. 62

723 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 68; Müller/Schefer, S. 701 ff.; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 69; Wintsch, S. 171.

724 Zum Ganzen Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 70 ff.; Müller/Schefer, S. 704 ff.; ferner (bezüglich behinderter Kinder) Aeschlimann-Ziegler, S. 175 m.w.H.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 774a; Hördegen, Chancengleichheit, S. 94 f.; Patwari, N 24 ff.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1912; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 71; Wintsch, S. 171.

725 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 101, wonach für den Bereich des Bildungswesens namentlich die – in Art. 8 Abs. 2 BV genannten – Merkmale der Herkunft, des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, der religiösen bzw. weltanschaulichen Überzeugung sowie der Behinderung von Bedeutung sein könnten.

726 Vgl. statt vieler BGE 130 I 352 E 6.1.2 S. 357 m.w.H.; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 741.

Abs. 3 BV) ableiten können.[727] Dieser Lehrmeinung ist beizupflichten und darüber hinaus auch bezüglich der Trägerinnen und Träger der weiteren in Art. 8 Abs. 2 BV genannten (massgeblichen) Merkmale festzuhalten, dass der den betroffenen Schülerinnen und Schülern gewährte Grundschulunterricht vor Art. 8 Abs. 2 BV standhalten muss, wenn er als «ausreichend» im Sinn von Art. 19 BV eingestuft werden soll.

Gehen die einem Kind, das einer der mit Art. 8 Abs. 2 BV geschützten Grup- 240
pen angehört bzw. Träger eines darin genannten Merkmals ist, im Bereich des Grundschulunterrichts gewährten Leistungen dagegen über das mit Blick auf seine individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten Erforderliche hinaus, ist zwar sein Anspruch nach Art. 19 BV nicht tangiert;[728] in Einzelfällen kann die staatliche (Mehr-)Leistung jedoch das Recht einer nicht privilegierten Mitschülerin bzw. eines nicht privilegierten Mitschülers auf ausreichenden Grundschulunterricht verletzen, was sich regelmässig nicht rechtfertigen lassen dürfte.[729]

c) Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) und Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten (Art. 8 Abs. 4 BV)

Art. 8 Abs. 3 BV konkretisiert zunächst das allgemeinere Verbot der Geschlech- 241
terdiskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) in Bezug auf Frauen und Männer und vermittelt diesen einen unmittelbar durchsetzbaren Anspruch auf Gleichbehandlung in allen Lebensbereichen (Satz 1).[730] Danach sind Unterscheidungen aufgrund des Geschlechts grundsätzlich verboten und haben Ausnahmen von diesem Grundsatz einem im Vergleich zu Art. 8 Abs. 2 BV (noch) strengeren Prüfungsmassstab zu genügen.[731] Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung sind mithin nur gestattet, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unter-

---

727 Aeschlimann-Ziegler, S. 38, S. 159 f. und S. 173; vgl. auch Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 521 f.; dazu hinten ausführlich N 714 ff.

728 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 178, wonach Privilegierungen im Bereich der Grundschule entweder dem Ziel dienen müssten, die Integration benachteiligter Kinder im Schulalltag oder im späteren Berufsleben zu fördern, oder das Interesse verfolgen müssten, gegenüber den betreffenden Kindern bestehende Vorurteile abzubauen.

729 Aeschlimann-Ziegler, S. 179 f.

730 Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1933 und N 1939; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 96.

731 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 86 ff.; s. auch BGE 138 I 265 E 6.1 S. 272, wonach der Verfassungsgeber in Art. 8 Abs. 3 BV autoritativ festgestellt habe, dass Mann und Frau für die ganze Rechtsordnung im Wesentlichen als gleich zu gelten hätten.

schiede eine Gleichbehandlung geradezu ausschliessen.[732] Ein unterschiedliches Bildungsangebot für Mädchen und Knaben im Bereich des Grundschulunterrichts hält daher vor Art. 8 Abs. 3 BV nicht stand und ist auch nicht als ausreichend im Sinn von Art. 19 BV einzustufen.[733] Beide Geschlechter haben vielmehr Anspruch darauf, die gleichen (und nicht bloss «gleichwertige») Lehrinhalte vermittelt zu erhalten.[734] Das bedeutet allerdings nicht, dass Mädchen und Knaben von Verfassung wegen zwingend gemeinsam zu unterrichten wären (sog. Koedukation) oder die Schule gar zum geschlechtsneutralen Raum werden müsste.[735] So darf Art. 8 Abs. 3 BV nicht in dem Sinn verstanden werden, dass ein absolutes Differenzierungsverbot durchgesetzt werden müsste. Vielmehr ist aus Gründen der Chancengleichheit eine geschlechtergerechte bzw. -sensible Ausbildung anzustreben, die bestehende Differenzen berücksichtigt und die Identitätsbildung von Knaben und Mädchen fördert, ohne traditionelle Familien- und Geschlechtermodelle zu perpetuieren.[736]

242 Im Zuge der Bildungsexpansion hat sich in der Schweiz das Modell der Koedukation durchgesetzt mit unstreitig äusserst positiven Auswirkungen auf die Bildungschancen von Mädchen.[737] Die Bildungsforschung zeigte jedoch bald auch verschie-

---

732 BGE 138 I 265 E 6.1 S. 272, 126 I 1 E 2a S. 3, 123 I 56 E 2b S. 58, 121 I 97 E 2a S. 98; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 779 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 36 N 87 f.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1940; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 93; kritisch Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 98, der für ein materielles Gleichberechtigungsverständnis plädiert.

733 Vgl. Gebert, S. 206 und S. 212 ff.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 781 f.; Wintsch, S. 174.

734 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 41 unter Hinweis auf einen älteren – vielfach kritisierten – Entscheid des Bundesgerichts vom 10. Juli 1986 (ZBl 88/1987, S. 167 ff., E 6a), wo dieses noch erwogen hatte, dass ein gleichwertiger Unterricht dem Gleichstellungsgebot genüge; dazu auch Wintsch, S. 174; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 454 ff.; s. sodann BGE 108 Ia 22 E 5 S. 29 ff., wo das Bundesgericht ein die Mädchen im Verhältnis zu den Knaben benachteiligendes Bewertungssystem bei den Examen für die Zulassung zur Mittelschule zu beurteilen hatte und zum Schluss gelangte, dieses verstosse gegen das Gebot der Gleichbehandlung.

735 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 457 f.; Plotke, Schulrecht II, S. 207; s. auch BGE 135 I 79 E 6.4 S. 86, wonach von Verfassung wegen der Grundschulunterricht grundsätzlich gemischtgeschlechtlich erteilt werden könne (aber nicht müsse); ferner zu Art. 13 UNO-Pakt I Gebert, S. 183.

736 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 456 f.

737 Gebert, S. 245; Hördegen, Chancengleichheit, S. 452; s. auch BFS, Tabelle «Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht», Neuchâtel, April 2022.

dene Gefahren und die Grenzen dieser Unterrichtsform für die weitere Förderung der Bildungschancen auf (stärkere Berücksichtigung der Buben in der Kommunikation und Interaktion mit der Lehrperson, «heimlicher Lehrplan», fehlende Rücksichtnahme auf die pubertär aufbrechende weibliche Identitätssuche etc.).[738]

Im aktuellen pädagogischen Diskurs besteht daher zwar weitgehend Konsens darüber, das koedukative Modell dem Grundsatz nach beizubehalten; um die bestehenden Ungleichgewichte zu beseitigen, soll die koedukative Praxis aber reflektiert, entwickelt und neugestaltet werden. Dabei geht es vor allem darum, positive Strategien zu entwickeln, um ein gleichberechtigtes Zusammenleben der Geschlechter unter Anerkennung und Akzeptanz gegenseitiger Differenzen zu ermöglichen. Diese Bestrebungen werden unter dem Begriff «reflexive Koedukation» bzw. heute auch «gendersensible Bildung» zusammengefasst.[739] Nach Hördegen steht diesem Konzept unter rechtlichen und gerechtigkeitstheoretischen Aspekten nichts entgegen. Vielmehr werde es durch eine die geschlechtliche Differenz anerkennende Chancengleichheit gefordert.[740] 243

In Konkretisierung bzw. zur Verstärkung des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots enthält Art. 8 Abs. 3 BV im Weiteren ein besonderes Egalisierungsgebot in Form eines Gesetzgebungsauftrags zur Gleichstellung von Mann und Frau (Satz 2).[741] Ein entsprechender Auftrag findet sich in Art. 8 Abs. 4 BV zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter.[742] Gestützt auf letztere Bestimmung erliess der Bund im Jahr 2002 das Behindertengleichstellungsgesetz, das auch einige Vorschriften für den Bereich der Grundbildung Behinderter enthält. Art. 2 Abs. 5 BehiG etwa legt fest, dass eine Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung[743] insbesondere dann vorliege, wenn die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher 244

738 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 41; ferner Gebert, S. 245 ff.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 452; Plotke, Schulrecht II, S. 206 mit Hinweisen.

739 Kampshoff/Scholand, S. 62 ff.; Kappler/Dürig, insb. S. 17 ff. mit Hinweisen; Kappler/Schär, S. 5 ff.

740 Zum Ganzen Hördegen, Chancengleichheit, S. 458; s. auch Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 41.

741 Vgl. Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 41, N 123 und N 143 ff.; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 75 ff.

742 Hördegen, Chancengleichheit, S. 76, wonach Art. 8 Abs. 4 BV allerdings weniger weit gehe als Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV, indem er nicht verlange, dass für eine tatsächliche Gleichstellung gesorgt werde; s. zu den Unterschieden zwischen den Bestimmungen auch Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 123; Uebersax, S. 28; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 124 ff.

743 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 85.

Assistenz erschwert werden (lit. a) oder die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebots sowie von Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen Behinderter nicht angepasst sind (lit. b). Art. 20 BehiG schreibt den Kantonen im Bereich des Grundschulunterrichts sodann ausdrücklich vor, dafür zu sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (Abs. 1). Dies kann je nach Behinderung bedeuten, dass auch alltagspraktische und berufsvorbereitende Massnahmen zum Grundschulunterricht gehören.[744] In den weiteren Absätzen der genannten Bestimmung werden die Kantone zudem dazu angehalten, 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 zu fördern (Art. 20 Abs. 2 BehiG)[745] und dafür zu sorgen, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können (Art. 20 Abs. 3 BehiG).

245 Im Rahmen integrativer Schulungsformen werden behinderte Kinder voll- oder teilzeitlich gemeinsam mit nicht behinderten Schulkindern in der Regelklasse unterrichtet und dabei individuell durch sonderpädagogische Massnahmen unterstützt. In der Regel wird das integrativ geschulte Kind von einer schulischen Heilpädagogin bzw. einem schulischen Heilpädagogen während einer bestimmten Anzahl Lektionen im gemeinsamen Unterricht begleitet und zusätzlich für bestimmte Lektionen seinen individuellen Bedürfnissen entsprechend allein oder in Gruppen gefördert. Es können zudem therapeutische Massnahmen angeordnet werden (z.B. Logopädie oder Psychomotorik).[746]

246 Ob die vorstehend zitierten Bestimmungen im Behindertengleichstellungsgesetz im Bereich der Grundschule, wo die Gesetzgebungskompetenz – auch in Bezug auf die Sonderschulung – nach Art. 62 Abs. 1 bzw. Abs. 3 BV bei den Kantonen liegt, direkt anwendbar sind, ist umstritten.[747] Selbst diejenigen Stimmen in der

---

744 Kälin et al., Gutachten, S. 93.

745 Giezendanner, N 21, wonach damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und des individuellen Wohls angesprochen sei.

746 Zum Ganzen Schefer/Hess-Klein, S. 353; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 23 f.; EDK, Terminologie Sonderpädagogik, S. 3; Früh, S. 87 f.

747 Aeschlimann-Ziegler, S. 85 ff., welche die direkte Anwendbarkeit verneint, weil Grundrechte keine Bundeszuständigkeit begründen könnten und auf Bundesebene allein die Rechtsprechung damit betraut sei, für die einheitliche Anwendung von Art. 62 Abs. 2 BV zu sorgen; so auch Schefer/Hess-Klein, S. 330; a.M. Hangartner, Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge, S. 479 f., nach dem grundsätzlich von der

Lehre, die eine direkte Anwendbarkeit ablehnen, weisen aber darauf hin, dass das Behindertengleichstellungsgesetz den Kantonen (zumindest) als – rechtlich nicht verbindliche – Hilfe bei der Konkretisierung des grundrechtlichen Anspruchs auf «ausreichenden» Unterricht im Hinblick auf eine behindertengerechte Schulung dienen könne.[748] Der Bundesrat wies in seiner Botschaft zum Behindertengleichstellungsgesetz einerseits darauf hin, dass der Bund im Bereich der Grundschule umschreiben könne, was der grundrechtliche Anspruch auf «ausreichenden» Unterricht bedeute, betonte andererseits aber, dass der Entscheid über die Art der Schulung behinderter Kinder und Jugendlicher auch unter Geltung des Behindertengleichstellungsgesetzes bei den Kantonen verbleibe bzw. diese «weiterhin – unter Wahrung der Interessen der behinderten Schülerinnen und Schüler – die Wahl zwischen integrierter Schulung in der Regelschule und der Sonderschulung» hätten.[749]

5. Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 BV)

Nach Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Bestimmung im Grundrechtsteil der Bundesverfassung gilt für alle Minderjährigen, d.h. Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr, unabhängig etwa von ihrer Nationalität und ihrem ausländerrechtlichen Status.[750] Damit soll – so das Bundesgericht unter Hinweis auf die Materialien – die Gleichbehandlung und die Chancengleichheit der Minderjährigen gewährleistet und der Staat sowie jeder Einzelne verpflichtet werden, sie vor jeglicher Form von Gewalt und erniedrigender Behandlung zu schützen.[751] Mit den beiden Substantiven «Schutz» und «Förderung» in 247

Kompetenz des Bundesgesetzgebers ausgegangen werden müsse, die materiellrechtliche Bestimmung von Art. 62 Abs. 2 BV näher auszuführen; in die gleiche Richtung Hördegen, Chancengleichheit, S. 80 f.; Botschaft BehiG, S. 1817; so auch BGE 141 I 9 E 3.2 S. 13, 138 I 162 E 3.1 S. 164 f.; s. ferner Landolt, Behindertendiskriminierungsverbot, S. 242 f.

748 Aeschlimann-Ziegler, S. 86 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 330; vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00696 vom 6. April 2011 E 4.1 f.

749 Botschaft BehiG, S. 1786.

750 Biaggini, Komm. BV, Art. 11 N 2; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1330; Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 6 f.; Uebersax, S. 29; Wintsch, S. 175; Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 7 und N 9.

751 BGE 126 II 377 E 5b S. 389 f. unter Hinweis auf Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 192 f. (Votum Maury Pasquier); so auch BGE 144 II 233 E 8.2.1 S. 241; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 4.1 (in BGE 148 I 89 nicht

Art. 11 Abs. 1 BV sollte ausserdem das in Art. 3 KRK[752] mit den Substantiven «protection» und «care» völkerrechtlich garantierte Kindeswohl auf die Verfassungsebene überführt werden, um so das effektive Schutzniveau dieser völkerrechtlichen Garantie zu verschärfen und sie grundrechtlich zu verankern.[753] Daraus ergibt sich die Verpflichtung, bei Entscheidungen, die Kinderbelange betreffen, den besonderen Schutzbedürfnissen des Kindes Rechnung zu tragen und das zu tun, was «in der jeweiligen Situation […] die gedeihliche Entwicklung des Kindes am ehesten zu fördern verspricht».[754]

248 In einem Urteil vom November 2021 im Verfahren 2C_183/2021 wies das Bundesgericht in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich der Schutzanspruch des Kindes im Einzelfall oft nicht in idealer Form verwirklichen lasse, zumal dann nicht, wenn widerstrebende Ziele und Interessen gegeneinander abzuwägen seien. So verlange Art. 11 BV etwa einerseits den Schutz der Gesundheit, andererseits aber auch die Förderung der schulischen Entwicklung der Kinder. Stünden sich daher – wie in dem vom Bundesgericht beurteilten Fall – das Interesse an der Vermeidung gesundheitlicher Risiken und dasjenige an einem möglichst ungestörten Schulbetrieb gegenüber, könne es «nur» darum gehen, die gegenläufigen Interessen gegeneinander abzuwägen und zu optimieren (E 4.2 [in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung]).

publizierte Erwägung), 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 6.2 und 2C_601/2016 vom 15. Juni 2018 E 8.2.1.

752 S. zum Begriff Botschaft KRK, S. 26 f.; CRC, General Comment No. 14; Früh, S. 33 ff.

753 Reich, Kinder, S. 374 f. mit Hinweis insb. auf Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 490 (Votum Vollmer); so auch BGE 126 II 377 E 5b S. 389 f., wonach der Verfassungsgeber den Begriff des Schutzes, wie er sich aus der Kinderrechtskonvention ergebe, verfassungsrechtlich habe verankern wollen; ferner BGE 141 III 328 E 5.4 S. 340, 132 III 359 E 4.4.2 S. 373, 129 III 250 E 3.4.2 S. 255.

754 Hausheer/Geiser/Aebi-Müller, N 15.18 f.; Reich, Kinder, S. 376; Wyttenbach/Kälin, S. 322; s. ferner BGE 132 III 359 E 4.4.2 S. 373 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 4.1 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2019.64 vom 5. April 2019 E 4.2; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 58 vom 3. April 2019 E 3.2.

Trotz der systematischen Stellung der Bestimmung im Grundrechtsteil der Verfassung und ihres Wortlauts ist in Lehre[755] und Rechtsprechung[756] umstritten, ob und – bejahendenfalls – inwieweit sich aus Art. 11 Abs. 1 BV justiziable Ansprüche ableiten lassen. Im Bereich des Grundschulunterrichts kommt der Norm allerdings ohnehin keine über Art. 19 BV hinausgehende eigenständige Bedeutung zu.[757] Dieser regelt vielmehr einen Teilgehalt des allgemeiner gehaltenen Förderungsauftrags in Art. 11 Abs. 1 BV, den spezifischen Aspekt der schulischen Förderung von Kindern und Jugendlichen.[758] Der Bestimmung und dem mit ihr verfolgten Regelungszweck ist deshalb unter allen Umständen bei der Konkretisierung des Anspruchs auf Grundschulunterricht in Art. 19 BV Beachtung zu schenken.[759] 249

Aus Art. 11 Abs. 1 BV lässt sich dabei ableiten, dass bei der Ausgestaltung des Grundschulunterrichts und der Ergreifung schulischer Massnahmen in dessen Rahmen den individuellen Verhältnissen und der Entwicklung der Schülerinnen und Schüler Rechnung zu tragen und Kindern und Jugendlichen mit besonderen 250

---

755 Bejahend etwa Plotke, Grundschulunterricht, S. 564, und Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 11; in diese Richtung auch Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 53; ablehnend Berlin, S. 200, und Landolt, Integrative Schulung, S. 25; eher ablehnend Biaggini, Komm. BV, Art. 11 N 5, und ders., Kinderrechte, S. 52; differenzierend Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 37 N 10, Müller/Schefer, S. 807, Reich, Kinder, S. 380, Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1342 ff., und Werder, N 378; ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 291, wonach Art. 11 Abs. 1 BV «durchaus über ein Potenzial» verfüge, das direkt anspruchsbegründend sein könne.

756 Bejahend (eher) Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 4.1 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3; ablehnend BGE 129 I 12 E 10.5.3 S. 32 f. sowie Urteile des Bundesgerichts 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018 E 4.1 und 8C_930/2015 vom 15. April 2016 E 6.4; differenzierend BGE 126 II 377 E 5d S. 390 ff.; offengelassen BGE 144 II 233 E 8.2 S. 240 ff., 135 I 153 E 2.2.2 S. 157, 133 II 136 E 5.1 S. 142, 131 V 9 E 3.5.1.2 S. 16 f. und Urteile des Bundesgerichts 1B_122/2010 vom 13. August 2010 E 3.2.3, 2C_353/2008 vom 27. März 2009 E 2.2.2, 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.4, 5P.151/2004 vom 18. Mai 2004 E 2 sowie 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 4.2.

757 Aeschlimann-Ziegler, S. 39; Biaggini, Komm. BV, Art. 11 N 5; Müller/Schefer, S. 807; Reich, Kinder, S. 380; Uebersax, S. 29 f.; Werder, N 378 f.; Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 36; in diese Richtung auch BGE 133 I 156 E 3.6.4 S. 167, 129 I 12 E 10.5.3 S. 32 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 6.2 und 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.3; weitergehend Urteil des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3.

758 Schefer/Hess-Klein, S. 333; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 3.

759 Vgl. etwa Biaggini, Komm. BV, Art. 11 N 4 f.; ders, Kinderrechte, S. 52; Kettiger, N 12; Schefer/Hess-Klein, S. 333; Wyttenbach, S. 302.

Bedürfnissen besondere Beachtung zu schenken ist.[760] Ganz generell haben sich der staatliche Bildungsauftrag gemäss Art. 62 Abs. 2 BV wie auch das in Art. 13 Abs. 1 BV enthaltene elterliche Erziehungsrecht am Kindeswohl auszurichten und hat dieses – im Rahmen des effektiv Möglichen – den Ausschlag zu geben bei Entscheidungen, die sich massgeblich auf die schulische Laufbahn und damit die Entwicklung eines Kindes auswirken (vgl. auch Art. 2 lit. b SPK).[761]

6. Bildungsbezogene Sozialziele (Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV)

251 Das Prinzip der Chancengleichheit allgemein und der Förderungsauftrag bzw. -anspruch in Art. 11 Abs. 1 BV im Speziellen werden schliesslich durch die in Art. 41 BV verankerten Sozialziele weiter konkretisiert.[762] So bestimmt Art. 41 Abs. 1 BV für den Bereich der Bildung, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen haben, dass sich Kinder und Jugendliche nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können (lit. f) und dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden sowie ihre Gesundheit gefördert wird (lit. g).[763]

252 Die Aufnahme dieser (auch) bildungsbezogenen Sozialziele in die Verfassung zeugt von der schon vor 1999 anerkannten[764] Bedeutung einer persönlichkeitsadäquaten (Aus-)Bildung. Diese ist nicht nur grundlegende Voraussetzung für die Persönlichkeitsentwicklung und die Wahrnehmung der grundrechtlichen Freiheiten bzw. der politischen Rechte in unserem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen, sondern

---

760 Aeschlimann-Ziegler, S. 40; Uebersax, S. 30; Wintsch, S. 176; in diese Richtung auch Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 24 f.

761 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 122 f.; so auch Wyttenbach/Kälin, S. 322; vgl. zudem BGE 130 I 352 E 6.1.2 S. 358, wonach vorab das Wohl des (behinderten) Kindes massgebend sei für den Entscheid, welche Schule infrage komme; so auch die Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.2 sowie 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.1; s. ferner BGE 141 I 9 E 5.3.5 S. 19.

762 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 36.

763 Der Passus, wonach die Gesundheit der Kinder zu fördern ist, wurde erst im Februar 2022 nach Annahme der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» eingefügt (vgl. Bundesrat, Beschluss vom 11. April 2022 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022, BBl 2022 895).

764 Dazu vorne N 97, N 103 und N 211.

auch eine unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt im Sinn des Subsidiaritätsprinzips (Art. 41 Abs. 1 Ingress BV) selbstverantwortlich handeln und das Leben aus Eigeninitiative und mit eigenen Mitteln bestreiten zu können.[765] Dementsprechend wird der Auftrag an Bund und Kantone, sich für eine den persönlichen Fähigkeiten entsprechende Bildung sowie Aus- und Weiterbildung einzusetzen und die bestmögliche Entfaltung der Kinder und Jugendlichen zu fördern, als eines der zentralen Ziele des Katalogs in Art. 41 Abs. 1 BV sowie grundlegendes Bildungsziel bezeichnet.[766] Gleiches gilt für das staatliche Integrationsgebot in Art. 41 Abs. 1 lit. g BV. So stellt die Integration aller Kinder und Jugendlichen in die pluralistische Gesellschaft und politische Demokratie (bzw. die «Erwachsenenwelt») nach heutiger ungeteilter Auffassung eine der wesentlichen Aufgaben der öffentlichen Schule dar.[767]

Die in Art. 41 Abs. 1 BV aufgenommenen Sozialziele begründen für sich allein keine Grundlage für subjektive Ansprüche Privater (Art. 41 Abs. 4 BV).[768] Aus der betreffenden Bestimmung ergibt sich vielmehr (bloss) der Handlungsauftrag an Bund und Kantone, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel[769] die Sozialziele zu verwirklichen (Art. 41 Abs. 3 BV).[770] Diese richten sich dabei hauptsächlich an die kantonalen und den eidgenössischen Gesetzgeber, sind aber auch für die übrigen Organe des Staats von Belang, so 253

---

765 Hördegen, Chancengleichheit, S. 37; Gächter/Werder, in: Basler Komm. BV, Art. 41 N 57.

766 Hördegen, Chancengleichheit, S. 37 f.; Gächter/Werder, in: Basler Komm. BV, Art. 41 N 57; ferner Berlin, S. 200.

767 Bianchi, S. 75, S. 119 und S. 126; Früh, S. 199; Hördegen, Chancengleichheit, S. 38; ders., Bildungsverfassung, S. 123 und S. 136; Kühler, Handschlag, N 58; s. ferner BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 4.3 m.w.H.; s. auch Art. 54 lit. a AIG.

768 BGE 133 I 156 E 3.6.4 S. 167, 129 I 12 E 4.3 S. 17; Gächter/Werder, in: Basler Komm. BV, Art. 41 N 25 f.; Uebersax, S. 30; ausführlich zur Justiziabilität von Sozialzielen sodann Hördegen, Chancengleichheit, S. 60 f. m.w.H.; s. ferner vorne N 163 und N 166.

769 Vgl. aber Hördegen, Chancengleichheit, S. 62 f., wonach sich Bund und Kantone der Verantwortung, die aus den Sozialzielen resultiere, nicht leichthin entziehen könnten, sodass es einer umfassenden, sorgfältigen Interessenabwägung bedürfe, bevor die Behörden die finanzpolitische Schranke anrufen könnten.

770 Biaggini, Komm. BV, Art. 41 N 2; Uebersax, S. 30.

etwa zur Konkretisierung anderer Verfassungsbestimmungen.[771] Nach Gächter/Werder liegt gerade darin einer der Hauptzwecke der Sozialziele.[772]

254 Zieht man Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV in diesem Sinn (gemeinsam mit Art. 11 Abs. 1 BV) zur Konkretisierung von Art. 19 BV heran, ergibt sich daraus, dass ein ausreichender Grundschulunterricht die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der einzelnen Schulkinder zu beachten und diesen nicht nur reinen Schulstoff zu vermitteln hat, sondern bei ihnen zu einer möglichst grossen Selbstständigkeit sowie sozialen, kulturellen und politischen Integration führen sollte.[773]

II. Völkerrecht

1. Allgemein

255 In Anbetracht ihrer fundamentalen Bedeutung für den Einzelnen wie auch die Gesellschaft[774] erstaunt nicht, dass die (Grund-)Bildung Regelungsinhalt zahlreicher universeller und regionaler Menschenrechtsverträge bildet.[775] Auf internationaler Ebene betonte schon die Charta der Vereinten Nationen von 1945 die Bedeutung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Erziehung[776] als wichtige Massnahme auf dem Weg zu Stabilität, Wohlfahrt und Frieden (Art. 55 lit. b UNO-Charta).[777]

256 Die drei Jahre später von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte griff diesen Punkt auf und legte in Art. 26 fest, dass allen Menschen ein Recht auf Bildung zukommt und zumindest der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung unentgeltlich

---

771 Biaggini, Komm. BV, Art. 41 N 2; Hördegen, Chancengleichheit, S. 58 f.; ders., Bildungsverfassung, S. 139 f.; Hoyer, S. 36; Plotke, Grundschulunterricht, S. 563; Uebersax, S. 31.

772 Gächter/Werder, in: Basler Komm. BV, Art. 41 N 26.

773 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 111; Plotke, Grundschulunterricht, S. 563; s. auch Früh, S. 197.

774 Vgl. CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 1.

775 Schmahl, Art. 28/29 N 26.

776 Die französische Originalfassung verwendet den Begriff «l'éducation», der in den offiziellen deutschen Übersetzungen späterer Menschenrechtsverträge zum Thema zu Recht nicht mit «Erziehung», sondern mit «Bildung» übersetzt wird.

777 Caroni/Ott, S. 190.

sowie Ersterer obligatorisch sein soll(en) (Abs. 1 Sätze 1 f.);[778] in Abs. 2 finden sich weiter gewisse Bildungsziele wie die volle Entfaltung der Persönlichkeit formuliert und in Abs. 3 das vorrangige Recht der Eltern, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteilwerden soll. Obschon selbst rechtlich nicht bindend,[779] leistete die betreffende Bestimmung in den Folgejahren einen bedeutenden Beitrag für die Entwicklung des Bildungswesens in den einzelnen Staaten, indem sie als Vorbild für (verbindliche) Formulierungen in nachfolgenden Menschenrechtsabkommen diente.[780] Im Vordergrund stehen dabei Art. 13 UNO-Pakt I sowie Art. 28 f. KRK, die dem Recht auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV – zumindest was dessen Formulierung auf Deutsch anbelangt – als «Inspiration» gedient haben dürften.

257 Kägi-Diener hält bzw. hielt gar weitergehend dafür, dass Art. 19 BV die Art. 13 UNO-Pakt I und Art. 28 f. KRK in die Verfassung integriere und sie grundrechtlich ausbilde, was bedeutete, dass sich die Pflicht, die Auslegung von Art. 19 BV anhand der entsprechenden internationalen Bestimmungen und der hierfür entwickelten Praxis vorzunehmen, bereits aufgrund einer historischen und teleologischen Auslegung der Verfassung ergäbe.[781]

258 Die genannten völkerrechtlichen Bestimmungen erlangten aufgrund der monistischen Struktur der schweizerischen Rechtsordnung[782] mit der Ratifikation des UNO-Pakts I (1992) bzw. der Kinderrechtskonvention (1997) in der Schweiz innerstaatliche Geltung und bilden heute ebenfalls Teil der sog. Bildungsverfas-

778 S. dazu Wintsch, S. 80, wonach die deutsche Übersetzung der beiden in der englischen Originalfassung verwendeten Begriffe «elementary education» und «fundamental education» irreführend und vor allem der Grundschulunterricht hier nicht gleichzusetzen sei mit dem Begriff des Grundschulunterrichts in Art. 19 BV.

779 Vgl. auch die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; ferner die Urteile des Bundesgerichts 8C_536/2015 vom 22. Dezember 2015 E 2.2 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.2.3 m.w.H.

780 Vgl. Gebert, S. 10 ff.; Kälin/Künzli, Menschenrechtsschutz, N 1.34 und N 2.26; Mascello, S. 180; Poscher/Rux/Langer, S. 17; Wintsch, S. 80.

781 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 7; in der aktuellen Fassung des Kommentars findet sich allerdings nur noch der erste Teilsatz Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 16; s. auch Rohr, S. 103, wonach mit der Statuierung des Anspruchs auf Grundschulunterricht in Art. 19 BV die individualrechtliche Geltung von Art. 13 Abs. 2 UNO-Pakt I verdeutlicht werde.

782 Hierzu allgemein BGE 138 II 42 E 3.1 S. 47; Reich, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 189 N 18 ff.; Wintsch, S. 89; Ziegler A.R., in: St. Galler Komm. BV 2023, Bundesverfassung und Völkerrecht N 47 ff.

sung.[783] Das mit Art. 13 UNO-Pakt I sowie Art. 28 f. KRK zum Ausdruck gebrachte (gemeinsame) Bildungsverständnis und die darin enthaltenen Bildungsziele sind deshalb auch zur Konkretisierung von Art. 19 BV heranzuziehen.[784] Im Folgenden sind die Bestimmungen näher vorzustellen. Es ist zudem ein kurzer Überblick über weitere bildungsrelevante Normen des Völkerrechts zu geben, in deren Licht das Grundrecht auf Grundschulunterricht (völkerrechtskonform) zu interpretieren bzw. zu konkretisieren ist.

2. Recht auf Bildung (Art. 13 UNO-Pakt I)

259 Art. 13 UNO-Pakt I verpflichtet die Vertragsstaaten in Abs. 1 zunächst zur Anerkennung und Verwirklichung eines allgemeinen Rechts auf Bildung (Satz 1) und zur Ausrichtung der Bildung auf bestimmte – mit denjenigen in Art. 26 Abs. 2 AEMR weitestgehend übereinstimmende – Bildungsziele (Sätze 2 f.),[785] bevor er in Abs. 2 verschiedene leistungsrechtliche Teilgarantien des umfassenden Rechts auf Bildung nennt.[786]

260 Als Bildungsziele in Art. 13 Abs. 1 Sätze 2 f. UNO-Pakt I genannt werden die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde, die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, die Ermöglichung der späteren Übernahme einer nützlichen Rolle in einer freien Gesellschaft sowie die Vermittlung von Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen.

261 So haben die Vertragsstaaten nach Art. 13 Abs. 2 UNO-Pakt I insbesondere anzuerkennen, dass der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht ist und allen unentgeltlich zugänglich sein muss (lit. a), dass die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschliesslich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, namentlich durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen (lit. b) und dass der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch

---

783 Biaggini, Kinderrechte, S. 35; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 4; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 2; ferner zur innerstaatlichen Geltung der beiden Verträge Botschaft KRK, S. 20; Früh, S. 126; Gebert, S. 113 ff.; Künzli, S. 533.

784 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 1 und N 4; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 16; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 4; ferner Mahon, N 200.

785 Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 5.

786 Wintsch, S. 98.

allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss (lit. c). In den ersten beiden Absätzen von Art. 13 UNO-Pakt I findet sich demnach in ähnlicher Weise wie in Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV ein Dualismus von Recht und Pflicht.[787]

Die beiden letzten Absätze von Art. 13 UNO-Pakt I gewährleisten schliesslich – jeweils unter dem Vorbehalt, dass die betreffenden Bildungseinrichtungen den staatlich festgelegten Mindestvorgaben bzw. den in Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I niedergelegten Bildungszielen genügen[788] – das Recht der Eltern, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen und ihre religiöse und sittliche Erziehung in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen (Abs. 3),[789] sowie das Recht natürlicher oder juristischer Personen, Privatschulen zu errichten und zu betreiben (Abs. 4).[790] 262

Nach der Auslegung des UN-Sozialausschusses[791] enthält das mit Art. 13 UNO-Pakt I garantierte (Menschen-)Recht auf Bildung vier Strukturprinzipien, die miteinander interferieren und deren angemessene Anwendung von den politischen und wirtschaftlichen Bedingungen abhängt, die in den jeweiligen Vertragsstaaten vorherrschen:[792] die Verfügbarkeit («[a]vailability»), die Zugänglichkeit («[a]ccessibility»), die Akzeptierbarkeit («[a]cceptability») und die Anpassungsfähigkeit («[a]daptability») der Bildung.[793] Danach müssen die Vertragsstaaten eine ausreichende Zahl funktionsfähiger Bildungseinrichtungen zur Verfügung stellen,[794] die 263

---

787 Vgl. dazu näher Reich, Homeschooling, S. 590 ff.

788 Vgl. dazu Kälin/Künzli, Menschenrechtsschutz, N 13.22; dies., UNO-Menschenrechtspakte, S. 148 f.; Mascello, S. 185; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.3.

789 Vgl. hierzu Dohmes-Ockenfels, S. 134 ff.

790 Hördegen, Chancengleichheit, S. 120 m.w.H.; s. auch Reich, Homeschooling, S. 587 f., der mit Blick auf den Wortlaut der Bestimmung und die «travaux préparatoires» dafürhält, dass Art. 13 Abs. 3 UNO-Pakt I keinen Anspruch auf die Durchführung häuslichen Privatunterrichts vermittle, diesen aber auch nicht verbiete.

791 Beim UN-Sozialausschuss handelt es sich um das unabhängige Überwachungsorgan des Sozialpakts (vgl. Art. 16 f. UNO-Pakt I).

792 Vgl. Caroni/Ott, S. 192, wonach auf die Verwirklichung des Rechts auf Bildung allerdings unter prioritärem Einsatz der vorhandenen Ressourcen hinzuwirken sei.

793 CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6; Caroni/Ott, S. 193 f.; Gebert, S. 355 ff.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 118; Poscher/Rux/Langer, S. 36; Wintsch, S. 88; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 4.

794 CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6a, wo als Beispiele u.a. die Gewährleistung von Unterricht durch ausgebildete Lehrkräfte sowie die Verfügbarkeit von ausreichend

allen Menschen ohne Diskriminierung offenstehen und sowohl in physischer als auch ökonomischer Hinsicht zugänglich sind.[795] Den Lernenden ist in den betreffenden Einrichtungen zudem eine aus ihrer Sicht sowie nötigenfalls auch aus Sicht ihrer Eltern hinsichtlich Form und Inhalt annehmbare Bildung zu vermitteln,[796] die auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins der Menschenwürde gerichtet ist und sich den jeweiligen gesellschaftlichen Anforderungen und den unterschiedlichen Bedürfnissen der Lernenden anpasst.[797] Die an die Allgemeinverfügbarkeit und die Allgemeinzugänglichkeit gestellten Anforderungen sind allerdings je nach Bildungsstufe unterschiedlich zu beurteilen, hält Art. 13 Abs. 2 UNO-Pakt I die Paktstaaten im Bereich des höheren Schulwesens doch nur dazu an, die Allgemeinverfügbarkeit und die Allgemeinzugänglichkeit nach Kräften zu fördern (lit. b), und fällt erstere Garantie bei der Hochschulstufe sogar ganz weg (lit. c).[798] Einzig im Bereich des Grundschulunterrichts bzw. der Grundschulstufe, wo Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I ein Unterrichtsobligatorium und volle Unentgeltlichkeit vorschreibt, müssen diese beiden Prinzipien demnach voll verwirklicht sein. Bestrebungen, den Grundsatz der Unentgeltlichkeit auf alle Schulstufen auszudehnen, hatten sich nicht durchgesetzt.[799] Der Begriff des Grundschulunterrichts in der (nicht offiziellen) deutschsprachigen Übersetzung von Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I[800] ist sodann nach der herrschenden Lehre auch nicht mit demjenigen in Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV gleichzusetzen. Er umfasst vielmehr nur den Unterricht auf der Primarstufe, während der Unterricht auf Sekundarstufe I (und II) unter Art. 13 Abs. 2 lit. b UNO-Pakt I zu subsumieren ist.[801]

Unterrichtsmaterialien genannt werden.

795 CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6b, wonach etwa Transportmöglichkeiten geschaffen oder technische Hilfsmittel für Distanzlernprogramme zur Verfügung gestellt werden müssten, wenn die Entfernung zur Schule zu gross sei.

796 CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6c.

797 CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6d; Hördegen, Chancengleichheit, S. 119.

798 So ausdrücklich CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6b; ferner Dohmes-Ockenfels, S. 140 ff.; Gebert, S. 358 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 118.

799 Gebert, S. 359.

800 In der englischen Originalfassung findet der Begriff bzw. die Formulierung «primary education» Verwendung.

801 Gebert, S. 360 f. und S. 374 f.; Poscher/Rux/Langer, S. 35, die zur Begründung auf das Klassifizierungssystem «International Standard Classification of Education (ISCED)» der UNESCO verweisen, das die ersten sechs Schuljahre der Stufe «primary education» zuordnet (s. dazu ‹http://uis.unesco.org ⇒ International Standard

Das Bundesgericht folgert hieraus in konstanter Rechtsprechung, dass sich für den Bereich des Grundschulunterrichts aus dem Sozialpakt im Verhältnis zu Art. 19 BV keine weitergehenden Ansprüche ergeben.[802] Die Frage, ob das Recht auf Grundschulbildung in Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I dem Einzelnen justiziable Ansprüche vermittle, konnte es aus diesem Grund bislang stets offenlassen.[803] Bezüglich der weiteren Teilgehalte des Art. 13 UNO-Pakt I verfuhr es gleich (Art. 13 Abs. 3 UNO-Pakt I)[804] oder verneinte die Justiziabilität explizit (Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c UNO-Pakt I).[805] Der UN-Sozialausschuss sieht demgegenüber sowohl Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I als auch Art. 13 Abs. 3 f. UNO-Pakt I als justiziabel an,[806] und auch die Lehre tendiert in der Mehrheit zu einer grosszügigeren Haltung als das Bundesgericht.[807] Wie eingangs bereits ausgeführt wurde, lassen sich aber sämtliche Teilgehalte des Art. 13 UNO-Pakt I, unabhängig davon, 264

Classification of Education› [zuletzt besucht am 24. Januar 2023]); Wintsch, S. 99 f.; in diese Richtung auch CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 9 und Ziff. 12; a.M. Dohmes-Ockenfels, S. 122, wonach die «primary education» die erste Stufe der Ausbildung meine, die mit dem Eintritt in die Berufsausbildung aufhöre.

802 BGE 144 I 1 E 2.1 S. 4, 133 I 156 E 3.6.4 S. 166 f., 129 I 35 E 7.6 S. 41, 129 I 12 E 5.5 S. 18; Urteile des Bundesgerichts 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 E 2.1, 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.2 und 2P.7/2001 vom 5. Dezember 2001 E 4b.

803 BGE 133 I 156 E 3.6.4 S. 166 f.; vgl. zur unmittelbaren Anwendbarkeit staatsvertraglicher Bestimmungen allgemein BGE 140 II 185 E 4.2 S. 190, 136 I 297 E 8.1 S. 307 f., 133 I 286 E 3.2 S. 291; Gebert, S. 120 ff.; Wintsch, S. 89 f.

804 BGE 146 I 20 E 5.4 S. 29; Urteile des Bundesgerichts 2C_1005/2018 vom 22. August 2019 E 5.4 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.2.4.

805 BGE 130 I 113 E 3.3 S. 123, 126 I 240 E 2d ff. S. 244 ff., 120 Ia 1 E 5d S. 12 f.

806 CESCR, General Comment No. 9, Ziff. 10; ders., General Comment No. 3, Ziff. 5; s. auch die Kritik des UN-Sozialausschusses an der restriktiven Praxis des Bundesgerichts in CESCR, Bemerkungen 4. Bericht der Schweiz, Ziff. 4 f.

807 Weitgehend anerkannt erscheint etwa die Justiziabilität der Art. 13 Abs. 3 f. UNO-Pakt I (vgl. Detrick, S. 518; Gebert, S. 126, S. 572 und S. 612 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 120; Künzli, S. 533 ff.; Kälin/Künzli, UNO-Menschenrechtspakte, S. 145 ff.; Müller/Schefer, S. 796; Wintsch, S. 98). Einzelne Lehrmeinungen halten zudem dafür, dass bei einer Verschlechterung bisher anerkannter Standards und/oder diskriminierenden Zugangsbeschränkungen zu bestehenden Bildungseinrichtungen eine direkte Anwendbarkeit auch weiterer Teilgehalte als Abwehrrechte möglich sein müsse (Gebert, S. 126 und S. 404 f.; Künzli, S. 533 ff.; Plotke, Schulrecht II, S. 88 ff.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 4). Nach Aeschlimann-Ziegler ist Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I sogar ohne Einschränkungen unmittelbar anwendbar (Aeschlimann-Ziegler, S. 59; so auch Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.7); restriktiver Dubey, N 4657; Giezendanner, N 25; Saladin/Aubert, S. 168; Wagner Pfeifer, S. 254 f.

ob dem Einzelnen damit ein unmittelbar durchsetzbarer Rechtsanspruch vermittelt wird oder nicht, für die Auslegung bzw. Konkretisierung der innerstaatlichen Normen im Bildungsbereich beiziehen und so auch für die Bestimmung des Grundrechtsgehalts des Art. 19 BV.[808]

265 So gilt es in diesem Zusammenhang insbesondere den in Art. 13 Abs. 1 Sätze 2 f. UNO-Pakt I enthaltenen Bildungszielen Beachtung zu schenken. Deren Aufnahme in den Sozialpakt zeugt von dem (damals) wachsenden Konsens innerhalb der internationalen Gesellschaft, dass Bildung nicht nur reine Wissensvermittlung bezwecken, sondern zum Ziel haben solle, den Menschen dazu zu befähigen, seine Persönlichkeit und Würde frei zu entfalten und aktiv in einer freien Gesellschaft zu partizipieren, sowie Toleranz und Respekt vor den Menschenrechten zu vermitteln.[809] Zu berücksichtigen sind ferner die sich aus Art. 13 Abs. 2 lit. b ff. UNO-Pakt I ergebende Forderung nach einer Ausdehnung namentlich des Gebots der Unentgeltlichkeit auf die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens,[810] aber auch die Auslegung der nach dem Bundesgericht in der Schweiz bereits verwirklichten Garantie des unentgeltlichen Grundschulunterrichts in Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I durch den UN-Sozialausschuss und die völkerrechtliche Literatur.

266 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang etwa, dass Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I praxisgemäss für alle Personen gilt, die sich im betreffenden Vertragsstaat aufhalten, unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus.[811] Sodann können vom Gebot der Unentgeltlichkeit nebst dem eigentlichen Schulgeld auch weitere unmittelbar durch den Schulbesuch verursachte Kosten (Aufwendungen für Schuluniformen, Lehrmittel, Transport etc.) erfasst sein, wenn und soweit andernfalls mit einer sozialen Ausschlusswirkung bestimmter Schulkinder von der Grundschulstufe zu rechnen wäre.[812]

---

808 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 16; Mascello, S. 185; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 4; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.3.

809 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 4; Nowak, S. 245 und S. 249.

810 Wintsch, S. 94.

811 Poscher/Rux/Langer, S. 34 f.; Schmahl, Art. 28/29 N 9 mit Hinweis auf CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6 und Ziff. 34; Wintsch, S. 101 f. mit Hinweisen auf die Praxis des UN-Sozialausschusses.

812 Poscher/Rux/Langer, S. 37 m.w.H.; Wintsch, S. 100.

3. Bildungsbezogene Rechte der Kinderrechtskonvention (Art. 28 und Art. 29 KRK)

Die Kinderrechtskonvention enthält mit Art. 28 und Art. 29 KRK gleich zwei Bestimmungen zur (Aus-)Bildung von Kindern, die zusammen zu lesen sind.[813] Art. 28 KRK bestimmt im Wesentlichen, dass die Vertragsstaaten ein allgemeines Recht des Kindes auf Bildung anerkennen und für die «fortschreitende» Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit zu sorgen haben, indem sie insbesondere den Besuch der Grundschule[814] für obligatorisch und unentgeltlich erklären (Abs. 1 lit. a) und darüber hinaus die Entwicklung weiterführender Schulen fördern, diese allen Kindern verfügbar und zugänglich machen und geeignete Massnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung finanzieller Unterstützung bei Bedürftigkeit treffen (Abs. 1 lit. b).[815] Art. 29 KRK garantiert sodann einerseits – vergleichbar mit Art. 13 Abs. 4 UNO-Pakt I – die Privatschulfreiheit (Abs. 2)[816] und gibt den Staaten andererseits umfangreiche Bildungsziele vor (Abs. 1).[817] So soll die Bildung des Kindes nach Art. 29 Abs. 1 KRK ausgerichtet sein auf die Entwicklung seiner Persönlichkeit, seiner Begabungen und seiner Fähigkeiten (lit. a), auf die Vermittlung von Respekt bzw. Achtung gegenüber den Menschenrechten und Grundfreiheiten (lit. b), gegenüber seinen Eltern, seiner eigenen und fremden Kulturen (lit. c) sowie der Umwelt (lit. e) und auf die Vorbereitung des Kindes auf ein verantwortungsbewusstes Leben im Geiste der Verständigung, des Friedens, der Toleranz und der Gleichberechtigung (lit. d).[818] 267

---

813 Aeschlimann-Ziegler, S. 55; Detrick, S. 473; Schmahl, Art. 28/29 N 1; Wintsch, S. 107; vgl. auch Art. 23 Abs. 3 KRK.

814 In den englischen und französischen Originalfassungen (Art. 54 KRK) finden sich die Formulierungen «primary education» und «l'enseignement primaire».

815 Vgl. Botschaft KRK, S. 54; Mascello, S. 193.

816 Auch diese Bestimmung gewährleistet die Privatschulfreiheit mithin nur unter dem Vorbehalt, dass die betreffenden Einrichtungen den Bildungszielen in Art. 29 Abs. l KRK verpflichtet sind und allfälligen staatlichen Mindestnormen entsprechen (s. dazu Botschaft KRK, S. 57; Hördegen, Chancengleichheit, S. 124; Mascello, S. 193).

817 Wintsch, S. 109.

818 Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 7; s. dazu auch CRC, General Comment No. 1, Ziff. 1 ff.; Detrick, S. 509 ff.

268 Nach Auffassung des UN-Kinderrechtsausschusses[819] gibt Art. 29 Abs. 1 KRK damit nicht nur dem in Art. 28 KRK anerkannten Recht auf Bildung eine zusätzliche qualitative Dimension, sondern verleiht auch der Notwendigkeit Nachdruck, dass Bildung das Kind in den Mittelpunkt stellen, kindgerecht sein und die Eigenständigkeit des Kindes fördern muss, damit es, wenn es sich im Lauf seines Lebens darum bemüht, eine ausgewogene, mit den Menschenrechten verträgliche Antwort auf die Herausforderungen finden kann, die mit einer Zeit grundlegender Veränderungen verbunden sind.[820] Das übergreifende Ziel der Bildung im Sinn von Art. 28 f. KRK bestehe insofern darin – so der Ausschuss weiter –, dem Kind die bestmöglichen Fähigkeiten und Chancen zu vermitteln, damit es voll und verantwortungsbewusst an einer freien Gesellschaft teilhaben könne.[821]

269 Dem Wortlaut nach richten sich beide Bestimmungen in erster Linie an die Vertragsstaaten. Nach der Lehre erwächst diesen aus Art. 28 KRK die progressiv zu erfüllende Verpflichtung zum Auf- und Ausbau von Bildungseinrichtungen, um allen Kindern, d.h. grundsätzlich jedem Menschen bis zum Eintritt der Volljährigkeit (vgl. Art. 1 KRK), unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel (vgl. Art. 4 KRK) eine annehmbare Bildung zu ermöglichen.[822] Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn jedes Kind die Chance hat, eine Schule mit einem entsprechenden Bildungsangebot sowie geeigneten Lehrpersonen, Lehrmitteln und einem kinderfreundlichen Lernumfeld zu besuchen. Vorausgesetzt wird ferner, dass der Unterricht unentgeltlich[823] und obligatorisch[824] ist, wobei die letzten beiden Anforderungen gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a ff. KRK (e contrario) nur für den Bereich der Grundschule gelten, welcher Begriff im Anwendungsbereich der Kinderrechts-

819 Beim UN-Kinderrechtsausschuss handelt es sich um das unabhängige Überwachungsorgan der Kinderrechtskonvention (vgl. Art. 44 KRK).

820 CRC, General Comment No. 1, Ziff. 2 f.

821 CRC, General Comment No. 1, Ziff. 12.

822 Früh, S. 54 und S. 63 f.; ferner Botschaft KRK, S. 56; Detrick, S. 477; Hördegen, Chancengleichheit, S. 121 m.w.H.; Poscher/Rux/Langer, S. 50; Schmahl, Art. 28/29 N 19; Verheyde, S. 26.

823 Vgl. hierzu Früh, S. 60 f., wonach sich das konkrete, kostenlose Schulangebot nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Staats bemesse (so auch Art. 4 KRK); weitergehend Schmahl, Art. 28/29 N 6, wonach die Unentgeltlichkeit auch meine, dass Begleitkosten wegzufallen hätten.

824 Vgl. hierzu Früh, S. 58, wonach die Vertragsstaaten die Schulpflicht bloss bis zum zurückgelegten 15. Altersjahr garantieren müssten; so auch Verheyde, S. 25 f. m.w.H.

konvention praxisgemäss mindestens die Primarstufe (ohne Vorschulunterricht)[825] umfasst.[826] Für die höheren Schulstufen sollen dagegen bloss geeignete Massnahmen wie die Einführung der Unentgeltlichkeit getroffen werden, womit Art. 28 KRK im Vergleich mit Art. 13 UNO-Pakt I noch etwas weniger weit geht.[827] Nach Früh ist der Grundschulunterricht nach Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK sodann, um als annehmbar zu gelten, nicht in jedem Fall auf die Erreichung sämtlicher der in Art. 29 Abs. 1 KRK genannten Bildungsziele zu richten, sondern im Minimum darauf, «die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen» (Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK).[828] Der UN-Kinderrechtsausschuss ermutigt die Staaten freilich, den Unterricht auf allen Schulstufen im Rahmen ihrer Möglichkeiten entlang dem in Art. 29 Abs. 1 KRK definierten umfassenden Bildungsbegriff zu gestalten mit dem Ziel einer ganzheitlichen Entwicklung des vollen Potenzials der Kinder.[829]

Während die Meinungen in Lehre und Rechtsprechung bezüglich der Justiziabilität von Art. 28 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 2 KRK auseinandergehen,[830] ist Art. 29 Abs. 1 KRK insofern unstreitig eher programmatischer Natur.[831] Gerade der im Vergleich mit Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I ausführlichere Katalog an Bildungszielen, worin etwa auch die staatliche Vermittlung kultureller Inhalte und Techniken zur Lebensbewältigung sowie die Achtung gegenüber der Umwelt Erwähnung finden, ist aber bei der Konkretisierung von Art. 19 BV von praktischer Relevanz, 270

825 Dazu Schmahl, Art. 28/29 N 4, wonach die Idee der Erstreckung des Bildungsbegriffs auf die Vorschulbildung im Rahmen der Konventionsarbeiten verworfen worden sei.

826 Detrick, S. 477 ff.; Früh, S. 54 und S. 60; Wintsch, S. 108; ferner CRC, General Comment No. 14, Ziff. 79; ders., General Comment No. 1, Ziff. 9 und Ziff. 15 ff.

827 Botschaft KRK, S. 55; Verheyde, S. 21 f.; Wintsch, S. 108.

828 Früh, S. 61 f. wohl in Anlehnung an CRC, General Comment No. 1, Ziff. 9.

829 Vgl. CRC, General Comment No. 1, Ziff. 1 f. und Ziff. 15 ff.; ferner Früh, S. 64.

830 Das Bundesgericht liess die Frage, ob Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK unmittelbar anwendbar sei, bislang ausdrücklich (BGE 133 I 156 E 3.6.4 S. 166 f.; Urteil des Bundesgerichts 2P.7/2001 vom 5. Dezember 2001 E 1d) oder stillschweigend (BGE 144 I 1 E 2.1 S. 4; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.1 sowie 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 E 2.1) offen; verschiedene Autoren sprechen sich dagegen für die Justiziabilität von Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 KRK) aus (Aeschlimann-Ziegler, S. 55 f.; Detrick, S. 485; Giezendanner, N 24; Hördegen, Chancengleichheit, S. 121; Plotke, Schulrecht II, S. 91); zurückhaltend wiederum Biaggini, Kinderrechte, S. 29 und S. 41 ff.; Richli, Chancengleichheit, S. 205.

831 So Botschaft KRK, S. 57; Aeschlimann-Ziegler, S. 56; Früh, S. 64; Richli, Chancengleichheit, S. 205.

nachdem die beiden erstgenannten Bestimmungen nicht über die entsprechenden Garantien in Art. 13 UNO-Pakt I hinausgehen.[832] Speziell Beachtung zu schenken ist auch dem hinter Art. 29 Abs. 1 KRK stehenden Kernanliegen, dass die Bildung stets das Kind in den Mittelpunkt stellen, kindgerecht sein und die Chancengleichheit und Eigenständigkeit des Kindes fördern muss (vgl. auch Art. 3 KRK).[833]

4. Weitere bildungsrechtliche Bestimmungen

271 Wie die vorstehenden Ausführungen deutlich machen, gilt die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem als eine der grössten Herausforderungen des nationalen wie internationalen Bildungsrechts. Das allgemeine Menschenrecht auf Bildung wird deshalb in verschiedenen weiteren völkerrechtlichen Bestimmungen auf die spezifische Situation bestimmter – namentlich im Bildungserwerb – historisch benachteiligter Gruppen übertragen bzw. für diese konkretisiert. Zu nennen sind hier unter anderem die für die Schweiz geltenden Art. 22 Abs. 1 GFK bezüglich ausländischer und (praktisch gleichlautend) Art. 22 des Übereinkommens über die Rechtsstellung von Staatenlosen[834] bezüglich staatenloser Personen, Art. 5 lit. e/v und Art. 7 ICERD bezüglich Personen anderer Rasse, Hautfarbe oder Abstammung, Art. 10 Abs. 1 CEDAW bezüglich Personen weiblichen Geschlechts und Art. 8 Abs. 1 lit. a–c Sprachencharta sowie Art. 12 ff. RüSNM bezüglich sprachlicher Minderheiten.

272 Zuletzt ratifizierte die Schweiz zudem im Jahr 2014 die breit anerkannte Behindertenrechtskonvention,[835] die nach dem Bundesrat eine wertvolle Basis für die Auslegung, Ausgestaltung und Umsetzung des schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts darstellt.[836] Art. 24 BRK bestimmt dabei für den Bereich der Bildung, dass die Vertragsstaaten das Recht der Menschen mit Behinderungen auf Bildung auf allen Ebenen und Stufen, einschliesslich des «lebenslangen Lernens», ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit anzuerken-

---

832 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 15, N 22, N 39 und N 43.

833 Vgl. CRC, General Comment No. 1, Ziff. 2; ferner Bianchi, S. 126 Fn. 656.

834 Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen vom 28. September 1954 (SR 0.142.40).

835 Dazu ausführlicher Aeschlimann-Ziegler, S. 63 ff.; Uebersax, S. 21; ferner Botschaft BRK, S. 665 ff.

836 Botschaft BRK, S. 663.

nen und dafür ein inklusives[837] Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslange Fortbildung zu gewährleisten haben (Abs. 1).[838] Dieses System hat sich an gewissen – in Art. 24 Abs. 1 lit. a–e BRK genannten – Vorgaben zu orientieren, so etwa am Ziel, die Persönlichkeit, die Begabungen und die Kreativität sowie die körperlichen Fähigkeiten der Betroffenen voll zur Entfaltung zu bringen (lit. b). Art. 24 Abs. 2 BRK listet weiter ausführlich auf, was die Staaten bei der Verwirklichung des Rechts auf Bildung sicherstellen müssen, und Art. 24 Abs. 3 BRK hält sie dazu an, Menschen mit Behinderungen auch zu ermöglichen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben.

273 Konkret haben die Konventionsstaaten gemäss Art. 24 Abs. 2 BRK unter anderem sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen nicht vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (lit. a) bzw. sie vielmehr gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben (lit. b). Hinsichtlich des Unterrichts an Schulen der letztgenannten Art wird in den Materialien zur Behindertenrechtskonvention dabei klargestellt, dass diese keine neue Verpflichtung für die Staaten schaffe, unentgeltlichen und obligatorischen Unterricht an weiterführenden Schulen anzubieten. Es handle sich vielmehr um eine blosse «Nichtdiskriminierungsbestimmung», die besage, dass ein Staat, der ein entsprechendes Angebot kenne, dieses auch für Menschen mit Behinderungen bereitstellen solle.[839]

274 Nebst den vorgenannten (verbindlichen) Normen des Völkerrechts sind bei der Konkretisierung von Art. 19 BV schliesslich auch die vom Ministerkomitee des Europarats erlassenen (blossen) Empfehlungen zur Schulung von Kindern und Jugendlichen zu beachten,[840] weil sie – so die Begründung des Bundesgerichts – die gemeinsamen Rechtsüberzeugungen der Mitglieder des Europarats zum Aus-

---

837 In der nicht massgeblichen deutschen Übersetzung ist allerdings von einem «integrativen» Bildungssystem die Rede; vgl. dazu hinten N 318 ff.

838 Vgl. Botschaft BRK, S. 700.

839 Zum Ganzen United Nations, Report by the Chair Man, Right to Education, Sixth Session of the Ad Hoc Committee, 2006, Draft article 17, Ziff. 37 f.

840 Vgl. Empfehlung Nr. 10 (2019) zur Entwicklung und Förderung der digitalen Bürgerbildung; Empfehlung Nr. 7 (2010) zur «Demokratie- und Menschenrechtsbildung»; Empfehlung Nr. 12 (2008) über die religiöse Dimension interkultureller Bildung; Empfehlung Nr. 4 (2008) über die Stärkung der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund; Empfehlung Nr. 13 (2007) über die Verwirklichung der Gleichstellung in der Bildung; Empfehlung Nr. 5 (2006) zum Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und der uneingeschränkten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an

druck bringen.[841] Das Gleiche hat für die Empfehlung der UNESCO gegen Diskriminierung im Bildungswesen vom 14. Dezember 1960 zu gelten.[842]

III. Fazit

275 Während die äussere Systematik von Art. 19 BV für dessen Konkretisierung keine nennenswerten Erkenntnisse zu liefern vermag, trägt die Zusammenschau der Grundrechtsnorm mit weiteren bildungsrelevanten Bestimmungen in der Bundesverfassung – so namentlich Art. 62 Abs. 2 und Abs. 3, Art. 15 Abs. 4, Art. 8, Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV – wesentlich dazu bei, ihr bzw. den unbestimmten Rechtsbegriffen darin (schärfere) Konturen zu verleihen. Danach hat der unentgeltliche Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV allen Kindern und Jugendlichen gleichermassen offenzustehen (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV; aber auch Art. 8 Abs. 1 BV), unabhängig von ihrer Nationalität (vgl. Art. 8 Abs. 1 und allenfalls Abs. 2 BV[843]), ihrem Geschlecht (vgl. Art. 8 Abs. 2 f. BV) sowie davon, ob sie eine Behinderung aufweisen (vgl. Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 BV sowie Art. 62 Abs. 3 BV). Weiter hat er staatlicher Leitung oder Aufsicht zu unterstehen (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV), religiös-weltanschaulich neutral zu sein (vgl. Art. 15 Abs. 4 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV) und auf das Wohl, die individuellen Fähigkeiten sowie die Persönlichkeitsentwicklung der einzelnen Kinder Rücksicht zu nehmen mit dem Ziel vor Augen, ihnen allen diejenigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die ihnen dereinst ermöglichen, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben in der modernen Gesellschaft zu führen und sich bestmöglich in diese zu integrie-

---

der Gesellschaft; Empfehlung Nr. 12 (2002) über die politische Bildung; Empfehlung Nr. 1248 (1994) betreffend das Bildungsangebot für besonders begabte Kinder.

841 BGE 144 I 266 E 3.9 S. 277 f., 125 I 127 E 7c S. 145, 124 I 231 E 2b/aa S. 236, 123 I 112 E 4d/cc S. 121, 118 Ia 64 E 2a S. 70, 111 Ia 341 E 3a S. 345 m.w.H.; s. auch Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 4.

842 Die (verbindliche) Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen vom 14. Dezember 1960 praktisch identischen Inhalts hat die Schweiz dagegen bislang nicht ratifiziert. Die Konvention wies zudem lange Zeit einen niedrigen Ratifikationsstatus auf, was eher gegen ihre Verwendung bzw. die Verwendung der Empfehlung als Auslegungshilfe sprach (vgl. aber ‹https://en.unesco.org ⇒ Our Expertise ⇒ Education ⇒ Right to education ⇒ International legal instruments ⇒ Convention against discrimination in education›, wonach die Konvention inzwischen von 109 Staaten ratifiziert wurde [Stand Januar 2023]); zum Ganzen auch Beiter, S. 242 ff.; Gebert, S. 72 f.; Mascello, S. 189.

843 Dazu hinten N 760 und Fn. 1975.

ren (vgl. Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV; ferner Art. 8 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 20 Abs. 1 f. BehiG).

In der Summe lassen sich aus den vorstehend zitierten Verfassungsnormen demnach folgende Grundziele (bzw. Bildungsziele) eruieren, an denen sich der Grundschulunterricht nach der Bundesverfassung zu orientieren hat: die *Chancengleichheit* (inkl. Geschlechtergleichstellung), die *Integration* in die moderne (freiheitliche, pluralistische und demokratische) Gesellschaft sowie das *Kindeswohl*. Hinzu kommen ausserdem die sich aus Art. 61a Abs. 1 BV ergebenden Ziele der *Durchlässigkeit* und der *Qualität* des gesamten «Bildungsraums Schweiz».[844] All diese Ziele können über die systematische Interpretation von Art. 19 BV für Gerichte und rechtsanwendende Behörden unmittelbar verpflichtend werden und so normative Wirkung entfalten.[845] 276

Bei der Bestimmung des Gehalts von Art. 19 BV ebenfalls zu beachten sind sodann die diversen völkerrechtlichen Garantien und Verpflichtungen der Schweiz im Bildungsbereich, aber auch die Empfehlungen (breit abgestützter) internationaler Gremien zum Grundschulunterricht. Allen voran sei hier auf Art. 13 UNO-Pakt I und Art. 28 f. KRK betreffs des Menschenrechts auf Bildung verwiesen, die den freien Zugang zur Bildung für alle thematisieren. Aufgrund ihres hohen Detaillierungsgrads eignen sich diese Bestimmungen in besonderem Mass als Interpretationshilfen für den (offen formulierten) Art. 19 BV. Anders als das Schweizer Verfassungsrecht legen sie etwa ausdrücklich gewisse Bildungsziele fest, wobei nebst den sich sinngemäss auch aus der Bundesverfassung ergebenden Bildungszielen der Persönlichkeitsentfaltung und der Vorbereitung des Kindes auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft bzw. darauf, eine nützliche Rolle darin zu spielen (vgl. Art. 13 Abs. 1 Sätze 2 f. UNO-Pakt I und Art. 29 Abs. 1 lit. a und lit. d KRK; ferner Art. 2 KJFG), hauptsächlich globale Bildungsziele Erwähnung finden (z.B. Erziehung zu nachhaltiger Entwicklung [Art. 29 Abs. 1 lit. e KRK], Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten [Art. 13 Abs. 1 Satz 2 UNO-Pakt I und Art. 29 Abs. 1 lit. b KRK] sowie die Förderung von Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen [Art. 13 Abs. 1 Satz 3 UNO-Pakt I und Art. 29 Abs. 1 lit. d KRK]). 277

---

844 Vgl. zum Ganzen Wintsch, S. 117; ferner Uebersax, S. 24, der unter Hinweis auf Hördegen, Bildungsverfassung, S. 113 ff., das Kindeswohl, die Integration, die Chancengleichheit, die Durchlässigkeit, die Qualität und die Wahrung einer gewissen Pluralität als grundsätzliche Bildungsziele aufführt; (teilweise) a.M. Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 14.

845 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 139 f. m.w.H.; Wintsch, S. 117.

278 Auch diese und die weiteren sich aus dem für die Schweiz massgeblichen Völkerrecht ergebenden Bildungsziele (z.B. das in Art. 24 Abs. 1 lit. b BRK genannte Ziel, Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen) lassen sich als Wertungsgesichtspunkte zur Konkretisierung von Art. 19 BV heranziehen. Zusammen mit den Bildungszielen der Bundesverfassung, dem harmonisierten interkantonalen Recht, den kantonalen Schulgesetzen und den Lehrplänen umschreiben sie alsdann den öffentlichen Bildungsauftrag.[846]

[846] Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 6; s. sodann Hördegen, Bildungsverfassung, S. 140 (mit Hinweis insb. auf das Urteil des Bundesgerichts 2P.296/2002 vom 28. April 2003).

§ 3 Entwicklungen seit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999

I. Rahmenbedingungen

279 Die Entwicklungen im schweizerischen Schulrecht ab Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung sind stark international geprägt. Zum einen rückten entsprechend (namentlich) den vorstehend zitierten[847] – für die Schweiz massgeblichen – völkerrechtlichen Bestimmungen zur Bildung die individuellen Bildungsbedürfnisse der einzelnen Schulkinder noch stärker in den Fokus der zuständigen Akteure. Zum anderen wurden aufgrund des wachsenden Einflusses des internationalen Umfelds vermehrt ökonomische Denkansätze in den Schulkontext transferiert. Da die letztgenannte Entwicklung besonders ins Gewicht fällt, ist darauf im Folgenden kurz näher einzugehen.

280 Wie sich schon weiter vorne dargelegt findet, führte der wirtschaftliche Aufschwung in der Nachkriegszeit in den Staaten Westeuropas zu einem massiven Ausbau der Bildungssysteme und einer zunehmenden Bildungsbeteiligung der Bevölkerung auch in höheren Bildungsstufen, der sog. Bildungsexpansion.[848] Die (bis heute anhaltende) Veränderung des Bildungsverhaltens wird dabei besonders deutlich, wenn man den aktuellen Bildungsstand der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung nach Altersgruppen betrachtet: Verfügten im Jahr 2021 in der Altersgruppe der über 75-Jährigen 27 % (36,3 % Frauen und 15,3 % Männer) bloss über einen Abschluss der Sekundarstufe I und 22,7 % (12,7 % Frauen und 35,4 % Männer) über eine Ausbildung auf Tertiärstufe (höhere Berufsbildung oder Hochschulausbildung), wiesen in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen nur noch 8,2 % (8,2 % Frauen und 8,1 % Männer) allein einen Abschluss der Sekundarstufe I auf und 52,2 % (54,4 % Frauen und 50,2 % Männer) einen Abschluss auf Tertiärstufe.[849] Die Prognosen des BFS gehen sodann von einem weiteren signifikanten Anstieg der Tertiärabschlussquote in der Schweiz in den nächsten Jahren aus.[850]

---

847 Vgl. dazu vorne N 255 ff.

848 Vgl. auch Kirsch et al., S. 12; Botschaft BBG, S. 5691 ff.; Bundesrat, Bericht Berufsbildung, S. 587 ff. und S. 596 ff.

849 BFS, Tabelle «Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht», Neuchâtel, April 2022.

850 BFS, Szenarien Bevölkerungsentwicklung 2020–2050, S. 34; dies., Szenarien Bevölkerungsentwicklung 2015–2045, S. 45.

281 Diese Entwicklung widerspiegelt den relativen Bedeutungsverlust der industriellen Fertigung bzw. manueller Tätigkeiten und die zunehmende Relevanz des Produktions- und Standortfaktors «Wissen» in den postindustriellen Volkswirtschaften.[851] So liessen Globalisierungsprozesse und technologischer Fortschritt den Wissens- bzw. Bildungsstand der Bevölkerung gegen die Jahrtausendwende zur entscheidenden Einflussgrösse nicht nur für die Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen in der Gesellschaft, sondern neu auch für die wirtschaftliche Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit eines Landes werden.[852] Entsprechend setzten immer mehr Staaten die Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme weit oben auf ihre politische Agenda und begannen miteinander in Konkurrenz zu treten, wenn es darum ging, sich als Bildungsstandort global zu behaupten und die wachsende Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften zu befriedigen.[853]

282 Der Wettbewerb unter den Nationen wurde von der 1961 gegründeten OECD[854] aktiv befeuert, die schon früh die Bedeutung der Bildung als Bestimmungsfaktor für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes und die Konkurrenzfähigkeit seiner Wirtschaft hervorhob und zwecks Optimierung der jeweiligen Bildungssysteme zu internationalen Vergleichen anregte.[855] Als wichtigstes Instrument in diesem Zusammenhang ist dabei auf die im Jahr 2000 von der OECD initiierte PISA-Studie zu verweisen.[856] Die im Dreijahresturnus durchgeführte

---

851 Buschor/Gilomen/McCluskey, S. 4; Kirsch et al., S. 12 und S. 17; Meyer, S. 6; s. ferner Zukunft Bildung Schweiz, S. 5 ff., wo von der Entstehung einer globalen «Wissensgesellschaft im Sinne eines weltweiten Wissens- und Bildungsmarktes» die Rede ist; Gassmann/Perez-Freije/Enkel, S. 4 ff.

852 BFS, Bildungssystem im Vergleich, S. 6 und S. 10; Keeley, S. 22 ff.

853 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5497 f.; BFS, Bildungsindikatoren 2007, S. 6; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 3 f.; Meyer, S. 4, S. 6 und S. 29 f.; Zukunft Bildung Schweiz, S. 7; s. ferner die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats zu dem von den europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedeten Programm mit dem Ziel, die EU bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten und nachhaltigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen, unter ‹https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023); dazu wiederum Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 19.

854 Vgl. das von der Schweiz im September 1961 ratifizierte Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960 (SR 0.970.4).

855 Vgl. OECD, Education at a Glance 2003, S. 3.

856 Meyer, S. 6.

internationale Studie zur Messung der «Leistung» von Schulkindern am Ende der obligatorischen Schulzeit soll den teilnehmenden Ländern ermöglichen, das eigene Bildungssystem mit demjenigen anderer Länder zu vergleichen («to see themselves in the light of other countries' performance»), und sie so bei der Suche nach einer wirksamen Bildungspolitik unterstützen, welche die sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven des Einzelnen verbessert, Anreize für mehr Effizienz in der Schulbildung schafft und dazu beiträgt, Ressourcen zu mobilisieren, um den steigenden Bildungsbedarf zu decken.[857] Diesen Gedanken setzten die Teilnehmerstaaten in den letzten 20 Jahren denn auch rege um. Allein schon wegen der grossen öffentlich-medialen Wahrnehmung der PISA-Resultate analysierten sie ihre Position in den Ranglisten der Studie jeweils genau, stellten Überlegungen darüber an, was besser positionierte Länder anders machen, und bemühten sich um eine Optimierung ihrer Bildungssysteme.[858]

Hierzulande löste die Publikation der ersten PISA-Resultate im Dezember 2001 283
ein unerwartet negatives Echo aus.[859] Sie bzw. ihre Analysen offenbarten, dass die Lesekompetenzen der Schweizer Jugendlichen am Ende der obligatorischen Schulzeit verglichen mit vielen anderen OECD-Ländern – so insbesondere dem «Klassenprimus» Finnland mit einem voll integrativen Schulsystem – bestenfalls mittelmässig waren und es dem früh und stark selektionierenden Schweizer Schulsystem nicht gelang, das Leistungspotenzial von Schülerinnen und Schülern mit ungünstigen Ausgangsbedingungen (ungünstiges soziokulturelles Umfeld, bildungsfernes Elternhaus oder geringe Kenntnisse der Schulsprache) optimal zu nutzen.[860] So gehörte die Schweiz namentlich zu denjenigen Ländern, in denen sich unterschiedliche Schulerfolge von Kindern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Kindern mit Schweizer Staatsangehörigkeit am meisten bemerkbar machten.[861]

---

857 OECD, Education at a Glance 2000, S. 5.

858 Meyer, S. 7; Raidt, S. 13 f. und S. 53 ff. mit Hinweis auf die drei «Rollen» der PISA-Studie bei der Entwicklung der Bildungssysteme (Katalysator, Legitimation und normative Funktion); Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 5.

859 Meyer, S. 7; ferner etwa NZZ FOLIO vom August 2002 zum Thema «Schule».

860 Buschor/Gilomen/McCluskey, S. 6 und S. 13 ff.; Meyer, S. 7; OECD, Messages from PISA 2000, S. 70 f.; dies., Results from PISA 2000, insb. S. 91 ff.

861 Vgl. auch OECD, Immigrant Students, S. 3 und S. 8; ferner Wintsch, S. 70 ff.

284 Die Befunde veranlassten die nationale PISA-Steuerungsgruppe,[862] den kantonalen Erziehungsdirektoren verschiedene Handlungsempfehlungen zu unterbreiten, wie etwa die Kinder möglichst früh auf das Lesen und Schreiben in der Standardsprache vorzubereiten, fremdsprachige Kinder stärker zu unterstützen, eine Vorschulstufe einzuführen und schulische Begleitstrukturen auszubauen. Ebenfalls empfohlen wurde, klare Leistungsziele in den Schulen zu setzen und periodisch zu evaluieren sowie die Gewährleistung der Durchlässigkeit zwischen allen Schultypen zu überdenken.[863]

285 Wie die nachfolgende Detailbetrachtung zeigt, wurden die PISA-Analysen und -Empfehlungen von der Schweizer (Bildungs-)Politik aufgegriffen und bezüglich der darin erkannten Entwicklungsschwerpunkte innert weniger Jahre Reformen verwirklicht, von denen man sich letztlich eine erhöhte Erschliessung und Ausnutzung des in der Schweizer Wohnbevölkerung schlummernden «Humankapitals»[864] und somit eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhoffte. Ein Teil der Reformen war freilich bereits vor PISA unter dem Einfluss der Bildungsexpansion auf den Weg gebracht worden und hatte durch die Publikation der PISA-Resultate und den darauffolgenden breit geführten Diskurs lediglich eine zusätzliche Legitimation bzw. einen Reformschub erfahren.[865] So hatte etwa die EDK den Kantonen bereits in ihren Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder vom 24. Oktober 1985 nebst anderem geraten, fremdsprachigen Kindern zur Förderung der Integration einen zweijährigen Kindergartenbesuch sowie einen unentgeltlichen zusätzlichen Unterricht in der Umgangssprache anzubieten und den Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur von mindestens zwei Stun-

---

862 Nationale Programmleitung Konsortium PISA.ch/BFS, Die Realisierung von PISA in der Schweiz. PISA 2000–2003–2006, aktualisierte Version vom März 2008, Ziff. 7.1.

863 Zum Ganzen Buschor/Gilomen/McCluskey, S. 30 ff.

864 Vgl. BFS, Bildungssystem im Vergleich, S. 6.

865 Vgl. dazu vorne N 85 ff.; ferner etwa Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 375 ff. und S. 421 ff., wo sich bereits die Aussagen finden, «dass im Kindergarten ein wichtiger, später kaum mehr nachholbarer Bildungsprozess stattfindet, der insbesondere dem von Hause aus wenig angeregten Kind eine gezielte Förderung bietet, die ihm später ein Mitgehen im Schulunterricht erleichtert», sowie, dass «[e]in gemeinsamer Unterricht aller Schulpflichtigen durch mehrere Jahre – der eine Berücksichtigung der individuellen Fähigkeiten der fortgeschritteneren und der eher zurückgebliebenen Schüler keineswegs verunmöglicht – seine unbestreitbaren Vorteile in sozialer Hinsicht» habe; Botschaft BBG, S. 5702, S. 5693, S. 5699 und S. 5706; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 5.

den wöchentlich innerhalb der Volksschule zu gestatten.[866] Hintergrund (auch) dieser Empfehlungen bildete die Erkenntnis, dass mittels dieser Massnahmen der Einfluss der Herkunft auf die Schulleistungen verringert werden könne.[867]

Gleichermassen anregend wirkte sich die PISA-Studie auf die Entwicklung der Schulcurricula und des Verständnisses von Bildung aus: Das PISA-Grundbildungskonzept fusst ungleich stärker auf dem im angelsächsischen Raum beheimateten Verständnis von «Bildung als Kompetenzerwerb», d.h. einem auf verwertbare Kompetenzen gerichteten (funktionellen) Bildungsverständnis, als auf der kontinentaleuropäischen Vorstellung von Bildung als Auseinandersetzung mit «totem Wissen».[868] Entsprechend geht es bei der PISA-Studie nicht darum, reines Schulwissen und kognitive Fähigkeiten abzufragen, sondern (Schlüssel-) Kompetenzen zu testen, welche die Schülerinnen und Schüler befähigen, sich lebenslang den sich ständig ändernden schulischen und beruflichen Herausforderungen der heutigen Welt zu stellen und aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.[869] 286

> Die Studie spricht konkret von «literacy», wofür in der deutschen Übersetzung die beiden Ausdrücke «Kompetenz» und «Grundbildung» verwendet werden. Geprüft werden die Lesekompetenz, die mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenz sowie überfachliche Kompetenzen wie die Problemlösefähigkeit und die Fähigkeit zum selbstregulierten Lernen.[870] 287

Dieses Bildungsverständnis wirkte in viele der ab 2001 in Europa verabschiedeten Reformen im Bildungsbereich hinein,[871] und auch das Schweizer Schulrecht lässt heute – nebst dem bereits vor 1999 gesetzten Schwerpunkt auf die Persönlich- 288

---

866 EDK, Schulung fremdsprachiger Kinder 1985, S. 1 f.; ferner zur Ausdehnung des Obligatoriums die Antwort des Bundesrats auf die von Felix Gutzwiler am 4. Oktober 2001 eingereichte Motion 01.3549 «Schuleintritt im 6. Altersjahr».

867 SKBF, Bildungsbericht 2006, S. 45 m.w.H.; s. aber auch Plotke, Schulrecht II, S. 30, wonach die immer frühere Einschulung auf den zunehmenden Verlust der Erziehungsfertigkeiten der Eltern zurückzuführen sei.

868 Fuchs, S. 165; Horlacher, in: Kompetenzorientierter Unterricht, S. 19 ff. und S. 26 ff. mit Kritik an einer In-eins-Setzung der Begriffe.

869 Kirsch et al., S. 13; vgl. auch OECD, Key Competencies, S. 3 f.; Weinert, S. 27 f.

870 Vgl. Nicoli/Mariotta, S. 10 ff.

871 Raidt, S. 89; s. ferner die Empfehlungen des Rats der Europäischen Union vom 22. Mai 2018 «zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen», 2018/C 189/01, Ziff. 1 f.

keitsbildung der Schülerinnen und Schüler[872] – eine deutliche Ausrichtung auf die Entwicklung von Kompetenzen für lebenslange Lernaktivitäten bzw. «die Selbstentwicklung und Selbstentfaltung» der Schülerinnen und Schüler erkennen.[873] So sind etwa die neueren kantonalen Lehrpläne für die Volksschule kompetenzorientiert abgefasst[874] und plädierte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 dafür, dass die allgemeine Bildung sowie die Berufs- und die Weiterbildung sicherzustellen habe, dass die Lernenden über zeitgemässe Kompetenzen – aktuell unter anderem in den Bereichen nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung – verfügen, «mit dem Ziel, […] sie] zu befähigen, sich aktiv und selbstbestimmt an der Gestaltung von Gegenwart und Zukunft zu beteiligen».[875]

II. Bundesebene

1. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

a) Zum Reformprojekt

289 Die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung[876] sowie der sich gleichzeitig immer stärker breitmachende Vollzugsföderalismus führten bereits in den 1970er-Jahren dazu, dass Forderungen nach einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und der Erhaltung bzw. Stärkung der föderativen Ordnung aufkamen.[877] Bis in die 1990er-Jahre konnte jedoch trotz entsprechender Bemühungen nichts Wesentliches in diese Richtung erreicht werden, weshalb der Bund angesichts des

872 Vgl. dazu vorne N 103 und N 211 und N 252.

873 Vgl. BFS, Bildungssystem im Vergleich, S. 10; Zukunft Bildung Schweiz, S. 12 f.; Botschaft Bildungsförderung II, S. 3888.

874 Vgl. insb. die Vorgaben des Lehrplans 21 unter ‹https://www.lehrplan21.ch/kompetenzorientierung› und ‹https://v-ef.lehrplan.ch/index.php?code=e|200|2›; zum piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese ‹https://scuolalab.edu.ti.ch› und zum – bloss teilweise kompetenzorientierten – Plan d'études romand ‹https://www.plandetudes.ch› (alles zuletzt besucht am 24. Januar 2023); allgemein auch Baer, in: Kompetenzorientierter Unterricht, S. 48 ff.

875 Botschaft Bildungsförderung I, S. 3720 ff. und S. 3733; ferner Art. 13 f. WeBiG.

876 Vgl. auch N 61 ff.

877 Botschaft NFA, S. 653; ferner Botschaft erste Massnahmen NFA, S. 737 ff.; Botschaft zweites Massnahmenpaket NFA, S. 1333 ff.

wachsenden Reformdrucks im Jahr 1994 in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Projekt für eine umfassende «Föderalismusreform» lancierte.[878] Diese sollte in der Folge in verschiedenen Etappen realisiert werden. Die erste Reformphase war dabei bereits mit der Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1999 erreicht, indem darin die «gelebten Maximen des schweizerischen Föderalismus» – so namentlich die Grundsätze der Subsidiarität, der Solidarität und der Zusammenarbeit im Bundesstaat – ausdrücklich festgeschrieben worden waren (vgl. Art. 3 und Art. 42 ff. BV).[879] In einer zweiten (entscheidenden) Phase folgte wenige Jahre später die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA]».[880] Am 28. November 2004 wurde eine entsprechend lautende Vorlage von Volk und Ständen angenommen.[881]

b) Neugestaltung Sonderschulung

Mit dem Inkrafttreten der mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geänderten bzw. neu eingeführten Verfassungsbestimmungen per 1. Januar 2008[882] wurden unter anderem gewisse Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu geordnet und die interkantonale Zusammenarbeit substanziell ausgebaut.[883] So wurde etwa den Kantonen die alleinige organisatorische, fachliche und finanzielle Verantwortung hinsichtlich der Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung) übertragen (vgl. Art. 62 Abs. 3 BV) und dem Bund mit Art. 48a BV die Möglichkeit eingeräumt, in bestimmten Aufgabenbereichen Verträge zwischen den Kantonen allgemeinverbindlich zu erklären oder einzelne Kantone zu einer Beteiligung an solchen Verträgen zu verpflichten (Abs. 1). 290

Wie vorne bereits aufgezeigt wurde, war die Finanzierung der Sonderschulung an sich schon vor dem 1. Januar 2008 Sache der Kantone, doch leistete die IV unter verschiedenen Rechtstiteln Beiträge.[884] Sie tat dies zuletzt gestützt auf aArt. 8 291

878 Zum Ganzen ausführlich Braun, S. 87 ff.

879 Botschaft NFA, S. 2301.

880 Botschaft NFA, S. 2305.

881 Bundesrat, Beschluss vom 26. Januar 2005 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. November 2004, BBl 2005 951 ff.

882 AS 2007 5765; ferner bezüglich der Verfassungsnormen, die das Bildungswesen direkt oder indirekt betreffen, Hördegen, Bildungsverfassung, S. 113 f.

883 Vgl. Botschaft NFA, S. 2293.

884 S. dazu vorne N 86 f.; ferner BGE 140 I 153 E 2.4.1 S. 158 m.w.H.

Abs. 3 lit. c und aArt. 19 IVG namentlich für die Schulgebühren (Schulgeldbeitrag), einen Teil der notwendigen Verpflegungskosten, die Ausgaben für notwendige Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art (z.B. Sprachheilbehandlung oder Hörtraining) sowie den Schultransport «bildungsfähiger Versicherter, die das 20. Altersjahr[885] noch nicht vollendet haben und denen infolge Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist». Ein Schulgeldbeitrag wurde dabei konkret für Kinder erbracht, die infolge eines in aArt. 8 Abs. 4 IVV genannten Gesundheitsschadens (z.B. einer geistigen oder einer schweren körperlichen Behinderung) dem Unterricht in der Volksschule nicht zu folgen vermochten und entsprechend eine Sonderschule besuchen mussten, wobei unter «Unterricht in der Volksschule» nicht nur der auf der Primar- sowie der Sekundarstufe I vermittelte Unterricht verstanden wurde, sondern auch (bereits) der Kindergartenunterricht «sowie der nach der Schulpflicht auf der Sekundarstufe II fortgesetzte Unterricht, welcher der Schliessung von Schullücken oder der Vorbereitung auf die Berufsausbildung dient» (aArt. 8 Abs. 3 IVV). Die Kosten für Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art wiederum wurden von der Versicherung im Einzelfall übernommen, wenn sie «zusätzlich zum Sonderschulunterricht notwendig» waren (aArt. 8ter IVV), einem gehörlosen bzw. hörbehinderten oder einem schwer sprachbehinderten versicherten Kind die Teilnahme am Volksschulunterricht ermöglichten (aArt. 9 i.V.m. aArt. 8 Abs. 4 lit. c und lit. e IVV) oder bei versicherten Kindern mit einem Gesundheitsschaden im Sinn von aArt. 8 Abs. 4 IVV «im vorschulpflichtigen Alter zur Vorbereitung auf den Besuch des Sonder- oder Volksschulunterrichts notwendig» waren (aArt. 10 IVV). Schultransportkosten wurden schliesslich vergütet, wenn der Transport für den Besuch der Sonderschule, die Teilnahme körper- oder sehbehinderter Versicherter am Volksschulunterricht und/oder die Durchführung der vorgenannten Massnahmen notwendig war (aArt. 8^{quater}, aArt. 9bis und aArt. 11 IVV), und Kostgeldbeiträge an die auswärtige Verpflegung und Unterbringung geleistet, wenn diese durch den Besuch des Sonderschulunterrichts bedingt waren (aArt. 8bis IVV).

292 Kinder und Jugendliche mit besonderen Bildungsbedürfnissen, die keine der in der Verordnung aufgeführten (schweren) Gesundheitsschäden aufwiesen (z.B. Lernbehinderte oder Kinder mit Entwicklungsstörungen), erhielten dagegen keine der genannten individuellen Leistungen, weshalb die Kantone für sie im Lauf der Zeit spezifische Schulangebote geschaffen hatten (z.B. Einführungsklassen, Kleinklas-

885 Die Altersgrenze wurde auch nach der Herabsetzung des Mündigkeitsalters auf 18 Jahre bewusst beibehalten, «weil der Sozialschutz […] nicht verschlechtert werden» sollte (vgl. Botschaft Änderung ZGB 1993, S. 1193).

sen, Klassen für Fremdsprachige oder andere Sonderklassen).[886] Zu diesen Angeboten der separierten Schulung traten integrative Schulungsformen (Schulung in der Regelklasse unter Beizug heilpädagogischer Fachpersonen oder spezialisierter Dienste).[887] Wurde jedoch ein IV-berechtigtes Kind integrativ in der Regelklasse beschult, leistete die IV mangels gesetzlicher Grundlage ebenfalls keine Schulgeldbeiträge.[888] Darin ist wohl mit ein Grund dafür zu sehen, dass die Sonderschulrate in der Schweiz seit den 1980er-Jahren stetig angestiegen war,[889] obschon auf internationaler Ebene spätestens seit den 1990er-Jahren die Wichtigkeit der Integration behinderter Kinder in die Regelstrukturen betont wird (so denn auch Art. 20 Abs. 2 [des im Jahr 2004 in Kraft gesetzten] BehiG).[890]

> In diesem Zusammenhang ist insbesondere die im Juni 1994 von 92 Mitgliedstaaten der UNESCO, darunter auch der Schweiz, und von 25 internationalen Organisationen auf der Weltkonferenz der UNESCO in Salamanca unterzeichnete gleichnamige Erklärung zu erwähnen, worin unter anderem festgehalten wird, dass Kinder mit besonderen Bedürfnissen Zugang zu regulären Schulen haben müssen und Regelschulen mit integrativer Orientierung das beste Mittel sind, um diskriminierende Haltungen zu bekämpfen, um Gemeinschaften zu schaffen, die alle willkommen heissen, um eine integrierende Gesellschaft aufzubauen und um die angestrebte Bildung für alle zu erreichen.[891] 293

Mit dem Übergang der vollen (fachlichen und finanziellen) Verantwortung auf die Kantone fielen nun im Bereich der Sonderschulung nicht nur die durch das frü- 294

886 Giezendanner, N 4 und N 10; Botschaft NFA, S. 2416; ferner Botschaft BehiG, S. 1732; Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 400 ff.; Landolt, Kind, S. 194 f.; s. ausserdem Wintsch, S. 145, die darauf hinweist, dass nicht versicherte Flüchtlingskinder häufig von den Leistungen der IV ausgeschlossen gewesen seien.

887 Botschaft BehiG, S. 1732; SKBF, Bildungsbericht 2006, S. 85 ff.

888 Giezendanner, N 11; Botschaft NFA, S. 2415; s. ferner Schefer/Hess-Klein, S. 335, wonach der IV eine Rechtsgrundlage gefehlt habe, um sich an den heilpädagogisch bedingten Mehrkosten zu beteiligen, die durch die integrative Schulung eines Kindes oder Jugendlichen mit einer Behinderung entstanden seien (vgl. dazu BGE 122 V 206), weshalb die Kantone unter dem alten Finanzierungsmodell aus finanziellen Gründen von einer integrativen Beschulung abgesehen hätten.

889 Landolt, Kind, S. 191 f. und S. 198 mit Hinweisen auf die statistischen Zahlen und die an der hohen Quote geäusserte Kritik; ferner Botschaft BehiG, S. 1731 ff., wo darüber hinaus festgestellt wird, dass erhebliche Unterschiede in der kantonalen Zuweisungspraxis feststellbar seien; Walther-Müller/Häfeli, S. 36 ff.

890 S. die Beispiele bei Landolt, Kind, S. 177 ff.

891 Dazu ‹https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

here System bedingten «Doppelspurigkeiten» sowie «die oft künstliche Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten» weg, sondern die Kantone sollten laut den Materialien auch die Möglichkeit erhalten, das Schulwesen verstärkt integrativ auszugestalten.[892]

c) Art. 62 Abs. 3 BV (Sonderschulung behinderter Kinder und Jugendlicher)

295 In Art. 62 Abs. 3 BV findet sich die (umfassende) Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Sonderschulung neu ausdrücklich verankert, wobei die im Wortlaut an aArt. 19 Abs. 1 IVG erinnernde[893] Bestimmung nach den Materialien keine reine Kompetenznorm darstellt. Vielmehr sollte damit «ein gegenüber den Kantonen bestehender Individualanspruch aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen auf Sonderschulung […] garantiert» werden.[894] Nach dem Willen des Bundesrats sollte dieser verfassungsrechtliche Anspruch an die Stelle der unter Umständen vom Vorschulalter bis zum vollendeten 20. Lebensjahr geschuldeten Versicherungsleistungen treten und sicherstellen, dass sich die im Rahmen der Vernehmlassung von verschiedenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern geäusserten Bedenken hinsichtlich eines Leistungs- bzw. «Sozialabbaus» nicht bewahrheiteten.[895] Der Berichterstatter der den Artikel vorberatenden Kommission des Ständerats betonte zudem in der Ratsdebatte ausdrücklich, dass die Verpflichtung zur Sonderschulung bis zum 20. Altersjahr gehe und damit weiter als jene gemäss Art. 62 Abs. 2 BV.[896]

296 Hieraus leitet ein überwiegender Teil der Lehre ab, dass Art. 62 Abs. 3 BV behinderten Kindern und Jugendlichen – allein[897] oder jedenfalls i.V.m. Art. 19 BV bei

---

892 Botschaft NFA, S. 2416 f. und S. 2467; Amtl. Bull. 2003 (Separatdruck) NR, S. 109 ff.; vgl. auch Aeschlimann-Ziegler, S. 37; Giezendanner, N 14; Schefer/Hess-Klein, S. 336; ferner EFV, Effizienzgewinne NFA, S. 37.

893 Vgl. auch Giezendanner, N 15, wonach Art. 62 Abs. 3 BV der Regelung in aArt. 19 Abs. 1 IVG «entspreche».

894 Botschaft NFA, S. 2416 f. und S. 2467; Amtl. Bull. 2002/03 (Separatdruck) StR, S. 34 ff. (Voten Inderkum, David und Villiger); ferner Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA, S. 6218 f.

895 Botschaft NFA, S. 2416; ferner Amtl. Bull. 2002/03 (Separatdruck) StR, S. 34 f. (Votum David); Amtl. Bull. 2003 (Separatdruck) NR, S. 108 (Antrag Suter); ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 40; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 36.

896 Amtl. Bull. 2002/03 (Separatdruck) StR, S. 34 (Votum Inderkum).

897 Aeschlimann-Ziegler, S. 35, S. 38 und S. 219; Bucher, S. 173; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 41; Früh, S. 104; Müller/Schefer, S. 785

Schülerinnen und Schülern der Primar- oder Sekundarstufe I bzw. Art. 8 Abs. 2 BV bei Lernenden höherer Schulstufen[898] – einen unmittelbar durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Sonderschulung gegen den Kanton bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr vermittle.[899] Diese Auffassung überzeugt nicht nur mit Blick auf Materialien und Entstehungsgeschichte. Auch dem Sinn und Zweck von Art. 62 Abs. 3 BV wird eine Auslegung eher gerecht, die eine weiterhin erforderliche Sonderschulung nach dem Erreichen der Volljährigkeit der betroffenen Personen nicht allein dem Gutdünken der Kantone aussetzt.[900] Ziel der Sonderschulung nach Art. 62 Abs. 3 BV ist ja – wie aufgezeigt[901] –, bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern eine möglichst selbstständige Lebensführung und weitestgehende Integration in die Gesellschaft zu erreichen (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 BehiG). Die Regelschulzeit reicht aber oftmals nicht aus, dieses Ziel zu erreichen.[902] Auch ergeben sich bei Jugendlichen mit Behinderungen gerade beim Wechsel von der obligatorischen Schule zur Berufsbildung bzw. in das nachschulische Leben besondere Herausforderungen, weshalb regelmässig mehr Zeit in die Berufswahlvorbereitung oder das Auffinden einer anderen geeigneten Anschlusslösung zu investieren ist, um zu verhindern, dass die betroffenen Jugendlichen zwischen die Strukturen fallen (vgl. schon zuvor aArt. 8 Abs. 3 IVV).[903] Werden sie dagegen mit dem 18. Altersjahr abrupt und ungeachtet ihres Ausbildungsstands sowie des Vorliegens einer geeigneten Anschlusslösung aus der Schule entlassen, fehlt es ihnen an materieller Chancengleichheit im Hinblick auf den späteren Zugang zu beruf-

---

und S. 790; Schefer/Hess-Klein, S. 338 ff.; Schnyder, S. 255; Uebersax, S. 26 f.; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2012.240 vom 28. November 2012 E 2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 10 2 vom 6. Juli 2010 E 3.

898 Giezendanner, N 43; Riemer-Kafka, S. 91.

899 Kritisch und eher ablehnend Biaggini, Komm. BV, Art. 62 N 10, sowie Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 37; explizit offengelassen wurde die Frage bislang durch das Bundesgericht (BGE 145 I 142 E 5.5 S. 148; Urteil 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2) und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Urteil VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 5.2), weil jedenfalls das kantonale Recht in den beurteilten Fällen einen derartigen Anspruch gewährte.

900 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 5.2.

901 Vgl. dazu vorne N 224 ff., N 237 ff. und N 244 ff.

902 Vgl. auch BGE 145 I 142 E 7.6.3 S. 154 f.

903 S. dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 6.

lichen und sozialen Einrichtungen, sodass nicht gesagt werden kann, sie hätten einen ausreichenden Grundschulunterricht genossen.

297 Die Erweiterung des Schutzbereichs des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, die Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen nach der hier vertretenen Auffassung mit Art. 62 Abs. 3 BV – bei entsprechendem Bedarf – gewährt wird, stellt insofern denn auch eine legitime Massnahme zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile dar.[904] Dritte werden dadurch nicht benachteiligt bzw. ihre Ansprüche nicht geschmälert.

d) Kantonale Konzepte und Sonderpädagogikkonkordat

298 Bezüglich des Übergangs der Kompetenzen im Bereich der Sonderschulung von der IV auf die Kantone schrieb die Bundesverfassung Letzteren in Art. 197 Ziff. 2 vor, zunächst – als Grundlage für die notwendig gewordenen Anpassungen ihrer Schulgesetzgebung – eigene Sonderschulkonzepte zu erarbeiten und bis zu deren Vorliegen, mindestens aber bis zum 1. Januar 2011, die bisherigen Leistungen der IV anzubieten.[905] Um zu verhindern, dass es im Rahmen der Erarbeitung der kantonalen Konzepte und Strategien im sonderpädagogischen Bereich zu grossen kantonalen Unterschieden kommt, verabschiedete die EDK am 25. Oktober 2007 ergänzend eine Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogikkonkordat).[906]

299 Dem Konkordat, das per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden konnte (vgl. Art. 15 Abs. 1 SPK), sind bis heute 16 Kantone beigetreten.[907] Ihnen wird damit ein gemeinsamer Rahmen für die wichtigsten Massnahmen (z.B. heilpädagogische Früherziehung, sonderpädagogische Massnahmen in einer Regel- oder einer Sonderschule[908] sowie sog. verstärkte Massnahmen [Art. 4 f. SPK]) und für die Entwicklung sowie Anwendung von gemeinsamen Instrumenten (Terminologie, Qualitätsstandards für die Anerkennung von Leistungsanbietern, standardisiertes

---

904 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 177 f.; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_864/2010 vom 24. März 2011 E 4.4; Botschaft BehiG, S. 1817; Gebert, S. 182; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 126 ff.

905 Vgl. hierzu vorne N 86 f. und N 291 f.

906 Vgl. Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 37; Wintsch, S. 146.

907 S. dazu ‹https://www.edk.ch/de/themen/sonderpaedagogik ⇒ Liste der Beitrittskantone› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

908 Nebst Sonderschulen sind dabei auch Sonder- bzw. Kleinklassen «im Sinne der freien Gestaltung der Schulorganisation» weiterhin gestattet (vgl. EDK, Komm. SPK, S. 9).

Abklärungsverfahren [Art. 1 lit. c i.V.m. Art. 7 SPK]) im sonderpädagogischen Bereich vorgegeben.[909] Dabei hat die Integration der Betroffenen in die Regelschule stets im Zentrum der Bemühungen der Beitrittskantone zu stehen (Art. 1 lit. b und Art. 2 lit. b SPK).[910] Als weitere «Grundsätze» definiert Art. 2 SPK ausserdem, dass die Sonderpädagogik Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrags und damit der öffentlichen Schule ist (lit. a),[911] für den Bereich der Sonderpädagogik – die Verpflegung und Betreuung in Tagesstrukturen oder einer stationären Unterbringung ausgenommen – der Grundsatz der Unentgeltlichkeit gilt (lit. c) und die Erziehungsberechtigten in den Prozess betreffend die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen mit einzubeziehen sind (lit. d).[912]

Zum Kreis der Anspruchsberechtigten bestimmt Art. 3 SPK, dass alle «Kinder und Jugendliche[n] ab Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr, die in der Schweiz wohnen», bei einer festgestellten Einschränkung der Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten bzw. bei einem ausgewiesenen besonderen Bildungsbedarf ein Recht auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen vor der Einschulung sowie während der obligatorischen Schulzeit haben. Das bedeutet, dass – entsprechend Art. 62 Abs. 3 BV sowie der früheren Regelung in der Invalidengesetzgebung – kleine Kinder mit Behinderungen oder Entwicklungsbeeinträchtigungen möglichst früh erfasst (heilpädagogische Früherziehung) und sonderpädagogische Massnahmen bei Bedarf auch über die Volljährigkeit hinaus bewilligt werden, wobei die Wahl der Formulierung «während der obligatorischen Schulzeit» bei gleichzeitiger Festlegung der oberen Altersgrenze beim vollendeten 20. Altersjahr auf den ersten Blick etwas widersprüchlich erscheint.[913] 300

Was den – vorerwähnten – in Art. 2 lit. b SPK formulierten zentralen Grundsatz anbelangt, dass integrative separierenden Lösungen vorzuziehen sind, bestimmt das Sonderpädagogikkonkordat – wie Art. 20 Abs. 2 BehiG –, dass beim Ent- 301

---

909 EDK, Komm. SPK, S. 3 sowie (zu den einzelnen Massnahmen und Instrumenten) S. 8 ff. und S. 13 f.; kritisch bezüglich der mit einer solchen Abklärung einhergehenden Stigmatisierung(sgefahr) Luder, S. 248.

910 Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 36; EDK, Komm. SPK, S. 3 mit Hinweis auf Art. 20 Abs. 2 BehiG; ferner Lanners, S. 10 f.

911 Vgl. dazu EDK, Komm. SPK, S. 4 f., wonach es allein die Aufgabe der öffentlichen Hand sei, die notwendigen Vorkehrungen im Bereich der Sonderpädagogik zu treffen.

912 EDK, Komm. SPK, S. 5.

913 Vgl. aber EDK, Komm. SPK, S. 6 f., wo für die Beantwortung der Frage, welcher Unterricht noch zur obligatorischen Schulzeit gehört, offenbar einzig auf die Schulstufe abgestellt wird (Unterricht bis und mit Sekundarstufe I).

scheid für eine bestimmte Schulungsform bzw. Massnahme das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des betroffenen Kindes oder Jugendlichen zu beachten sind. Zusätzlich erklärt es aber auch die Faktoren «schulisches Umfeld»[914] und «Schulorganisation» für beachtlich. Dadurch werde – so der Kommentar der EDK – in optimaler Weise dem im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen und könnten gleichzeitig Situationen vermieden werden, die für eine einzelne Schule nur mit grossen Schwierigkeiten oder gar nicht zu bewältigen seien.[915]

302 Die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen muss dabei im Einzelfall auf einem formellen Entscheid basieren, der im Rahmen eines nach kantonalem Recht geregelten Verfahrens zu fällen ist (Art. 6 Abs. 1 SPK).[916] Die Erziehungsberechtigten sind in den Anordnungsprozess miteinzubeziehen (Art. 2 lit. d SPK), können aber nicht frei über den Leistungsanbieter bestimmen. Diese Aufgabe kommt vielmehr den gestützt auf Art. 6 Abs. 1 SPK definierten Behörden zu (Art. 6 Abs. 2 SPK).[917]

303 Die einzelnen sonderpädagogischen Massnahmen werden nach dem Konzept des Sonderpädagogikkonkordats zum grössten Teil im Rahmen des laufenden Schulbetriebs angeboten und durchgeführt (vgl. Art. 4 SPK zum sog. «Grundangebot»). Beispielsweise wird ein Kind während einiger Monate oder Jahre punktuell in der Regelklasse durch logopädische oder psychomotorische Angebote unterstützt, durch eine Schulpsychologin bzw. einen Schulpsychologen betreut oder erhält eine Unterstützung, um seiner Seh- oder Hörstörung bzw. einer anderen Beeinträchtigung entgegenzuwirken. Diesbezügliche Entscheide werden aufgrund von klar definierten Zuständigkeiten innerhalb des regulären Schulbetriebs gefällt.[918] Erreichen die Bedürfnisse einer Schülerin bzw. eines Schülers indes ein solches Ausmass, dass sie mit dem gängigen Angebot (dem Grundangebot) nicht mehr abgedeckt werden können, müssen allenfalls verstärkte Massnahmen im Sinn von Art. 5 SPK ergriffen werden.[919] Nach Art. 5 Abs. 2 SPK zeichnen sich selbige

---

914 EDK, Komm. SPK, S. 5, nennt als Beispiele für das schulische Umfeld die Klasse, die Personalressourcen, die zeitliche und materielle Organisation sowie technische Probleme.

915 EDK, Komm. SPK, S. 5; dazu kritisch bzw. einschränkend Aeschlimann-Ziegler, S. 243 f.; ferner hinten N 447 ff.

916 EDK, Komm. SPK, S. 12.

917 EDK, Komm. SPK, S. 12.

918 Zum Ganzen EDK, Komm. SPK, S. 9 ff.

919 EDK, Komm. SPK, S. 11.

durch ihre lange Dauer (z.B. mehrmals pro Woche mehrere Stunden am Stück), ihre hohe Intensität, den hohen Spezialisierungsgrad der beizuziehenden Fachpersonen und/oder die mit der Anordnung verbundenen einschneidenden Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen aus (z.B. Fremdplatzierung).

Vor der Anordnung solcher verstärkten Massnahmen ist zwingend ein standardi- 304
siertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs des betroffenen Kindes durchzuführen (Art. 6 Abs. 3 SPK). Bereits im Jahr 2010 verabschiedete die Plenarversammlung der EDK vor diesem Hintergrund ein Konzept über das «Standardisierte Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs» (SAV) bei einer allfälligen Sonderschulung, das die Konkordatskantone «im kantonalen Recht, im kantonalen Konzept für den Bereich der Sonderpädagogik sowie in den entsprechenden Richtlinien» zu benutzen haben (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. c SPK).[920] Im Rahmen des SAV soll unter anderem mittels eines systematischen Beizugs verschiedener (Fach-)Personen (Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen, schulpsychologischer Dienst und gegebenenfalls weitere Fachpersonen) der individuelle Förderbedarf des betroffenen Kindes, aber auch ein möglicher Bedarf des professionellen (z.B. schulischen) Umfelds und/oder andere für die Entwicklung und Bildung des Kindes wichtige Kontexte möglichst zuverlässig festgestellt und so die Systemsteuerung verbessert und das Risiko einer Kostenexplosion eingegrenzt werden.[921] Es ist eine umfassende Evaluation vorzunehmen, bei der nach internationalen Standards wie der «Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit» (ICF)[922] der Weltgesundheitsorganisation vorzugehen ist.[923] Da aber gerade das ICF von einem biopsychosozialen Verständnis von Behinderung ausgeht, bewegt sich die Sonderpädagogik in der Schweiz – im Anwendungsbereich des Sonderpädagogikkonkordats – damit weg von den defizitorientierten und individuumszentrierten Listen von Geburtsschäden und Störungen der IV hin zu einem mehrdimensionalen, dynamischen Verständnis von Behinderung.[924]

---

920 Vgl. Hollenweger/Lienhard/Obrist, S. 20 ff.; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.3.

921 Vgl. EDK, Standardisiertes Abklärungsverfahren, S. 8; dies., Komm. SPK, S. 12.

922 Vgl. ‹https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

923 Vgl. EDK, Komm. SPK, S. 12.

924 Zum Ganzen Volksschulamt des Kantons Zürich, Indikationsbereiche zur Klärung der Indikationen für sonderschulische Massnahmen durch die Schulpsychologie im Kontext des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV), Zürich, September 2014,

2. Neuordnung der Bildungsverfassung

a) Zum Reformprojekt

305 Noch vor dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Anfang 2008 wurde im Jahr 2006 ein allein den Bildungsbereich betreffendes weiteres Reformvorhaben verwirklicht, das ebenfalls schon vor der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 in Angriff genommen worden war. Bereits im Sommer 1998 hatte der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative aus dem Jahr 1997 stattgegeben, die von ihm verlangte, «[i]n Zusammenarbeit mit der EDK, jedoch ausserhalb der laufenden Verfassungsrevision […] zügig de[n] Entwurf zu einem Bildungsrahmenartikel zu erarbeiten» und so «den Rahmen für einen kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraum Schweiz zu schaffen».[925] Die mit der Beratung betraute Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats erarbeitete in der Folge zunächst selbstständig den Entwurf eines solchen «Bildungsrahmenartikels», der dem Bund eine umfassende Rahmengesetzgebungskompetenz im gesamten Bildungswesen erteilen sollte.[926] Dies rief indes den Widerstand namentlich der Kantone hervor, sodass die nationalrätliche Kommission gemeinsam mit der EDK einen zweiten Entwurf konzipierte, der «vom Bestreben geprägt [war], einen gangbaren Mittelweg zwischen der traditionell starken Zuständigkeit der Kantone für das Bildungswesen und der Übertragung weiterer Kompetenzen an den Bund zu finden».[927]

---

abrufbar unter ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildung ⇒ Informationen für Schulen ⇒ Informationen Volksschule ⇒ Besonderer Bildungsbedarf ⇒ Schulpsychologie› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); s. auch Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 190 f. m.w.H.

925 Vgl. die von Hans Zbinden am 30. April 1997 eingereichte Initiative 97.419 «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung». Einer ersten, gleichlautenden Initiative Hans Zbindens vom 23. Juni 1989 (89.237) war im Jahr 1992 noch keine Folge gegeben worden (vgl. WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5484, S. 5488 f. und S. 5499); s. sodann Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 7, wonach der Begriff des «Bildungsraums» aus dem Sprachgebrauch der EU stamme.

926 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5484 und S. 5499 f.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 27.

927 Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5548; WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5479 ff.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 28.

Der Entwurf vom 23. Juni 2005 sah nicht mehr nur einen – im Vergleich mit dem bisherigen Entwurf weniger weit gehenden – «isolierten Bildungs[rahmen]artikel» vor, sondern hatte daneben «die Neuordnung der Verfassung im Bildungsbereich [Bildungsverfassung]» zum Gegenstand, d.h. eine grundlegende Reform des Verfassungsabschnitts über die «Bildung, Forschung und Kultur» (bislang Art. 62 ff. BV).[928] Die anschliessenden parlamentarischen Beratungen durchlief das angepasste Vorhaben ohne grössere Änderungen, und der entsprechende Bundesbeschluss «über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung»[929] vom 16. Dezember 2005 wurde in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 deutlich angenommen.[930] Gestützt auf Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976[931] trat er noch am Tag der Annahme in Kraft. 306

b) Neuerungen im Bereich der obligatorischen Schule

Wesentliche Triebkräfte hinter dieser Reform waren zum einen die zunehmende (interkantonale wie auch internationale) Mobilität der Lehrenden und Lernenden bzw. die daraus erwachsenden Harmonisierungsforderungen und zum anderen der wachsende internationale Bildungswettbewerb.[932] Um den solcherart veränderten Verhältnissen Rechnung zu tragen und trotz föderaler Strukturen in der ganzen Schweiz ein kohärentes und qualitativ hochwertiges (wettbewerbsfähiges) Bildungsangebot garantieren zu können, bedürfe es – so der Grundtenor damals – einer über die mit dem Schulkonkordat von 1970 eingeführte hinausgehenden 307

928 Vgl. WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5504 und S. 5518 ff.

929 Konkret erfuhren die folgenden Bestimmungen eine Änderung bzw. wurden neu in die Verfassung eingefügt: Art. 48a Abs. 1 lit. b und lit. c sowie Abs. 3, Art. 61a (Bildungsraum Schweiz), Art. 62 Abs. 2 und Abs. 4–6, Art. 63 (Berufsbildung), Art. 63a (Hochschulen), Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 64a (Weiterbildung), Art. 65 Abs. 1, Art. 66 Sachüberschrift und Abs. 1, Art. 67 Sachüberschrift und Abs. 2 BV.

930 Biaggini, Schulkoordination, S. 385; Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005, BBl 2005 7273 ff.; Bundesrat, Beschluss vom 27. Juli 2006 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, BBl 2006 6725 f.

931 SR 161.1.

932 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5489 und S. 5497 ff.; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 3 f.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 18 ff. mit Hinweis insb. auf das Lissabonprogramm (vorne Fn. 852); ferner Breitenmoser, S. 58 f.; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 122; Hoyer, S. 39 f.; Plotke, Schulrecht II, S. 110 f.; Wintsch, S. 121.

Koordination und Zusammenarbeit aller Entscheidungsträger.[933] Entsprechend wurde mit Art. 61a Abs. 1 BV eine Ziel- und Programmnorm an den Anfang der neu geordneten «Bildungsverfassung» gestellt, die Bund und Kantone, die im Bildungsbereich unverändert je über eigene Kompetenzen verfügen, dazu anhält, «gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit[934] des Bildungsraums[935] Schweiz» zu sorgen.[936] Mit Art. 61a Abs. 2 BV wird zudem erstmals eine Koordinationspflicht unter den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen für den gesamten Bildungsbereich verfassungsrechtlich verankert.[937] In den auf diesen sog. «Bildungsrahmenartikel» folgenden (teils ebenfalls revidierten bzw. neu eingefügten) Verfassungsartikeln (Art. 62 ff. BV) finden sich alsdann – je separat für die verschiedenen Bildungsstufen und -bereiche – die Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Einzelheiten ihrer Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht geregelt.[938]

308 Die ersten beiden Absätze von Art. 62 BV in der Fassung vom 21. Mai 2006 bestimmen in diesem Sinn bezüglich des Schulwesens unverändert, dass hierfür die Kantone zuständig sind, die auch für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben. Gestrichen wurde mit der Reform einzig die bisherige konkrete zeitliche Festlegung des Schuljahresbeginns («zwischen Mitte August und Mitte September») im letzten Satz von Art. 62 Abs. 2 BV; stattdessen ermächtigt der neu in die Verfassung eingefügte Art. 62 Abs. 5 BV den Bund zur Regelung

933 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5480, S. 5497 und S. 5504 ff.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 32 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 25.

934 Vgl. dazu auch vorne N 154, woraus sich ergibt, dass bereits der Verfassungsentwurf 1977 die Idee, die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu fördern, aufgegriffen hatte (vgl. Art. 36bis lit. d VE 1977; ferner Art. 33 lit. d Modellstudie 1985), ebenso wie jene, den Bund zu ermächtigen, im Bildungsbereich Mindestanforderungen festzulegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherzustellen (vgl. Art. 51 Abs. 2 lit. a VE 1977).

935 Vgl. dazu WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5518 f.; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 2.

936 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5504 und S. 5518; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 13; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 130 und S. 139, wonach die Durchlässigkeit indes nicht nur der Verbesserung der Mobilität diene, sondern auch ein zentrales Anliegen der Chancengleichheit darstelle; dazu hinten N 434.

937 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 32.

938 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5518.

des Beginns des Schuljahres auf Gesetzesebene.[939] Als wesentlichste Neuerung räumt ihm sodann Art. 62 Abs. 4 BV die Kompetenz ein, die «notwendigen Vorschriften» zu erlassen, wenn «auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen» zustande kommt. Damit erhält der Bund die Möglichkeit, die Bildungsziele der Durchlässigkeit und Qualität gemäss Art. 61a Abs. 1 BV in gewissen «Schlüsselbereichen» des Schulwesens selbst zu verwirklichen.[940] Es handelt sich allerdings bloss um eine (sachlich beschränkte) subsidiäre Bundeskompetenz. Der Bund kann und soll von seiner Zuständigkeit zum Erlass der notwendigen Vorschriften nur Gebrauch machen, wenn die Harmonisierungsbemühungen der Kantone hinsichtlich der genannten «Eckwerte» bzw. «Treffpunkte des schweizerischen Bildungswesens» keine zeit- und sachgerechten Lösungen zustande bringen.[941] Hieraus ergibt sich freilich ein nicht geringer Handlungs- und Erfolgsdruck aufseiten der Kantone.[942] Um jedoch zu vermeiden, dass sich der Bund dereinst wegen des Verhaltens einiger weniger von ihnen zu einem Vorgehen nach Art. 62 Abs. 4 BV «gezwungen» sähe,[943] wurde gleichzeitig mit der Neuordnung der Bildungsverfassung die Liste der möglichen Aufgabengebiete für eine Allgemeinverbindlicherklärung interkantonaler Verträge bzw. die Einführung einer Beteiligungspflicht in Art. 48a Abs. 1 BV um das «Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche» erweitert (Art. 48a Abs. 1 lit. b BV). Auf diesem Weg liesse sich eine von einer Mehrheit der Kantone bzw. den Koordinationsorganen (wie der EDK) in diesen Bereichen des Schulwesens erarbeitete Lösung notfalls schweizweit umsetzen. Die genannte Verfassungsbe-

939 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5521 und S. 5523.

940 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5522 f.; s. sodann zu den gescheiterten früheren Versuchen der Einführung bundesrechtlicher Mindestanforderungen vorne N 68 ff., N 77, N 89 und N 154 ff.

941 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5521 f.; s. sodann auch Biaggini, Schulkoordination, S. 391 ff.; Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 34; Uebersax, S. 25 f.

942 Vgl. Biaggini, Schulkoordination, S. 385; diese Meinung ablehnend Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 58, nach denen eine Harmonisierungspflicht bestehe.

943 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5534 f.

stimmung bedarf zu ihrer Anwendung allerdings noch einer – bislang nicht ergangenen – ergänzenden gesetzlichen Regelung (Art. 48a Abs. 3 BV).[944]

c) HarmoS-Konkordat

309 Parallel und in Kenntnis der laufenden Revisionsarbeiten zur Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung nahm die EDK bereits im Jahr 2002 das Projekt einer «interkantonale[n] Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» in Angriff.[945] Am 14. Juni 2007 wurde das sog. HarmoS-Konkordat von der Plenarversammlung der EDK einstimmig zu Händen der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Gut zwei Jahre später, am 1. August 2009, trat es nach Erreichen der notwendigen Anzahl von zehn Beitrittskantonen in Kraft (Art. 16 Abs. 1 HarmoS-Konkordat).[946]

310 Bis heute sind der interkantonalen Vereinbarung 15 Kantone beigetreten.[947] Sie bezweckt nicht nur, die Ziele des Unterrichts sowie die Strukturen der obligatorischen Schule zu harmonisieren und so den Auftrag in Art. 62 Abs. 4 BV umzusetzen (Art. 1 lit. a HarmoS-Konkordat), sondern will daneben auch die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems (vgl. Art. 61a Abs. 1 BV) durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern (Art. 1 lit. b HarmoS-Konkordat).[948] Dabei soll allerdings gesamtschweizerisch nur das Wichtigste harmonisiert werden, d.h. das, was erforderlich ist, damit die zwischen den Kantonen bestehenden Unterschiede bei den betroffenen Menschen keine erheblichen Nachteile oder gar Behinderungen bewirken (vgl. die «Grundsätze» der Subsidiarität und der Beseitigung schulischer Mobilitätshindernisse in Art. 2 HarmoS-Konkordat).[949]

---

944 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Vorbem. zur Bildungsverfassung N 36.

945 Vgl. EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 40.

946 S. dazu ‹https://www.edk.ch/de/themen/harmos ⇒ Liste der Beitrittskantone› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

947 In den Kantonen LU, GR, TG, NW, UR, ZG und AR lehnte das Stimmvolk den Beitritt ab und in den Kantonen AG, AI, OW, SZ wurde das Beitrittsverfahren sistiert bzw. gar nicht erst an die Hand genommen; zu den Gründen für die ablehnende Haltung dieser Kantone Biaggini, Schulkoordination, S. 391.

948 Für die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, gilt weiterhin das Schulkonkordat von 1970.

949 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 12; dies., Bilanz 2015, S. 5 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 61a N 23, wonach das HarmoS-Konkordat die Beseitigung schulischer Hindernisse im Sinn einer nationalen und internationalen Mobilität der Bevölkerung als Grundsatz verankere.

In diesem Sinn äussern sich die Bestimmungen zur Zielharmonisierung in Art. 3 f. HarmoS-Konkordat nur zu den «übergeordneten Zielen der obligatorischen Schule» (Grundbildung allgemein) sowie (speziell) zur aufgrund der Mehrsprachigkeit der Schweiz als besonders bedeutsam eingestuften Frage der Ausgestaltung des Sprachenunterrichts in den Vereinbarungskantonen.[950] 311

Danach hat der obligatorische Unterricht den Schulkindern ganz allgemein diejenigen grundlegenden Kenntnisse und Kompetenzen zu vermitteln, «welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft sowie Berufsleben zu finden» (Art. 3 Abs. 1 HarmoS-Konkordat), und ihnen den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II eröffnen (Art. 3 Abs. 2 HarmoS-Konkordat). 312

> Die «Grundbildung» wird in Art. 3 Abs. 2 HarmoS-Konkordat weiter in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: Sprachen (lit. a), Mathematik und Naturwissenschaften (lit. b), Sozial- und Geisteswissenschaften (lit. c), Musik, Kunst und Gestaltung (lit. d) sowie Bewegungs- und Gesundheitserziehung (lit. e). Innerhalb dieser fünf Bereiche sind die wesentlichen Merkmale der zu vermittelnden und zu entwickelnden Bildung nach Auffassung der EDK jeweils genau festzulegen, so insbesondere in den Lehrplänen der obligatorischen Schule.[951] 313

Entsprechend der Erkenntnis, dass Bildung mehr ist als blosse Wissensvermittlung,[952] werden die Vereinbarungskantone in Art. 3 Abs. 3 HarmoS-Konkordat ausserdem explizit dazu angehalten, die Schülerinnen und Schüler auch in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt zu unterstützen. Als zentral hervorgehoben wird ferner der Beitrag der Schule an der Entwicklung der kulturellen Identität der Schülerinnen und Schüler (Art. 3 Abs. 1 HarmoS-Konkordat). 314

Hinsichtlich des Sprachenunterrichts wiederum legt Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat den Zeitpunkt für den Beginn des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule fest und äussert sich zu den zu erreichenden Sprachkompetenzen. Entsprechend ist gemäss Art. 4 Abs. 1 Sätze 1–3 HarmoS-Konkordat die erste Fremdsprache spätestens nach dem 5. Schuljahr und die zweite Fremdsprache spätestens nach dem 7. Schuljahr zu unterrichten, wobei eine der beiden Spra- 315

---

950 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 15; zum Sprachenunterricht auch hinten N 330 ff.

951 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 14.

952 Dazu etwa vorne N 97, N 103 und N 187.

chen eine zweite Landessprache zu sein hat und die andere Englisch. In beiden Fremdsprachen sollen per Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Kompetenzniveaus erreicht werden. Für die Kantone Graubünden (als einzigen dreisprachigen Kanton) und Tessin (als einzigen rein italienischsprachigen Kanton) ist je eine Spezialregelung vorgesehen (Art. 4 Abs. 1 Satz 4 HarmoS-Konkordat).[953] Art. 4 Abs. 4 HarmoS-Konkordat hält die Kantone sodann dazu an, für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) durch organisatorische Massnahmen zu unterstützen. Die Kurse sollen nach Auffassung der EDK dazu beitragen, Migrantinnen und Migranten das Erlernen der Unterrichtssprache und von Fremdsprachen zu erleichtern, und so ihre beruflichen Chancen erhöhen, da der «aktuelle Forschungsstand zum Spracherwerb von zwei- und mehrsprachigen Kindern» nachweise, «dass sich gute Kompetenzen in der Erstsprache positiv auf das Erlernen weiterer Sprachen auswirken».[954]

316 In Konkretisierung von Art. 62 Abs. 4 BV definieren Art. 5 und Art. 6 HarmoS-Konkordat im Weiteren die wichtigsten strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule neu (Schuleintrittsalter, Schulpflicht sowie Dauer der Bildungsstufen) und aktualisieren so die Vorgaben zum Schuleintrittsalter und zur Dauer der Schulpflicht im Schulkonkordat von 1970.[955] In Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat wird demgemäss festgelegt, dass alle Kinder im Regelfall bereits mit dem vollendeten 4. Lebensjahr eingeschult werden (Stichtag 31. Juli). Die Kantone können eine Vorschule im Sinn des heutigen (meist zweijährigen) Kindergartens oder eine Eingangsstufe vorsehen, während derer das Kind schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise zu erlernen hat und insbesondere die sprachlichen Grundlagen konsolidiert werden sollen (Art. 5 Abs. 2 HarmoS-Konkordat). Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert gemäss Art. 6 HarmoS-Konkordat acht (Abs. 1), die daran anschliessende Sekundarstufe I drei Jahre (Abs. 2), wobei die Aufteilung im Kanton Tessin um

---

953 Biaggini, Schulkoordination, S. 388.

954 EDK, Was ist HSK-Unterricht?, abrufbar unter ‹https://www.edk.ch ⇒ Basis-Wissen Bildungssystem CH ⇒ Kantonsumfragen ⇒ HSK-Unterricht› (zuletzt besucht am 27. März 2020); s. ferner zur aktuellen Erwähnung des HSK-Unterrichts auf der Website der EDK ‹https://www.edk.ch ⇒ Bildungssystem ⇒ Kantonale Schulorganisation ⇒ Kantonsumfrage ⇒ Förderangebote für Fremdsprachige› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); dazu auch hinten N 554 ff.

955 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 17.

ein Jahr variieren kann (Abs. 3). Der Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen soll nach den Vorgaben des Konkordats in der Regel nach dem 10. Schuljahr erfolgen und der Übergang zur Sekundarstufe II nach dem 11. Schuljahr (Art. 6 Abs. 4 HarmoS-Konkordat). Die von einem einzelnen Schulkind tatsächlich beanspruchte Zeit für das Durchlaufen der obligatorischen Schule muss allerdings nicht zwingend mit der solcherart festgelegten Regeldauer übereinstimmen («systemischer Regelverlauf»). Vielmehr soll das Bildungssystem dem Kind die Möglichkeit geben, die Schulstufen schneller oder langsamer zu durchlaufen, entsprechend seinen Begabungen, seinen Fähigkeiten und seiner persönlichen Reife (Art. 6 Abs. 5 HarmoS-Konkordat; anders noch Art. 2 lit. c Schulkonkordat).[956] Art. 5 Abs. 2 HarmoS-Konkordat wiederholt diesen methodischen Grundsatz für die ersten Schuljahre und verdeutlicht so, dass es den Kantonen auch weiterhin möglich sein soll, im kantonalen Recht «dem Einzelfall angemessene individuelle Lösungen» für die Voraussetzungen und das Verfahren der Einschulung vorzusehen.[957]

Art. 7–10 HarmoS-Konkordat äussern sich schliesslich zu den (gemeinsamen) «Instrumente[n] der Systementwicklung und Qualitätssicherung» (Titel vor Art. 7 HarmoS-Konkordat). Vorgesehen ist die Entwicklung und Festlegung nationaler Bildungsstandards (Art. 7 HarmoS-Konkordat), eine Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene (Art. 8 HarmoS-Konkordat), die Dokumentation des Wissens und der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in Form von nationalen oder internationalen Portfolios (Art. 9 HarmoS-Konkordat) sowie ein nationales Bildungsmonitoring (Art. 10 HarmoS-Konkordat). Heute, gut zehn Jahre nach Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats, ist die Implementierung dieser Steuerungsinstrumente bereits weit fortgeschritten.[958] So gab die EDK schon an ihrer Plenarversammlung vom 16. Juni 2011 die ersten nationalen Bildungsstandards für die obligatorische Schule frei[959] 317

---

956 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 21.

957 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 18 f.; s. ferner das Urteil des Bundesgerichts 1C_392/2009 vom 1. Dezember 2009 E 3.1 ff.

958 Vgl. Botschaft Bildungsförderung II, S. 3695

959 Die Bildungsstandards legen fest, welche Grundkompetenzen die Kinder in Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften bis am Ende des 4., 8. und 11. Jahres der obligatorischen Schule erreicht haben müssen (EDK, Medienmitteilung «Harmonisierung der obligatorischen Schule: Die EDK legt die ersten nationalen Bildungsziele fest» vom 4. Juli 2011, abrufbar unter ‹https://www.edk.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Medienmitteilungen› [zuletzt besucht am 24. Januar 2023]); das Erreichen der Grundkompetenzen wurde in den Jahren 2016 (Mathematik) und 2017 (Sprachen)

und verfügen mittlerweile sämtliche Sprachregionen je über einen harmonisierten sprachregionalen Lehrplan als Planungsinstrument[960] (Plan d'études romand [PER], Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese und Lehrplan 21).[961] Die aufeinander abgestimmten (vgl. Art. 8 Abs. 2 HarmoS-Konkordat) Lehrpläne greifen die nationalen Bildungsziele auf und bilden ein zentrales Element der kantonalen Zusammenarbeit, zumal sie auch von Nicht-Konkordatskantonen eingeführt werden (können) und so zu einer faktischen Ausrichtung der Kantone an gemeinsamen Standards führen (vgl. Art. 62 Abs. 4 BV). Bund und Kantone haben ausserdem gemeinsam ein Bildungsmonitoring aufgebaut, in dessen Rahmen sie unter anderem in regelmässigen Abständen einen (nationalen) Bildungsbericht mit Daten und Informationen aus Statistik, Forschung und Verwaltung zum gesamten Bildungswesen der Schweiz veröffentlichen sowie gestützt darauf gemeinsame bildungspolitische Ziele formulieren.[962] Um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bildungsraum Schweiz künftig noch gezielter gestalten zu können, traf Ersterer im Dezember 2016 eine entsprechende Vereinbarung mit der EDK, welche «die Ziele […] der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bildungsbereich» festlegt (z.B. Identifikation von bildungspolitischen Herausforderungen und Koordination bildungspolitischer Massnahmen) und die Einrichtung sowie Führung gemeinsamer Institutionen im Sinn von Art. 61a Abs. 2 BV regelt.[963]

---

bereits erstmals gesamtschweizerisch überprüft (vgl. SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 37 f.). Die nächsten Erhebungen werden 2023 (11. Schuljahr) und 2024 (4. Schuljahr) stattfinden.

960 Vgl. dazu Glaser/Fuhrer, S. 522.

961 EDK, Bilanz 2019, S. 4; s. ferner ‹https://www.plandetudes.ch›, ‹https://scuolalab.edu.ti.ch/temieprogetti/Pagine/pianodistudio.aspx› und ‹https://www.lehrplan21.ch› (alle zuletzt besucht am 24. Januar 2023); Rohr, S. 111, wonach die Beschränkung auf die Sprachregionen den kulturellen, pädagogischen und curricularen Unterschieden gerecht werden solle.

962 Vgl. SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 6; ferner WBF/EDK, Erklärung 2015, S. 1 ff.; dazu auch Bundesrat, Medienmitteilung «Chancen optimal nutzen: Bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz» vom 18. Mai 2015, abrufbar unter ‹https://www.admin.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

963 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz vom 16. Dezember 2016 (Rechtssammlung der EDK 1.5); s. ferner das die rechtliche Grundlage für die Vereinbarung bildende Bildungszusammenarbeitsgesetz vom 30. September 2016 (SR 410.2).

3. Weitere Entwicklungen im Schulbereich

a) Inklusion und Sonderpädagogik

Seit dem Beitritt der Schweiz zur Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014 haben die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Sonderschulkonzepte bzw. dem Legiferieren in diesem Bereich auch Art. 24 BRK Rechnung zu tragen.[964] Die Bestimmung hält sie nicht nur zur Entwicklung eines integrativen, sondern eines inklusiven Bildungssystems an, das für Chancengleichheit zu sorgen und Menschen mit Behinderungen die gleiche Grundlage für eine maximale bzw. optimale schulische und soziale Entwicklung zu bieten hat wie Menschen ohne Behinderung.[965] 318

Bei der Inklusion geht es – im Gegensatz zur (Einzel-)Integration – nicht darum, ausgegrenzte Personen wieder einzuschliessen, sondern um den Abbau von Barrieren, damit sich alle Menschen von vornherein als dazugehörig fühlen und aktiv an der Gesellschaft teilhaben können.[966] 319

> Der UN-Behindertenrechtsausschuss führt hierzu Folgendes aus: «The Committee highlights the importance of recognising the differences between […] integration and inclusion. […] Integration is a process of placing persons with disabilities in existing mainstream educational institutions, as long as the former can adjust to the standardized requirements of such institutions. Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and environment that best corresponds to their requirements and preferences.»[967] 320

---

964 Vgl. etwa Amt für Volksschulen und Sport des Kantons Schwyz, Kantonales Sonderpädagogisches Konzept – Konzept für die Sonderschulung ab 1. Januar 2018, abrufbar unter ‹https://www.sz.ch ⇒ Privatpersonen ⇒ Bildung, Schulen, Sport ⇒ Volksschulen ⇒ Sonderpädagogik ⇒ Links und Dokumente› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023), S. 22; ferner zur Kritik am gegenwärtigen Stand der Umsetzung und für einen Überblick über die Entwicklungen in den Kantonen BS und BL, LU sowie BE Achermann et al., Ziff. 1.2 ff.

965 CRPD, General Comment No. 4, Ziff. 8 ff.; Scheibler, S. 6 ff.

966 Der im englischen Originaltext der Behindertenrechtskonvention verwendete Begriff «inclusive» ist mithin nicht deckungsgleich mit dem in der deutschen Übersetzung verwendeten Begriff «integrativ»; die Forderung nach Inklusion geht vielmehr deutlich über jene nach Integration hinaus (vgl. UNESCO, Guidelines for Inclusion, S. 13 f.; Niendorf/Reitz, S. 13; ferner Achermann, S. 19 f.).

967 CRPD, General Comment No. 4, Ziff. 11.

321 Ein (duales) System, das zwischen Regel- und Sonderschulung differenziert, lässt sich dabei nach dem Dafürhalten des UN-Behindertenrechtsausschusses[968] nicht mit dieser Vorgabe vereinbaren, weshalb die Kantone die Finanzierung ihrer solcherart ausgestalteten Bildungssysteme eigentlich überdenken müssten.[969] Wenn es nach dem genannten Ausschuss ginge, wären sie vielmehr gehalten, allen Kindern und Jugendlichen eine während mindestens zwölf Jahren unentgeltliche inklusive Grundbildung in einer «Schule für alle»[970] zu gewährleisten.[971]

322 Der Bundesrat vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Behindertenrechtskonvention keine subjektiven einklagbaren Rechte Einzelner begründe[972] und den Vorgaben darin mit Art. 62 Abs. 2 f. BV sowie Art. 20 Abs. 2 BehiG, wonach die Kantone grundsätzlich die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern haben, bereits Genüge getan sei.[973] Dem pflichten Aeschlimann-Ziegler und Schefer/Hess-Klein insofern bei, als sie – unter Hinweis auf die fundamentale Unschärfe des Begriffs der Inklusion[974] – dafürhalten, dass sich die inklusive und die integrative Schulung in der Praxis durchaus entsprechen könnten und Art. 24 BRK tatsächlich nicht über die nationalen Garantien (Art. 8 Abs. 2, Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV) hinausgehe, wenn diese so verstanden würden, dass eine integrative Schulung angeordnet werden müsse, sobald sie die besonderen Bedürfnisse des behinderten Kindes bzw. Jugendlichen am besten berücksichtige, und der Einzelne im Rahmen der integrativen Schulung

968 Dabei handelt es sich um das Überwachungsorgan der Behindertenrechtskonvention, dem die Konventionsstaaten Bericht zu erstatten haben (Art. 34 f. BRK).

969 CRPD, General Comment No. 4, Ziff. 39; ders., Concluding observations/Germany 2015, Ziff. 45 ff.; in diese Richtung auch CRPD, Concluding observations/Switzerland 2022, Ziff. 47 f.; ferner HRC, The right to education of persons with disabilities, Ziff. 10, Ziff. 13, Ziff. 81 und Ziff. 84.

970 Vgl. dazu die Artikel zum Thema «Eine Schule für alle», Zeitschrift vpod/bildungspolitik 160/2009, S. 4 ff.

971 CRPD, General Comment No. 4, Ziff. 40; kritisch zu einem Ansatz der «Vollinklusion» u.a. Speck, S. 14, S. 112 ff. und S. 133 f., der unter einem inklusiven Schulsystem ein strukturell differenziertes oder duales Gesamtsystem versteht, das primär auf gemeinsamen Unterricht an Regelschulen ausgerichtet ist, jedoch – in verkleinerter Zahl – auch spezielle Schulen oder Klassen umfasst.

972 Botschaft BRK, S. 674 ff.

973 Botschaft BRK, S. 700 ff.; Bundesrat, Initialstaatenbericht BRK, S. 40; so auch BGE 141 I 9 E 5.3.2 S. 18; Urteil des Bundesgerichts 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.1; kritisch Hess-Klein/Scheibler, S. 75.

974 Dazu Mejeh/Powell, S. 413.

Anspruch auf diejenigen Massnahmen habe, die seine besonderen Bedürfnisse erforderten.[975] Nach dieser vermittelnden Auffassung lässt sich auch die Schulung behinderter Kinder in Sondereinrichtungen mit Art. 24 BRK vereinbaren, sofern es ihre besonderen Bedürfnisse im Einzelfall erfordern.[976] Gleichzeitig weist Aeschlimann-Ziegler aber zu Recht darauf hin, dass die Integration behinderter Schülerinnen und Schüler in der Regel nur als erster, zwingender Schritt in Richtung inklusive Schulung betrachtet werden könne und die Pflicht zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems den Vorteil habe, dass die einzelnen Schulen gezwungen würden, die Rahmenbedingungen so anzupassen, dass einem behinderten Kind die erforderliche integrative Schulung ohne zusätzlichen Aufwand, etwa ohne die Suche nach einer geeigneten Fachperson oder ohne den Umbau eines Schulhauses, gewährt werden könne.[977]

323 Hess-Klein/Scheibler wenden in diesem Zusammenhang im aktuellen Schattenbericht zur Umsetzung der BRK in der Schweiz ein, dass die bestehenden integrativen Strukturen in den Regelschulen von einer inklusiven Schule weit entfernt seien.

Namentlich bei den verstärkten Massnahmen in den Regelschulen fehle es grundlegend an Ressourcen. Lernende in Regelschulen würden dreimal weniger intensiv betreut als jene in Sonderschulen, und pro 150 Lernende gebe es durchschnittlich eine Vollzeitstelle in schulischer Heilpädagogik. Selbst für deren Besetzung fehle es aber an adäquat ausgebildeten Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Darüber hinaus fehle es an Fachkenntnissen und an universellem Design (Raumgestaltung, Unterrichtsformen, Kommunikationsmethoden, Lehrmittel, unterstützende Technologien, Hilfsmittel etc.).[978]

b) Förderung besonders begabter oder fremdsprachiger Kinder

324 Wie vorne aufgezeigt, rückte die PISA-Studie in der Schweiz auch die Förderung besonders begabter bzw. hochbegabter[979] sowie fremdsprachiger Kinder bzw. die

975 Aeschlimann-Ziegler, S. 27 ff.; Schefer/Hess-Klein, S. 354.

976 Aeschlimann-Ziegler, S. 29; so zumindest auch die Materialien zu den Konventionsentwürfen (vgl. UNGA, Report of the Working Group, Annex I, Art. 17 Fn. 58: «The intent of this draft Article is to provide the right to choose inclusive and accessible education. There is no intention to create an obligation on students with disabilities to attend general schools where their needs may not be adequately met»).

977 Aeschlimann-Ziegler, S. 29.

978 Zum Ganzen Hess-Klein/Scheibler, S. 5 und S. 75 ff.

979 Von Hochbegabung bzw. Hochbegabten ist – auf Gesetzes- und Verordnungsstufe – bloss in den Kantonen AG, AR, BE, FR, SG, SZ und ZG die Rede; dazu hinten N 366.

bessere Nutzung des in Kindern, die zu den genannten Personengruppen zählen, schlummernden Potenzials (vermehrt) in den Fokus des öffentlichen Interesses. Die nachfolgenden Ausführungen zum kantonalen Recht zeigen denn auch, dass die Kantone mit der Neugestaltung ihrer sonderpädagogischen Angebote oftmals zugleich die Angebote der Begabungs- und Begabtenförderung sowie der Förderung fremdsprachiger Kinder (neu) regelten.[980] In einzelnen Kantonen wie dem Kanton Zürich bilden die Fördermassnahmen zugunsten fremdsprachiger oder besonders begabter Kinder gar explizit Teil des sonderpädagogischen Angebots.[981] Es ist im Folgenden daher kurz aufzuzeigen, in welchem Verhältnis die entsprechenden Fördermassnahmen zur Sonderschulung im Sinn von Art. 62 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 2 und Art. 19 BV bzw. zu den Massnahmen nach Art. 3 SPK stehen.

325 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Person als behindert im Sinn von Art. 8 Abs. 2 (und Abs. 4) BV einzustufen, wenn sie in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt ist und ihre Beeinträchtigung schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat.[982] Art. 2 Abs. 1 BehiG bestimmt entsprechend, dass «in diesem Gesetz […] Mensch mit Behinderungen [Behinderte, Behinderter]» eine Person «bedeutet», der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Für den Bereich der Schule modifiziert Aeschlimann-Ziegler diese Anforderungen etwas, indem sie unter Hinweis auf die «Möglichkeit kompensierender Entwicklungsprozesse» die Anforderungen an das Kriterium der Dauerhaftigkeit herabsetzt. Konkret geht sie davon aus, dass ein Schulkind behindert (im Sinn von Art. 62 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 2 und Art. 19 BV) ist, wenn es in seinen geistigen, psychischen oder körperlichen Fähigkeiten voraussichtlich mindestens für die Dauer eines Schuljahres beeinträchtigt ist.[983] In jedem Fall wird aber eine Beeinträchtigung

---

980 Vgl. dazu hinten N 370 ff.

981 §§ 33 f. VSG ZH i.V.m. § 2, § 5 und §§ 12 ff. VSM ZH; anders etwa §§ 43 ff. BiG BL, §§ 7 f. VBG LU oder §§ 36 ff. VSG SO.

982 BGE 139 I 169 E 7.2.4 S. 175, 135 I 49 E 6.1 S. 58 f.; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 7; Landolt, Behindertendiskriminierungsverbot, S. 243; Müller/Schefer, S. 756; Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 121 ff. m.w.H.

983 Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler, S. 13 ff. und S. 18; weitergehend Uebersax, S. 33 f., nach dem dann eine massgebliche Behinderung vorliegt, wenn die Kinder

der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität verlangt, die schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung, also etwa auf schulische Leistungen und soziale Kontakte, zeitigt, weshalb regelmässig weder die Fremdsprachigkeit noch eine besondere Begabung eines Kindes (allein) als Behinderungen in diesem Sinn zu qualifizieren sind.[984]

Das Sonderpädagogikkonkordat macht den Anspruch eines Kindes auf sonderpädagogische Massnahmen demgegenüber «bloss» davon abhängig, dass bei diesem ein «besonderer Bildungsbedarf» festgestellt wurde (Art. 1 lit. a und Art. 3 lit. b SPK). Verlangt wird weder, dass eine Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität der bzw. des Betroffenen von einer gewissen Dauer vorliegt, noch, dass das Kind schwerwiegend in elementaren Aspekten seiner Lebensführung beeinträchtigt ist.[985] 326

> Der Begriff des «besonderen Bildungsbedarfs» geht insofern nicht nur über das klassische Verständnis von Behinderung,[986] sondern auch von Sonderpädagogik hinaus, das – im deutschsprachigen Raum – historisch gesehen geprägt ist «von der Ausrichtung auf die Erziehung und Bildung derjenigen Kinder, deren Entwicklung wegen physischer Schäden, psychischer Beeinträchtigungen und sozialer Erschwerungen nicht den erwarteten Verlauf nimmt».[987] 327

Damit werden grundsätzlich auch besonders begabte sowie fremdsprachige Kinder vom Anwendungsbereich des Sonderpädagogikkonkordats erfasst, sofern sich die Begabung bzw. Fremdsprachigkeit in ihrem Leistungs- und Lernvermögen oder in ihrem sozialen Entwicklungsverlauf niederschlägt (Entwicklungsbeeinträchtigungen, soziale Isolation etc.).[988] 328

---

ohne besondere zusätzliche Unterstützung nicht zu ihrem Alter angemessenen Entwicklungs- und Bildungszielen gelangen können.

984 Vgl. für die Hochbegabung die Urteile des Bundesgerichts 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.4.1 m.w.H. und 2C_930/2011 vom 1. Mai 2012 E 3.3 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 17; ferner für die Fremdsprachigkeit (sinngemäss) Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2.

985 Aeschlimann-Ziegler, S. 20.

986 Vgl. EDK, Komm. SPK, S. 7, wonach der Begriff «besonderer Bildungsbedarf» über das klassische Verständnis von Behinderung hinausgehe.

987 Vgl. Hoyningen-Süess/Gyseler, S. 18; ferner zur Entwicklung des Verständnisses in der Schweiz Stamm, Begabungsförderung, S. 235 ff., insb. S. 235.

988 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 20; Meyer/Streim, S. 118 ff., wonach diese Kinder ebenso eine «Risikogruppe» darstellten; Schneider/Stumpf/Preckel m.w.H., S. 11 f.; ferner SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 19 ff.

329 Was die Förderung begabter Kinder anbelangt, ist hier die Gruppe der sog. Underachiever angesprochen.[989] Wie wissenschaftliche Studien zeigen, ist deren Zahl allerdings äusserst überschaubar.[990]

c) Fremdsprachenunterricht

330 Die Diversität der kantonalen Bildungskonzeptionen wirkt sich dort ganz besonders hinderlich auf die Mobilität der Bevölkerung bzw. der Schülerschaft aus, wo die Unterrichtssprache betroffen ist.[991] Schon vor seiner Regelung im HarmoS-Konkordat hatten sich die Kantone daher mit der Harmonisierung des Sprachenunterrichts befasst, und auch in den letzten Jahren löste die Thematik in den Kantonen noch teils heftige Kontroversen aus.[992]

331 Einer entsprechenden Empfehlung der EDK aus dem Jahr 1975 folgend,[993] hatten bis zum Ende der 1990er-Jahre praktisch alle Kantone den Unterricht in einer zweiten Landessprache ab dem sechsten oder siebten Jahr der obligatorischen Schule eingeführt. Anfang der 2000er-Jahre begannen einzelne von ihnen zudem, den Unterricht im Fach Englisch ebenfalls auf die Primarstufe vorzuverlegen[994] – eine Entwicklung, die nicht von allen Seiten begrüsst wurde.[995] So wurden in Politik und Bevölkerung bald Stimmen laut, die vor einer zunehmenden Dominanz des Englischen (auch) im Schulwesen auf Kosten der Landessprachen warnten.[996]

332 Kägi-Diener et al. weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass gerade der Unterricht einer zweiten Landessprache im Rahmen der obligatorischen Schulzeit das wichtigste und wirksamste Mittel zur Förderung der Mehrsprachigkeit sei, wel-

---

989 Vgl. dazu vorne N 231.

990 Meyer/Streim, S. 118 f. m.w.H.; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 420; relativierend auch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 20 ff.

991 Vgl. zum Ganzen Schefer/Rüegger, S. 226; ferner Lienhard/Nuspliger, S. 131.

992 Vgl. WBK NR, Bericht SpG, S. 8979 und S. 8989 ff.; ferner Art. 67 Abs. 2 Modellstudie 1985.

993 S. dazu vorne N 92.

994 EDK, Faktenblatt Fremdsprachenunterricht, S. 1.

995 S. etwa die Begründung der von Hugo Fasel am 19. September 2000 eingereichten Interpellation 00.3428 «Sprachenfrieden in Gefahr»; ferner die kritischen Äusserungen bei Plotke, Schulrecht II, S. 209, nach dem sich die Frage stelle, ob die neue Tendenz im Bereich des Fremdsprachenunterrichts nicht die berechtigten Ansprüche wenig leistungsfähiger Schüler verletze sowie Englisch als erste Fremdsprache das Postulat von Art. 70 Abs. 3 BV.

996 WBK NR, Bericht SpG, S. 8992.

che indes in der Schweiz durch das Territorialitätsprinzip (Art. 70 Abs. 2 BV) und die Verbreitung des Englischunterrichts stark eingeschränkt werde.[997]

Als sich die EDK dann im März 2004 in einer gemeinsamen Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule ausdrücklich für den Unterricht in zwei Fremdsprachen (eine zweite Landessprache und Englisch) ab der Primarstufe aussprach, löste dies eine kontroverse Debatte zur Frage der Einstiegsfremdsprache (eine Landessprache oder Englisch) sowie zur Position der zweiten Landessprache im obligatorischen Unterricht aus.[998] Um in dieser Debatte «ein positives Signal» zugunsten der Landessprachen auszusenden, befand eine Mehrheit der parlamentarischen Kommission, die damals gerade das neue Sprachengesetz vorberiet, darin sei festzulegen, dass die erste Fremdsprache eine Landessprache sein müsse.[999] Dieser Vorschlag erreichte indes – mit Blick insbesondere auf die Schulhoheit der Kantone und die im inzwischen verabschiedeten HarmoS-Konkordat getroffene Regelung – keine Mehrheit im Parlament. Der fragliche Artikel im Anfang Januar 2010 in Kraft getretenen Gesetz[1000] (Art. 15 Abs. 3 SpG) bestimmt daher im Sinn einer «Kompromisslösung» lediglich, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht einsetzen, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen (Satz 1) sowie dass der Unterricht in den Landessprachen den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung zu tragen hat (Satz 2).[1001] 333

Heikel bezüglich Art. 15 Abs. 3 SpG erscheint, dass der Bund im Bereich des Sprachenunterrichts nur über eine Förderungskompetenz (Art. 70 Abs. 3 f. BV) verfügt. Schefer/Rüegger halten deshalb dafür, dass Art. 15 Abs. 3 SpG nicht im Sinn einer verbindlichen Verpflichtung der Kantone verstanden werden könne, sondern lediglich eine politische Aufforderung an diese darstelle, die von ihnen bei der Verabschiedung ihrer Koordinationsstrategie miteinzubeziehen sei.[1002] Andere Stimmen in der Lehre sind dagegen – trotz verfassungsrechtlicher Bedenken – der 334

997 Kägi-Diener et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 51; zum Territorialitätsprinzip sodann hinten N 538.

998 WBK NR, Bericht SpG, S. 8979.

999 WBK NR, Bericht SpG, S. 9002 und S. 9009 f.

1000 AS 2009 6605.

1001 Vgl. die Beratungen zur von Christian Levrat am 7. Mai 2004 eingereichten Initiative 04.429 «Bundesgesetz über die Landessprachen» im Rahmen der Herbstsession 2007, Amtl. Bull. 2007 StR, S. 778 ff. sowie S. 875 ff., und Amtl. Bull. 2007 NR, S. 1436 ff.

1002 Schefer/Rüegger, S. 231.

Auffassung, dass sich Art. 15 Abs. 3 SpG als bundesgesetzliche Konkretisierung des Harmonisierungsziels von Art. 62 Abs. 4 BV interpretieren lasse.[1003]

335 Trotz Vorgaben im interkantonalen und im Bundesrecht blieb die sog. «Sprachenfrage» auch in den Folgejahren ein Politikum. Zwar hatte bis ins Jahr 2016 ein Grossteil der Kantone die Sprachenstrategie der EDK bzw. Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat übernommen,[1004] zuletzt waren jedoch in einigen von ihnen politische Prozesse in Gang gesetzt worden, welche die Reduktion des Sprachenunterrichts auf nur noch eine Fremdsprache auf der Primarstufe zum Ziel hatten.[1005] Im Interesse einer gesamtschweizerischen Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts sah sich der Bundesrat deshalb Anfang Juli 2016 zum Einschreiten veranlasst und schickte in Anwendung von Art. 62 Abs. 4 BV gleich drei Varianten für eine Revision des Sprachengesetzes (Art. 15 SpG) in die Vernehmlassung.[1006] Bereits im Dezember 2016 wurde das Revisionsverfahren allerdings wieder sistiert, da in verschiedenen Kantonen die eingeschlagene Richtung der Harmonisierung vom Volk bestätigt worden war und die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ein Eingreifen des Bundes als verfrüht einstufte.[1007] Eine Wiederaufnahme der Revisionsarbeiten zeichnet sich derzeit nicht ab, sprach sich doch jüngst auch das

---

1003 Vgl. etwa Waldmann, Bundeskompetenz, S. 12; einschränkender Ehrenzeller, S. 23, nach dem der Bund gestützt auf Art. 70 und Art. 62 Abs. 4 BV festlegen könne, welche sprachlichen Ziele und Kompetenzen in Bezug auf die zweite Landessprache auf welcher Bildungsstufe zu erreichen seien; weitergehend sodann Lienhard/Nuspliger, S. 136, die dafürhalten, dass sich aufgrund von Art. 62 Abs. 4 BV selbst ein Kanton, der dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sei, (nicht nur an Art. 15 Abs. 3 SpG, sondern auch) an die Sprachenstrategie der EDK zu halten habe, jedenfalls, wenn er von sechs Nachbarkantonen umgeben sei, in denen der Unterricht in der zweiten Fremdsprache entsprechend der Sprachenstrategie bereits auf der Primarstufe beginne; a.M. Glaser/Fuhrer, S. 536; Schefer/Rüegger, S. 231.

1004 Bundesrat, Erläuternder Bericht SpG, S. 5.

1005 SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 40; s. auch Bundesrat, Erläuternder Bericht SpG, S. 5 f.

1006 Die erste Variante sah die Ergänzung des Art. 15 Abs. 3 SpG um den Satz vor, dass «der Unterricht in der zweiten Landessprache […] spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule» beginne, die zweite Variante die Übernahme der «HarmoS-Lösung» auf Gesetzesstufe (Art. 15 Abs. 4 SpG) und die dritte – vom Bundesrat bevorzugte – Variante legte in Ergänzung von Art. 15 Abs. 3 SpG fest, dass der Unterricht in der zweiten Landessprache in der Primarschule beginne und bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit dauere (zum Ganzen Bundesrat, Erläuternder Bericht SpG, S. 9 ff.).

1007 Bundesrat, Medienmitteilung «Derzeit keine Änderung des Sprachengesetzes» vom 16. Dezember 2016, abrufbar unter ‹https://www.admin.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

Stimmvolk in den Kantonen Zürich (Mai 2017), Luzern (September 2017), Basel-Landschaft (Juni 2018) und Graubünden (September 2018) gegen die Abschaffung der zweiten Fremdsprache auf der Primarstufe aus und wurde im Kanton Thurgau eine auf Entsprechendes abzielende Gesetzesänderung abgelehnt (Juni 2017).[1008]

Allerdings können etwa im Kanton Zug, der dem HarmoS-Konkordat nicht angehört, seit dem Jahr 2019 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I ab der zweiten Klasse bzw. «bei grossen Sprachschwierigkeiten» bereits ab der ersten Klasse eine Fremdsprache abwählen.[1009] Der Kanton Thurgau wiederum beschloss nach dem Scheitern der vorgenannten Gesetzesrevision, ab dem Schuljahr 2018/2019 Dispensationen für Fremdsprachen einfacher zu ermöglichen.[1010] Dabei handelt es sich um Regelungen bzw. Praktiken, die sich nach Ansicht der EDK nur beschränkt mit den Vorgaben der nationalen Sprachenstrategie von 2004 und den Bestimmungen zum Sprachenunterricht im HarmoS-Konkordat vereinbaren lassen.[1011] 336

d) Musikalische Bildung

Eine weitere Neuerung im Bereich der Regelungen zur obligatorischen Schule auf Bundesebene betrifft ebenfalls ein spezifisches Schulfach. Ausgehend von der Erkenntnis, dass der musikalische Ausdruck eine elementare Kulturtechnik sei und die musikalische Bildung einen Teil der gesellschaftlichen Sozialisierung bilde,[1012] wurde die revidierte «Bildungsverfassung» im Jahr 2012 nachträglich um eine Bestimmung zur «[m]usikalische[n] Bildung» ergänzt (so der Titel von Art. 67a BV).[1013] Der am 23. September 2012 von Volk und Ständen als Gegenentwurf zur Volksinitiative «jugend + musik» angenommene Art. 67a BV[1014] hält Bund und Kantone neu insbesondere dazu an, sich im Rahmen ihrer Zuständig- 337

1008 EDK, Bilanz 2019, S. 21; zum Ganzen auch Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 67 ff.

1009 § 4h und § 6aa SchulR ZG.

1010 Vgl. Amt für Volksschule Kanton Thurgau, Mitteilung «Massnahmen zur Verbesserung des Primarschulfranzösisch» vom 20. Februar 2018, abrufbar unter ‹https://www.tg.ch/news/news-detailseite.html/485/news/31058› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023); s. auch noch EDK, Bilanz 2015, S. 23.

1011 EDK, Faktenblatt Fremdsprachenunterricht, S. 4.

1012 Botschaft «jugend + musik», S. 1 ff.

1013 AS 2013 435.

1014 Bundesrat, Beschluss vom 29. Januar 2013 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 23. September 2012, BBl 2013 1135 ff.

keiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen (d.h. nicht nur den «Grundschulen» im Sinn von Art. 62 Abs. 2 BV) einzusetzen (Abs. 2 Satz 1). Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts, ist der Bund auch hier zum Erlass der notwendigen Vorschriften ermächtigt (Art. 67a Abs. 2 Satz 2 BV).

338 Das HarmoS-Konkordat griff dem sich hieraus ergebenden Harmonisierungsauftrag allerdings bereits vor, indem es das Fach Musik – wie aufgezeigt – zur «Grundbildung» zählt, die in den Lehrplänen der obligatorischen Schule geregelt werden muss (Art. 3 Abs. 2 lit. d HarmoS-Konkordat). Die musikalische Bildung der Kinder und Jugendlichen fand entsprechend unlängst Eingang in die drei sprachregionalen Lehrpläne.[1015]

e) Bildungsrelevante Bestimmungen im Asyl- und Ausländerrecht

339 Im Weiteren ist auf verschiedene Bestimmungen neueren Datums im Asyl- und im Ausländerrecht zu verweisen, die sich mit dem Grundschulunterricht ausländischer Kinder befassen.

340 So legt der – auf Anfang Oktober 2016 in Kraft gesetzte – Art. 80 Abs. 4 AsylG in Präzisierung von Art. 62 Abs. 2 BV fest, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Personen im schulpflichtigen Alter organisiert, die sich in einem der (neu geschaffenen) Bundesasylzentren aufhalten, wobei der Unterricht bei Bedarf auch in diesen Zentren durchgeführt werden kann.[1016] Nach den Materialien soll diese Regelung dazu beitragen, dass die betroffenen Schulpflichtigen nicht schlechter gestellt werden als bei einer Zuweisung auf die Kantone, indem ihr Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV bereits unmittelbar nach der «Wohnsitznahme im Zentrum» gewährleistet wird.[1017]

341 Ebenfalls dem Grundrecht auf Grundschulunterricht Rechnung tragen soll sodann der per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzte Art. 82e VZAE.[1018] Hierbei handelt es sich um die Ausführungsbestimmung zum auf das gleiche Datum hin erlassenen Art. 97 Abs. 3 lit. d^{quater} AIG,[1019] der die Schulbehörden verpflichtet, den Ausländ-

---

[1015] Vgl. Bundesrat, Stellungnahme vom 16. November 2016 zur am 29. September 2016 von Martina Munz eingereichten Interpellation 16.3764 «Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 67a zur Förderung der musikalischen Bildung».

[1016] AS 2016 3101, 3112.

[1017] Botschaft Änderung AsylG 2014, S. 8042 und S. 8081.

[1018] AS 2018 3173, 3185.

[1019] AS 2017 6521, 6529; AS 2018 3171.

derbehörden (unaufgefordert) Disziplinarmassnahmen zu melden, damit diese erforderlichenfalls Integrationsmassnahmen ergreifen können. In Konkretisierung dieser bundesrechtlichen Meldepflicht bestimmt Art. 82e VZAE – mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip – einschränkend, dass den Migrationsbehörden bloss definitive Schulausschlüsse zu melden sind (Abs. 1). Gleichzeitig wird der Kreis der zu meldenden Personen auf Schülerinnen und Schüler begrenzt, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten (Art. 82e Abs. 2 VZAE). Dadurch soll vermieden werden, dass Eltern ohne geregelten Aufenthaltsstatus (sog. «Sans-Papiers») ihre Kinder aus Furcht vor einer Wegweisung vom Unterricht fernhalten und diese ihr Grundrecht auf Grundschulunterricht nicht wahrnehmen können.[1020]

342 Im Rahmen des gleichen Revisionspakets wurde die Respektierung der «Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule» explizit als Kriterium zur Beurteilung der Integration einer ausländischen Person ins Ausländerrecht aufgenommen (Art. 58a Abs. 1 lit. b AIG i.V.m. Art. 77c lit. c VZAE; vgl. auch Art. 8 Abs. 1 VIntA).[1021] Respektiert eine ausländische Person das Unterrichtsobligatorium nicht, kann sich dies daher künftig (theoretisch) sogar auf ihre Bewilligungssituation auswirken.[1022] So kann etwa die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 AIG), und bildet das schuldhafte Nichteinhalten einer Integrationsvereinbarung, die sich auch zum Schulbesuch äussern kann, einen Grund für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung (Art. 62 Abs. 1 lit. g AIG). Das Ergreifen solcher einschneidenden Massnahmen dürfte freilich in den meisten Fällen unverhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 96 AIG), wenn «bloss» die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule missachtet wird.[1023]

1020 Vgl. Botschaft AIG, S. 2432 f.; Gasser, N 96, wonach dies für die Schulen bedeute, dass sie bei einem definitiven Schulausschluss ausländischer Kinder garantieren müssten, dass nur dann Meldung an die Migrationsbehörden erstattet werde, wenn sich das betroffene Kind rechtmässig in der Schweiz aufhalte.

1021 AS 2017 6521, 6527; AS 2018 3171, 3181; dazu SEM, Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.2.

1022 Vgl. auch Art. 10 VIntA, wonach Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, die der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm ohne entschuldbaren Grund nicht nachkommen, Sozialhilfeleistungen gekürzt werden können.

1023 S. dazu auch das Votum von Karin Keller-Sutter zur Standesinitiative 16.307 des Kantons St. Gallen «Änderung des Ausländergesetzes. Mehr Verbindlichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts bei Integration, Sozialhilfe, Schulpflichten und strafrechtlichen Massnahmen», Amtl. Bull. 2017 StR, S. 236.

343 Die Forderung nach der Einhaltung von bestimmten Integrationskriterien und die Schaffung zusätzlicher Sanktionsmöglichkeiten in diesem Zusammenhang steht beispielhaft für die Entwicklung, welche die staatliche Integrationspolitik aktuell durchläuft. Stand bei ihrer Implementierung noch die Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung im Vordergrund, gewinnt – aufgrund ökonomischer Nützlichkeitsüberlegungen – der Aspekt der Forderung immer stärker an Gewicht. Integration wird zur einseitigen Pflicht und die einstige Wechsel- und Gegenseitigkeit im Verständnis von gesellschaftlicher Integration, die um die Jahrtausendwende noch proklamiert worden war, verschwindet. Zwar hält Art. 4 Abs. 3 AIG nach wie vor fest, dass Integration sowohl «den Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung» voraussetzt (vgl. auch Art. 4 Abs. 1 AIG), doch wird der Beitrag der Schweizer Bevölkerung weder konkret benannt noch verbindlich eingefordert.[1024]

344 Das bereits auf Anfang Januar 2018 in Kraft gesetzte neue Bürgerrechtsgesetz und die dieses ausführende Bürgerrechtsverordnung bestimmen schliesslich neu, dass sich die für die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung durch den Bund vorausgesetzte erfolgreiche Integration (Art. 11 lit. a BüG) unter anderem darin zeigt, dass die betroffene ausländische Person die Pflicht zum Schulbesuch respektiert (Art. 12 Abs. 1 lit. b BüG i.V.m. Art. 5 lit. c BüV). Gemäss dem erläuternden Bericht des EJPD zum Entwurf der Bürgerrechtsverordnung kommt dem «Schulobligatorium» bei der Einbürgerung gar «speziell Bedeutung» zu, «da die schulischen Pflichten grundsätzlich Vorrang haben vor der Beachtung religiöser Gebote einzelner Bevölkerungsteile».[1025]

III. Kantonale Ebene

1. Kantonsverfassungen

345 Selbstverständlich entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur das Bundes- und das interkantonale Recht kontinuierlich weiter, sondern auch das kantonale Recht wurde laufend den veränderten Anschauungen und neuen Gegebenheiten angepasst. Daher haben etwa in den letzten knapp 60 Jahren praktisch alle

---

[1024] Zum Ganzen Mey/Streckeisen, S. 4 f.; ausführlich auch Campisi, S. 9 ff., S. 59 ff., S. 82 ff. und S. 100 ff.; Dahinden, S. 106 ff.

[1025] EJPD, Bericht BüV, S. 8, wo sich unter Hinweis auf BGE 135 I 79 weiter festgehalten findet, dass das Verbot der Teilnahme am obligatorischen Schwimmunterricht ein Indiz für eine ungenügende Integration (der Eltern) darstellen könne, insb. dann, wenn die Schule den religiösen Anliegen weit entgegengekommen sei.

Kantone ihre zumeist aus dem vorletzten Jahrhundert stammenden Verfassungen ebenfalls einer Totalrevision unterzogen.[1026] Die Erneuerungswelle wurde von den Kantonen Nidwalden und Obwalden in den Jahren 1965 und 1968 eingeleitet und setzt sich bis heute fort.[1027] Zuletzt nahm im März 2018 das Stimmvolk des Kantons Wallis – als einer der drei letzten Kantone, die ihre Kantonsverfassung (noch) nicht revidiert haben – eine Volksinitiative für eine Totalrevision der Kantonsverfassung an.[1028]

Die Revisionen wirkten sich auch auf den Bildungsbereich aus, zumal dieser in den meisten Kantonsverfassungen einen wichtigen Platz einnimmt.[1029] In der Regel gehen diese dabei nicht über das hinaus, was schon in der Bundesverfassung gewährleistet ist. Einzelne Kantone treffen allerdings auch (auf den ersten Blick) weitergehende Regelungen. Während sich etwa in den neueren Verfassungen der Kantone Freiburg, Neuenburg, St. Gallen, Uri und Waadt nochmals ausdrücklich der Grundsatz der Unentgeltlichkeit des obligatorischen Grundschulunterrichts verankert findet,[1030] dehnt ein nicht unerheblicher Teil der übrigen Kantonsverfassungen den Anspruch der Unentgeltlichkeit auf alle Schulen innerhalb der obligatorischen Schulzeit[1031] bzw. sogar generell auf alle öffentlichen Schulen aus.[1032] 346

1026 Vgl. Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 26 ff.; Ehrenzeller/Nobs, S. 2.

1027 Bundesrat, Bericht 1985 Totalrevision, S. 26 ff.; Ehrenzeller/Nobs, S. 3.

1028 Dazu ‹https://www.vs.ch/de/web/constituante› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); aktuell im Gang ist sodann eine Totalrevision der aus dem Jahr 1995 stammenden Verfassung des Kantons AR (dazu ‹https://www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1029 Vgl. Wintsch, S. 153; s. auch die Darstellung bei Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 13.

1030 Art. 18 und Art. 64 Abs. 1 KV FR; Art. 14 Abs. 2 KV NE; Art. 2 lit. m KV SG; Art. 34 KV UR; Art. 36 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 KV VD; ferner Art. 12 Abs. 2 KV AI; Art. 13 Abs. 1 f. KV VS; in § 10 KV SZ wird sodann allgemein auf die Grundrechte in der Bundesverfassung und das Völkerrecht verwiesen.

1031 Art. 24 Abs. 2 KV AR; Art. 35 Abs. 4 KV GL (inkl. Lehr- und Unterrichtsmittel); Art. 15 Abs. 2 KV SH; ferner wohl auch Art. 29 Abs. 2 KV BE und Art. 13 Abs. 2 KV TI.

1032 § 34 Abs. 1 KV AG (mit dem Vorbehalt, dass das Gesetz Ausnahmen bestimmen kann); § 95 Abs. 1 f. KV BL (mit dem gleichen Vorbehalt); § 19 Abs. 1 KV BS (Abs. 2 bestimmt zusätzlich, dass während der obligatorischen Schulzeit die Lehrmittel unentgeltlich abgegeben werden); Art. 24 Abs. 2 KV GE; Art. 34 Abs. 3 KV JU; Art. 14 Abs. 2 KV NW (vorbehalten einer anderweitigen gesetzlichen Regelung); § 71 Abs. 2 KV TG.

347 Die Verfassungen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Jura und Zürich scheinen gar darüber hinausgehend ein eigentliches Recht auf Bildung zu garantieren.[1033] In § 17 KV BL wird hierzu jedoch einleitend betont, dass das «Recht auf Bildung» nur im Rahmen der verfügbaren Mittel des Staats sowie in Ergänzung der persönlichen Verantwortung und Initiative gewährleistet wird, was eher an eine Zielnorm denken lässt. Die konkrete Ausgestaltung der massgeblichen Bestimmungen in § 11 KV BS sowie Art. 24 KV GE legt ebenfalls nahe, dass damit nicht etwa ein Recht auf unentgeltliche Aus- bzw. Weiterbildung für jedermann verfassungsrechtlich garantiert, sondern ausserhalb des Grundschulunterrichts «lediglich» im Sinn von Art. 13 Abs. 1 lit. b ff. UNO-Pakt I der Zugang zu den einzelnen (höheren) Bildungseinrichtungen erleichtert bzw. garantiert werden soll.[1034] In die gleiche Richtung zielen die an Art. 41 Abs. 1 lit. f BV erinnernden Sozialzielbestimmungen in den Verfassungen der Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Neuenburg und St. Gallen, wonach sich jedermann nach seinen Fähigkeiten bilden und weiterbilden können muss,[1035] sowie die in praktisch allen neueren Kantonsverfassungen enthaltenen Aufgabennormen, die festlegen, dass der jeweilige Kanton die Aus- und Weiterbildung sowie die Erwachsenenbildung unterstützt, für den (erleichterten) Zugang zu weiterführenden Schulen sorgt und/oder Ausbildungsbeiträge gewährt.[1036] Einige Kantonsverfassungen tragen in diesem Zusammenhang auch den Interessen behinderter Kinder und Jugend-

---

[1033] So jedenfalls § 17 Titel und lit. a KV BL; § 11 Abs. 1 lit. n KV BS; Art. 24 Abs. 1 KV GE; Art. 40 Abs. 1 KV JU; Art. 14 Abs. 1 KV ZH; s. auch Art. 29 Abs. 2 KV BE, Art. 14 Abs. 2 KV NE, Art. 15 Abs. 1 KV SH und Art. 13 Abs. 2 KV TI, wo jeweils ein Recht auf «Schulbildung» statuiert wird; ferner § 28 Abs. 1 KV AG, wo jedem «Kind» ein Anspruch auf Bildung gewährt wird.

[1034] Von Rechtsprechung und Lehre (eher) gleichermassen einschränkend ausgelegt werden sodann Art. 40 KV JU und Art. 14 KV ZH (zu Art. 40 KV JU: Moritz, Art. 40 N 8 ff., und Arrêt 33/04 de la Chambre administrative du Tribunal cantonal de la République et canton du Jura du 24. Mai 2004 E 2.2, weitergehend dagegen Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.22, und Wagner Pfeifer, S. 253; zu Art. 14 KV ZH: Jaag/Rüssli, N 715 und N 4003 f., und Biaggini, in: Komm. KV ZH, Art. 14 N 17 ff., weitergehend auch hier Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.22).

[1035] § 25 Abs. 2 lit. a und § 28 Abs. 1 KV AG (s. dazu Eichenberger, § 25 und § 28 je N 1 ff.); Art. 25 lit. c KV AR; Art. 30 Abs. 1 lit. f KV BE; Art. 34 Abs. 1 lit. a KV NE; Art. 10 Abs. 1 KV SG; vgl. auch Botschaft VE 1996, S. 16.

[1036] Vgl. § 30 Abs. 3 f. und § 34 Abs. 4 KV AG; Art. 38 Abs. 1 f. KV AR; § 100 Abs. 2 KV BL; §§ 22 f. KV BS; Art. 45 Abs. 1 f. KV BE; Art. 65 f. KV FR; Art. 195 Abs. 1 und Art. 198 KV GE; Art. 37 Abs. 5 und Art. 40 Abs. 2 KV GL; Art. 84 Abs. 3 KV GR; Art. 40 Abs. 2 und Art. 43 KV JU; Art. 16, Art. 19 und Art. 24 KV NW; Art. 29 f. KV OW; Art. 89 KV SH; § 16 KV SZ; Art. 3 lit. b f. KV SG; Art. 106 und Art. 109 f. KV

licher besonders Rechnung, indem sie etwa die Schulträger dazu verpflichten, ausgleichende Massnahmen für behinderungsbedingte Nachteile des Schulbesuchs zu treffen,[1037] zu ihren Gunsten ausdrücklich einen Förderauftrag formulieren[1038] oder ihnen einen separaten verfassungsmässigen Anspruch auf eine angemessene unentgeltliche Ausbildung einräumen.[1039]

Nebst der solcherart bedachten Chancengleichheit und der individuellen Entwicklungsförderung verschreiben sich die neueren kantonalen Verfassungen auch noch weiteren der bereits von der Bundesverfassung vorgegebenen Bildungszielen. Einzelne Kantone legen ausserdem entsprechend Art. 29 Abs. 1 lit. e KRK und Art. 3 Abs. 3 HarmoS-Konkordat – bereits auf Verfassungsstufe – fest, dass die genossene Bildung den Kindern und Jugendlichen ermöglichen soll, Verantwortung (auch) für die Umwelt zu übernehmen.[1040] Die Verankerung von Zielen bereits in den Kantonsverfassungen hat unter anderem den Vorteil, dass jene für alle Schulstufen gelten.[1041] 348

Schliesslich äussern sich die meisten Kantonsverfassungen zur Trägerschaft der öffentlichen Schulen, indem sie in der Regel den Grundschulunterricht (dem Kanton und) den Gemeinden zuweisen und den Unterricht an den weiterführenden sowie den Sonderschulen dem Kanton.[1042] Für den Bereich der nichtstaatlichen Schulen finden sich wiederum in verschiedenen Kantonen Verfassungsbestimmungen, welche die Unterrichts- und/oder die Privatschulfreiheit explizit garantieren,[1043] sowie solche, welche den Kantonen die Möglichkeit einräumen, Beiträge 349

SO; §§ 72 ff. KV TG; Art. 33, Art. 38 und Art. 40 f. KV UR; Art. 37, Art. 48 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 f. und Art. 51 KV VD; Art. 119 KV ZH.

1037 § 34 Abs. 3 KV AG; § 100 Abs. 1 KV BL; Art. 3 Abs. 1 lit. b KV SG (als Grundrecht formuliert); Art. 61 Abs. 2 KV VD; in die gleiche Richtung Art. 109 KV SO.

1038 § 95 Abs. 4 KV BL; Art. 89 Abs. 2 KV GR; Art. 36 KV JU; ferner Art. 18 KV NW.

1039 Art. 39 Abs. 1 KV GL; s. ferner Art. 16 Abs. 1 KV GE.

1040 Art. 42 Abs. 1 KV BE; Art. 64 Abs. 2 KV FR; Art. 88 KV SH.

1041 Wintsch, S. 152.

1042 Vgl. §§ 29 f. KV AG; Art. 37 KV AR; Art. 12 Abs. 1 KV AI; § 96 KV BL; § 18 KV BS; Art. 43 KV BE; Art. 64 f. je Abs. 1 KV FR; Art. 37 und Art. 39 KV GL; Art. 89 Abs. 1 f. KV GR; Art. 34 Abs. 1, Art. 35 und Art. 38 Abs. 2 KV JU; § 11 lit. c KV LU; Art. 5 Abs. 1 lit. c KV NE; Art. 15 ff. KV NW; Art. 26 KV OW; Art. 92 KV SG; Art. 89 f. KV SH; § 16 KV SZ; Art. 105 KV SO; § 57 Abs. 3 und §§ 70 f. KV TG; Art. 35 ff. KV UR; Art. 45 Abs. 1 KV VD; Art. 13 Abs. 1 KV VS; § 4 Abs. 1 KV ZG; Art. 83 Abs. 2, Art. 115 und Art. 116 Abs. 1 KV ZH.

1043 Zur Unterrichtsfreiheit: Art. 37 Abs. 3 KV AR; § 11 Abs. 1 lit. o KV BS; Art. 11 KV GL; Art. 13 lit. i KV OW; Art. 3 Abs. 1 lit. a KV SG; Art. 12 Abs. 1 lit. f KV SH; Art. 8

an Privatschulen zu leisten.[1044] Ein staatliches Schulmonopol kennt demgegenüber kein Kanton (mehr).

2. Schulgesetzgebung

a) Inhalt und Aufbau

350 Die verschiedenen kantonalen Erlasse niederer Stufe zur Grund- bzw. Volksschule, d.h. die kantonalen Schulgesetze und die Ausführungsbestimmungen dazu, weisen jeweils ähnliche Inhalte auf. Auf eine Norm zu den Zielen und Aufgaben der (Volks-)Schule folgen zumeist – in unterschiedlicher Reihenfolge – Regelungen zur Schulpflicht, zur Unentgeltlichkeit des Unterrichts, zum Schulort, zum Schuljahr, zu den Klassenbeständen, zu den Rechten und Pflichten der Schulkinder sowie der Erziehungsberechtigten, zur Förderung und Unterstützung von Kindern mit besonderen Bildungsbedürfnissen, zu den schulischen und schulergänzenden Diensten und Angeboten, zur Qualitätssicherung und Schulentwicklung, zu den Lehrpersonen und den Schulbehörden, zur Zuständigkeit und Finanzierung der öffentlichen Schulen sowie zum Privatunterricht und zu den Privatschulen.[1045] Im Folgenden ist auf einige jener Bestimmungen näher einzugehen, die für die vorliegende Arbeit von Relevanz sind.

b) Ziel- und Aufgabennormen

351 Die Betrachtung der in den Schulgesetzen formulierten Ziele zeigt zunächst, dass heute alle Kantone von einem ganzheitlichen und dynamischen Bildungsbegriff ausgehen: Der obligatorische Unterricht soll den Kindern – im Rahmen ihrer individuellen Begabungen und Fähigkeiten[1046] – all diejenigen Kompeten-

---

Abs. 2 lit. m KV TI; Art. 36 Abs. 3 KV VD; Art. 15 KV ZH; zur Privatschulfreiheit: § 11 Abs. 1 lit. o KV BS; Art. 11 und Art. 36 Abs. 1 KV GL; Art. 38 Abs. 1 KV JU; Art. 22 KV NE; Art. 20 Abs. 1 KV NW; Art. 28 KV OW; Art. 3 Abs. 1 lit. a KV SG; Art. 39 KV UR; Art. 13 Abs. 3 KV VS; § 4 Abs. 2 KV ZG; Art. 15 KV ZH.

1044 § 33 Abs. 1 KV AG; Art. 37 Abs. 2 KV AR; § 99 Abs. 2 KV BL; Art. 43 Abs. 2 KV BE; Art. 67 KV FR; Art. 36 Abs. 2 KV GL; Art. 38 Abs. 2 KV JU; Art. 20 Abs. 3 KV NW; Art. 108 Abs. 3 KV SO; § 71 Abs. 3 KV TG; Art. 50 KV VD; Art. 117 Abs. 2 KV ZH.

1045 Vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_136/2020 und 2C_137/2020 vom 5. November 2021 E 3.4 f.

1046 So jedenfalls ausdrücklich Art. 3 Abs. 1 SchG FR; Art. 2 Abs. 1 BiG GL; Art. 2 Abs. 6 SchulG GR; Art. 3 Abs. 2 VSG NW; Art. 3 Abs. 2 VSG SG; § 3 Abs. 1 VSG SZ; § 2 VSG SO; § 2 Abs. 4 VSG ZH; s. ferner Art. 2 Abs. 3 GPS VS, wo von der «individuellen Entwicklung» die Rede ist.

zen vermitteln, die ihnen dereinst eine selbstständige «Bewährung im Leben» sowie ein lebenslanges Lernen erlauben (vgl. auch Art. 61a Abs. 1 BV, Art. 3 Abs. 1 HarmoS-Konkordat sowie Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK).[1047] Fast ebenso stark betont wird daneben die Aufgabe der Schule, die Schülerinnen und Schüler dabei zu unterstützen, ihre persönliche Identität in der Gesellschaft zu finden und die Fähigkeit zu entwickeln, gegenüber sich selbst, den Mitmenschen und der Umwelt verantwortungsvoll zu handeln (vgl. Art. 3 Abs. 3 HarmoS-Konkordat und Art. 29 Abs. 1 lit. c–e KRK).[1048]

Eine beachtliche Zahl von Kantonen nimmt in seinen Schulgesetzen sodann noch immer Bezug auf «christliche Werte» bzw. «Grundsätze» und/oder schreibt vor, dass die Schulkinder zu einem Verhalten zu erziehen sind, das sich an christlichen Wertvorstellungen orientiert.[1049] 352

c) Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts

Die Bestimmungen zur Unentgeltlichkeit des Unterrichts erfuhren in den letzten Jahrzehnten – entsprechend dem Wandel auf Verfassungsebene – in etlichen Kantonen eine Erweiterung. Deshalb wiederholen heute nicht nur so gut wie alle Schulerlasse nochmals, dass der Grundschulunterricht (als solcher) unentgeltlich zu sein habe, sondern sie erstrecken die Unentgeltlichkeit darüber hinaus ausdrücklich 353

[1047] Vgl. auch Art. 2 Abs. 3 SchG AR; Art. 2 Abs. 1 f. SchG AI; § 2 Abs. 1 BiG BL; §§ 3a f. SchulG BS; Art. 2 Abs. 5 VSG BE; Art. 3 Abs. 2 und Abs. 5 SchG FR; Art. 10 LIP GE; Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 BiG GL; Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 f. SchulG GR; Art. 3 LS JU; §§ 4 f. VBG LU; Art. 3 Abs. 1 VSG NW; Art. 2 Abs. 1 f. BiG OW; Art. 3 SchulG SH; § 3 Abs. 1 f. VSG SZ; § 1 VSG SO; Art. 2 LCs TI; § 2 Abs. 1 VG TG; Art. 2 SchG UR; Art. 5 LEO VD; § 3 SchulG ZG; § 2 VSG ZH.

[1048] Vgl. statt vieler Art. 2 Abs. 1 SchG AR; § 3b SchulG BS; Art. 2 Abs. 4 VSG BE; Art. 2 Abs. 2 SchulG GR; Art. 3 LS JU; §§ 4 f. VBG LU; Art. 2 LCs TI; § 2 Abs. 1 VG TG.

[1049] Art. 2 Abs. 1 SchG AI; § 2 Abs. 1 BiG BL; Art. 2 Abs. 3 BiG GL; § 5 Abs. 2 lit. b VBG LU; Art. 3 Abs. 1 VSG SG; § 2 Abs. 1 VSG SZ; § 2 Abs. 1 VG TG; § 2 Abs. 1 VSG ZH; s. ferner Art. 2 Abs. 2 VSG BE; Art. 2 Abs. 2 SchG FR; Art. 89 Abs. 1 KV GR; Art. 14 Abs. 3 KV NW; Art. 27 KV OW.

auf die Lehrmittel und das für den Unterricht erforderliche Unterrichtsmaterial[1050] sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – auf den Schülertransport.[1051]

354 Praktisch alle Kantone kennen allerdings auch einschränkende Regelungen der Art, dass von den Erziehungsberechtigten – unter bestimmten Voraussetzungen bzw. in bestimmten Grenzen – ein Unkostenbeitrag erhoben werden kann für gewisse schulische Aktivitäten (Exkursionen, Schulverlegungen, Schulreisen oder Projekte), für ausserordentliche Materialkosten bzw. generell die Gebrauchsmittel in den Fächern Handarbeit und Werken oder für den Besuch von freiwilligen schulischen Angeboten ausserhalb der Blockzeiten.[1052] In einigen Schulerlassen wird ausserdem explizit

---

[1050] § 16 Abs. 1 SchulG AG; Art. 36 Abs. 4 SchulVO AR (nur Lehrmittel); § 9 Abs. 1 lit. c und § 93 BiG BL; § 75 Abs. 2 SchulG BS; Art. 13 Abs. 2 VSG BE; Art. 10 Abs. 2 SchG FR; Art. 53 Abs. 1 LIP GE (Ausnahmen in Abs. 2) und Art. 35 Abs. 1 REP GE; Art. 11 Abs. 1 BiG GL; Art. 8 Abs. 3 LS JU i.V.m. Art. 22 OS JU; § 60 Abs. 1 VBG LU i.V.m. § 8 Abs. 1 VBV LU; Arrêté fixant la participation de l'Etat à diverses dépenses scolaires communales de la république et canton de Neuchâtel du 27 avril 2005 (RSN 410.111); Art. 5 Abs. 3 VSG NW i.V.m. § 2 VSV NW; Art. 57 Abs. 2 BiG OW; Art. 22 ff. VSG SG; Art. 80 Abs. 1 SchulG SH; § 8 Abs. 2 VSG SZ; § 7 Abs. 1 VSG SO i.V.m. § 1 Abs. 1 VSV SO; Art. 7 Abs. 2 LSc TI, Art. 20 Abs. 1 Regolamento delle scuole comunali della repubblica e cantone Ticino del 3 luglio 1996 (RL 411.110) und Art. 3 Abs. 1 LSM TI; § 33 Abs. 1 VG TG; Art. 26 SchG UR i.V.m. Art. 19 lit. b SchV UR (nur Lehrmittel); Art. 131 ff. e contrario und Art. 137 LEO VD i.V.m. Art. 114 RLEO VD; § 18 Abs. 2 SchulG ZG i.V.m. §§ 9 f. SchulV ZG (e contrario); § 11 Abs. 2 VSG ZH; weniger eindeutig erscheint die Kostenübernahme in den Kantonen AI (Art. 56 SchG AI), GR (Art. 15 SchulG GR) und VS (Art. 111 Abs. 1 und Art. 115 GUW VS und Art. 67 GPS VS; s. aber Art. 1 ff. des KostenübernahmeR VS).

[1051] § 53 Abs. 4 lit. c SchulG AG; Art. 55 SchG AI i.V.m. Art. 13 SchV AI; § 13b Vo Sek BL; Art. 17 SchG FR i.V.m. Art. 10 ff. SchR FR; Art. 46 Abs. 4 BiG GL und Art. 4 VSVV GL; Art. 14 Abs. 2 SchulG GR i.V.m. Art. 11 SchulV GR; Art. 8 Abs. 2 LS JU i.V.m. Art. 13 ff. OS JU; § 36a VBG LU; Art. 5 Abs. 2 VSG NW i.V.m. § 6 VSV NW; Art. 14 Abs. 2 BiG OW; Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG SG; § 8 Abs. 3 VSG SZ; § 48 VSG SO (Unterkunfts- und Verpflegungskosten); Art. 7 Abs. 3 LSc TI i.V.m. Art. 36 LSIE TI; § 25 Abs. 2 VG TG; Art. 40 SchG UR; Art. 28 LEO VD; Art. 12 Abs. 1 GUW VS und Art. 11 Abs. 2 GPS VS; § 8 Abs. 3 VSV ZH.

[1052] § 33a Abs. 1 SchulG AG; Art. 23 Abs. 1 SchulVO AR; Art. 56 Abs. 1 SchG AI; § 10 Abs. 1 BiG BL; Art. 10 Abs. 2 ff. SchulG FR; Art. 11 Abs. 2 BiG GL; Art. 15 Abs. 1 SchulG GR; Art. 8 Abs. 3 LS JU; § 8 Abs. 5 VBV LU; Art. 5 Abs. 4 VSG NW; Art. 57 Abs. 3 BiG OW; Art. 23 Abs. 2 VSG SG; § 8 Abs. 2 VSG SZ; § 7 Abs. 2 VSG SO; § 39 Abs. 1 VG TG; Art. 137 Abs. 2 LEO VD; Art. 67 Abs. 4 GPS VS; § 18 Abs. 2 SchulG ZG i.V.m. § 10 Abs. 1 und Abs. 3 SchulV ZG; § 11 Abs. 3 f. VSG ZH.

darauf hingewiesen, dass die Beschaffung des persönlichen Schul- und Gebrauchsmaterials bzw. der persönlichen Effekten Sache der Erziehungsberechtigten ist.[1053]

Mit Ausnahme der Kantone Freiburg, Schwyz und Waadt[1054] erklären zudem sämtliche Kantone in ihrer Schulgesetzgebung den Unterricht für Schülerinnen und Schüler, die selbst bzw. deren Eltern Wohnsitz im Kantons haben, auch an den öffentlichen gymnasialen Maturitätsschulen für unentgeltlich, dies entweder während der gesamten Ausbildungszeit[1055] oder doch zumindest während der «obligatorischen Schulzeit» bzw. der «Dauer der Schulpflicht».[1056] Einzelne Kantone übernehmen – jedenfalls während einer beschränkten Dauer – zusätzlich die Kosten für die an diesen Schulen verwendeten Lehrmittel sowie zum Teil sogar des für den Unterricht erforderlichen Schulmaterials.[1057] 355

1053 Art. 10 Abs. 2 Satz 2 SchulG FR; Art. 137 Abs. 1 LEO VD; Art. 67 Abs. 3 GPS VS; § 10 Abs. 2 SchulV ZG.

1054 Art. 67 f. MSG FR; § 32 MSG SZ; Art. 41 de la Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (des Kantons VD) du 17 septembre 1985 (BLV 412.11).

1055 § 33a Abs. 1 SchulG AG; Art. 37 Abs. 1 MHG AR; Art. 21 Abs. 1 SchG AI; § 9 Abs. lit. a BiG BL i.V.m. § 27a der Verordnung über das Gymnasium (des Kantons BL) vom 13. Mai 2003 (SGS/BL 643.11) e contrario; § 75 Abs. 1 SchulG BS; Art. 61 f. je Abs. 1 MiSG BE (s. aber den Vorbehalt in Art. 61 Abs. 2 MiSG BE); Art. 51 f. LIP GE und Art. 53 ff. REST GE; Art. 11 Abs. 1 BiG GL; Art. 54 Abs. 1 du Règlement des écoles moyennes (des Kantons JU) du 6 décembre 1978 (RSJU 412.111); Art. 20 Abs. 1 de la Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (des Kantons NE) du 19 décembre 1984 (RSN 410.131); Art. 3 Abs. 1 MSG NW; Art. 5 Abs. 1 MSG SG; Art. 10 Abs. 1 SchulG SH; § 2 Abs. 1 der Verordnung über Schulgelder, Gebühren und Kostenbeiträge an den Mittelschulen (des Kantons SO) vom 30. April 2018 (BGS/SO 414.151.2); Art. 5 de Legge sulle scuole medie superiori (des Kantons TI) del 26 maggio 1982 (RL 414.100); § 1 Abs. 2 VG TG; Art. 11 Abs. 2 GUW VS; § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Schulen (des Kantons ZG) vom 27. September 1990 (BGS/ZG 414.11); § 33 MSG ZH.

1056 Art. 24 Abs. 2 des Mittelschulgesetzes (des Kantons GR) vom 23. Oktober 2018 (BR 425.000); § 34 GymBG LU; Art. 87 Abs. 2 BiG OW; Art. 26 Abs. 1 SchG UR i.V.m. Art. 19 lit. b SchV UR sowie Art. 11 der Mittelschulverordnung (des Kantons UR) vom 5. April 2000 (RB/UR 10.2401).

1057 Vgl. Art. 63 des Landesschulkommissionsbeschlusses zur Gymnasialverordnung (des Kantons AI) vom 29. November 2006 (GS/AI 412.012); § 75 Abs. 2 f. SchulG BS i.V.m. §§ 1 ff. der Verordnung über die Abgabe von Lehrmitteln und Verbrauchsmaterialien (des Kantons BS) vom 25. März 1975 (SG 414.200); § 61 Abs. 1 und § 62 Abs. 4 MiSG BE; § 39 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Gymnasialbildung (des Kantons LU) vom 19. Juni 2001 (SRL 502); Art. 87 Abs. 2 BiG OW; § 22 Abs. 3 MSG SO; Art. 19 SchV UR; ferner Art. 53 Abs. 2 LIP GE i.V.m. Art. 59 REST GE, wonach ab der Sekundarstufe I Gebühren erhoben werden können, die Lehrmittel aber offenbar (gegen eine Kaution) leihweise abgegeben werden.

356 Für die ebenfalls zur Sekundarstufe II gehörende berufliche Grundbildung, die in die Regelungskompetenz des Bundes fällt (Art. 63 BV),[1058] ist die Unentgeltlichkeit des obligatorischen Unterrichts an öffentlichen Berufsfach- und Berufsmaturitätsschulen bereits seit dem Jahr 2004 bundesrechtlich garantiert (Art. 22 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 4 BBG). Keiner der für den Vollzug zuständigen Kantone sieht (aktuell) darüber hinaus eine Übernahme auch der Kosten des Unterrichtsmaterials oder der Lehrmittel vor.[1059]

d) Strukturelle Bestimmungen

357 Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV[1060] statuieren alle kantonalen Schulgesetze eine Unterrichtspflicht (bzw. eine «Schulpflicht») und äussern sich zu den strukturellen Eckwerten des obligatorischen Grundschulunterrichts.[1061]

358 Mit der Neuordnung der Normen in der Bundesverfassung zur Bildung im Jahr 2006 und den (gesteigerten) Harmonisierungsbemühungen der Kantone seither hat sich in diesem Bereich in den letzten Jahren viel getan. Gemäss dem aktuellsten Bilanz-Bericht der EDK ist die Umsetzung der in Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV formulierten Verfassungsaufträge in den Kantonen bereits weit fortgeschritten.[1062] So haben inzwischen insgesamt 21 Kantone den Stichtag für die Einschulung – wie in Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat vorgesehen – auf den 31. Juli verlegt[1063] und beträgt die obligatorische (Regel-)Schulzeit heute – entsprechend Art. 6 Abs. 1 f. HarmoS-Konkordat – in 17 Kantonen (den 15 Konkordatskantonen sowie den Kantonen Aargau und Thurgau) elf Jahre, unterteilt in

---

1058 S. ferner die Vorgängerbestimmung Art. 34ter Abs. 1 lit. g aBV.

1059 Die betreffenden Kosten werden stattdessen jeweils entweder den Lernenden selbst oder den Lehrbetrieben überbunden bzw. diesen eine Gebühr dafür auferlegt (vgl. statt vieler § 41 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung [des Kantons ZH] vom 14. Januar 2008 [LS 413.31]).

1060 Vgl. Reich, Homeschooling, S. 590 f. Fn. 146 m.w.H., und ders., Kopftuch, S. 384, wonach Art. 62 Abs. 2 BV keine Grundpflicht begründe, die direkt gestützt auf die Verfassung individuell verpflichte.

1061 Vgl. zur Pflicht als solcher etwa § 55 SchulG BS; Art. 10 Abs. 2 SchulG GR; Art. 17 Abs. 1 SchulG SH; § 4 Abs. 1 VSG SZ; § 3 Abs. 1 VSG ZH und § 2 Abs. 2 VSV ZH.

1062 EDK, Bilanz 2019, S. 4.

1063 Anders nur Art. 18 Abs. 1 SchulVO AR (30. April), Art. 17 Abs. 1 SchG AI i.V.m. Art. 4 SchV AI (1. April), Art. 12 Abs. 1 SchulG GR (31. Dezember), Art. 33 Abs. 2 f. VSG NW (Ende Februar) und § 6 Abs. 1 SchulG ZG (Ende Februar).

acht Jahre Primarstufe, inklusive zweijähriger Kindergarten- oder Eingangsstufe, und drei Jahre Sekundarstufe I.[1064]

Die übrigen Kantone weichen von dieser Regelung lediglich insofern ab, als sie neben sechs Jahren Primarstufe sowie drei Jahren Sekundarstufe I bloss ein Jahr Kindergarten in die Schulpflicht mit einbinden[1065] bzw. den Kindergarten ganz vom Obligatorium ausnehmen.[1066] Die ordentliche Schulpflicht beginnt in diesen Kantonen daher in der Regel nicht bereits mit vier, sondern erst mit fünf bzw. sieben Jahren[1067] und dauert statt elf bloss zehn bzw. neun Jahre. 359

In einigen Kantonen der Deutschschweiz können die Gemeinden sodann eine Grund- oder Basisstufe (ein-)führen, d.h. die Eingangsstufe im Sinn von Art. 6 Abs. 1 HarmoS-Konkordat derart ausgestalten, dass Schülerinnen und Schüler der Kindergartenstufe und der ersten (Grundstufe) oder der ersten und der zweiten Klasse (Basisstufe) der Primarstufe ganz oder teilweise gemeinsam unterrichtet werden.[1068] Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern und Thurgau machen die Einführung dabei von einer vorgängigen Genehmigung bzw. Bewilligung 360

1064 § 11 Abs. 1 SchulG AG; § 7, § 22 Abs. 4, § 25 Abs. 4 und § 28 Abs. 3 BiG BL; § 2 Abs. 1 Ziff. 1 und § 5 SchulG BS; Art. 3 Abs. 1 f. VSG BE; Art. 7 ff. SchG FR; Art. 56 Abs. 1, Art. 60 und Art. 67 LIP GE; Art. 13 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 BiG GL; Art. 6 Abs. 3 f. LS JU; Art. 1a und Art. 2 Abs. 1 LOS NE; Art. 17 Abs. 1 und Art. 17a Abs. 1 ff. SchulG SH; § 19 Abs. 1, § 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 3 VSG SO; §§ 11 ff. je Abs. 1 VG TG; Art. 1 Abs. 2, Art. 58 Abs. 1 und Art. 66 LEO VD; Art. 14 Abs. 1 GUW VS und Art. 21 Abs. 2 GPS VS; § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 VSG ZH; im Kanton TI dauert die Primarstufe fünf und die Sekundarstufe I vier Jahre: Art. 4 Abs. 2 LCs TI, Art. 23 LSIE TI und Art. 4 Abs. 1 LSM TI.

1065 Art. 8 Abs. 3 und Art. 9 f. je Abs. 2 SchG AR; Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1, Art. 9, Art. 10 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 SchG AI; Grafik gemäss § 6 und § 13 Abs. 1 VBG LU sowie § 3a Abs. 1 VBV LU; Art. 54 Abs. 1, Art. 56 Abs. 2, Art. 68 Abs. 2, Art. 70 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 2 BiG OW; Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 SchG UR; Art. 33 Abs. 1 f. und Art. 34 f. je Abs. 2 VSG NW; § 11 Abs. 2 f., § 12 Abs. 2 und § 15 Abs. 2 VSG SZ; § 5 Abs. 1 f. und § 25 Abs. 1 f. SchulG ZG.

1066 Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 ff. je Abs. 1 SchulG GR, wo sich allerdings auch festgehalten findet, dass der Kindergartenbesuch bei fremdsprachigen Kindern für obligatorisch erklärt werden kann.

1067 Art. 18 Abs. 1 SchG AR und Art. 18 Abs. 1 SchulVO AR; Art. 4 SchV AI; Art. 12 Abs. 2 SchulG GR; § 12 Abs. 1 VBG LU; Art. 33 Abs. 3 VSG NW; Art. 68 BiG OW; § 5 Abs. 1 VSG SZ; Art. 20 Abs. 1 SchG UR; § 6 Abs. 1 SchulG ZG.

1068 Art. 46a VSG BE; Art. 7a VSV GL; § 6 Abs. 2 und § 30 Abs. 2 VBG LU i.V.m. § 3b VBV LU; § 11a VG TG; § 32b SchulG ZG; ferner Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 4 SchulVO AR; EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 18 und S. 33.

abhängig.[1069] Der Kanton Obwalden gestattet sie nur «ausnahmsweise» und nur bei Aussenschulen, der Kanton Thurgau nur «[b]ei besonderen strukturellen Verhältnissen», so «wenn ohne die Einführung der Basisstufe der Schulstandort aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht betrieben werden könnte».[1070] Vorgängig waren in verschiedenen Kantonen während fünf Jahren Schulversuche mit der Basis- oder der Grundstufe durchgeführt worden, die gezeigt hatten, dass die damit verfolgten Ziele (namentlich eine bessere Berücksichtigung der individuellen Lernvoraussetzungen aller Kinder und eine bessere Integration von Kindern mit verstärktem sonderpädagogischem Bedarf) grundsätzlich erreicht werden, ohne dass die leistungsstärkeren Kinder dadurch Nachteile erlitten hätten oder die Lehrpersonen überfordert worden wären. Ein positiver Effekt auf die Schulung von Kindern aus benachteiligten Familien konnte dagegen nicht verzeichnet werden.[1071]

e) Fremdsprachenunterricht

361 Weit vorangeschritten ist die Harmonisierung des kantonalen Rechts alsdann im bereits wiederholt angesprochenen Bereich des Sprachenunterrichts, wobei sich dies nur bezüglich des jeweiligen Beginns des Unterrichts in der ersten und zweiten Fremdsprache sagen lässt, während hinsichtlich der Frage, welche Sprache (Französisch, Deutsch oder Englisch) als erste zu erlernen ist, beträchtliche kantonale Unterschiede bestehen.[1072] Inzwischen setzen 24 Kantone die strukturellen Eckwerte des Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat bzw. der EDK-Sprachenstrategie von 2004 um. Einzig in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Uri wird die zweite Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe I obligatorisch unterrichtet.[1073]

362 Im Kanton Zug können Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I ausserdem – wie bereits aufgezeigt[1074] – ab der zweiten Klasse bzw. «bei grossen Sprach-

---

[1069] Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 4 SchulVO AR; Art. 46a Abs. 2 VSG BE; § 11a VG TG.

[1070] Art. 54 Abs. 1 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 BiG OW und Art. 12a VSchV OW; § 11a Abs. 1 VG TG i.V.m. § 23a VSV TG.

[1071] Zum Ganzen EDK-Ost, Projektschlussbericht 2010, S. 12 f.

[1072] Vgl. Bundesrat, Erläuternder Bericht SpG, S. 5.

[1073] Zum Ganzen EDK, Bilanz 2019, S. 21 ff.; Volksschulamt des Kantons Appenzell Innerrhoden, Stundentafel ab Schuljahr 2022/23, abrufbar unter ‹https://www.ai.ch ⇒ Bildung ⇒ Unterricht› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023); Erziehungsrat des Kantons Uri, Stundentafel für den Kindergarten und die Primarstufe, 21. Februar 2018, abrufbar unter ‹https://www.ur.ch/publikationen/8213› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023).

[1074] S. dazu vorne N 336.

schwierigkeiten» ab der ersten Klasse eine Fremdsprache abwählen. In anderen Kantonen ist eine solche Befreiung vom Unterricht in den Pflichtfremdsprachen in der Regel nur in Ausnahmefällen bei Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen möglich, welchen mit anderen Massnahmen – wie etwa einer Lernzielanpassung – nicht hinreichend begegnet werden kann.[1075]

f) Förderung fremdsprachiger Kinder

In einer Mehrheit der Konkordatskantone sowie den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Graubünden und Luzern wird Kindern mit Migrationshintergrund heute entsprechend Art. 4 Abs. 4 HarmoS-Konkordat die Möglichkeit geboten, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) zu besuchen.[1076] Die Kantone gehen dabei bei der Ausgestaltung des betreffenden Angebots unterschiedlich weit. Einzig bezüglich der Freiwilligkeit des Kursbesuchs herrscht Übereinstimmung, da kein Kanton die (finanziellen) Konsequenzen eines obligatorischen HSK-Kurses tragen will.[1077] Einige Kantone sehen insofern lediglich – im Sinn der Minimalvorgaben der EDK[1078] – vor, dass die jeweiligen Trägerschaften der HSK-Kurse (Konsulate, Elternvereinigungen, private Anbieter etc.) durch organisatorische Massnahmen und Beratung unterstützt werden bzw. fremdsprachigen Kindern[1079] der Besuch solcher Kurse ermöglicht wird.[1080] Andere Kantone stellen den Kursanbietern zumindest nach Möglichkeit[1081] bzw. generell[1082] ihre

363

1075 Vgl. Amt für Volksschule und Sport des Kantons Graubünden, Handreichung. Der Lehrplan 21 Graubünden in der Sonderschulung, August 2018, abrufbar unter ‹https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/Volksschule/Lehrplan21_Sonderschulung_Handreichung_interaktiv_082018_de.pdf›, S. 8 f.

1076 Ein Teil der restlichen Kantone hat zumindest Empfehlungen bzw. Rahmenbedingungen erlassen (vgl. Wintsch, S. 232 ff.).

1077 Vgl. zum Ganzen Wintsch, S. 257; ausdrücklich etwa Art. 25 Abs. 3 LSKB SCHG AI; Art. 95 Abs. 2 f. SchR FR; § 13 Abs. 2 und § 14 Abs. 4 VSV ZH.

1078 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 17, wonach die Kantone (bloss) die Durchführung der Kurse mittels organisatorischer Unterstützung zu erleichtern und die örtlichen Schulen einzuladen hätten, mit den Verantwortlichen dieser Kurse zusammenzuarbeiten.

1079 Zum Teil ist auch von Kindern nichtschweizerischer Nationalität bzw. ausländischen Kindern die Rede (vgl. Art. 25 Abs. 1 LSKB SCHG AI und Art. 36 SchulV GR).

1080 Art. 9 VSVV GL; § 3 FörderV SO; Art. 6 Abs. 1 RLEO VD.

1081 § 23 Abs. 2 Vo Förderangebote LU; § 14 Abs. 2 lit. a VSV ZH.

1082 § 17 Abs. 2 FörderV AG (inkl. Verbrauchsmaterial); § 5 Abs. 2 BiG BL; Art. 95 Abs. 4 SchR FR; Art. 36 Abs. 2 SchulV GR; Art. 4 Abs. 4 OS JU.

Schulräumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung. Die Kantone Neuenburg und Zürich sehen ausserdem weitergehend vor, dass die HSK-Kurse von anerkannten Anbietern durchzuführen sind.[1083] Der Kanton Basel-Landschaft macht die Durchführung der Kurse von einer Bewilligung abhängig, sofern sie in den Räumen der öffentlichen Schulen erfolgt.[1084]

364 Den Interessen fremdsprachiger Schulkinder wird daneben aber auch mit einer Vielzahl unentgeltlicher Massnahmen Rechnung getragen, die je einzeln oder in Kombination ihre rasche Integration in die öffentlichen Schulen und (damit) die hiesige Gesellschaft bezwecken (vgl. temporärer Unterricht in Einführungsklassen [auch Aufnahmeklassen oder Übergangsklassen genannt], Intensiv- oder Stützkurse in der Unterrichtssprache, zusätzliche Unterstützung in der Regelklasse, individuelle Lernziele etc.).[1085] Einzelne Kantone wie der Kanton Solothurn sehen sodann nicht nur individuelle Fördermassnahmen vor, sondern legen darüber hinaus etwa fest, dass die Anzahl fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler bei der Festlegung der Klassengrösse zu berücksichtigen ist.[1086] Der letztgenannte Kanton schreibt den Lehrpersonen ausserdem ausdrücklich vor, dass sie bei der Beurteilung der schulischen Leistungen fremdsprachiger Schulkinder der Fremdsprachigkeit gebührend Rechnung zu tragen haben und beim Ein- bzw. Übertritt in die Oberstufe der Volksschule die möglichen schulischen Erfolgschancen bei der Zuweisung miteinbeziehen müssen.[1087]

1083 Arrêté relatif aux cours de langue et de culture d'origine (LCO) dans la scolarité obligatoire (des Kantons NE) du 13 septembre 2017 (RSN 410.107); § 15 VSG ZH i.V.m. § 13 VSV ZH.

1084 § 5 Abs. 3 BiG BL.

1085 § 15 Abs. 3 SchulG AG; Art. 9 Abs. 1 SchulVO AR und Art. 13 f. Vo Förderangebote AR; Art. 23 f. LSKB SchG AI; § 5 BiG BL i.V.m. §§ 10 ff. Vo SoPä BL; § 63b SchulG BS i.V.m. § 4 Abs. 1 lit. a und lit. f SPSSV BS; Art. 2 Abs. 1a lit. a und Art. 16 VMR BE; Art. 94 SchR FR; Art. 24 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 26 LIP GE und Art. 31 RCO GE; Art. 51 BiG GL und Art. 8 VSVV GL; Art. 35 SchulV GR; Art. 3 Abs. 2 f. und Art. 51a OS JU; § 55a VBG LU i.V.m. § 14a VBV LU und § 2 Abs. 2 lit. c sowie §§ 13 ff. Vo Förderangebote LU; Art. 22 Abs. 2 LOS NE; Art. 40 Abs. 1 VSG NW i.V.m. § 36q VSV NW; Art. 11 BiG OW i.V.m. Art. 15 BiV OW; Art. 114ter VSG SG und Art. 3 VVU SG; Art. 21 Abs. 3 SchulG SH; § 7 Abs. 1 lit. c und § 8 Abs. 4 VSV SZ; § 36 Abs. 2 lit. e und § 36^{octies} VSG SO; Art. 72 LCs TI; § 31 Abs. 1 und § 34a VSV TG; Art. 11 Abs. 2 SchV UR; Art. 102 LEO VD i.V.m. Art. 74 RLEO VD; Art. 57 GPS VS und Art. 41 GOS VS sowie Art. 13 Abs. 1 lit. b GSS VS; § 33bis SchulG ZG; § 25 und § 34 Abs. 4 f. VSG ZH i.V.m. § 2 Abs. 2 und §§ 12 ff. VSM ZH.

1086 Vgl. §§ 5 f. je Abs. 1 FörderV SO; so u.a. auch Art. 21 SchulV GR.

1087 § 2 Abs. 4 f. FörderV SO.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Normsetzungen für fremdsprachige Kinder ist demnach in allen Kantonen erkannt worden.[1088] Vor dem Hintergrund des anerkannten positiven Einflusses einer möglichst frühen Förderung und Integration auf die spätere Bildungslaufbahn eines Kindes[1089] haben erste Kantone und Gemeinden inzwischen sogar (selektiv) obligatorische (etwa die Kantone Basel-Stadt und Luzern sowie die Stadt Chur) oder freiwillige (etwa der Kanton Bern sowie die Städte Zürich und Winterthur) Massnahmen zur Frühförderung von Kindern namentlich in der Unterrichtssprache vor dem Schuleintritt eingeführt.[1090] 365

g) Förderung besonders begabter Kinder

Ebenfalls in Richtung individuelle Förderung zielt die seit den 1990er-Jahren stetig gewachsene Zahl an Regelungen im kantonalen Schulrecht, welche die Förderung der speziellen Bildungsbedürfnisse besonders begabter bzw. hochbegabter Kinder zum Inhalt haben. Die Terminologie ist uneinheitlich und die einzelnen Begriffe werden oft nicht präzise gebraucht. Einige Kantone machen die Begabtenförderung zudem ausdrücklich von einer vorgängigen (schulpsychologischen) Abklärung des betroffenen Kindes bzw. vom Erfüllen bestimmter objektiver Kriterien abhängig,[1091] während sich andere – auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe – 366

1088 Wintsch, S. 255, die darauf hinweist, dass die Regelungsdichte zwischen den Kantonen stark variiere, was u.a. dem Umstand zuzuschreiben sei, dass nicht alle Kantone im gleichen Ausmass mit fremdsprachigen Kindern konfrontiert seien.

1089 S. dazu auch Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 39 m.w.H.

1090 § 56a SchulG BS; § 55a VBG LU (Gemeinden können die Frühförderung für obligatorisch erklären); Stadt Chur, Medienmitteilung vom 9. Januar 2020 «Die sprachliche Frühförderung wird in Chur obligatorisch», abrufbar unter ‹https://www.chur.ch ⇒ Aktuelles & Medien›; Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern, Abteilung Familie Kanton Bern, Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen, April 2020, abrufbar unter ‹https://www.gsi.be.ch ⇒ Themen ⇒ Familie und Gesellschaft ⇒ Frühe Förderung›; Stadt Zürich, Städtische Strategie Frühförderung vom 16. Dezember 2009, abrufbar unter ‹https://www.stadt-zuerich.ch ⇒ SSD ⇒ Volksschule ⇒ Publikationen & Broschüren ⇒ Strategie Frühförderung›, und Stadt Winterthur, Strategie «Frühe Förderung», abrufbar unter ‹https://fruehefoerderung-winterthur.ch ⇒ Über uns ⇒ Leitbild, Konzept, Strategie›; s. ferner den Artikel «Obligatorische Frühförderung. Pro & Kontra» vom 14. Januar 2020 auf ‹https://www.klett.ch ⇒ Rundgang ⇒ Im Gespräch› (alle zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1091 Vgl. § 4 Abs. 5 Vo SoPä BL; Art. 31e ff. VSV BE; Art. 90 ff. SchR FR; Art. 11$^{bis\,f.}$ VVU SG; § 18 Abs. 2 VSG SZ; Art. 12 Abs. 2 SchV UR; § 33bis SchulG ZG; Art. 24 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 27 LIP GE.

nicht näher dazu äussern, unter welchen Voraussetzungen ein Leistungsanspruch entsteht.

367 Nimmt man die in den Kantonen aktuell angebotenen Fördermassnahmen in den Blick, lassen sie sich sodann zu fünf Schwerpunkten verdichten.[1092] So finden sich Massnahmen in Richtung Individualisierung oder innere Differenzierung im regulären Unterricht (individuelle Aufgaben, individueller Förderplan mit differenzierten Lernzielen, Lernzielbefreiung etc.), solche im Sinn des Enrichment (Spezialunterricht, Unterstützung durch Fachexpertinnen oder Fachexperten, klassenübergreifende Projekte, Pull-out-Programme, Teildispensation etwa zur Teilnahme an einem externen Förderprogramm, Wettbewerbe, Praktika etc.) und der Akzeleration (vorzeitige Einschulung, Besuch einzelner Fächer in höheren Klassen, Überspringen einer Klasse etc.), Kombinationen dieser Elemente sowie Massnahmen in Richtung homogene Gruppenbildung (Talentklassen, Schulung in einer Schule für Hochbegabte bzw. einer Schule mit strukturierten Angeboten für Hochbegabte etc.).[1093]

368 Im Vordergrund steht stets die Förderung der Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse bzw. innerhalb der Regelstrukturen.[1094] Die Möglichkeit der Schulung

---

[1092] S. dazu Stamm, S. 5 ff.; Rüssli, S. 356, differenziert zwischen Massnahmen zur Beschleunigung (Akzeleration) und weitergehenden Massnahmen bzw. Massnahmen zur Anreicherung (Enrichment).

[1093] Vgl. § 15 Abs. 4 SchulG AG, § 13 Abs. 2 lit. e VSV AG und §§ 19 ff. FörderV AG; Art. 11 Abs. 1 SchG AR, Art. 9 Abs. 1 und Art. 12a Abs. 1 SchulVO AR sowie Art. 11 f. Vo Förderangebote AR; Art. 15 Abs. 2 SchG AI i.V.m. Art. 26 und Art. 26b ff. LSKB SchG AI; § 43 und § 44 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 BiG BL i.V.m. § 2 Abs. 1 lit. c, § 6 und § 13 Abs. 2 f. Vo SoPä BL; § 63b SchulG BS i.V.m. § 4 Abs. 1 lit. b SPSSV BS; Art. 7a VSG BE i.V.m. Art. 2 Abs. 1a lit. b VMR BE und Art. 31 ff. VSV BE; Art. 90 ff. SchR FR; Art. 24 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 27 LIP GE; Art. 50 BiG GL; Art. 38 und Art. 43 Abs. 2 lit. d SchulG GR i.V.m. Art. 34 und Art. 51 SchulV GR; Art. 113 OS JU; § 8 Abs. 1 lit. b VBG LU i.V.m. § 2 Abs. 2 lit. b und § 20 Vo Förderangebote LU; Art. 25 VSG NW i.V.m. § 36p VSV NW; Art. 73 f. BiG OW i.V.m. Art. 22 ABSP OW; Art. 34 Abs. 1, Art. 35ter und Art. 53bis VSG SG i.V.m. Art. 11bis ff. VVU SG; § 18 VSG SZ; § 36 Abs. 1 lit. a VSG SO und § 67 VSV SO; § 44 VG TG i.V.m. §§ 37 ff. VSV TG; Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 lit. d SchG UR i.V.m. Art. 12 SchV UR; Art. 7 und Art. 98 Abs. 3 LEO VD i.V.m. Art. 5 RLEO VD; § 32a, § 33bis und § 37bis SchulG ZG; § 14 VSG ZH und § 2 Abs. 2 sowie § 5 VSM ZH.

[1094] Vgl. § 15 Abs. 4 SchulG AG i.V.m. § 20 Abs. 1 FörderV AG; Art. 17 Abs. 1 VSG BE; Art. 74 BiG OW; Art. 12 Abs. 1 SchV UR; § 33bis Abs. 1 f. SchulG ZG; ferner Art. 90 Abs. 3 und Art. 91 Abs. 1 SchR FR, wo die separierte Schulung hochbegabter Kinder zeitlich begrenzt wird auf einen Halbtag pro Woche; s. auch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 42.

in besonderen Talentklassen oder in Schulen für Hochbegabte sehen nur wenige Kantone explizit vor, und dies zumeist auch nur bei Kindern mit besonderen Talenten im musischen, künstlerischen oder sportlichen Bereich.[1095] Die betreffenden Massnahmen werden dabei in der Regel von den Gemeinden organisiert, jedoch ganz oder zum Teil vom Kanton finanziert.[1096] Für die Nutzung spezifischer Angebote, die nicht von jedem einzelnen Kanton zur Verfügung gestellt werden können, existiert eine interkantonale Vereinbarung.[1097] So hat die EDK im Jahr 2003 für die Schulung von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufen I und II in «Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte» ein Konkordat verabschiedet, das den interkantonalen Zugang, die Stellung dieser Schülerinnen und Schüler sowie die Abgeltung regelt, welche die Wohnsitzkantone den Schulträgern zu leisten haben.[1098] Nach dem betreffenden Konkordat, dem bislang 17 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind,[1099] haben die ihm unterliegenden Ausbildungsgänge gezielt eine «Hochbegabung» zu fördern, eine schulische und berufliche Ausbildung mit anerkanntem Abschluss zu gewährleisten und den Schülerinnen und Schülern die Verbindung von Ausbildung und Begabungsförderung zu ermöglichen (Art. 3). Die Standortkantone melden der Geschäftsstelle (Generalsekretariat EDK) entsprechende Ausbildungsgänge (Art. 4) und legen die Beiträge fest, welche die Wohnsitzkantone zu entrichten haben (Art. 7 Abs. 1). Diese Beiträge decken in der Regel die Ausbildungskosten sowie die schulische Unterstützung, nicht aber die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie jene spezifischer Hochbegabungsförderung (Art. 7 Abs. 2). Diese Kosten müssen von Eltern und Verbänden getragen werden.[1100] Die Schulen können von den Schülerinnen und Schülern angemessene Schulgebühren erheben (Art. 11).

Laut dem Verein für Bildungsgerechtigkeit, der mittels einer Initiative sicherstellen will, dass auch Kinder mit hohem kognitivem Potenzial bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr entsprechend ihren Bedürfnissen unterrichtet und gefördert werden, wird das Ziel der Förderung besonders begabter Kinder indes aktuell auf- 369

[1095] Vgl. Art. 12a Abs. 4 SchulVO AR; Verordnung über die spezielle Förderung von sportbegabten Jugendlichen (des Kantons BL) vom 31. August 2004 (SGS 640.51); Art. 38 SchulG GR i.V.m. Art. 34 SchulV GR; § 32a und § 37bis SchulG ZG.

[1096] Vgl. Art. 12a Abs. 4 SchulVO AR.

[1097] Vgl. SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 46.

[1098] Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003 (Rechtssammlung der EDK 3.5).

[1099] Vgl. dazu ‹https://www.edk.ch/de ⇒ Themen ⇒ Bildungsfinanzierung ⇒ Hochbegabte› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

[1100] Zum Ganzen auch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 46 f.

grund fehlender Ressourcen und Sensibilisierung zu oft vernachlässigt bzw. in fast allen Kantonen ungenügend umgesetzt.[1101]

h) Sonderpädagogische Massnahmen

370 Wie vorne dargelegt,[1102] mussten die Kantone im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung im Jahr 2008 (auch) ihr sonderpädagogisches Angebot einer Neukonzeption unterziehen.

371 Bei näherer Betrachtung der von den Kantonen in diesem Zusammenhang gestützt auf Art. 62 Abs. 3 i.V.m. Art. 197 Ziff. 2 BV entwickelten Konzepte fällt auf, dass sich diese nicht nur mit der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit einer Behinderung im Sinn von Art. 62 Abs. 3 BV befassen,[1103] sondern generell mit der Wahrung der Interessen von Kindern mit pädagogischen Bedürfnissen, die im Regelunterricht nicht ohne weitere Massnahmen adäquat befriedigt werden können.[1104] Die Annäherung des Sonderschulbereichs an den restlichen Schulbereich bildete denn auch ein erklärtes Ziel der Kantonalisierung der Sonderschulung.[1105] Mit der vom Verfassungsgeber geforderten Neugestaltung ihrer sonderpädagogischen Angebote regelten die Kantone insofern oftmals auch jene der (weiteren) schulischen Förderung neu bzw. fassten die Angebote teilweise zusammen. Der Auftrag der Sonderpädagogik als solcher wird zudem in allen Kantonen eher weit verstanden und bei der Umschreibung des Kreises der Anspruchsberechtigten in diesem Bereich in den einzelnen Konzepten jeweils nicht an den Begriff der Behinderung (im klassischen Sinn) angeknüpft, sondern – ähnlich wie im Sonderpädagogikkonkordat (Art. 3 SPK) – an denjenigen des besonderen Förderbedarfs.[1106]

1101 S. dazu ‹https://www.bildungsgerechtigkeit.ch› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1102 Dazu vorne N 290 ff.

1103 Dazu vorne N 295 ff.

1104 Vgl. die Übersicht unter ‹https://www.szh.ch ⇒ Themen ⇒ Recht und Finanzierung ⇒ Kantonale Konzepte›; ferner Art. 1 ff. RPSpéc GE (insb. Art. 4); Concept jurassien de pédagogie spécialisée vom 22. November 2018, abrufbar unter ‹https://www.jura.ch ⇒ DFCS ⇒ Enseignement ⇒ Ecole jurassienne ⇒ Pédagogie spécialisée› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); Sonderpädagogikbericht des Regierungsrats des Kantons Bern vom 9. Januar 2018, Geschäft Nr. 2018.RRGR.8.

1105 Wintsch, S. 146; EDK, Vernehmlassungsbericht SPK, S. 10 f.

1106 Vgl. in diesem Sinn auch ausdrücklich Art. 10 Abs. 1 f. SchG AR; §§ 63b f. je Abs. 1 SchulG BS; Art. 1 BVSV BE; Art. 35 Abs. 1 SchG FR; Art. 8 VSV GL; Art. 43 Abs. 1 f. SchulG GR; Art. 29 LS JU; Art. 76 Abs. 1 BiG OW; Art. 39 und Art. 65 je Abs. 1 VSG

Überhaupt orientierten sich sämtliche Kantone, auch diejenigen, die dem Sonder- 372
pädagogikkonkordat (noch) nicht beigetreten sind, bei der Konzeptgestaltung an den Grundsätzen dieses Konkordats.[1107] So sind etwa in praktisch allen Konzepten strategische Zielsetzungen oder Leitideen formuliert, die eine verstärkte Integration im Sinn des Art. 2 lit. b SPK postulieren.[1108] Auch sehen die meisten Kantone entsprechend Art. 2 lit. d SPK vor, dass die Erziehungsberechtigten sowie – je nach Alter – das betroffene Kind in den Prozess betreffend die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen in irgendeiner Form mit einzubeziehen sind.[1109] Bei der Gliederung des sonderpädagogischen Angebots unterscheiden zudem – jedenfalls im Ergebnis – alle Kantone zwischen niederschwelligen Angeboten (vgl. das «Grundangebot» in Art. 4 SPK) und auf Kinder mit einem erhöhten besonderen Förderbedarf zugeschnittenen «hochschwelligen» Angeboten (vgl. die «verstärkten Massnahmen» in Art. 5 SPK), wobei bei der Prüfung einer Massnahme der letztgenannten Art wie namentlich einer separativen Schulung jeweils das von der Plenarversammlung EDK gestützt auf Art. 7 Abs. 2 SPK verabschiedete «Standardisierte Abklärungsverfahren» oder ein äquivalentes Verfahren zur Anwendung gelangt.[1110] Ebenfalls von Beitritts- und Nichtbeitrittskantonen gleichermassen in

---

NW; Art. 34 Abs. 1 VSG SG; § 28 Abs. 1 VSG SZ; Art. 4 LPS TI; § 41 Abs. 1 VG TG; Art. 60 ff. GPS VS; § 33 Abs. 1 VSG ZH.

1107 Aeschlimann-Ziegler, S. 94 ff.

1108 Vgl. auch Art. 10a Abs. 2 f. SchG AR; §§ 25 f. Vo SoPä BL; §§ 63a f. je Abs. 1 SchulG BS sowie § 3 Abs. 3, § 4 Abs. 4 und § 11 SPSSV BS; Art. 17 Abs. 1 VSG BE i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VMR BE; Art. 35 Abs. 3 SchG FR i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 6 Abs. 1 SPG FR; Art. 28 Abs. 1 LIP GE i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. b und Art. 3 RPSpéc GE; Art. 5 Abs. 2 VSVV GL; Art. 46 Abs. 2 f. SchulG GR; Art. 4 LS JU und Art. 2 Abs. 1 OS JU; § 3 Abs. 1 SonderschulV LU; Art. 74 und Art. 76 Abs. 2 BiG OW sowie Art. 2, Art. 4 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2 ABSP OW; Art. 35bis VSG SG; § 37^{quater} Abs. 1 VSG SO; § 41 Abs. 2 VG TG; Art. 98 Abs. 2 LEO VD und Art. 3 Abs. 2 LPS VD; Art. 47 Abs. 1 GOS VS; § 33bis Abs. 2 und § 34bis Abs. 1 SchulG ZG; § 33 Abs. 1 VSG ZH.

1109 Vgl. § 64 Abs. 2 SchulG BS i.V.m. § 10 Abs. 4 und Abs. 6 SPSSV BS; Art. 32 Abs. 2 LIP GE und Art. 18 RPSpéc GE; Art. 11 Abs. 1 und Abs. 4 VSVV GL; Art. 47 Abs. 3 SchulV GR; § 21 Abs. 2 SonderschulV LU; Art. 43 Abs. 1 VSG NW; Art. 77 BiG OW; §§ 9 f. je Abs. 1 und § 12 VSV SZ; § 37^{quater} Abs. 3 VSG SO; Art. 36 Abs. 2 VSG SG; Art. 5 LPS TI; Art. 9 Abs. 2 SchV UR; Art. 3 Abs. 6 LPS VD; Art. 2 Abs. 2 f. und Art. 10 Abs. 3 GSS VS; § 37 und § 56 je Abs. 1 VSG ZH, § 62 Abs. 1 VSV ZH sowie § 7 Abs. 1, § 24 Abs. 1 und § 26 Abs. 1 f. VSM ZH.

1110 Vgl. BFS, Statistik der Sonderpädagogik Schuljahr 2017/18, Neuchâtel 2019, S. 5 und S. 10; ferner Hollenweger/Lienhard/Obrist, S. 20 ff.; s. aber Hess-Klein/Scheibler, S. 74, wonach die Abklärungen in der Praxis kaum je von Fachpersonen mit besonderer Expertise zur betreffenden Behinderung vorgenommen würden.

ihre Sonderpädagogikkonzepte übernommen wurde schliesslich der Grundsatz der Unentgeltlichkeit der sonderpädagogischen Massnahmen in Art. 2 lit. c SPK.[1111]

373 Die Orientierung am Grundsatz der Integration spiegelt sich in den aktuellen statistischen Zahlen wider: Gemäss dem BFS haben Anzahl und Anteil der separativ unterrichteten Schulkinder seit dem Höchststand in der Mitte der 2000er-Jahre konstant abgenommen. Dieser Rückgang sei durch besondere Unterstützung im Rahmen des Regellehrplans kompensiert worden.[1112] Im Schuljahr 2020/21 besuchten insofern von rund 976'000 Lernenden der obligatorischen Schule lediglich noch 1,2 % eine Sonderklasse und 1,8 % eine Sonderschulklasse,[1113] wobei bei genauerer Betrachtung der Zahlen auffällt, dass fast die Hälfte der Kinder mit einem (erkannten) Bedarf an verstärkten Massnahmen separativ geschult wurde.[1114]

374 Inzwischen wurden die Vorgaben der einzelnen Sonderpädagogikkonzepte im kantonalen Schulrecht weitestgehend umgesetzt. Einzelne Konzepte wurden bereits wieder revidiert bzw. aktualisiert.[1115] Hierbei ist zu beobachten, dass in den neueren Konzepten tendenziell ein stärkerer Fokus auf die Qualität des sonderpädagogischen Angebots sowie die Koordination und Durchlässigkeit der verschiedenen Förderbereiche (sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule, externe Sonderschulung, Förderung Begabter etc.) gelegt wird. Nicht feststellen lässt sich indes – auch bei einer Gesamtbetrachtung aller Konzepte –, dass in den Kantonen (schon) eine eigentliche Entwicklung in Richtung Inklusion im Sinn der Behindertenrechtskonvention (Art. 24 BRK) im Gang wäre. Die betreffende Zielsetzung scheint vielmehr aktuell einzig mit der Einführung der Basisstufe und der sukzessiven Ablösung der Kleinklassen durch integrative Schulungsformen

---

1111 S. dazu § 3 Abs. 3 i.V.m. §§ 28 f. SchulG AG; Art. 51a ff., Art. 73a und Art. 75b SchG AI (etwas enger aber Art. 51a Abs. 4, Art. 51b Abs. 2 und Art. 51c SchG AI); Art. 46 e contrario BVSV BE; Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. e RPSpéc GE; Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 1, Art. 43 Abs. 3, Art. 47 und Art. 77 f. SchulG GR; Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 f. sowie Art. 69 VSG NW sowie § 36e und § 36l VSV NW; § 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 sowie § 30 und § 32 VSG SZ; § 3 Abs. 1 lit. b i.V.m. § 3ter, § 7 Abs. 1 und Abs. 3, § 37bis Abs. 2 f., § 37^{septies} sowie § 44^{quater} Abs. 2 VSG SO; §§ 31 f. je Abs. 1 VSV TG und § 10, § 14 sowie § 25 Abs. 1 SonderschulV TG; s. sodann § 18 Abs. 1 i.V.m. §§ 33 ff. SchulG ZG und § 11bis SchulV ZG, wo sich die obere Altersgrenze von 20 Jahren nicht erwähnt findet; vgl. dazu hinten N 478 ff.

1112 BFS, Statistik der Sonderpädagogik Schuljahr 2018/2019, Neuchâtel 2020, S. 6.

1113 BFS, Tabelle «Lernende der Sonderpädagogik: Basistabellen 2020/21», Neuchâtel 2022.

1114 Kritisch Hess-Klein/Scheibler, S. 76; ferner CRC, Concluding observations/Switzerland 2021, Ziff. 33 f.; CRPD, Concluding observations/Switzerland 2022, Ziff. 47.

1115 So u.a. die Konzepte der Kantone LU, NW, SZ, TG und UR.

in einzelnen Kantonen bzw. Schulgemeinden aufgegriffen. Immer wieder werden jedoch gerade in letztgenanntem Zusammenhang Stimmen laut, die sich für die Wiedereinführung von Sonderklassen einsetzen.[1116] Dabei wurden die Vorteile der integrativen Förderung für solchermassen geförderte Kinder in den letzten Jahren von diversen Studien bestätigt, während ein nachteiliger Effekt jedenfalls auf die Mitschülerinnen und Mitschüler bisher nicht nachgewiesen werden konnte.[1117]

375 Im aktuellen Schattenbericht[1118] zur Umsetzung der BRK in der Schweiz wird insofern moniert, dass bislang kein Kanton einen Plan für eine tiefgreifende rechtliche und systemische Reform des Bildungssystems in Richtung Inklusion entwickelt habe. Selbst im Kanton Basel-Stadt, wo der Vorrang der Integration konsequenter umgesetzt werde als in anderen Kantonen, habe ein aus Lehrpersonen bestehendes Komitee kürzlich eine Volksinitiative zur Wiedereinführung von Sonderklassen und zum Ausbau von Sonderschulen lanciert.[1119]

IV. Fazit

1. Wandel des gesellschaftlichen und rechtlichen Umfelds

376 In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich der Bildungsstand der Bevölkerung in den industrialisierten Ländern zu einem entscheidenden Faktor für die zukünftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und das Erreichen des Ziels, im globalen Wettbewerb mithalten zu können. Entsprechend zeig(t)en sich die modernen Gesellschaften bemüht, die Qualität ihres Bildungsangebots auf allen Ebenen zu steigern und die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung auszudehnen. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf das bislang un- bzw. zu wenig genutzte Bildungs- und Arbeitskraftpotenzial beispielsweise von zugewan-

---

1116 Vgl. Aschwanden Erich/Gerny Daniel, Artikel «Leidende Schüler, überforderte Lehrpersonen und Widerstand aus der Politik: Die Kritik am integrativen Unterricht wird lauter», NZZ (online) vom 10. Februar 2022; Pfändler Nils, Artikel «Die Zürcher Bevölkerung will wieder mehr Kleinklassen für verhaltensauffällige Kinder», NZZ (online) vom 5. Januar 2023.

1117 Aellig/Altmeyer/Lanfranchi, S. 1 ff.; Altmeyer et al., S. 1 ff. mit Hinweisen auf verschiedene Studien; SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 65 ebenfalls mit Hinweisen.

1118 Ein Schattenbericht ist ein (Parallel-)Bericht einer oder mehrerer Nichtregierungsorganisationen über die Umsetzung einer UN-Konvention (vgl. dazu etwa ‹https://www.edi.admin.ch ⇒ EBGB ⇒ Recht ⇒ International ⇒ UNO-Konvention ⇒ Staatenberichtsverfahren› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1119 Zum Ganzen Hess-Klein/Scheibler, S. 75.

derten oder älteren Personen, Hochbegabten oder von Eltern mit schulpflichtigen Kindern gelegt. Entsprechend erfuhr die in der Vergangenheit primär sozialpolitisch begründete Forderung nach einem Abbau von Chancenunterschieden in der Bildung neu (auch) eine ökonomi(sti)sche und funktionalistische Rechtfertigung. Mit der stärkeren Ausrichtung auf die Strategie des lebenslangen Lernens setzte sich in der internationalen Bildungspolitik zudem die Auffassung durch, dass ein wettbewerbsfähiges Bildungssystem den Lernenden nicht bloss Wissensinhalte zu vermitteln habe, sondern auch diejenigen Kompetenzen, die es ihnen gestatten, dieses Fachwissen künftig effektiv und kreativ in kooperativen Arbeitsprozessen anzuwenden und selbstständig (ein Leben lang) weitere Lernprozesse zu unternehmen.[1120]

377 Unter dem (Ein-)Druck dieser internationalen Entwicklung erlebte die Schweiz einen bedeutenden Reformschub im Bildungsbereich. Nur gerade sechs Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 wurde der Abschnitt zur Bildung darin (neu Art. 61a ff. BV) einer umfassenden Revision unterzogen und wurden bei dieser Gelegenheit unter anderem zwei neue Bildungsziele in die Verfassung aufgenommen (hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz [Art. 61a Abs. 1 BV]). Da die Umsetzung namentlich des zweiten Ziels einen gewissen Grad an vertikaler und horizontaler Harmonisierung des Bildungssystems bedingt und die Herausforderungen des heutigen Bildungswesens nur in Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund bewältigt werden können,[1121] werden Bund und Kantone sowie die Kantone untereinander in Art. 61a Abs. 2 BV zudem neu zur Koordination ihrer Anstrengungen und zur Kooperation verpflichtet. Dem Bund wird ausserdem in Art. 62 Abs. 4 BV eine subsidiäre Regelungskompetenz eingeräumt, wenn in den als wichtig eingestuften Eckpunkten des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen auf dem Koordinationsweg keine gesamtschweizerische Harmonisierung des Schulwesens zustande kommen sollte.

378 Im Bereich der obligatorischen Schule, wo die Kantone in der Pflicht sind (Art. 62 Abs. 1 BV), ist die geforderte Harmonisierung heute jedoch bereits weit fortgeschritten, weshalb der Bund bislang nicht normierend eingriff. Inzwischen sind 15 Kantone dem 2009 in Kraft gesetzten HarmoS-Konkordat beigetreten, das – in Umsetzung des Harmonisierungsauftrags in Art. 62 Abs. 4 BV – Bestimmungen

---

[1120] Vgl. zum Ganzen insb. vorne N 279 ff.

[1121] Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 14 und N 22; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 121.

zur Dauer und zu den Zielen der Bildungsstufen enthält und gleichzeitig die bisherigen nationalen Lösungen im Schulkonkordat von 1970 bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert. Die übrigen Kantone haben ihre Schulgesetzgebung ebenfalls in weiten Teilen den Vorgaben des HarmoS-Konkordats angepasst. Dementsprechend lag der Stichtag für den Schuleintritt im Schuljahr 2020/2021 in 20 Kantonen beim 31. Juli und dauert die Sekundarstufe I in allen Kantonen der Deutsch- und Westschweiz drei Jahre. Sodann haben insgesamt 17 Kantone eine zweijährige Vorschulstufe (Kindergarten/Eingangsstufe) in die Schulpflicht eingebunden, sodass die Primarstufe dort mit dem vollendeten vierten Altersjahr beginnt und acht Schuljahre umfasst, während in der klaren Mehrheit der restlichen neun Kantone der Besuch von zumindest einem Vorschuljahr obligatorisch ist und die Schulpflicht folglich mit dem vollendeten fünften Altersjahr beginnt. Schliesslich haben bis zum Beginn des Schuljahres 2022/2023 alle Kantone einen der drei sprachregionalen Lehrpläne (Lehrplan 21, Plan d'études romand [PER] oder Piano di studio) eingeführt, die sich an den nationalen Bildungszielen gemäss Art. 7 HarmoS-Konkordat sowie den Fachbereichen der Grundbildung in Art. 3 HarmoS-Konkordat orientieren und für die einzelnen Fächer innerhalb dieser Fachbereiche sowie für einige überfachliche Bereiche Kompetenzen definieren, über welche die Schulkinder am Ende der einzelnen Schulstufen (möglichst) verfügen sollten.[1122] Darin zeigt sich sogleich eine deutliche Annäherung der hiesigen Schulsysteme an lerntheoretische Konzeptionen, die statt eng definierter schulisch-fachlicher Wissensbestände generalisierte, breit transferierbare Fähigkeiten und Fertigkeiten (Kompetenzen) in den Vordergrund stellen.[1123]

Eine weitere entscheidende Neuerung betrifft den Sonderschulbereich einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung. Hier zog sich die Invalidenversicherung im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ab dem Jahr 2008 komplett aus der Verantwortung zurück und verpflichtet Art. 62 Abs. 3 BV die Kantone seither, auch für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen. Mit der Zuweisung der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung für die Sonderschulung an die Kantone wurde der Fokus von der Behinderung weg auf den Bildungsbedarf gelenkt. Damit sollte insbesondere die Umsetzung des international schon län- 379

[1122] Vgl. zum Ganzen vorne N 90 ff. und N 309 ff.; ferner zum Stand der Einführung in den Kantonen ‹https://www.lehrplan21.ch ⇒ Aktuell ⇒ Stand der Einführung› und zum Stand der Einführung im Kanton AI ‹https://www.lehrplan21.ch/kanton-appenzell-innerrhoden› (beide zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

[1123] Vgl. Meyer, S. 13.

ger geforderten[1124] und sechs Jahre zuvor auch landesrechtlich ausdrücklich verankerten (vgl. Art. 20 Abs. 2 BehiG) integrativen Ansatzes zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung erleichtert werden.[1125] Das Ziel der Förderung der Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule fand denn auch explizit Eingang in das im Jahr 2011 in Kraft gesetzte Sonderpädagogikkonkordat. Ähnlich wie das HarmoS-Konkordat im Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 4 BV soll jene interkantonale Vereinbarung die Umsetzung des Art. 62 Abs. 3 BV auf gesamtschweizerischer Ebene begleiten. Vor diesem Hintergrund enthält sie nebst allgemeinen Grundsätzen für die Bildung – wie dem vorgenannten Prinzip «Integration vor Separation» – namentlich eine Definition des Anspruchs auf sonderpädagogische Massnahmen und legt das sonderpädagogische Angebot fest, das die gegenwärtig 16 Vereinbarungskantone mindestens bereitzustellen haben.

380 Betrachtet man die in Nachachtung von Art. 62 Abs. 3 BV erlassenen unterschiedlichen kantonalen Konzepte und Normen zur Sonderpädagogik, fällt auch hier auf, dass die Anforderungen des Sonderpädagogikkonkordats heute in allen Kantonen, d.h. auch in den Nichtbeitrittskantonen, weitgehend erfüllt sind. Obschon die meisten Kantone den ihnen mit der Kantonalisierung des Sonderschulbereichs eingeräumten Freiraum nutzten, neue, den lokalen Strukturen angepasste Lösungen im Bereich der Sonderpädagogik zu erarbeiten, unterscheiden sie jedenfalls im Grundsatz alle zwischen Massnahmen unterschiedlicher Eingriffsintensität (reguläres Angebot und verstärkte Massnahmen in der Regelschule oder in spezifischen Einrichtungen) und wirkt sich diese Unterscheidung jeweils auf die Intensität der Reglementierung des Zuweisungsprozesses aus (Zuständigkeit, zwingender Einbezug der Erziehungsberechtigten, Beizug externer Stellen etc.). Alle Kantone bekennen sich zudem zumindest implizit zum integrativen Weg, so es denn die Umstände und das Kindeswohl zulassen.[1126]

381 Auch sonst lassen alle Kantone seit dem Ende der 1990er-Jahre verstärkte Bemühungen hinsichtlich einer Individualisierung des Bildungsangebots und eines differenzierte(re)n Umgangs mit Heterogenität in der Regelschule erkennen. So finden sich etwa in allen kantonalen Schulerlassen Bestimmungen zur Förderung Fremdsprachiger sowie in einer klaren Mehrheit der Kantone auch solche zur Begabungs- bzw. Begabtenförderung. In der Regel ist das betreffende Förderangebot dabei ebenfalls auf das Prinzip Integration vor Separation ausgerichtet,

[1124] Vgl. auch Landolt, Kind, S. 177 ff.

[1125] Vgl. Botschaft NFA, S. 2467.

[1126] Vgl. zum Ganzen vorne N 370 ff.

d.h. Kinder, die nicht der «Norm» entsprechen, sollen – wenn möglich – in der Regelklasse speziell gefördert bzw. zusätzlich gefordert oder zumindest so rasch wie möglich in die Regelstrukturen integriert werden.[1127] Oft bildet der Aspekt der Förderung besonders begabter Schulkinder oder von solchen mit nicht einer Behinderung, sondern anderen Umständen (Herkunft, Sprache, Umzug etc.) geschuldeten schulischen Defiziten denn auch Teil des (umfassenderen) sonderpädagogischen Konzepts eines Kantons.[1128] Dadurch, dass die kompetenzorientierten neueren Lehrpläne eine flexiblere Gestaltung des Unterrichts gestatten, dürfte sich das Konzept der integrativen Förderung zudem künftig in der Praxis auch leichter umsetzen lassen.[1129]

Schliesslich haben fast alle Kantone in den letzten Jahrzehnten (ebenfalls) in Nachachtung des Bildungsziels der Chancengleichheit und des Postulats der Förderung des lebenslangen Lernens die wirtschaftliche Zugänglichkeit ihrer Schulen bzw. der schulischen Leistungen erweitert.[1130] 382

2. Rechtlicher Kontext der Konkretisierung von Art. 19 BV

Obschon das Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung noch kein Vierteljahrhundert zurückliegt, haben sich die Verhältnisse der «Wirklichkeit», die der Art. 19 BV zu ordnen bestimmt ist, sowie dessen normatives «Umfeld» demnach bereits merklich verändert. 383

So ist die Schweizer Bildungspolitik – wie aufgezeigt[1131] – seit der Revision der Bildungsverfassung und dem Inkrafttreten des Art. 61a BV neu darauf ausgerichtet, ein qualitativ hochstehendes und durchlässiges Bildungssystem zu schaffen, das unterschiedliche und flexible Bildungswege für die individuelle und lebenslange Entfaltung der Fähigkeiten der zu bildenden Persönlichkeiten eröffnet, sich aber auch an den sich wandelnden Bedürfnissen von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft orien- 384

1127 S. für den Bereich der Begabungsförderung auch SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 119 ff.; ferner für den Bereich der Förderung Fremdsprachiger noch die Begründung der von Cécile Bühlmann am 18. Dezember 1998 eingereichten Interpellation 98.3656 «Getrennte Klassen für schweizerische und ausländische Schüler»; dazu auch Botschaft AIG, S. 2404 f. und S. 2423, wonach die Förderung der Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher primär in den Regelstrukturen erfolgen solle.

1128 Vgl. dazu vorne N 324 ff. und N 371.

1129 Vgl. SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 127.

1130 Vgl. dazu vorne N 346 f. und N 353 ff.

1131 Vgl. dazu vorne N 305 ff.

tiert.[1132] Daraus ergibt sich für die Konkretisierung von Art. 19 BV unter anderem, dass die Kantone bei der Ausgestaltung des «ausreichenden Grundschulunterrichts» möglichst individualisierte, flexible Übergänge zwischen den einzelnen Schulstufen und Niveaus zu schaffen haben und früh und stark selektionierende, gegliederte Schulsysteme vermieden werden sollten (vgl. auch Art. 6 Abs. 5 HarmoS-Konkordat). Selektionsverfahren sollten ausserdem aus Gerechtigkeitsüberlegungen so konzipiert sein, dass sie eine Neuberücksichtigung (erneute Prüfung und Wiedereinstieg) sowie horizontale und vertikale Durchlässigkeit ermöglichen.[1133]

385 Der (Fremd-)Sprachenunterricht wiederum ist mit Blick auf die neuen Bildungsziele in Art. 61a Abs. 1 BV so zu gestalten, dass die interkantonale Mobilität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ausreichend gewährleistet sind. Die Schülerinnen und Schüler sollen mithin, wenn möglich, ohne grössere Probleme auch am Unterricht in einer anderen Sprachregion teilnehmen und sich nach dem Abschluss der obligatorischen Schule auf dem internationalen Arbeitsmarkt behaupten können.[1134]

386 Überhaupt sind den Schülerinnen und Schülern im Rahmen des Grundschulunterrichts all diejenigen Kenntnisse und Kompetenzen (wie etwa die Fähigkeit, Probleme zu lösen, kritisch zu denken und selbstständig, aber auch zusammen mit anderen in einer Gruppe zu arbeiten) zu vermitteln, die ihnen einen adäquaten Übergang von der obligatorischen Schule ins Berufsleben oder in die weiterführenden Schulen sowie eine grösstmögliche Teilhabe am Leben in der sich stetig wandelnden Gesellschaft gestatten (vgl. Art. 3 Abs. 1 f. HarmoS-Konkordat).

387 Entsprechend erwog das Bundesgericht jüngst bezüglich der Schulung eines fremdsprachigen Kindes, dass es bei jemandem, der erst mit fast 15 Jahren praktisch ohne schulische Vorkenntnisse in die Schweiz gelangt ist, realistischerweise nicht darum gehen könne, in der kurzen Zeit, die bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit verbleibe, den ganzen Schulstoff zu vermitteln, den andere Kinder in einer ordentlichen Schuldauer von neun bis elf Jahren vermittelt erhalten. Es sei aber auf der Grundlage der individuellen Vorbildung und Fähigkeiten eine Lösung zu finden, die in der verbleibenden Zeit einen möglichst adäquaten Übergang von der Schule ins Berufsleben erlaube, was bedeute, dass etwa ein Unterricht einzig in Deutsch und Mathematik über längere Zeit nicht zulässig sei bzw. sich nicht rechtfertigen lasse.[1135]

[1132] Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 19; ferner Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 2.

[1133] Hördegen, Bildungsverfassung, S. 130.

[1134] Vgl. Schefer/Rüegger, S. 233 f.

[1135] Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.5.

Nach der hier vertretenen Auffassung[1136] erfuhr der grundrechtliche Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV sodann mit Inkrafttreten des Art. 62 Abs. 3 BV insofern eine Ausdehnung, als er neu von behinderten Kindern und Jugendlichen erforderlichenfalls auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus (vgl. Art. 11 und Art. 62 Abs. 2 BV) bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr geltend gemacht werden kann (vgl. auch Art. 3 SPK). Bei der Wahl der jeweiligen Beschulungsform für die Betroffenen haben die Kantone überdies dem Grundgedanken hinter Art. 62 Abs. 3 BV sowie Art. 20 Abs. 2 BehiG und Art. 24 BRK Rechnung zu tragen, woraus sich im Mindesten eine «[gewisse] Präferenz» für die integrierte Beschulung behinderter Kinder und Jugendlicher in der Regelschule bzw. ein grundsätzlicher Vorrang selbiger ergibt.[1137] Soll ein Kind separiert beschult werden, muss dies deshalb qualifiziert begründet werden, was sich im Übrigen schon aus Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 BV ergibt.[1138] Ein unbedingter Anspruch auf eine integrierte Beschulung bzw. darauf, die Regelschule oder aber eine bestimmte Einrichtung zu besuchen, besteht dagegen nicht.[1139] 388

Schliesslich können auch die in den letzten Jahren im kantonalen Schulrecht vollzogenen Reformen und die getroffenen interkantonalen Vereinbarungen bei der Konkretisierung von Art. 19 BV behilflich sein. Entsprechend hat etwa die im Zuge der Umsetzung der neuen Bildungsverfassung erfolgte Erweiterung der obligatorischen Schulpflicht in den Kantonen bei der Beurteilung der Frage Berücksichtigung zu finden, wie viele Jahre der «ausreichende Grundschulunterricht» umfassen muss.[1140] Allein der Umstand, dass eine bestimmte Regelung im HarmoS-Konkordat zu einer (einheitlichen) Anpassung der Schulgesetzgebung in den derzeit 16 Vereinbarungskantonen führte, wirkt sich allerdings noch nicht 389

1136 Vgl. dazu vorne N 295 f.

1137 So BGE 141 I 9 E 5.3.1 und E 5.3.4 S. 17 ff., 138 I 162 E 4.2 S. 166 f., 130 I 352 E 6 S. 356 ff.; Urteile des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.2.1, 2C_264/2016 vom 23. Juni 2017 E 2.2, 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.1 und 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.1; s. ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 223; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3481a; Schefer/Hess-Klein, S. 342 ff.

1138 Vgl. BGE 130 I 352 E 6.1.3 S. 358; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.3 sowie 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.2; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3481a; Schefer/Hess-Klein, S. 344; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 15.

1139 Vgl. BGE 141 I 9 E 5.3.4 S. 19, 130 I 352 E 6.1.2 S. 357 f.; ferner Copur/Naguib, S. 276; Schefer/Hess-Klein, S. 344.

1140 Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 40.

zwingend auf den Grundrechtsgehalt des Art. 19 BV aus.[1141] Dies wäre wohl nur dann der Fall, wenn sich der Bund entschliessen sollte, die zur Erreichung der Bildungsziele notwendigen Konkordatsbestimmungen als Vorlage für eine eigene gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV getroffene Vorschrift im Bereich des Schulwesens zu nehmen oder aber das HarmoS-Konkordat bzw. die Regelungen nach Art. 62 Abs. 4 BV darin gestützt auf Art. 48a Abs. 1 lit. b BV für allgemein verbindlich zu erklären.[1142] Wird eine Vorgabe des Konkordats in allen Kantonen oder jedenfalls der klaren Mehrheit von ihnen umgesetzt, kann dies zudem zu einem sich verfestigenden neuen Verfassungsverständnis und damit zur Verfassungsfortentwicklung führen.

390 Soweit anderweitige Tendenzen im kantonalen Schulrecht – wie etwa die wachsenden Bemühungen der Kantone zur Förderung hochbegabter oder fremdsprachiger Kinder oder die Ausdehnung des Grundsatzes der Unentgeltlichkeit auf weitere staatliche Leistungen während der obligatorischen Schule sowie auf höhere Schulstufen – bereits einen kantonsübergreifenden Konsens erkennen lassen, ist entsprechend auch dieser bei der Konkretisierung der offen formulierten Grundrechtsnorm mit zu berücksichtigen.

[1141] Vgl. auch BGE 143 I 361 E 7 S. 372 ff. m.w.H.

[1142] S. aber Lienhard/Nuspliger, S. 136; dazu vorne Fn. 1003.

3. Teil

Normgehalt von Art. 19 BV

§ 1 Charakterisierung und Normzweck

I. Typologie

Schon die Systematik und der Wortlaut von Art. 19 BV legen nahe, dass es sich bei dem Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht um ein soziales Grundrecht[1143] handelt, findet sich die Bestimmung doch – anders etwa als Art. 41 Abs. 1 lit. f BV – im Kapitel «Grundrechte» der Bundesverfassung von 1999 wieder und wird ein «Anspruch» auf eine Leistung des Staats – und keine «Freiheit» – «gewährleistet».[1144] Der Blick in die Materialien bestätigt diese Einschätzung: 391

Wie aufgezeigt, verfügt Art. 19 BV mit Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] über eine Vorgängerbestimmung in der Bundesverfassung von 1874. Besagter Artikel, der den Kantonen die Sorge für einen genügenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Primarunterricht übertrug, war von der Lehre und Rechtsprechung schon kurz nach seinem Inkrafttreten dahingehend interpretiert worden, dass er dem Einzelnen einen (ungeschriebenen) subjektiven, klagbaren Anspruch auf einen genügenden und unentgeltlichen Primarunterricht verschaffe.[1145] Der Anspruch genoss dabei zuletzt eine solch breite Akzeptanz, dass er noch in die Verfassungsentwürfe von 1995 und 1996 nicht explizit Eingang fand, sondern nach Auffassung des Bundesrats wie bis anhin jeweils «bloss» aus einer Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] weitgehend entsprechenden Kompetenznorm abzuleiten gewesen wäre (Art. 69 Abs. 1 VE 1995 und Art. 78 Abs. 2 VE 1996). Erst in den parlamentarischen Beratungen wurde der Anspruch in den Grundrechtskatalog des den Stimmberechtigten und Ständen zur Abstimmung vorgelegten Verfassungsentwurfs[1146] aufgenommen, um – so der Grundtenor damals – seiner Bedeutung als direkt einklagbarem Sozialrecht Rechnung zu tragen und Klarheit über seine Rechtsnatur zu schaffen.[1147] 392

Es ist in der Lehre und Rechtsprechung denn auch unbestritten, dass es sich bei Art. 19 BV um ein soziales Grundrecht handelt, auf das sich die bzw. der Einzelne 393

[1143] Vgl. dazu vorne N 18.

[1144] Dazu vorne N 23, N 171 und N 189.

[1145] Dazu vorne N 78, N 96 und N 101 ff.

[1146] Effektiv zur Abstimmung vorgelegt wurde dem Stimmvolk freilich der Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998.

[1147] Dazu vorne N 166 f. ferner BGE 133 I 156 E 3.5.1 S. 161; Mahon, in: Petit Comm. Cst., Art. 19 N 2.

unmittelbar berufen kann.[1148] So griff etwa das Bundesgericht in den letzten Jahren im Wesentlichen zu den folgenden zwei Formulierungen, um den Anspruch rechtlich einzuordnen:

> «Dieses soziale Grundrecht verleiht einen individuellen subjektiven Anspruch auf eine staatliche Leistung, nämlich auf eine grundlegende Ausbildung.»[1149]

> «Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Die Norm begründet den rechtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Individualanspruch auf eine positive staatliche Leistung im Bildungsbereich; sie umschreibt damit ein soziales Grundrecht.»[1150]

394 Bisweilen bezeichnet das Bundesgericht den Anspruch auf Grundschulunterricht auch – wie das elterliche Sorge- bzw. Erziehungsrecht (vgl. Art. 296 und Art. 302 ZGB)[1151] – als ein sog. «Pflichtrecht».[1152] Die auf den ersten Blick etwas widersprüchliche Bezeichnung ist darauf zurückzuführen, dass Art. 19 BV eng mit Art. 62 BV verknüpft ist, der den institutionellen Gehalt von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] übernommen hat und die für das Schulwesen zuständigen Kantone

---

[1148] Vgl. für die Lehre Belser/Waldmann, Kap. 9, N 23 f.; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 3; Bianchi. S. 124; Breitenmoser, S. 63; Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 7; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 908 und N 920 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 107 und S. 109; Horvath, S. 636; Hotz/Kuhn, N 23; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 6; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 6; Mahon, N 199; Malinverni et al., Volume II, N 1709; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 3; Reich, Kopftuch, S. 384; ders., Homeschooling, S. 591; Rohr, S. 99 f. und S. 104; Tschannen, N 272; Wintsch, S. 115; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 9.

[1149] BGE 129 I 35 E 7.2 S. 38, 129 I 12 E 4.1 S. 16; Urteile des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.3 und 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.2.

[1150] BGE 144 I 1 E 2.1 S. 3; Urteile des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 3.3.1 (zur Publikation vorgesehen), 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.1, 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 6.1 und 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 3.1.

[1151] Vgl. BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27; Hegnauer, N 25.03, wonach die elterliche Sorge ein unverfügbares, zweckgebundenes, fremdnütziges Pflichtrecht sei; Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 17.

[1152] BGE 144 I 1 E 2.1 S. 4, 140 I 153 E 2.3.2 S. 156; Urteile des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 3.3.1 (zur Publikation vorgesehen), 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2 und 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 3.2; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 24; kritisch Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 1, wonach dogmatisch mit dem Begriff wenig gewonnen sei; s. auch Reich, Homeschooling, S. 591.

(Abs. 1) namentlich dazu anhält, im kantonalen Recht eine Pflicht zum Besuch des Grundschulunterrichts zu verankern (Abs. 2).[1153] Wie schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 wird der – nunmehr ausdrücklich als Grundrecht formulierte – individuelle Rechtsanspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht mithin auch heute noch[1154] von der korrespondierenden Pflicht begleitet, besagten Unterricht auch zu besuchen.[1155] Sie sichert so die effektive Gewährleistung des Anspruchs auf Grundschulunterricht und damit die legitimen Ansprüche der schulpflichtigen Kinder (das Kindeswohl) gegen allfällige gegenläufige Interessen ab.[1156]

Aus der Verschränkung eines sozialen Grundrechts und einer verwaltungsrechtlichen Pflicht ergibt sich denn auch insbesondere, dass sich der Anspruch des Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht selbst gegen den Elternwillen durchsetzt.[1157] Besucht ein schulpflichtiges Kind auf Wunsch (und Kosten) der Erziehungsberechtigten eine Privatschule oder wird es zu Hause unterrichtet, geht der Anspruch deshalb nicht einfach unter. Er «mutiert» diesfalls allerdings von einem Anspruch auf Bereitstellung eines ausreichenden staatlichen Unterrichtsangebots zu einem Recht auf gewisse «qualitative Standards» bzw. Einhaltung der «Bildungsstandards» der öffentlichen Schule.[1158] In diesem Sinn verpflichtet Art. 62 Abs. 2 BV die Kantone, durch den Erlass gesetzlicher Regelungen und durch ihre Aufsichtstätigkeit dafür zu sorgen, dass der Grundschulunterricht auch dann, wenn er nicht von öffentlichen Schulen wahrgenommen wird, «ausreichend» 395

[1153] Dazu vorne N 192 ff.

[1154] Vgl. zur Frage, ob es heute noch eine Schulpflicht braucht, Oevermann, S. 54 ff.

[1155] Vgl. Dubey, N 4684, wonach die Freiheit, unwissend Analphabetin oder Analphabet zu sein, nicht geschützt sei; Gebert, S. 382; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 7; Wintsch, S. 178 f.

[1156] Vgl. Reich, Homeschooling, S. 591 f.; Wintsch, S. 178 f.; ferner als Beispiel bereits Amtl. Bull. 1871 NR, S. 465 (Votum Ruchonnet), wonach der Zweck des Schulobligatoriums zunächst in dem Schutz liege, «den man den Kindern schuldig sei, deren Eltern pflichtvergessen sie in unheilbarer Ignoranz lassen».

[1157] Reich, Homeschooling, S. 592; so auch BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27 m.w.H.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 25; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 121; dazu auch sogleich N 424.

[1158] Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 17, und dies./Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 37; ferner Hördegen, Bildungsverfassung, S. 134.

gemäss Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV ist. Die Kantone trifft demnach eine entsprechende Durchsetzungs- und Aufsichtspflicht.[1159]

II. Zielsetzung und Funktion

1. Allgemein

396 In der Statuierung sozialer Grundrechte zeigt sich der Fürsorgeaspekt des Gemeinwesens.[1160] Sie geht im Allgemeinen auf die Erkenntnis zurück, dass die verfassungsmässig garantierten Freiheitsrechte von einem Teil der Bevölkerung nicht (vollumfänglich) wahrgenommen werden können, wenn ihnen der Staat nicht gleichzeitig soziale Rechte in elementaren Belangen menschlichen Daseins einräumt.[1161] Dass es sich bei der (Grund-)Bildung um einen solchen Belang handelt, steht dabei ausser Frage.[1162]

397 Bereits Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] lagen denn auch sozialpolitische Motive zugrunde, indem erkannt worden war, dass die Vermittlung eines allen «Volkskreisen» offenstehenden Primarunterrichts ausgleichend wirke und einen Beitrag zur Lösung der «sozialen Frage» darstelle. Die diesbezüglichen Interessen waren allerdings eher zweitrangig. Besonders hervorgehoben wurde in der parlamenta-

---

1159 Zum Ganzen Reich, Homeschooling, S. 592; vgl. dazu auch die Praxis unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 vorne N 130 f.; ferner BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24; Urteile des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.1, 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.1, 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.3.2 und 2P.296/2002 vom 28. April 2003 E 4 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00072 vom 11. Mai 2023 E 5.4; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 30 f.; Früh, S. 93; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 921; Hördegen, Chancengleichheit, S. 280 und S. 297 f.; Müller/Schefer, S. 796; Plotke, Schulrecht II, S. 670 f.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3480a.

1160 Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 3 N 16.

1161 Vgl. BGE 121 I 367 E 2b S. 371, wo das Bundesgericht zum sozialen Grundrecht auf Existenzsicherung festhält, dass die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung und zugleich unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens sei; ferner Kley, Verfassungsgeschichte, S. 362; Saladin, Grundrechte, S. 459 ff.; Wintsch, S. 115; dazu auch vorne N 18.

1162 Dazu vorne N 202; ferner Botschaft VE 1996, S. 199 f., wo die «Bildung» als eines der grundlegenden Felder heutiger Sozialpolitik bezeichnet wird, «in denen es um elementare Aspekte menschlichen Daseins in einer modernen, hochkomplexen Gesellschaft geht».

rischen Debatte vielmehr das Interesse des Bundes als demokratisch und freiheitlich aufgebauten Staatswesens daran, dass alle seine Bürger über ein gewisses minimales Rüstzeug zur Ausübung der ihnen obliegenden Pflichten und der Wahrnehmung der ihnen eingeräumten Rechte verfügen. Als primärer Grund für die Statuierung der Bestimmung wurde ausserdem das staatliche Interesse an einer gründlichen militärischen Ausbildung angeführt, für welche – so die damalige Auffassung – die Volksschule die Grundlage bilde.[1163]

Unter dem Einfluss des internationalen Rechts und der Zunahme von Migrations- 398
bewegungen und internationalem Wettbewerb fand in den darauffolgenden Jahrzehnten eine Interessenverlagerung statt bzw. rückten andere Interessen des Staats an der (grundlegenden) Bildung seiner Wohnbevölkerung in den Vordergrund. Im Zusammenhang mit der Übernahme der Pflicht der Kantone, für einen ausreichenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, (auch) in die Bundesverfassung von 1999 wurde deshalb in den Ratsdebatten nur noch das demokratiepolitische Interesse des Staats an einer «flächendeckenden Qualitätssicherung» explizit ins Feld geführt und daneben im Wesentlichen mit der elementaren Bedeutung der Sicherstellung einer chancengleichen «Grundschulbildung für jedes Kind» argumentiert.[1164] Im Hintergrund spielte bei der Betonung dieser beiden Motive freilich (nach wie vor) auch der Aspekt eine wichtige Rolle, dass Wissen «Macht» bedeutet,[1165] wenn es dem Staat auch nicht mehr darum ging, im militärischen Wettstreit mit anderen Staaten seinen Platz zu behaupten, sondern darum, im wirtschaftlichen Wettbewerb in der sich entwickelnden globalisierten Wissensgesellschaft zu bestehen[1166] – ein Aspekt, der zu Beginn des 21. Jahrhunderts nochmals zusätzlich an Bedeutung gewann.[1167]

[1163] Zum Ganzen vorne N 66; ferner Bosshard, S. 62; Loretan, S. 48 f.; Ziegler K.R., S. 8 f.; s. auch Criblez, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 349 ff.; Hofstetter, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 212.

[1164] Vgl. auch Bundesrat, Bericht Berufsbildung, S. 596, wonach es beim staatlichen Bildungssystem «um die bestmögliche Entwicklung des einzelnen und den Platz eines jeden Menschen im staatlichen Gefüge» gehe.

[1165] Das geflügelte Wort «Wissen ist Macht» geht auf den englischen Philosophen Sir Francis Bacon zurück, in dessen 1598 in London veröffentlichten «Essayes Religious Meditations» (englischsprachige Übersetzung) sich folgende Aussage findet: «knowledge itself is power» (11. Artikel «De Haeresibus»).

[1166] Zum Ganzen vorne N 85 ff.; s. auch bereits Ziegler K.R., S. 9; ferner Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1008; ders., Bericht Berufsbildung, S. 596; Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 376.

[1167] Dazu vorne N 279 ff.

399 Mit der Chancengleichheit und der (politischen) Integration sowie der hohen Qualität bzw. Wettbewerbsfähigkeit der vermittelten Qualifikationen sind dabei gleich drei der Ziele der Bildung im Allgemeinen – andeutungsweise – angesprochen, die sich heute (explizit oder implizit) in der Bundes- bzw. der sog. Bildungsverfassung finden. Ihrer sowie der Erreichung der weiteren sich aus Verfassungs- und Völkerrecht ergebenden aktuellen Bildungsziele ist das Teil des Bildungswesens bildende Schulwesen verpflichtet und damit auch die Ausgestaltung des ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV.[1168] Entsprechend spielen die Bildungsziele – als Richtlinien und Wertungsgesichtspunkte[1169] – bei der Konkretisierung dieses sozialen Grundrechts eine zentrale Rolle, weshalb auf die wichtigsten von ihnen im Folgenden nochmals kurz einzugehen ist.

2. Chancengleichheit

400 Wie vorne ausgeführt, ist Art. 8 Abs. 1 BV über das Gebot der Rechtsgleichheit hinaus auch auf die Verwirklichung von Chancengleichheit ausgerichtet.[1170] Im Bildungsbereich ergeben sich – nach der hier vertretenen Auffassung – daraus folgende Forderungen gegenüber dem Bildungssystem und der Unterrichtsgestaltung:

401 Zunächst sind allen Kindern, unabhängig von Geschlecht, Nationalität, Alter, Herkunft, (religiöser, weltanschaulicher oder politischer) Überzeugung, sozialem Status oder Gesundheits- bzw. Geisteszustand, die gleichen Chancen auf *Zugang* zum Schul- und Ausbildungssystem zu gewähren (vgl. auch Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BV; Art. 13 Abs. 2 lit. a–c UNO-Pakt I; Art. 28 Abs. 1 KRK).

402 Darüber hinaus gilt es im Rahmen der Bildungsvermittlung, den individuellen Fähigkeiten und dem unterschiedlichen sowie wandelbaren Potenzial der Schülerinnen und Schüler Rechnung zu tragen und in geeigneter Form darauf einzugehen, d.h., es ist den Kindern ein *begabungsgerechter Unterricht* anzubieten (vgl. auch Art. 41 Abs. 1 lit. f BV; Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK; Art. 21 Abs. 1 lit. b BBG). Gewisse Standardisierungen sind freilich zulässig bzw. unerlässlich. Weichen die pädagogischen Bedürfnisse eines Kindes jedoch derart vom gewählten allgemeinen Standard ab, dass mit Blick auf das Differenzierungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) bzw. das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) eine Anpassung

---

[1168] Dazu und zum Folgenden vorne N 189 ff. und N 275 ff.; vgl. ausserdem Werder, N 362.

[1169] Hördegen, Bildungsverfassung, S. 139; ferner Gebert, S. 336.

[1170] Dazu vorne N 201 ff., alles auch zum Folgenden.

des Bildungsangebots angezeigt erscheint, sind besondere Fördermassnahmen zu ergreifen.

Im elementaren Bereich des Grundschulunterrichts hat sich die Ausgestaltung des Bildungsangebots sodann immer an dem Ziel zu orientieren, allen Kindern diejenige *grundlegende Bildung* zu verschaffen, die für ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit und ihre gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben in unserer wandelbaren Gesellschaft unabdingbar ist (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 Satz 2 UNO-Pakt I; Art. 29 Abs. 1 KRK). Das bedeutet nicht, dass Kinder, die fähig sind, ein höheres Bildungsniveau zu erreichen, darin nicht ebenfalls besonders gefördert werden dürfen. Vielmehr haben auch besonders begabte bzw. hochbegabte Kinder unter Umständen Anspruch auf einen begabungsgerechten Grundschulunterricht. Es rechtfertigt sich aber unter Gerechtigkeitsaspekten, eher mehr Ressourcen für diejenigen Kinder einzusetzen, die im fraglichen Zeitpunkt im Wettbewerb um die weiteren Lebenschancen benachteiligt erscheinen. 403

Bezüglich der – in der Vergangenheit oftmals Ursache von Benachteiligungen in Form ungleicher Lebens- und Erwerbschancen bildenden – Faktoren Geschlecht und Behinderung enthält die Bundesverfassung in Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und Art. 8 Abs. 4 BV denn auch ausdrücklich einen Auftrag an den Gesetzgeber zur Herstellung der Chancengleichheit, was auch bzw. in besonderem Mass für den Bereich der Bildung gilt.[1171] Entsprechend sieht etwa das Behindertengleichstellungsgesetz konkrete Fördermassnahmen zur Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule vor (vgl. Art. 20 Abs. 3 BehiG).[1172] Das 2004 in Kraft gesetzte Berufsbildungsgesetz zählt die Förderung und Entwicklung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann sowie der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zudem (immerhin) zu den wegleitenden Zielen der Berufsbildung – neben dem allgemeinen Ziel der Förderung und Entwicklung des Ausgleichs der Bildungschancen in sozialer und regionaler Hinsicht (Art. 3 lit. c BBG). 404

In BGE 142 I 49 betonte das Bundesgericht in diesem Zusammenhang, dass die Schulbehörde verpflichtet sei, die Gleichstellung von Mädchen und Knaben zu fördern (E 9.6.1 S. 74 m.w.H.). 405

1171 Vgl. Kühler, Handschlag, N 57, wonach die Anliegen der Gleichstellung von Mann und Frau und der Vermeidung geschlechtsspezifischer Diskriminierung bei der Verwirklichung des schulischen Bildungsauftrags eine zentrale Rolle spielten; ferner Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. 6 ff. und S. 13 ff.

1172 Kritisch bezüglich der direkten Anwendbarkeit der Bestimmung vorne N 246.

406 Bezüglich der Schulung behinderter Kinder hält das oberste Gericht in konstanter Praxis fest, dass es für diese «im Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts regelmässig erforderlich [sei], einen höheren Aufwand zu betreiben, um ihre behinderungsbedingten Nachteile auszugleichen und eine möglichst weitgehende gesellschaftliche Chancengleichheit herzustellen».[1173]

407 Bei der Erreichung der vorgenannten Ziele der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann sowie der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen sowie generell der Herstellung von Chancengleichheit ist es dabei gerade im Bildungswesen von wesentlicher Bedeutung, dass alle Akteure des Bildungssystems (so etwa auch die Lehrmittelverlage) zu einem konstruktiven Umgang mit Vielfalt beitragen.[1174] Ein solcher ist auch den Schülerinnen und Schülern zu vermitteln. Entsprechend kommt der Schule unter anderem die wichtige Aufgabe zu, den Schülerinnen und Schülern eine respektvolle und nichtdiskriminierende Haltung gegenüber Personen des anderen Geschlechts, anderer Herkunft, Sprache, Weltanschauung oder Leistungsfähigkeit näherzubringen (vgl. auch Art. 29 Abs. 1 lit. d KRK; ferner Art. 7 ICERD).[1175] Hier ist sogleich das Bildungsziel der Integration angesprochen und die Forderung nach integrativen bzw. inklusiven Schulmodellen.

408 Eine im Jahr 2021 publizierte Studie zur Durchmischung in städtischen Schulen zeigt in diesem Sinn auf, dass Schulen mit vorwiegend Kindern aus bildungsnahen und gut integrierten Familien von einer stärkeren sozialen und ethnischen Durchmischung profitierten. Der früh erlernte Umgang mit Vielfalt stärkt den Autorinnen und dem Autor zufolge die sozialen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler und ist auch im international stark vernetzten Arbeitsmarkt gefragt. Auch fördere er den

---

1173 BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15, 138 I 162 E 4.6.2 S. 169 (jeweils m.w.H.).

1174 Vgl. ‹https://be.lehrplan.ch ⇒ Allgemeine Hinweise und Bestimmungen ⇒ 7. Vielfalt und Gleichstellung› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); dazu auch SKBF, Trendbericht Nr. 10, S. 8 ff.; ferner Makarova/Lindner/Wenger, S. 106 ff.

1175 Vgl. BGE 135 I 79 E 7.1 S. 86; Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.4; ferner Amtl. Bull. 1871 NR, S. 494 (Votum Jolissaint), wonach die Schule «Lehrstätte der Gleichheit» sei, und Amtl. Bull. 1871 NR, S. 461 (Votum Eytel): «Es sei gut, dass sie sich gegenseitig kennen und lieben lernen»; Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. 6, wonach Bildung interkulturellen Dialog ermögliche und den Respekt vor Vielfalt fördere; Gebert, S. 183; Hördegen, Chancengleichheit, S. 45; Kühler, Handschlag, N 57; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 741 f., wonach mithilfe des Kennenlernens des «Andersseins» Ängste und Vorurteile abgebaut werden könnten.

gesellschaftlichen Zusammenhalt über Quartiergrenzen sowie soziale und kulturelle Grenzen hinweg, ohne die Leistungen der begünstigten Kinder zu beeinträchtigen.[1176]

3. Integration und Pluralismus

Das (Sozial- und) Bildungsziel der Integration ist auf Verfassungsstufe in Art. 41 Abs. 1 lit. g BV statuiert, wonach Bund und Kantone in Zusammenarbeit mit Privaten Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen haben.[1177] 409

Eine Definition des Begriffs «Integration» sucht man dabei in der Bundesverfassung vergeblich, und auch das Bundesrecht tieferer (Norm-)Stufe enthält keine solche.[1178] Verschiedene (Bundes-)Gesetzesbestimmungen äussern sich allerdings zu den Zielen und Voraussetzungen einer erfolgreichen Integration (vgl. etwa Art. 12 BüG und Art. 4 AIG), was Rückschlüsse auf den unbestimmten Rechtsbegriff erlaubt.[1179] Unter Bezugnahme namentlich auf Art. 4 Abs. 1 f. AIG hebt das Bundesgericht deshalb bei der Beurteilung (des öffentlichen Interesses [Art. 36 Abs. 2 BV] an) der Integration einer Person regelmässig hervor, dass der Zweck der Integration in der Schaffung eines Mindestmasses «an innerem Zusammenhalt von Staat und Gesamtgesellschaft [… liege], welches für ein harmonisches, von Achtung und Toleranz geprägtes Zusammenleben notwendig ist»,[1180] bzw. in der Gewährleistung der Teilhabe jedes Einzelnen «am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft».[1181] Diese Rechtsprechung mag sich auf die Integration ausländischer Personen beziehen, sie kann allerdings auch für das 410

1176 Dlabac/Amrhein/Hug, S. 3 ff.

1177 Dazu vorne N 251 ff.

1178 Vgl. Botschaft AuG, S. 3796, wonach (bewusst) keine Legaldefinition ins damalige Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer aufgenommen worden sei, «[d]a das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über die Integration im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sein können»; ferner Campisi, S. 58 f.

1179 Zum Ganzen ausführlich Campisi, S. 26 ff. und S. 45 ff.

1180 BGE 135 I 79 E 7.2 S. 88; vgl. auch Bundesrat, Bericht Integrationspolitik, S. 10 f. und S. 34; kritisch bezüglich eines Rechtsgebots der Toleranz bzw. ein solches ablehnend dagegen Reich, Kopftuch, S. 383 f.; ebenfalls kritisch Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 6c.

1181 BGE 141 I 60 E 3.5 S. 65, 134 II 1 E 4.1 S. 4; Urteile 1D_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E 2.5, 1D_5/2017 vom 12. Februar 2018 E 3.4, 2C_822/2014 vom 5. Juni 2015 E 4.1 und 1D_2/2013 vom 14. November 2013 E 2.4.

bessere Verständnis von Art. 41 Abs. 1 lit. g BV herangezogen werden, womit alle Kinder und Jugendlichen, nicht nur die ausländischen, angesprochen sind.[1182] Entsprechend lässt sich das dort statuierte Förderziel dahingehend interpretieren, dass allen Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen ist, dereinst weitgehend selbstständig bzw. selbstbestimmt am sozialen, kulturellen und politischen Leben der Gesellschaft teilzuhaben und harmonisch mit anderen in einer toleranten Gemeinschaft zusammenzuleben (vgl. auch Art. 7 ICERD).[1183]

411 Bei der Erreichung dieses Ziels kommt dem Erwerb der intellektuellen Kompetenzen, die ein eigenständiges (selbstbestimmtes) Handeln in der modernen Gesellschaft erlauben, eine entscheidende Bedeutung zu. Ebenso wichtig erscheint die Erziehung der Kinder und Jugendlichen im Sinn eines Einwirkens auf ihre Persönlichkeitsentwicklung – «mit dem Ziel, sie zu selbständigen, leistungsfähigen und verantwortungsvollen Menschen zu bilden».[1184] Bildung, hier verstanden als Kompetenzerwerb,[1185] und Erziehung lassen sich dabei als Unterbegriffe zum umfassenden Begriff der Sozialisation erfassen.[1186] Als weitere Unterbegriffe können jene der «Enkulturation» und «Akkulturation» genannt werden. Sie bezeichnen die Komponenten der Sozialisation, die Menschen zu Mitgliedern einer Kultur machen.[1187] Dieser Aspekt findet sich in Art. 41 Abs. 1 lit. g BV mit dem Hinweis auf die angestrebte «kulturelle Integration» der Kinder und Jugendlichen ebenfalls angesprochen.

412 In der Pädagogik versteht man unter *«Enkulturation»* den grundlegenden Prozess des Hineinwachsens in die Kultur und das Erlernen kultureller Überlieferungen bzw. das «Sozialwerden» im gesamtgesellschaftlichen, kulturellen Kontext.[1188]

1182 Früh, S. 199; Werder, N 491; ferner Campisi, S. 47 mit Hinweis.

1183 Vgl. auch Art. 23 Abs. 3 KRK; Art. 3 lit. a BBG; Art. 2 lit. b f. KJFG.

1184 Hurrelmann/Bauer, S. 15; ferner Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Art. 301 N 11, wo sich weiter ausgeführt findet, dass die Erziehung dem Kind zu einem sozialen Verhalten anderen Menschen gegenüber verhelfen und es lehren solle, die Erwartungen der sozialen Umwelt zu erkennen; Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 1 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 50.

1185 Vgl. dazu vorne N 286 ff.

1186 Vgl. Hurrelmann/Bauer, S. 15 sowie (zum Begriff der Sozialisation) S. 16 ff.

1187 Hurrelmann/Bauer, S. 16.

1188 Dazu Raithel/Dollinger/Hörmann, S. 59 f.; Reich, Homeschooling, S. 603; s. auch Plotke, Schulrecht II, S. 3; wie Werder sodann zu Recht bemerkt, deckt sich diese Definition mit dem Integrationsbegriff, wie er vom Bundesgericht im Rahmen der Religionskonflikte in der Schule etwa in BGE 135 I 79 (E 7.2 S. 88) verwendet wird (Werder, N 511).

Unter *«Akkulturation»* wird dagegen der längerfristige Prozess der Übernahme von Elementen einer bis dahin fremden Kultur durch Einzelpersonen, Gruppen oder ganze Gesellschaften verstanden.[1189] Nach dem am breitesten anerkannten Akkulturationsmodell in der kulturvergleichenden Psychologie werden vier Akkulturationsstrategien unterschieden: (1) die Integration, bei der Schlüsselcharakteristika der Herkunftskultur erhalten und gleichzeitig relevante Aspekte der Aufnahmegesellschaft erlernt und übernommen werden, (2) die Assimilation, bei der die Herkunftskultur zugunsten der Übernahme der Kultur der Mehrheitsbevölkerung der Aufnahmegesellschaft aufgegeben wird, (3) die Separation, bei der alle Charakteristika der Herkunftsgesellschaft aufrechterhalten und Kontakte zu den Mitgliedern der Mehrheitsbevölkerung in der Aufnahmegesellschaft vermieden werden, und (4) die Marginalisierung, bei der die Akteure sowohl die Kultur der Herkunftsgesellschaft als auch die der Mehrheitsbevölkerung der Aufnahmegesellschaft ablehnen.[1190] 413

Während der Erwerb der für eine Integration nach Art. 41 Abs. 1 lit. g BV erforderlichen Bildungsinhalte in erster Linie in der obligatorischen Schule erfolgt, werden die Persönlichkeitsentwicklung sowie die Vermittlung und Aneignung kulturspezifischer Regeln und Werte zu einem erheblichen Teil im Kreis der Familie geleistet, wo die primäre Sozialisation stattfindet (vgl. Art. 301 Abs. 1 ZGB).[1191] Der (demokratische) Staat hat jedoch schon früh erkannt, dass ihm mit der Institutionalisierung des Bildungswesens ein entscheidendes Instrument zur Verfügung steht, um – im Sinn eines ganzheitlichen öffentlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags – auch auf die Entwicklung und Formung des Charakters der schulpflichtigen Kinder einzuwirken und ihnen «seine» Normen und Werte näherzubringen (vgl. auch Art. 29 Abs. 1 KRK).[1192] So wurde die Schule zur «prägendsten Sozialisationsinstitution ausserhalb des familiären Erfahrungshorizonts»,[1193] wobei ihr Gewicht bei der Erziehung und der En- sowie Akkulturation von Kindern mit dem anhaltenden Ausbau des Unterrichtsobligatoriums – und damit der innerhalb der 414

[1189] Häussling, S. 1 ff.; Makarova, S. 34.

[1190] Dazu ausführlich Nauck, S. 109 f. m.w.H.

[1191] Vgl. Reich, Homeschooling, S. 602; ferner Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Art. 296 N 7 und Art. 301 N 11; Bosshard, S. 50.

[1192] Vgl. dazu bereits vorne N 34 f., N 48, N 59 und N 66; s. auch Art. 46 der Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung vom 23. Mai 2012 (SR 415.01); ferner CRC, General Comment No. 1, Ziff. 9 und Ziff. 12; Duden, S. 227 zum Wort «Bildung».

[1193] Reich, Homeschooling, S. 568; Werder, N 503 f.; s. auch bereits Botschaft Änderung ZGB 1974, S. 77, wonach die Erziehung und Ausbildung des Kindes nicht Sache der Eltern allein sei, sondern die Schule einen bedeutsamen Anteil an dieser Aufgabe habe; so auch VPB 1994 (58), Nr. 71, E 4.

Schulstrukturen verbrachten Zeit – immer weiter zunehmen dürfte.[1194] Kommt hinzu, dass die in Art. 41 Abs. 1 lit. g BV angestrebte weitgehend selbstbestimmte Lebensführung im Stadium der Volljährigkeit die Ausbildung und Stärkung autonomen Denkens und Handelns auch gegenüber den Eltern bzw. der Familie voraussetzt, was nach Reich nur möglich ist, wenn «Rollen und Verhaltensweisen in verschiedenen sozialen Kontexten eingeübt werden».[1195] Solches lässt sich ausserhalb des gemeinsamen Unterrichts im Klassenverband nur schwer in ausreichender Form bewerkstelligen.[1196]

415 Das Bundesgericht hält in diesem Sinn betreffend den Privatunterricht in konstanter Rechtsprechung fest, dass die Schule auch «einen zentralen integrativen Auftrag» übernehme, da «[e]in ausreichender Grundschulunterricht […] nicht nur schulisches Wissen vermitteln [müsse], sondern entwicklungsspezifisch auch die Fähigkeit der Schüler zum Zusammenleben in der Gesellschaft [zu] fördern» habe.[1197]

416 Im Urteil 2C_593/2010 vom 20. September 2011 erwog das Bundesgericht zudem, «dass selbst bei zum Lehrberuf ausgebildeten Eltern notwendigerweise ein ausserfamiliäres und freundschaftsunabhängiges Umfeld [in die Beurteilung der Zulässigkeit des privaten Einzelunterrichts] einbezogen werden muss, damit eine der Bundesverfassung entsprechende Enkulturation der schulpflichtigen Kinder sichergestellt werde. Diese gewährleistet u.a. eine Auseinandersetzung der Kinder mit anderen Erwachsenen, Vorgesetzten, Respektpersonen, anderen Kindern mit teilweise anderen Kulturen und Religionen, was die Kinder schliesslich befähigt, sich

---

[1194] Vgl. BGE 135 I 79 E 7.2 S. 89 und Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E 2.6.4, wo die besondere Rolle der Schule «im sozialen Einbindungsprozess» der Kinder betont wird; ferner Plotke, Schulrecht II, S. 27 und S. 30; s. zum Ganzen auch Engi/Meier/Sigrist, S. 51 ff.; Hegnauer, N 26.16.

[1195] Reich, Homeschooling, S. 596 und S. 602; so auch Werder, N 503; s. ferner Dubey, N 4647; Engi, politische Neutralität, N 16; Früh, S. 94; Gebert, S. 386.

[1196] Vgl. BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27 f., wonach die Integration von Kindern etwa durch «Homeschooling» geschmälert werden könne, wenn damit eine soziale Isolation des Kindes einhergehe; in die gleiche Richtung Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 25; ferner Werder, N 507, wonach sich das soziale Umfeld einer Schulklasse kaum ausserhalb der Schule reproduzieren lasse; weitergehend Reich, Homeschooling, S. 606, nach dem den strukturellen Defiziten des häuslichen Privatunterrichts teilweise mit konkreten Kompensationsmöglichkeiten (Ferienlager, Mittagstisch, Orchester, Sportverein etc.) abgeholfen werden können müsse; s. zum Ganzen auch hinten N 572 ff.

[1197] BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27; Urteile des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.1, 2C_593/2010 und 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1 sowie 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.6; so bereits Wagner Pfeiffer, S. 250.

> im späteren Leben bestmöglich zu integrieren, und ihnen die gleichen Chancen eröffnet» (E 3.3.2).[1198]

417 Angesichts der wachsenden kulturellen Heterogenität der Gesellschaft[1199] erstaunt es schliesslich nicht, wenn in den letzten Jahren gerade die Bedeutung der obligatorischen Schule bei der Förderung der Akkulturation bzw. der Integration im Sinn von Art. 4 Abs. 1 f. AIG zugewanderter Personen besonders hervorgehoben wurde (vgl. auch Art. 54 lit. a AIG und Art. 12 Abs. 1 lit. g VIntA).[1200] Zum Teil wird sie gar als «Kernbegründung für den staatlichen Erziehungsauftrag» angesehen.[1201] Das Ziel der Akkulturation des ausländischen Kindes steht dabei häufig in einem Spannungsverhältnis zu dessen Wunsch bzw. dem Wunsch seiner Eltern, die eigene kulturelle Identität wahren zu können.[1202] Es ist in diesem Zusammenhang deshalb anzumerken, dass das mit Art. 41 Abs. 1 lit. g BV angestrebte Ziel keine vollständige Akkulturation, d.h. keine Assimilation[1203] des betroffenen ausländischen Kindes sein kann, setzt der pluralistische Verfassungsstaat doch keine homogen gesinnte Gesellschaft voraus, weder ethnisch noch kulturell noch politisch (vgl. Art. 15 BV).[1204] Sein einigendes Band liegt vielmehr in der Achtung des Eigenwerts jedes Menschen und seiner persönlichen und sozialen Entfaltung, in der Gewährleistung seines Anspruchs auf Äusserung seiner Meinungen und auf Beteiligung an den Institutionen und Verfahren der Gestaltung einer verbindlichen Ordnung des Zusammenlebens.[1205] Das Bundesgericht betonte denn auch in der

---

1198 So bereits das Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.5 i.V.m. E 3.5.6, auf das im vorstehend zitierten Entscheid verwiesen wird.

1199 Vgl. BFS, Sprache, Religion und Kultur 2019, S. 5 ff., wonach sich die religiöse Vielfalt im vergangenen Jahrzehnt verstärkt habe.

1200 Vgl. BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27 m.w.H.; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 4.3 m.w.H.; s. auch vorne N 342 ff.

1201 Wintsch, S. 59 mit Hinweisen und S. 61; s. auch Günther, S. 80.

1202 Bianchi, S. 121; Wintsch, S. 62; s. dazu auch die Ergebnisse der 2022 publizierten Studie zu den Auswirkungen des Kopftuchverbots an französischen Schulen auf die Integration der davon betroffenen Schülerinnen (Maurin Éric/Navarrete Nicolas, Behind the Veil: the Effect of Banning the Islamic Veil in Schools, Economic Policy 2019).

1203 Vgl. zum Begriff «Assimilation» etwa Campisi, S. 28 ff.; Kälin, S. 225 ff.

1204 Für das Bildungswesen lässt sich das Ziel des Pluralismus auch aus der staatlichen Aufsicht des Grundschulunterrichts (Art. 62 Abs. 2 BV) sowie dem Grundsatz der konfessionellen Neutralität der Schule ableiten; s. dazu vorne N 197 ff.; ferner bereits Prot. 1873/74 SR S. 318 zur Begründung der Neutralität der Volksschule.

1205 Zum Ganzen Müller J.P., in: VdS, Bd. II, Kap. V.1, N 47; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 136 ff.; Kälin, S. 207 ff. und S. 234; Kühler/Hafner, S. 920.

Vergangenheit, dass das Integrationsprinzip keine über die gesetzlichen Gebote hinausgehende Assimilationspflicht bedeute, die eine umfassende Anpassung an die hiesigen Gebräuche und Lebensweisen verlange.[1206] In einem die Dispensation einer Schülerin vom Schwimmunterricht aus religiösen Gründen betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2008 hob es dann allerdings – unter Hinweis auf die «Entwicklung» in der Integrationspolitik[1207] sowie die Veränderung der religiösen Zusammensetzung der schweizerischen Wohnbevölkerung – hervor, dass Integrationsanliegen in der Öffentlichkeit an Gewicht gewonnen hätten und «heute noch vermehrt als früher Anstrengungen zur Angewöhnung und Einbindung der Kinder und Jugendlichen aus anderen Kulturen in die hier geltenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen» erforderlich seien.[1208]

418 Verschiedene Stimmen in der Lehre sehen in dieser Verhaltensanweisung einen unzulässigen Zwang zur Assimilation bzw. werfen die Frage auf, ob mit dem zitierten Entscheid eine Verschärfung der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis in Richtung einer Assimilationspflicht initiiert worden sei[1209] – eine Entwicklung, die durch den inzwischen nochmals verstärkten Kultur- und Ethnizitätsdiskurs zusätzlich befeuert würde.[1210] Zu Recht stellen die Kritikerinnen und Kritiker einer solchen strikteren Linie des Bundesgerichts jedoch den positiven Effekt einer erzwungenen Assimilation infrage und weisen namentlich darauf hin, dass die Anerkennung kultureller Autonomie in öffentlichen Bildungsinstitutionen dem Ziel der (wenigstens teilweisen) Übernahme der Grundwerte des Verfassungs-

---

[1206] BGE 134 II 1 E 4.2 S. 5; in die gleiche Richtung, ohne den Begriff «Assimilation» zu erwähnen, BGE 138 I 242 E 5.3 S. 245, 134 I 49 E 2.3 S. 52, 123 I 296 E 2b/aa S. 300, 119 Ia 178 E 4c S. 184; s. ferner BGE 122 I 236 E 4e/cc S. 246, wo das Bundesgericht zu Recht noch die Frage aufwarf, inwieweit eine allenfalls gewünschte Assimilation mit staatlichen Zwangsmassnahmen überhaupt sinnvollerweise erreicht werden könne.

[1207] Vgl. dazu vorne N 343.

[1208] BGE 135 I 79 E 7.2 S. 88; ausdrücklich bestätigt in den Urteilen 2C_1079/2012 vom 11. April 2013 E 3.2 f. und 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E 2.6.3; Letzteres wurde wiederum vom EGMR mit dem Urteil Osmanoğlu und Kocabaş gegen die Schweiz (Rs. 29086/12) vom 10. Januar 2017 geschützt; zum erstgenannten Entscheid des Bundesgerichts sodann ausführlich Reich, Freedom, S. 759 ff.

[1209] Kühler, N 53 und N 55; Reich, Freedom, S. 764, ferner Copur/Naguib, N 306.

[1210] Vgl. Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» am 29. November 2009 (Bundesrat, Beschluss vom 5. Mai 2010 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 29. November 2009, BBl 2010 3437); Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» am 7. März 2021 (Bundesrat, Beschluss vom 20. Mai 2021 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. März 2021, BBl 2021 1185).

staats und der Mehrheitsgesellschaft längerfristig besser diene als der «Zwang zum Rückzug in das kulturelle Ghetto ethnisch-religiös geprägter Privatschulen».[1211] Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die gänzliche Weigerung des Staats, auf die kulturellen und religiösen Anliegen ausländischer Personen Rücksicht zu nehmen, nicht nur dem Vertrauensverhältnis zwischen der ausländischen Minderheit und der inländischen Mehrheitsgesellschaft schaden, sondern paradoxerweise die von Letzterer als traditionell verstandene, (abgelehnte) fremde Kultur auch erst hervorbringen oder mindestens verstärken kann.[1212]

4. Kindeswohl

Gemäss Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Wie aufgezeigt, sollte mit dieser Bestimmung das in Art. 3 KRK völkerrechtlich garantierte Kindeswohl – als «Maxime [allen] staatlichen Handelns» bzw. «oberste Maxime des Kindesrechts in einem umfassenden Sinn»[1213] – auf die Verfassungsebene überführt werden.[1214] 419

Weder das internationale noch das nationale Recht enthalten dabei eine Definition des Begriffs des Kindeswohls.[1215] Wie der Begriff der Integration in Art. 41 Abs. 1 420

1211 Kälin, S. 199 f.; Kühler/Hafner, S. 920; Wyttenbach/Kälin, S. 323, die weiter bemerken, dass gerade frauenpolitischen Anliegen in der öffentlichen Schule eher Rechnung getragen werden könne; ferner BGE 142 I 49 E 9.6.2 S. 75, wo das Bundesgericht ausführte, dass es wichtig sei, die Teilnahme am Unterricht auch einer religiösen Schülerin zu ermöglichen, um die von der Schulgemeinde selbst angeführten Interessen der Chancengleichheit und Integration für sie zu verwirklichen; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 123 f.; Werder, N 514a; zu den Bedenken an der Wirksamkeit eines staatlichen Zwangs zur Änderung einer inneren Haltung ausserdem Kühler, N 32; Reich, Homeschooling, S. 592.

1212 Dahinden, S. 112 ff.; Werder, N 514a; Wyttenbach/Kälin, S. 323; vgl. aber auch Bianchi, S. 121, die darauf hinweist, dass stark voneinander abweichende kulturelle Positionen den Zusammenhalt im Staat gefährden könnten.

1213 Vgl. BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27, 142 III 612 E 4.2 S. 615, 141 III 328 E 5.4 S. 340 m.w.H.; Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Vorbem. Art. 307–327c N 142.

1214 Dazu vorne N 247.

1215 Vgl. Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 15; dies./Kälin, S. 322; Urteil des Bundesgerichts 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018 E 4.1.

lit. g BV lässt er sich nur funktional – ausgehend von dem damit verfolgten Ziel – definieren.[1216]

421 Ziel des «Konzepts des Kindeswohls» in der Kinderrechtskonvention ist laut dem UN-Kinderrechtsausschuss die effektive Gewährleistung aller in der Konvention festgelegten Rechte wie auch die Sicherung einer ganzheitlichen Entwicklung des Kindes in physischer, mentaler, spiritueller, moralischer, psychologischer und sozialer Hinsicht sowie die Achtung seiner Menschenwürde.[1217] Das Bundesgericht erwog bereits wenige Jahre nach dem Inkrafttreten von Art. 11 BV entsprechend, dass mit dem Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls «namentlich eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht» angestrebt werde (vgl. auch Art. 302 Abs. 1 ZGB).[1218] Reich ergänzt diese Definition bzw. das letztgenannte Ziel der optimalen sozialen Entfaltung des Kindes unter Hinweis auf Art. 41 Abs. 1 lit. g BV dahingehend, dass diesem ab seiner Volljährigkeit ein selbstständiges, selbstbestimmtes und gemeinschaftsfähiges Leben zu ermöglichen sei (vgl. auch Art. 23 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 1 KRK).[1219]

422 Die – den Grundsatz der Chancengleichheit wahrende – Schulbildung, die dem Kind nicht nur intellektuelle Kompetenzen, sondern namentlich auch autonomes Denken und Handeln zu vermitteln vermag, wird deshalb vom Bundesgericht neben der Gesundheit des Kindes als entscheidender Faktor des Kindeswohls her-

---

1216 Werder, N 377; so auch Reich, Kinder, S. 375 f.; vgl. ferner Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Vorbem. Art. 307–327c N 148 f., wonach sich der Begriff aus Art. 302 ZGB sowie den Errungenschaften des modernen Sozialstaats und des Bildungs- und Berufsbildungswesens konkretisiere.

1217 CRC, General Comment No. 14, Ziff. 4 f.

1218 BGE 129 III 250 E 3.4.2 S. 255; ferner statt vieler BGE 144 II 233 E 8.2.1 S. 241 und Urteil des Bundesgerichts 5A_111/2019 vom 9. Juli 2019 E 2.3, wonach eine Gefährdung des Kindeswohls vorliege, wenn die ungestörte körperliche, seelische oder sittliche Entfaltung des Kindes bedroht sei; s. auch Kühler/Hafner, S. 918, wonach der Kernbereich des Kindeswohls in der körperlichen, geistigen und sittlichen Entfaltung des Kindes liege.

1219 Reich, Kinder, S. 375 f. mit Hinweisen; in die gleiche Richtung Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Vorbem. Art. 307–327c N 148 ff. sowie Art. 302 N 11, wo als Ziel der Erziehung das Hinführen des Kindes zu Selbstverantwortung, Handlungskompetenz, Urteilsfähigkeit und Autonomie in der Lebensgestaltung genannt wird.

vorgehoben[1220] und die mit dem Unterricht verfolgten Ziele (Bildungsziele) als eigentliche «Gesichtspunkte des Kindeswohls».[1221]

In vergleichbarer Weise äussert sich der UN-Kinderrechtsausschuss zu Art. 3 KRK unter anderem wie folgt: «Article 3, paragraph 1 seeks to ensure that the right is guaranteed in all decisions and actions concerning children. This means that every action relating to a child or children has to take into account their best interests as a primary consideration. […] It is in the best interests of the child to have access to quality education, including early childhood education, non-formal or informal education and related activities, free of charge. All decisions on measures and actions concerning a specific child or a group of children must respect the best interests of the child or children, with regard to education. In order to promote education, or better quality education, for more children, States parties need to have well-trained teachers and other professionals working in different education related settings, as well as a child-friendly environment and appropriate teaching and learning methods, taking into consideration that education is not only an investment in the future, but also an opportunity for joyful activities, respect, participation and fulfilment of ambitions. Responding to this requirement and enhancing children's responsibilities to overcome the limitations of their vulnerability of any kind, will be in their best interests.»[1222] 423

Die Schule erbringt ihre Leistungen insofern nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Schülerinnen und Schüler, weshalb der Schulbesuch nicht nur gegen den Willen der Erziehungsberechtigten durchgesetzt werden kann (Art. 62 Abs. 2 BV),[1223] sondern – erforderlichenfalls – auch durchgesetzt werden muss, wenn dies in der jeweiligen Situation und im jeweiligen Zeitpunkt[1224] dem Wohl 424

[1220] Kühler/Hafner, S. 918 mit Hinweis auf BGE 119 Ia 178 E 8a S. 194 f.; Reich, Homeschooling, S. 598 m.w.H.; s. sodann für den Aspekt des Gesundheitsschutzes BGE 118 Ia 427 E 6c S. 438.

[1221] BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27, 142 I 49 E 8.2.1 S. 66 und E 9.5.1 S. 72 f., 129 I 12 E 8.4 S. 23; vgl. auch Werder, N 379, wonach die Ansprüche auf körperliche Unversehrtheit und auf Förderung der Entwicklung, solange sie im Zusammenhang mit dem obligatorischen Grundschulunterricht stehen und durch die Vermittlung konkreter Bildungsinhalte verwirklicht werden sollen, in den entsprechenden Interessen aufgehen.

[1222] CRC, General Comment No. 14, Ziff. 17 und Ziff. 79; ders., General Comment No. 1, Ziff. 9.

[1223] Dazu auch vorne N 196 und N 250.

[1224] Vgl. CRC, General Comment No. 14, Ziff. 11, wonach das Wohl des Kindes ein dynamisches Konzept darstelle, das fortlaufend der Entwicklung bedürfe.

des Kindes eher entspricht (vgl. auch Art. 20 Abs. 2 BehiG und Art. 2 lit. b SPK).[1225] Aus der Sicht des Kindes hat dies unter Umständen zur Folge, dass es zu einem Verhalten gezwungen wird, von dem es weiss, dass es von seinen Eltern abgelehnt wird. Der Schutz vor einem unauflösbaren Gewissens- und Loyalitätskonflikt hat daher ebenfalls einen zentralen Gesichtspunkt des Kindeswohls darzustellen, dem bei der Fällung kindsbezogener Entscheidungen angemessen Rechnung zu tragen ist.[1226]

425 In dem eine Dispensation vom Schwimmunterricht aus religiösen Gründen betreffenden Entscheid BGE 119 Ia 178 hielt das Bundesgericht daher (noch) fest, dass die Betroffenen in solchen Fällen «vor der Alternative [stünden], entweder einem staatlichen oder einem religiösen Gebot zuwiderhandeln zu müssen. Daraus ergibt sich nicht nur die Gefahr eines Gewissenskonflikts, sondern auch einer Auseinandersetzung zwischen Schule und Familie, unter der insbesondere das betroffene Kind leiden könnte. Erst wenn das Kindeswohl unter der Befolgung von Glaubensvorschriften konkret und in massgeblicher Weise belastet würde, rechtfertigte es sich [aber], das Kindesinteresse über das Elternrecht zu stellen. Dies träfe etwa zu, wenn die Gesundheit des Kindes gefährdet oder wenn es in seiner Ausbildung in einem Masse eingeschränkt würde, dass die Chancengleichheit […] nicht mehr gewahrt wäre, beziehungsweise wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhielte, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten» (E 8a S. 194 f.).[1227]

426 Massgebliche Kriterien zur Überprüfung kindsbezogener Entscheidungen bilden demgemäss im Allgemeinen der Einbezug und die Berücksichtigung des individuellen Bedarfs des Kindes, dessen Partizipation, soweit es sich aufgrund seiner

[1225] BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27, 142 I 49 E 8.2.1 S. 66 und E 9.5.1 S. 72 f., 129 I 12 E 8.4 S. 23, 119 Ia 178 E 7d S. 192; ferner BGE 130 III 585 E 2.1 S. 587 f. m.w.H. und Urteil des Bundesgerichts 5A_984/2019 vom 20. April 2020 E 3.1 m.w.H., wonach (auch) die Interessen der Eltern hinter dem vorrangig massgebenden Kindeswohl zurückzustehen hätten; Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 4.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), wonach die Eltern den Behörden nicht in jeder Hinsicht vorschreiben könnten, wie Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder in der öffentlichen Schule zu verwirklichen seien; s. auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 280; Gebert, S. 565 f.; Werder, N 375, N 413 und N 456; Wintsch, S. 137 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 18.

[1226] Kälin, S. 142 und S. 147; Kühler/Hafner, S. 918; Wyttenbach/Kälin, S. 322 f.

[1227] So bereits BGE 117 Ia 311 E 4b S. 318, 114 Ia 129 E 5b S. 137 f.; anders dann BGE 135 I 79, wo nach Ansicht von Kühler/Hafner die Situation der Grundrechtsträgerinnen und -träger vernachlässigt werde (Kühler/Hafner, S. 918 m.w.H.); s. zum Ganzen auch Reich, Freedom, S. 754 ff.

Entwicklungsreife zu manifestieren vermag (vgl. Art. 12 KRK),[1228] die Abwägung von Alternativen und die Gewichtung der Kindesinteressen im Verhältnis zu den Interessen von Eltern, erzieherischem Umfeld und Dritten.[1229] Fakten und Informationen, die für die Beurteilung des Bedarfs relevant sind, müssen ausserdem regelmässig von Fachleuten eingeholt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 SPK), Entscheide rasch erfolgen und getroffene Massnahmen periodisch überprüft werden (vgl. Art. 6 Abs. 4 SPK), damit dem jeweiligen Entwicklungsstand der Kinder Rechnung getragen werden kann.[1230]

5. Hohe Qualität und Durchlässigkeit

Im Gegensatz zu den vorgenannten Bildungszielen werden die Ziele der hohen Qualität und der Durchlässigkeit in der Verfassung ausdrücklich erwähnt. Der im Jahr 2006 neu in die Bundesverfassung eingefügte Art. 61a Abs. 1 BV bestimmt, dass Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz zu sorgen haben.[1231] Laut den Materialien sollten damit zwei «wegleitende Ziele für das schweizerische Bildungswesen» formuliert werden, die neben andere wichtige Bildungsziele wie unter anderem die Garantie der Chancengleichheit träten.[1232] 427

Die beiden Bildungsziele seien – so die Materialien weiter – umfassend zu verstehen, was für das Ziel der hohen Qualität bedeute, dass ihm sowohl bei der Organisation der einzelnen Bildungsstufen und Bildungsgänge Rechnung zu tragen sei als 428

1228 Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 5A_984/2019 vom 20. April 2020 E 3.3 m.w.H.; ferner Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 15 und N 57.

1229 Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Vorbem. Art. 307–327c N 153; CRC, General Comment No. 14, Ziff. 85 ff.; s. auch Wyttenbach/Kälin, S. 322, wonach Ausgangspunkt der Güterabwägung nicht die Rechts- oder Interessenposition der Eltern oder des Staats, sondern der betroffenen Schülerinnen und Schüler sei; ferner Früh, S. 210 mit einem Beispiel.

1230 CRC, General Comment No. 14, Ziff. 92 ff.

1231 Dazu vorne N 307.

1232 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5480 und S. 5516 ff., wonach es sich um eine Ziel- und Programmnorm für das schweizerische Bildungswesen handle; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 120; vgl. indes Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 14, wonach es sich um Zielsetzungen für die Gestaltung des Bildungsraums Schweiz handle und nicht um eigentliche «Bildungsziele», welche die inhaltliche Ausrichtung der Bildung betreffen.

auch bei der Ausgestaltung der gelehrten Inhalte.[1233] «Die hohe Qualität» ist dabei für jede Bildungsstufe und für jeden Bildungsgang eigens zu bestimmen, wobei es nach dem Willen des Verfassungsgebers Sache der in Art. 61a und Art. 63a BV erwähnten Koordinationsorgane ist, «die Qualitätsstandards zu entwickeln und für die Gewährleistung der Qualitätskontrolle zu sorgen».[1234] Das Bildungsziel wirkt sich demnach nur mittelbar auf die verschiedenen Bildungsinstitutionen aus, indem diesen eine professionsbasierte und mithilfe von empirischen Verfahren kontrollierbare Konstruktion von Unterricht zu ermöglichen ist.[1235] Auf diese Weise sollen eine hohe Qualität der auf jeder Bildungsstufe vermittelten Qualifikationen sowie letztlich das mit der Reform der Bildungsverfassung angestrebte Ziel der Stärkung bzw. Behauptung der Position der Schweiz im internationalen Bildungswettbewerb erreicht werden.[1236]

429 Zur Umsetzung des in Art. 61a BV formulierten Ziels bzw. Auftrags wurde unter anderem das Instrument des Bildungsmonitorings geschaffen, in dessen Rahmen alle vier Jahre ein nationaler Bildungsbericht publiziert wird, der über relevante Kontextbedingungen und institutionelle Merkmale jeder Bildungsstufe informiert und die Leistungen des Bildungswesens anhand der drei Kriterien Effektivität, Effizienz und Equity beurteilt (vgl. Art. 10 HarmoS-Konkordat).[1237] An die Publikation des Bildungsberichts schliesst sich im Rahmen des Bildungsmonitoringprozesses eine Auswertungsphase an, die wiederum Folgerungen für die Verbesserung des Bildungssystems möglich macht. Im Bereich der obligatorischen Schule wurden sodann seitens der EDK nationale Bildungsstandards implementiert (Art. 62 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 7 HarmoS-Konkordat). Die Bildungsstandards halten fest, welche Grundkompetenzen die Kinder bis zum Ende bestimmter Schulstufen erreichen müssen. Die Grundkompetenzen fliessen als Zielvorgaben in die kantonalen Lehrpläne ein und müssen auch bei

1233 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5519.

1234 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5519; ferner Hördegen, Bildungsverfassung, S. 134.

1235 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 15.

1236 Dazu vorne N 305 ff.; s. aber auch Hördegen, Bildungsverfassung, S. 133 f., wonach das Bekenntnis zu einer qualitativ hochstehenden Bildung darüber hinaus ein Bekenntnis zur Bildungschancengleichheit sei; ferner Aktionsrahmen Bildungsagenda 2030, S. 9.

1237 Dazu auch vorne N 317; SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 6 f., sowie ‹https://www.sbfi.admin.ch ⇒ Bildung ⇒ Bildungsraum Schweiz ⇒ Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone ⇒ Bildungsmonitoring› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

der Entwicklung von Lehrmitteln berücksichtigt werden (Art. 8 Abs. 2 HarmoS-Konkordat).[1238]

Bei der Statuierung des Bildungsziels der Durchlässigkeit hatte der Verfassungsgeber in erster Linie die Verbesserung der interkantonalen und internationalen Mobilität im Blick.[1239] In den Materialien wird allerdings – wie gesagt – ein umfassendes Verständnis (auch) dieses Bildungsziels vertreten. Danach sollten die «unterschiedlichen Bildungssysteme der Schweiz» möglichst offen, eben durchlässig, ausgestaltet werden, was bedeute, dass das Ziel der Durchlässigkeit innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und Bildungsgängen (d.h. vertikal [Anschlussmöglichkeiten von tieferen an höhere Bildungsstufen] und horizontal [Möglichkeit des Wechsels innerhalb derselben Bildungsstufe zwischen Bildungsgängen und -formen])[1240] gelte sowie inner- und interkantonal und auch die internationale Kompatibilität umfasse.[1241] 430

Hinsichtlich der Umsetzung der in Art. 61a Abs. 1 BV als Ziel formulierten Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz in der Gestalt internationaler Mobilität dominieren dabei Ansätze und Strategien, die auf die Anerkennung und Anrechnung erworbener Kenntnisse und Kompetenzen in weiterführenden Bildungs- und Ausbildungsgängen zielen und in Ausbildung stehenden jungen Leuten bzw. Jugendlichen sowie Forschenden und Dozierenden ermöglichen sollen, Erfahrungen im Ausland zu sammeln und sich mit ausländischen Kolleginnen und Kollegen auszutauschen.[1242] Dem Ziel lässt sich aber auch bei der Gestaltung des «Schulwesens» im Sinn von Art. 62 Abs. 1 BV Rechnung tragen, namentlich indem bereits auf dieser Stufe die Fremdsprachenkenntnisse und die interkulturellen Kompetenzen der schulpflichtigen Kinder bestmöglich gefördert werden.[1243] 431

1238 Zum Ganzen vorne N 309 ff.; SKBF, Bildungsbericht 2018, S. 37 f.; kritisch dazu Berner/Oelkers/Reusser, S. 210 ff.

1239 Dazu vorne N 307; WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5480 und S. 5519.

1240 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 129; s. auch Art. 3 lit. d BBG, wonach dieses Gesetz die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen und -formen innerhalb der Berufsbildung sowie dieser und den übrigen Bildungsbereichen fördere.

1241 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5519.

1242 Vgl. Bundesrat, BFI-Strategie, Ziff. 4.

1243 S. auch WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5498, wonach sich aus dem zunehmenden internationalen Bildungswettbewerb tendenziell eine Verringerung der nationalen Freiheitsgrade bei der Bestimmung von Lernzielen und -inhalten auch des obligatorischen Unterrichts ergeben werde.

432 In der Gestalt interkantonaler Mobilität verlangt die Umsetzung des Ziels der Durchlässigkeit in Art. 61a Abs. 1 BV sodann bis zu einem gewissen Grad nach einer Aufweichung der föderalen Strukturen des Bildungswesens, ohne jedoch ein einheitliches Bildungssystem anzustreben.[1244] Im Bereich des Schulwesens sind die Kantone deshalb von Verfassung wegen «nur» zur Harmonisierung der für die Gesamtsteuerung des schweizerischen Schulsystems als grundlegend eingestuften «Eckwerte» Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen verpflichtet (Art. 62 Abs. 4 BV).[1245] Inhaltliche Vorgaben werden den Kantonen in diesem Zusammenhang keine gemacht, weshalb auch nach der Angleichung der genannten Punkte – im Rahmen der weiteren Vorgaben der Verfassung – verschiedene Formen kantonaler Schulsysteme möglich bleiben.[1246]

433 Die geschilderte Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Schulsysteme betrifft den Aspekt der horizontalen Durchlässigkeit.[1247] Dessen Umsetzung erfordert im Weiteren, dass es den Schülerinnen und Schülern grundsätzlich jederzeit möglich sein muss, von einer (anerkannten) Privatschule an die öffentliche Schule zu wechseln (und umgekehrt)[1248] oder von einem Niveau einer vertikal strukturierten (Sekundar-)Schule in ein anderes (höheres) Niveau überzutreten. Das Ziel der Durchlässigkeit kann mithin nicht nur in einem Gesamtschulmodell erreicht werden, sondern auch mit vertikalen Schulstrukturen, die eine Selektion der Schülerinnen und Schüler bezwecken, wenn effektive Massnahmen zur Durchlässigkeit zwischen den Schultypen vorgesehen sind und diese auch praktiziert werden.[1249] Generell sollten schulische Selektionsverfahren unter dem Aspekt der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit nicht zu früh erfolgen und nicht exklusiv sein, sondern das Profil der Schulkinder soll sich durch die ganze Schullaufbahn hindurch je nach Neigungen und Begabungen verändern bzw. entwickeln können.[1250]

1244 WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5518 f.

1245 Vgl. dazu auch vorne N 308; WBK NR, Bericht Bildungsrahmenartikel, S. 5521 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 BV N 43.

1246 Vgl. Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 51; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 BV N 43.

1247 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 265, wonach der Abschluss interkantonaler Konkordate eine wichtige Möglichkeit bilde, rechtlich verbindliche Kooperation und Koordination auf horizontaler Ebene zu erreichen.

1248 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 45.

1249 Dazu Hördegen, Chancengleichheit, S. 400 ff.; ders., Bildungsverfassung, S. 130.

1250 Hördegen, Chancengleichheit, S. 396 ff.; ders., Bildungsverfassung, S. 130.

Gefördert werden soll insofern auch die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung (vgl. auch Art. 61a Abs. 3 BV).[1251]

Aus den vorstehenden Ausführungen erhellt, dass ein durchlässiges Bildungssystem auch dem Konzept des lebenslangen Lernens sowie – in hohem Mass – der Wahrung der Chancengleichheit dient.[1252] Mit der interkantonalen Harmonisierung der Schulstrukturen, der Lehrpläne und einer Qualitätssicherung in der Bildung wird letztgenanntem Gebot gar gebietsübergreifend, d.h. über die Kantonsgrenzen hinaus, Nachachtung verschafft.[1253] 434

6. Rangfolge der Bildungsziele

Weitere Bildungsziele finden sich im internationalen Recht, in den Kantonsverfassungen sowie in Bundeserlassen und der kantonalen Schulgesetzgebung.[1254] Die einzelnen Bildungsziele sind in vielfältiger Weise miteinander verwoben und voneinander abhängig, teilweise stehen sie aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander.[1255] So ergibt sich etwa bereits aus den vorstehenden Ausführungen zu den wichtigsten Bildungszielen in der Bundesverfassung, dass ein durchlässig ausgestaltetes Bildungssystem gleichzeitig dem Grundsatz der Chancengleichheit dient, aber auch, dass sich das Interesse der Integration eines Kindes nicht immer ohne Weiteres mit dem Kindeswohl und/oder dem Pluralismus- bzw. Toleranzgebot vereinbaren lässt. 435

Bei der Auflösung solcher Spannungsverhältnisse gilt es zu berücksichtigen, dass zwischen den einzelnen Bildungszielen grundsätzlich kein Hierarchieverhältnis, d.h. keine vorgegebene Rangordnung besteht.[1256] Zielkonflikte bei gegenläufigen Aufgaben- und Zielnormen sollen daher gemäss überwiegender Doktrin nach 436

1251 Hördegen, Bildungsverfassung, S. 131; ferner ders., Chancengleichheit, S. 45 und S. 397; s. auch Ehrenzeller, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.6, N 14.

1252 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 61a N 17; Früh, S. 131 f.; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 130; ferner Oesch Daniel, Gastkommentar «Bildungspolitik: der Weg zu mehr Chancengleichheit», NZZ (online) von 2. März 2021.

1253 Früh, S. 131; ausführlich auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 227 ff., insb. S. 271 ff.

1254 Vgl. dazu vorne N 190 ff. und N 351 f.

1255 Hördegen, Chancengleichheit, S. 47; Wintsch, S. 116.

1256 Hördegen, Chancengleichheit, S. 49; Wintsch, S. 116; s. aber auch Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 15, und dies./Kälin, S. 322 zum Vorrang des Kindeswohls und Kindeswillens (bei urteilsfähigen Kindern).

dem Kollisionsprinzip der praktischen Konkordanz[1257] aufgelöst werden, wonach im Fall der Konkurrenz von Verfassungsbestimmungen und Verfassungsinteressen keine Bestimmung und kein Interesse vollständig verdrängt werden darf.[1258] So ist nach Hördegen im Konfliktfall im Rahmen einer Abwägung im Einzelfall ein verhältnismässiger, angemessener und schonender Ausgleich zwischen den gegenläufigen Bildungszielen anzustreben. Dabei ermöglichen es gerade das Fehlen einer vorgegebenen Rangordnung und die allgemeine Formulierung der Ziele, zeitweilig einzelnen Zielen gegenüber anderen Priorität einzuräumen und die zeitweise gesetzten Prioritäten den sich wandelnden sozialen, politischen sowie wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen.[1259]

III. Gegenläufige öffentliche Interessen

1. Allgemein

437 Nicht nur die Ziele, die bei der Ausgestaltung des Bildungswesens als solchen und damit auch des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV zu berücksichtigen sind, können miteinander kollidieren. Gerade ein sämtlichen Bildungszielen optimal Nachachtung verschaffender Grundschulunterricht kann auch anderen öffentlichen Interessen (teilweise) zuwiderlaufen. Die wichtigsten die Ausgestaltung des Grundschulunterrichts begrenzenden öffentlichen Interessen sind deshalb nachfolgend kurz vorzustellen.

2. Finanzielle Leistungsfähigkeit des Staats

438 Als soziales Grundrecht, das Anspruch auf eine staatliche Leistung vermittelt, bedingt das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV eine (minimale) Zuteilung finanzieller Ressourcen für diese Aufgabe.[1260]

[1257] Dazu Schefer, Kerngehalte, S. 78 und S. 90 m.w.H.; ferner BGE 140 II 394 E 3.3.5 S. 394, 139 I 16 E 4.2.2 S. 24, 129 I 173 E 5.1 S. 181, 127 I 164 E 3c S. 172, 126 III 129 E 8a S. 149.

[1258] Hördegen, Chancengleichheit, S. 49; ders., Bildungsverfassung, S. 136 mit Hinweis auf Kettiger, N 18, der wiederum auf den Erstgenannten verweist; ferner Müller J.P., Grundrechtsverhältnisse, N 13; Sahlfeld, S. 117 f.; Wintsch, S. 116.

[1259] Zum Ganzen Hördegen, Chancengleichheit, S. 51.

[1260] Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 907; vgl. sodann auch Caroni/Ott, S. 192, die auf die Gefahr hinweisen, dass die Umsetzung des Rechts auf Bildung ökonomischen Überlegungen geopfert werde; Hördegen, Chancengleichheit, S. 53, wonach die Bildungsziele vor allem aus finanziellen Gründen von den Kantonen missachtet würden.

> Die «soziale Sicherheit» war im Jahr 2017 mit 40 % der grösste Aufgabenbereich der öffentlichen Hand. Danach folgte die «Bildung» (inkl. Forschung). Diese zwei Aufgabenbereiche besetzen seit dem Jahr 1990 den ersten und zweiten Platz. In fast allen Kantonen ist die Bildung der grösste Aufgabenbereich mit einem Anteil zwischen 20 % und 35 % an den Gesamtausgaben. Der grösste Teil der öffentlichen Bildungsausgaben (49 %) wird sodann für die obligatorische Schule eingesetzt, wo es am meisten Lernende gibt.[1261] 439

Dabei ist dem Umstand der Begrenztheit der staatlichen Ressourcen Rechnung zu tragen. Entsprechend gilt der in Art. 41 Abs. 3 BV im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sozialziele formulierte allgemeine Ressourcenvorbehalt grundsätzlich für die Verwirklichung sämtlicher bildungsbezogener Aufgaben- und Zielnormen bzw. aller Staatsaufgaben (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 und Art. 43a Abs. 5 BV; ferner Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I und Art. 4 KRK).[1262] Bezüglich der gemäss Art. 19 BV geschuldeten staatlichen Leistung ergibt sich der Gedanke von deren Begrenztheit sogar aus dem Wortlaut der Bestimmung selbst, indem «nur» die Erbringung eines ausreichenden und nicht etwa des für das jeweilige Kind optimalen Grundschulunterrichts verlangt wird.[1263] 440

> Das Bundesgericht hält hierzu in ständiger Rechtsprechung fest, dass der Anspruch in Art. 19 BV bloss «ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen» umfasse, während «[e]in darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, […] mit Rücksicht auf das limitierte staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden» könne.[1264] 441

1261 BFS, Bildungsfinanzen Rechnungsjahre 2017/18, Neuchâtel 2020, S. 6 und S. 8.

1262 Hördegen, Chancengleichheit, S. 62; Rhinow, neue Verfassung, S. 346; ferner Mastronardi, S. 60; Schlegel, S. 96 ff. m.w.H.; vgl. auch zum Wirtschaftlichkeitserfordernis im Bereich der Krankenversicherung BGE 137 V 295 E 6 S. 302 ff., 136 V 395 E 7.4 ff. S. 407 ff. und zur Begrenztheit der Leistungen der Invalidenversicherung BGE 135 I 161 E 5.1 S. 166, 134 I 105 E 3 und E 6 S. 107 f.

1263 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 109; s. auch Kettiger, N 24; Rohr, S. 116; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.49.

1264 BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 141 I 9 E 3.3 S. 13, 138 I 162 E 3.2 S. 165, 130 I 352 E 3.3 S. 354 f., 129 I 12 E 6.4 S. 20; Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.2, 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.2.2, 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.1.1, 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 4.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1, 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 2.5, 2C_528/2012 vom 2. November 2012 E 2.1, 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 4.3, 2P.297/2001 vom 7. November 2002 E 6.4 und 2P.246/2000 vom 14. Mai 2001 E 2; diese Praxis übernehmend Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/7 vom 28. Juni 2016 E 2.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2014.12 vom 4. Juni 2014 E 2.1 f.; kritisch zum Ganzen Kettiger, N 24 ff.

442 Die Beschränkung auf einen «ausreichenden» Unterricht lässt Raum für Schematisierungen.[1265] Schematisierungen, die es erlauben, die zur Verfügung stehenden begrenzten staatlichen Mittel in Anwendung bzw. unter Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 BV möglichst rechtsgleich unter den anspruchsberechtigten Kindern zu verteilen (s. auch Art. 43a Abs. 4 BV).[1266] Den Kantonen ist es mithin gestattet bzw. sie sind aus Gründen der Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes und der Rechtsgleichheit sogar gehalten, im Bereich des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV einzelnen Kindern Leistungen zu erbringen, wie sie in verallgemeinerungsfähiger Weise für alle anderen Kinder in vergleichbarer Situation auch erbracht werden könnten.

443 Dazu führte das Bundesgericht in BGE 138 I 162 Folgendes aus: «Jedes Kind ist auf seine Weise einzigartig. Ein standardisierter Unterricht im Klassenverband kann nie jedem einzelnen Kind in idealer Weise gerecht werden. Um dies zu erreichen, wäre eine weitgehende Individualisierung des Unterrichts erforderlich, was aber erhebliche Kosten zur Folge hätte. Dabei stellt sich aus Rechtsgleichheitsgründen die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit. Da staatliche Mittel nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen, ist eine möglichst rechtsgleiche Verteilung anzustreben; mit der Rechtsgleichheit wäre es nicht vereinbar, ohne sachlichen Grund den einen wesentlich mehr Leistungen zu erbringen als anderen» (E 4.6.2 S. 169 m.w.H.).

444 Dies führt dazu, dass bei dem Grossteil der Kinder der Umfang des Rechts auf Grundschulunterricht mit der Einstufung in die (namentlich ihrem Alter) angemessene Schulstufe innerhalb der Regelstrukturen erfüllt ist und nur in Ausnahmefällen im Hinblick auf die konkreten Verhältnisse bestimmt werden muss.[1267] Aber auch innerhalb der «Gruppen» etwa der behinderten oder der speziell begabten Kinder und Jugendlichen, deren individuellen Fähigkeiten und Persönlichkeitsentwicklung mit Blick auf die Grundsätze der Chancengleichheit und des Kindeswohls mittels einer Anpassung der Ausgestaltung des Unterrichts Rechnung getragen werden muss, sind gewisse Typisierungen zulässig.[1268]

445 Von Verfassung wegen geschuldet ist – wie erwähnt – nicht der bestmögliche bzw. ideale Unterricht, sondern bloss ein «ausreichender». Aus der diesbezüglichen Vorgabe der Verfassung ergibt sich gleichzeitig aber auch, dass es Kostenüber-

---

[1265] Schefer/Hess-Klein, S. 348; vgl. auch bereits Prot. 1873/74 NR, S. 37 f. und S. 245, und Prot. 1873/74 StR, S. 319; von Moos, S. 9 und S. 16 f.

[1266] Vgl. dazu vorne N 201 ff.; ferner BGE 136 V 395 E 7.7 S. 413; zum Ressourcenvorbehalt in Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I sodann CESCR, Statement to Article 2 (1), Ziff. 8.

[1267] Vgl. Schefer/Hess-Klein, S. 348 f.

[1268] Vgl. Müller/Schefer, S. 791; dazu hinten N 714 ff.

legungen nicht zu rechtfertigen vermögen, den schulpflichtigen Schülerinnen und Schülern keinen ausreichenden Grundschulunterricht mehr anzubieten.[1269] Das Gemeinwesen ist vielmehr in jedem Fall verpflichtet, jene finanziellen Aufwendungen zu tätigen, die erforderlich sind, um diesen Anspruch zu erfüllen. D.h., finanzielle Erwägungen sind nicht im Sinn von Einschränkungen des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht vorzunehmen, sondern dienen der Umschreibung des Anspruchs selbst bzw. der Ausgestaltung des Grundschulsystems insgesamt.[1270]

Während ein Kanton demnach etwa gestützt auf Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV nicht dazu verpflichtet werden kann, in jeder Gemeinde auf seinem Gebiet eine Sonderschule oder eine Schule für Hochbegabte zu errichten, wäre es nicht zulässig, würde er im Einzelfall einen übermässig langen oder gefährlichen Schulweg bloss wegen der beschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit einer betroffenen Gemeinde als zumutbar beurteilen.[1271] Hier gälte es den finanziellen Ressourcen der Gemeinde (ausschliesslich) im Rahmen der Beurteilung Rechnung zu tragen, mit welcher Massnahme dem unzumutbaren Schulweg am besten begegnet werden sollte.[1272] 446

Mit Recht macht Aeschlimann-Ziegler zudem geltend, dass die begrenzte Leistungsfähigkeit des Staats auch dann nicht zur Rechtfertigung einer Abweichung von der im konkreten Fall optimalen Unterrichtsgestaltung bzw. -form angerufen werden kann, wenn der damit verbundene, als zu hoch beanstandete finanzielle Zusatzaufwand lediglich auf (vermeidbare) organisatorische und personelle Mankos der Schule zurückzuführen ist.[1273] 447

[1269] Schefer/Hess-Klein, S. 349.

[1270] Aeschlimann-Ziegler, S. 143, S. 150 ff., S. 194 ff. und S. 213 ff.; Kettiger, N 27; Schefer/Hess-Klein, S. 349 f.; s. ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 62 f., wonach sich Bund und Kantone der Verantwortung, die aus den Sozialzielen resultiere, nicht leichthin entziehen könnten, sodass es generell einer umfassenden, sorgfältigen Interessenabwägung bedürfe, bevor die finanzpolitische Schranke angerufen werden könne; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 21.

[1271] So aber noch die ältere Rechtsprechung des Bundesrats zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] (vgl. etwa VPB 2000 [64], Nr. 56, E 5.2, und 1984 [48], Nr. 38, E 3, sowie vorne N 116).

[1272] Vgl. dazu hinten N 694 ff.

[1273] Aeschlimann-Ziegler, S. 155 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts in Zusammenhang mit dem Anspruch von Gefangenen auf einen täglichen Spaziergang an der frischen Luft.

448 Das Bundesgericht erwog in einem Entscheid aus dem Jahr 2017 in diese Richtung gehend, dass gegen die Integration eines behinderten Kindes in eine Regelklasse nicht angeführt werden dürfe, es fehle an geeigneten Räumen, gezielten Beschäftigungsangeboten und genügend ausgebildeten Lehrpersonen, um das Kind in der Regelschule entsprechend seinem Entwicklungsstand fördern zu können. Diese Argumente seien, soweit sie sich auf strukturelle Schwierigkeiten bezögen, nicht sachgerecht und vor dem Hintergrund des Vorrangs der Integration nicht zulässig.[1274]

449 Hess-Klein/Scheibler merken in diesem Zusammenhang jedoch kritisch an, dass sich in der Praxis zeige, dass in Fällen, in denen in einer Gemeinde kein ausreichendes Angebot zur Förderung eines benachteiligten Kindes in der Regelschule vorhanden sei, weil zuvor keine Schritte zu deren Umgestaltung unternommen worden seien oder im Bereich des integrativen Unterrichts ein massiver Ressourcen- und Personalmangel herrsche, dieser Umstand (einfach) die Argumentation erleichtere, wonach die integrative Schulung im Einzelfall «dem Kindeswohl» widerspreche.[1275]

3. Vereinfachung der Abläufe und des Verfahrens

450 Abweichungen vom aus Sicht der einzelnen Schülerin bzw. des einzelnen Schülers «optimalen» Grundschulunterricht können darüber hinaus mit dem öffentlichen Interesse an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe und des Verfahrens in der jeweiligen Schule gerechtfertigt werden (vgl. auch Art. 2 lit. b SPK).[1276]

451 Auch das betreffende öffentliche Interesse vermag indes keine Einschränkung des «ausreichenden» Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV zu begründen. Beispielsweise kann damit die Zusammenlegung der individuellen Förderlektionen einzelner Schülerinnen und Schüler einer Klasse auf den gleichen Tag bzw. die

---

[1274] Urteil des Bundesgerichts 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 6.2; in diese Richtung bereits BGE 117 Ia 27 E 6b S. 31; s. ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.6.

[1275] Hess-Klein/Scheibler, S. 74 f.

[1276] Vgl. BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15; Urteil des Bundesgerichts 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 155 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2017/249 vom 25. Juni 2018 E 2.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.134U vom 25. Juli 2017 E 2.1; vgl. zudem BGE 134 I 114 E 6.2 S. 121, 119 Ia 178 E 7e und E 8c S. 193 ff., 117 Ia 311 E 4a f. S. 317 f., 114 Ia 129 E 3a S. 133.

gleiche Lektion gerechtfertigt werden, nicht aber die gänzliche Streichung der – für eine ausreichende Schulung des betroffenen Kindes bzw. der betroffenen Kinder – erforderlichen Förderlektionen.

> In einem die Klassenzuteilung eines Kindes betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2017 hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zur Thematik fest, dass die Schulgemeinde ein Interesse daran habe, eine gleichmässige Verteilung der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde auf die einzelnen Klassen zu erreichen. Es bedürfte deshalb – so das Urteil weiter – besonderer Gründe (wie einen unzumutbaren Schulweg), um das betroffene Kind dennoch einer Klasse im (näher gelegenen) Schulhaus zuzuteilen, nachdem dort bereits die zulässige Maximalschülerzahl erreicht sei.[1277] 452

> Wie Plotke zu Recht bemerkt, wäre es dagegen nicht zulässig, die Zahl der Kinder, die beispielsweise Einführungsklassen zugeteilt werden, verbindlich festzulegen und so den Zugang zum ausreichenden Grundschulunterricht zu beschränken.[1278] 453

Überhaupt kommt dem Interesse an der Vereinfachung der Abläufe und des Verfahrens für sich betrachtet – d.h. soweit es nicht letztlich dem vorgenannten Interesse oder jenem der Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts dient – bloss untergeordnetes Gewicht zu. 454

4. Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts

Eine weitere Grenze erfährt die auf die ideale Verwirklichung der Bildungsziele und Interessen einzelner Schülerinnen und Schüler ausgerichtete Ausgestaltung des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV regelmässig dort, wo «ein geordneter und effizienter Schulbetrieb nicht mehr aufrechterhalten werden kann und dadurch der Ausbildungsauftrag der Schule [Art. 62 Abs. 2 BV] in Frage gestellt wird».[1279] 455

1277 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2017.00506 vom 8. November 2017 E 3; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E 4 f.

1278 Plotke, Schulrecht II, S. 362.

1279 BGE 142 I 49 E 8.2.1 f. S. 66 ff., 141 I 9 E 4.2.2 und E 4.3.2 S. 15 ff., 134 I 114 E 3.2 S. 117, 129 I 12 E 8.4 und E 9.2 S. 24 f., 117 Ia 311 E 4a S. 317, 114 Ia 133 E 3a S. 133; Urteile des Bundesgerichts Urteil des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.6, 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 144 ff.; Hördegen, Bildungsverfassung, S. 122; Kühler/Hafner, S. 919; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 741; Werder, N 381; s. ausserdem Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00693 vom

Die Gefährdung des Ausbildungsauftrags hat dabei konkret zu sein; die blosse Sorge vor möglichen Auswirkungen auf den Schulbetrieb genügt nicht.[1280]

456 In dem Beschwerdeverfahren VB.2021.00172 betreffend die Querversetzung eines 2009 geborenen Knaben erkannte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich insofern jüngst, dass den besonderen pädagogischen Bedürfnissen eines Kindes geschuldete Unterrichtsstörungen unter Umständen dessen Versetzung in eine andere Klasse (gegen seinen Willen) rechtfertigen könnten. In dem zur Beurteilung stehenden Fall waren die von der Beschwerdegegnerin geltend gemachten Störungen jedoch primär darauf zurückzuführen gewesen, dass der von der Massnahme betroffene Schüler – nach den Worten der Beschwerdegegnerin – seit Jahren auf Kosten der anderen Kinder «irgendwie beschult» worden war. Seine während des Schuljahres verfügte Versetzung in eine andere Klasse, deren «Ressourcen» aus Sicht der Schule noch nicht verbraucht waren – ohne die Anordnung (begleitender) sonderpädagogischer Massnahmen –, beurteilte das Gericht deshalb als untaugliche und damit unverhältnismässige Massnahme.[1281]

457 Mit Blick auf das (gewichtige) Interesse an einem störungsfreien und geordneten Schulbetrieb kann von den Schülerinnen und Schülern auch ein bestimmtes Verhalten auf dem Schulareal sowie während des Unterrichts verlangt werden.[1282] Als Benutzerinnen und Benutzer der Schule stehen sie – sofern es sich dabei um eine öffentlich-rechtliche Anstalt handelt – in einem besonders engen Verhältnis zum Staat, einem sog. Sonderstatusverhältnis, woraus sich für sie besondere Pflichten ergeben.[1283] So sind die Schülerinnen und Schüler gehalten, die Anordnungen der Schulbehörde und der Lehrerschaft zu befolgen und haben sie alles zu unterlassen,

---

28. November 2019 E 5.3 und VB.2010.00049 vom 8. April 2010 E 3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/41–45 vom 25. August 2015 E 3.5.

1280 Vgl. Werder, N 382 mit Hinweis auf BGE 119 Ia 178 E 7e S. 193 betreffend Schuldispensationen aus religiösen Gründen; ferner Kühler, N 62.

1281 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 E 6.2 ff.; ferner bereits Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00109 vom 18. März 2021 E 5.2 ff.

1282 Kühler, N 61.

1283 BGE 139 I 280 E 5.3.1 S. 286, 135 I 79 E 6.5 S. 86, 129 I 12 E 8.3 S. 22; Aeschlimann-Ziegler, S. 117; Früh, S. 166; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 328 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1678 f.; Hördegen, Rechtsschutz, S. 155; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 18; dies./Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 7; Plotke, Schulrecht II, S. 68 ff.; Rhinow/Schefer, N 1211 ff.; s. ferner Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 57 ff., die von «Personen in besonderen Lebensbereichen» sprechen.

was den Schulbetrieb beeinträchtigen könnte.[1284] Üblicherweise werden in diesem Zusammenhang in einer Schul- oder Hausordnung spezifische Verhaltensregeln festgehalten.[1285] Werden die Verhaltensregeln nicht beachtet, ist der Schulträger legitimiert, disziplinarische Massnahmen anzuordnen, um die fehlbaren Schülerinnen und Schüler zur Verhaltensänderung zu motivieren.[1286] Aufgrund des Sonderstatusverhältnisses sind insofern nicht nur Disziplinarmassnahmen zulässig, die zum Ziel haben, einen geordneten Schulbetrieb unmittelbar sicherzustellen; Disziplinarmassnahmen können auch präventiv-erzieherische Zwecke verfolgen.[1287] Die Entfaltungsfreiheit des betroffenen Kindes darf durch die gewählte Massnahme jedoch nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden, weshalb sich deren Wahl auch nach dem Alter und der Reife der jeweiligen Schülerin bzw. des jeweiligen Schülers zu richten hat.[1288]

458 In BGE 129 I 12 erwog das Bundesgericht hierzu erstmals, was folgt: «Gewiss können sich auch Personengruppen, die wie Schüler der Volksschule zum Gemeinwesen in einer besonders engen Rechtsbeziehung stehen (sogenanntes Sonderstatus- oder besonderes Rechtsverhältnis), auf die Grundrechte berufen. Zu beachten ist aber, dass auf Grund des Obligatoriums des Grundschulunterrichts ein gewichtiges öffentliches Interesse an einem geordneten Schulbetrieb und der regelmässigen Erfüllung der Schulpflicht besteht; dieses öffentliche Interesse überwiegt in aller Regel die privaten Interessen der einzelnen Schüler und rechtfertigt gewisse Einschränkungen, insbesondere ein schulisches Disziplinarrecht» (E 8.3 S. 22).

459 Führt die Schulung eines Kindes zu einer erheblichen Störung des Unterrichts und werden seine Mitschülerinnen und Mitschüler dadurch in ihrem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht beeinträchtigt, kann dies im Einzelfall selbst eine Einschränkung oder Beeinträchtigung des Anspruchs der bzw. des Betroffenen auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV rechtfertigen, die dazu führt, dass das angebotene Niveau nicht mehr «ausreichend» ist.[1289] Der Anspruch der betrof-

1284 BGE 139 I 280 E 5.3.1 S. 286 m.w.H.

1285 Früh, S. 223.

1286 Früh, S. 225; dazu auch hinten N 1051 ff.

1287 BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43, 129 I 12 E 8.3 S. 22 f.; Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1; Früh, S. 225; Plotke, Schulrecht II, S. 409; Rohr, S. 132.

1288 Früh, S. 225; Jaag, S. 544; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.2 ff.

1289 Dazu hinten insb. N 717 und N 1038 ff.

fenen Schülerin bzw. des betroffenen Schülers wird insoweit durch denjenigen der anderen Kinder begrenzt.[1290]

460 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist daher etwa der Schulausschluss oder die Schulversetzung einer renitenten Schülerin bzw. eines renitenten Schülers mit Art. 19 BV vereinbar. Auch muss es den Schulbehörden gemäss dem Bundesgericht gestattet sein, geeignete Massnahmen zu ergreifen, wenn das Verhalten der Erziehungsberechtigten eines Kindes dazu führt, dass ein geordneter Schulbetrieb nicht mehr möglich ist und dadurch der Bildungsauftrag der Schule gegenüber der Schülerschaft infrage gestellt wird.[1291]

[1290] BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43 f., 129 I 12 E 8.4 S. 23; Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 6.5; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES-2018-439 vom 24. Januar 2019 E 4.2.

[1291] Vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 6.5 m.w.H.

§ 2 Rechtsträger

I. Allgemein

Wie schon seine Vorgängerbestimmung (Art. 27 Abs. 2 aBV [1874]) äussert sich Art. 19 BV nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten bzw. der Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger.[1292] 461

Nach der im Zeitpunkt der Verfassungsrevision von 1999 geltenden Lehre und Rechtsprechung zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] waren davon alle schulpflichtigen Kinder erfasst, die sich «ständig» in der Schweiz aufhielten.[1293] Erwachsene vermochten sich dagegen nicht auf das daraus abgeleitete Recht auf genügenden Primarunterricht zu berufen, selbst wenn sie in der Kindheit keinen solchen genossen hatten. Der Versuch, den Verfassungsanspruch in ein allgemeines Recht auf (eignungsgemässe) Ausbildung umzuändern bzw. um ein solches zu ergänzen, war im Jahr 1973 gescheitert.[1294] 462

Selbst der im Folgenden ausgearbeitete Verfassungsentwurf von 1977, der –noch nicht der Nachführung verpflichtet – ein «Bildungs-Sozialrecht» für «jedermann» enthielt (Art. 26 Abs. 1 lit. a VE 1977), ging nicht so weit, auch Erwachsenen einen Anspruch auf (Aus-)Bildung einräumen zu wollen.[1295] In die folgenden Verfassungsentwürfe fand «das Recht auf Bildung» auch erwachsener Personen dann bewusst bloss noch als reine (Sozial-)Zielbestimmung Eingang (Art. 33 lit. a Modellstudie 1985; Art. 31 Abs. 1 lit. e VE 1995 und Art. 33 Abs. 1 lit. e VE 1996).[1296] Hierbei blieb es (vgl. heute Art. 41 Abs. 1 lit. f BV). Nicht nur wurden im Rahmen der Beratungen des (letzten) Verfassungsentwurfs von 1996 durch die Verfassungskommissionen des National- und Ständerats die Anträge auf Streichung von Art. 33 Abs. 2 VE 1996 abgelehnt, wonach aus den Sozialzielen keine unmittelbaren individuellen Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können,[1297] sondern verschiedene Rednerinnen und Redner betonten auch aus- 463

[1292] Dazu vorne N 99 ff.

[1293] Dazu vorne N 110 f.

[1294] Dazu vorne N 89.

[1295] Dazu vorne N 152.

[1296] Dazu vorne N 156 ff.; als «Begünstigte» genannt wurden dabei in der Modellstudie 1985 «jedermann», in Art. 31 Abs. 1 lit. e VE 1995 «jede Person» und in Art. 33 Abs. 1 lit. e VE 1996 – wie auch Art. 41 Abs. 1 lit. f BV – «Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter».

[1297] Dazu vorne N 163 und N 166.

drücklich, dass das Unterrichtsobligatorium in der revidierten Verfassung und das damit korrelierende (neu eingefügte) Grundrecht auf Grundschulunterricht (heute Art. 19 BV) nicht für Erwachsene gelten sollten.[1298] Entsprechend wurde Art. 78 Abs. 2 VE 1996 (heute Art. 62 Abs. 2 BV) um die Formulierung ergänzt, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben, der allen *Kindern* offensteht.[1299]

464 Nach dem Willen des Verfassungsgebers ist demnach «das Kind» Träger des Grundrechts auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, wobei er den Begriff in Abgrenzung zu jenem der bzw. des «Erwachsenen» verstanden wissen wollte und nicht – wie der Vergleich mit Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV nahelegt – in Abgrenzung zu demjenigen der bzw. des «Jugendlichen».[1300] Doch wo ist die Altersgrenze zwischen Kindheit und Erwachsenenalter festzulegen?[1301] Die Dauer der Kindheit charakterisiert sich durch eine kontinuierliche Entwicklung von der vollständigen Hilflosigkeit, Urteilsunfähigkeit und Abhängigkeit von einem betreuenden und Schutz bietenden Umfeld hin zu einem selbstständigen Menschen.[1302] Rein entwicklungspsychologisch gesehen ist der Übergang von der Kindheit (und der Jugend) zum Erwachsensein daher notwendigerweise fliessend; die feste Altersgrenze der «Volljährigkeit» (Art. 14 ZGB) ist nur eine rechtliche Fiktion.[1303] Dennoch erscheint es sachgerecht, für die Definition der Kindheit in (Art. 19 i.V.m.) Art. 62 Abs. 2 BV auf den zivilrechtlichen Begriff der «Volljährigkeit» von Art. 14 ZGB abzustellen, zumal der Anspruch auf Grundschulunterricht die leistungsrechtliche Konkretisierung von Art. 11 BV darstellt, der nach der herrschenden Lehre alle Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr einschliesst.[1304] Ebenso umfasst der Begriff des Kindes in der

---

[1298] Verfassungskommission StR (Subkommission Nr. 3), Sitzung vom 26. und 27. Mai 1997, S. 3 ff.; Verfassungskommission StR, Sitzung vom 25. bis 27. August 1997, S. 10 ff.; Verfassungskommission NR, Sitzung vom 15. und 16. September 1997, S. 53 f.

[1299] Verfassungskommission StR (Subkommission Nr. 3), Sitzung vom 26. und 27. Mai 1997, S. 3 ff.; s. auch Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 6 (Votum Rhinow).

[1300] Anders wohl Verfassungskommission StR, Sitzung vom 25. bis 27. August 1997, S. 10 ff.

[1301] Zum Ganzen auch Früh, S. 80 ff.

[1302] Affolter-Fringeli/Vogel, in: Berner Komm. ZGB, Vorbem. Art. 307–327c N 113.

[1303] Vgl. Wyttenbach, S. 300.

[1304] Müller/Schefer, S. 784 f.; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 188; Früh, S. 81; zu Art. 11 BV ausserdem Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 37 N 5; Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 6; Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 9.

Kinderrechtskonvention jeden «Mensch[en], der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat» (Art. 1 KRK),[1305] und endet die Erziehungs- und Leistungspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern grundsätzlich mit deren Volljährigkeit (vgl. Art. 277 Abs. 1 und Art. 296 Abs. 2 ZGB).[1306] Aber auch im Arbeitsrecht geniessen (arbeitnehmende) Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr noch einen besonderen Schutz (vgl. Art. 29 ff. des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 [SR 822.11]), wenngleich das Mindestbeschäftigungsalter seit den letzten 80 Jahren nicht weiter angehoben wurde und heute unverändert bei 15 Jahren liegt.[1307]

Entsprechend ist mit der herrschenden Lehre und Rechtsprechung davon auszu- 465
gehen, dass der Anspruch nach Art. 19 BV – bei Kindern ohne eine Behinderung (vgl. Art. 62 Abs. 3 BV) – längstens bis zur Volljährigkeit geltend gemacht werden kann. Personen, die das 18. Altersjahr erreicht haben, können sich nicht darauf berufen, auch wenn sie keinen oder einen nicht ausreichenden Grundschulunterricht besucht haben.[1308]

> Das Bundesgericht erwog hierzu in einem die Einschulung eines jugendlichen 466
> Asylbewerbers betreffenden Fall jüngst Folgendes: «Die schweizerische Schulverfassung und Schulgesetzgebung […] ist nicht zugeschnitten auf die Situation von Kindern, die in bereits fortgeschrittenem Alter, aber ohne (nach schweizerischen Massstäben) altersentsprechender Schulbildung erst in das schweizerische Schulsystem eintreten. Auch für sie endet das Pflichtrecht auf Grundschulunterricht spätestens mit der Volljährigkeit. Erwachsene sind nicht Träger des Anspruchs, auch wenn sie in ihrer Kindheit keinen nach Massgabe von Art. 19 BV genügenden Unterricht erhalten haben.»[1309]

1305 Dazu vorne N 267 ff.; festzuhalten ist allerdings, dass das Recht auf Grundschulbildung gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK nach der Lehre Kindern nur bis zum zurückgelegten 15. Altersjahr eingeräumt wird (vgl. dazu vorne Fn. 824).

1306 Vgl. Früh, S. 81; s. auch Art. 3 des Jugendstrafgesetzes vom 20. Juni 2003 (SR 311.1).

1307 Dazu vorne N 81 f.

1308 Zum Ganzen BGE 145 I 142 E 5.4 S. 147; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.1 f. und 2C_927/2017 vom 29. Oktober 2018 E 5.4; ferner etwa Urteil des Gerichtshofs des Kantons Genf ATA/460/2022 vom 3. Mai 2022 E 3i; Aeschlimann-Ziegler, S. 188; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 28; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 6; Copur/Naguib, N 268; Früh, S. 80 ff.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 33 ff.; Malinverni et al., Volume II, N 1711; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 8; Müller/Schefer, S. 785; Wintsch, S. 132; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 9.

1309 Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2.

467 Das bedeutet allerdings nicht, dass jedes Kind ab Geburt bis zum 18. Altersjahr einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht hätte. Wie sogleich detailliert aufzuzeigen ist, kommt den Kantonen bei der Ausgestaltung des ausreichenden Grundschulunterrichts im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV ein Gestaltungsspielraum zu und ist es ihnen gestattet bzw. sind sie bis zu einem gewissen Grad gehalten, in diesem Zusammenhang Schematisierungen vorzunehmen (vgl. auch Art. 62 Abs. 4 BV).[1310] Sämtliche Kantone legen insofern in allgemeiner Weise ein bestimmtes Schuleintrittsalter und eine bestimmte Regelschulzeit fest, während derer die Kinder, die sich in ihrem Kantonsgebiet aufhalten, die Pflicht haben, den Grundschulunterricht zu besuchen.[1311] Die betreffenden strukturellen Bestimmungen haben sich dabei danach zu richten, dass dem Gros der Schülerinnen und Schüler während des fraglichen Zeitraums das Erreichen einer ausreichenden Grundbildung bzw. der Erwerb des dafür vorgesehenen Stoffs als verfassungsrechtliches Minimum möglich sein muss.[1312] Bei den meisten Schülerinnen und Schülern fällt der Anspruch auf Grundschulunterricht daher mit der Regelschulzeit bzw. dem im kantonalen Schulrecht gestützt auf Art. 62 Abs. 2 BV festgelegten allgemeinen Unterrichtsobligatorium zusammen.[1313] Daraus folgt, dass sich ein Kind gegenwärtig für gewöhnlich vom Zeitpunkt seiner Einschulung im Alter von vier bis sechs Jahren bis etwa zu seinem 16. Altersjahr auf Art. 19 BV berufen kann.[1314]

468 Der Anspruch auf Grundschulunterricht richtet sich indes nicht in jedem Fall nach diesem schulischen Regelverlauf.[1315] Trotz zulässiger Schematisierung müssen

---

1310 Vgl. dazu auch vorne N 178, N 193, N 227 und N 438 ff.

1311 Dazu vorne N 357 ff. sowie hinten N 501 ff.

1312 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3 (und E 5.2), wonach sich eine öffentliche Schule bei der Erfüllung ihrer Aufgabe an einen möglichst breiten gemeinsamen Nenner halten müsse.

1313 Das Bundesgericht umschreibt die Trägerschaft des Rechts auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV deshalb folgendermassen: «Schulpflichtige in diesem Sinne und Träger des Rechtsanspruchs sind Kinder und Jugendliche vom Kindergarten, soweit dieser obligatorisch ist, bis und mit der Sekundarstufe I» (vgl. BGE 144 I 1 E 2.1 S. 3, 140 I 153 E 2.3.1 S. 156; Urteile des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.3 und 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E 5d).

1314 Dazu hinten N 501 ff.

1315 In diese Richtung auch Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5; ferner – im Ergebnis – BGE 129 I 35 E 7.5.4 S. 41 und das Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.5; Hördegen, Chancengleichheit, S. 115; Plotke, Schulrecht II, S. 174; (scheinbar) strenger dagegen Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 8, und Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3468 (jeweils unter Hinweis auf die vorne in Fn. 1313 wiedergegebene bundesgerichtliche Rechtsprechung).

aus Gründen der Chancengleichheit und des Kindeswohls dem Einzelfall angemessene individuelle Schullaufbahngestaltungen möglich bleiben.[1316] Ist ein Kind mit Blick auf seinen Entwicklungsstand ausnahmsweise später als vom (kantonalen) Gesetzgeber vorgesehen einzuschulen[1317] und/oder verlängert sich seine Schulzeit wegen Repetierens einer Klasse um ein oder zwei Jahre, kommt ihm der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht daher in entsprechendem Umfang bis maximal zur Vollendung des 18. bzw. – bei behinderten Kindern[1318] – des 20. Altersjahres zu, auch wenn dies dazu führt, dass es älter als der Klassendurchschnitt ist oder eine zusätzliche Abteilung gebildet werden muss.[1319] Hat ein Kind dagegen infolge eines früheren Schuleintritts oder des Überspringens einer Klasse schon lange vor Erreichen der Volljährigkeit alle obligatorischen Schulstufen erfolgreich absolviert, geht der Anspruch entsprechend früher unter.[1320] Die Geltendmachung des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV ist insofern flexibel ausgestaltet (s. auch Art. 6 Abs. 5 HarmoS-Konkordat).[1321]

> In diesem Sinn legt etwa Art. 18 Abs. 3 SchG AI zum «Recht zum Schulbesuch» fest, dass jeder Schüler berechtigt ist, den jeweiligen Schultyp einer öffentlichen Schule unabhängig von der Zahl der absolvierten Schuljahre unentgeltlich zu Ende zu führen.[1322] 469

Die früher offenbar von verschiedenen Schulbehörden vertretene Auffassung, wonach bei Repetitionen für die betreffenden Jugendlichen die Schulzeit mit der erfüllten Schulpflicht abgelaufen sei und diese keinen Anspruch hätten, auch noch die letzte Klasse des neunjährigen Ausbildungsgangs zu absolvieren,[1323] ist als überholt anzusehen (vgl. auch noch Art. 2 lit. c Schulkonkordat). 470

1316 Dazu hinten N 512 ff.

1317 Dazu hinten N 512 ff.

1318 Dazu hinten N 478 ff.

1319 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 174.

1320 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 211; ferner Copur/Naguib, N 268; Früh, S. 90; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 44; Müller/Schefer, S. 785; so auch Urteil des Bundesgerichts 2P.246/2000 vom 4. Mai 2001 E 6a.

1321 Müller/Schefer, S. 784; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 188; in diese Richtung auch Früh, S. 83 und S. 91; Plotke, Schulrecht II, S. 170 und S. 174.

1322 In die gleiche Richtung etwa Art. 44 Abs. 1 BiG GL, § 14 Abs. 1 VBG LU, Art. 4 Abs. 1 ff. VSG NW und Art. 16 SchV UR; (eher) einschränkend dagegen Art. 59 LEO VD und Art. 25 Abs. 1 VSG BE.

1323 Plotke, Schulrecht II, S. 174; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 114 mit Kritik an dieser Praxis.

471 Das Bundesgericht liess in einem Entscheid vom Mai 2019 ebenfalls durchblicken, dass die Dauer des unentgeltlichen Grundschulunterrichts nach seinem Dafürhalten nicht in jedem Fall auf die Vollendung des 16. Altersjahres fixiert sei.[1324]

II. Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit

472 Wie aufgezeigt, wurde der aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleitete Anspruch auf einen genügenden und unentgeltlichen Primarunterricht praxisgemäss auch ausländischen Kindern gewährt, sofern sie sich mit der Zustimmung ihrer Eltern auf schweizerischem Gebiet aufhielten. Die zivilrechtliche Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort oder ein (ausländerrechtlich) bewilligter Aufenthalt wurden nicht verlangt.[1325] Daran wollte der Verfassungsgeber im Rahmen der Revision der Bundesverfassung von 1999 nichts ändern. Im Gegenteil geht aus den Materialien dazu hervor, dass mit der gegenüber dem Verfassungsentwurf von 1996 (Art. 78 Abs. 2 VE 1996) angepassten Formulierung von Art. 62 Abs. 2 BV, wonach die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben, der «allen Kindern offensteht», – mit Blick auf die damals immer noch uneinheitliche kantonale Praxis[1326] – klargestellt werden sollte, «dass auch Kindern illegal in der Schweiz anwesender Personen der Besuch der Grundschule möglich» ist (s. auch Art. 28 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 1 KRK, der ebenfalls alle Kinder erfasst).[1327] Bereits in der Botschaft zum Verfassungsentwurf von 1996 war ausserdem festgehalten worden, dass der Schulbesuch «an öffentlichen Schulen […] für alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von der Staatszugehörigkeit unentgeltlich» zu sein habe.[1328]

473 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und das daraus abgeleitete Bildungsziel der Chancengleichheit erfordern denn auch den Einbezug von illegal anwesenden Kindern in den Kreis der Trägerinnen und Träger des (elementaren)

1324 Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2 ff.; s. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2 f.

1325 Vgl. dazu vorne N 110 f.

1326 Vgl. Gebert, S. 383.

1327 Dazu vorne N 166; s. auch Wintsch, S. 133, wonach man den Kantonen einen Impuls habe geben wollen, damit sie Regelungen für illegal anwesende Kinder treffen; ferner Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 6; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 28.

1328 Botschaft VE 1996, S. 278.

Rechts auf Grundschulunterricht (so auch Art. 13 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I; Art. 5 lit. e/v ICERD; Art. 22 Abs. 1 GFK).[1329] Gleiches gilt für das damit verfolgte Interesse an der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (Art. 41 Abs. 1 lit. g BV)[1330] sowie den Grundsatz des Kindeswohls (Art. 11 Abs. 1 BV; Art. 3 KRK).[1331] Die genannten Interessen sind dabei als gewichtiger einzustufen als die gegenläufigen öffentlichen Interessen etwa an der Ahndung des illegalen Aufenthalts von Kindern oder der Vermeidung (vermeintlich) vergeblicher Bildungsinvestitionen,[1332] zumal der mit einem illegalen Aufenthalt verbundene Verstoss bereits durch das Ausländerrecht geahndet wird (vgl. Art. 64 und Art. 115 AIG) und das davon betroffene Kind nicht für das Verhalten seiner Eltern bestraft werden darf (so ausdrücklich Art. 2 Abs. 2 KRK).[1333] Auch gilt es zu bedenken, dass sich die betroffenen Kinder oft jahrelang illegal in der Schweiz aufhalten und/oder ihr Aufenthalt dereinst legalisiert wird (vgl. Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG oder Art. 14 Abs. 2 AsylG), weshalb sie besser frühzeitig in die Gesellschaft integriert werden.[1334] Versäumnisse im Bereich der Bildung und Integration ausländischer Kinder lassen sich später nur schwer nachholen.

[1329] Vgl. Botschaft VE 1996, S. 278; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.60 f.; Schmahl, Art. 28/29 KRK N 33; Wintsch, S. 186; s. auch Gebert, S. 189, wonach der fundamentale Charakter der Grundschulausbildung die Illegalität des Aufenthalts überwiege; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.15.

[1330] Dazu vorne N 409 ff.; s. aber auch die Hinweise bei Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.60 und N 35.63, und Wintsch, S. 185, wonach sich gegen die Zulassung Illegaler zum Grundschulunterricht gerade argumentieren liesse, dass damit ein Schritt in Richtung sozialer Integration dieser Kinder gemacht werde, obwohl eine solche unerwünscht sei, bzw. dass damit ein Anreiz für eine illegale Einreise geschaffen werde.

[1331] Dazu vorne N 419 ff.; ferner Botschaft KRK, S. 56, Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 9; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.63 und N 35.65; Schmahl, Art. 28/29 KRK N 33; sowie bereits Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 45; Gebert, S. 233 f.

[1332] Dazu Gebert, S. 233; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.63.

[1333] Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.60 f.; Schmahl, Art. 28/29 KRK N 33; Wintsch, S. 185 f.; s. dazu auch das die Wegweisung illegal anwesender Jugendlicher betreffende Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00712 vom 20. Januar 2021 E 2.4.5 m.w.H.

[1334] Gebert, S. 234, wonach das betroffene Kind nolens volens in die schweizerische Lebenswelt hineinwachse und sich nicht von anderen Kindern unterscheide; so auch Wintsch, S. 185; massgebliche Kriterien, die bei der Erteilung einer sog. Härtefallbewilligung nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG oder Art. 14 Abs. 2 AsylG zu berücksichtigen sind, bilden dabei gerade der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs allfälliger betroffener Kinder (Art. 31 Abs. 1 lit. c VZAE), aber auch die Achtung des Unterrichtsobligatoriums (dazu vorne N 342).

474 Insofern ist in der Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass (auch) der Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV allen Kindern zusteht, die sich in der Schweiz aufhalten, ungeachtet ihrer Herkunft bzw. ihrer Staatsangehörigkeit und ihres ausländerrechtlichen Status, d.h. namentlich auch sog. Sans-Papiers oder abgewiesenen Asylbewerberinnen und -bewerbern (vgl. auch Art. 24d Abs. 2 lit. c und Art. 80 Abs. 4 AsylG).[1335] Immerhin darf – wie schon unter Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] – mit Blick insbesondere auf die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit des Staats und das öffentliche Interesse an der Vereinfachung der schulorganisatorischen Abläufe eine minimale Verweildauer des betroffenen Kindes in der Schweiz vorausgesetzt werden, unterhalb derer die Integration in das jeweilige Schulsystem praktisch nicht möglich bzw. nicht sinnvoll erscheint.[1336] Ist indes von vornherein ein nicht bloss vorübergehender Aufenthalt in der Schweiz geplant, hat die Einschulung des betroffenen Kindes möglichst umgehend zu erfolgen und ist diesem der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht entsprechend uneingeschränkt zuzugestehen.[1337] Hier gilt es denn auch zu beachten, dass gerade asylsuchenden Kindern aufgrund der Umstände ihrer Flucht bereits – teils erhebliche – Lernzeiten verloren gingen.

[1335] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2.1; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 28; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 6; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 18; Früh, S. 89 und S. 92 f.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 922; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 18; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 33; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 7 und N 9, die allerdings einen Wohnsitz in der Schweiz verlangen; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.23und N 35.60; Malinverni et al., Volume II, N 1710; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 9; Müller/Schefer, S. 786; Plotke, Schulrecht II, S. 175; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3466; Rohr, S. 115; Wintsch, S. 133 ff.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 6.

[1336] Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 19; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 33; Schwarzenberger, S. 14; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 6; ferner Früh, S. 89, die dafürhält, dass das betroffene Kind in der zweiten Woche seines Aufenthalts einzuschulen sei, wenn nicht ein Wechsel des Aufenthaltsorts innert eines Monats geplant sei; Plotke, Schulrecht II, S. 171, der von einer voraussichtlichen Mindestverweildauer von drei Monaten ausgeht; Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, legt die Karenzzeit ebenfalls auf maximal drei Monate ab Einreichung eines entsprechenden Gesuchs fest.

[1337] Vgl. Früh, S. 89; s. auch Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.54, wonach der Zeitpunkt der Einschulung auch bei Unsicherheiten über den weiteren Verbleib «möglichst früh» anzusetzen sei.

Nach dem Leitfaden «Einschulung neu zugezogener, fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher» des Volksschulamts des Kantons Zürich sollen daher alle neu zugezogenen schulpflichtigen Kinder, die sich in einer Zürcher Gemeinde aufhalten, «ab Aufenthaltsbeginn» in die Schule aufgenommen werden.[1338] 475

Das SEM gab den Kantonen hingegen als Zielvorgabe für die Einschulung von besonders schutzbedürftigen Kindern, die im Rahmen eines Resettlement-Programms in die Schweiz gelangt waren, jedenfalls noch bis 2015 vor, dass jene «[s]pätestens nach 6 Monaten […] kompetenz- und bedarfsgerecht eingeschult» sein müssten.[1339] Gleichermassen problematisch erscheint, dass aktuell im Anwendungsbereich von Art. 80 Abs. 4 AsylG[1340] offenbar bloss im Bundesasylzentrum Altstätten sowie in den Asylregionen Zürich und Nordwestschweiz minderjährige Asylsuchende über den 16. Geburtstag hinaus bis zum 18. Geburtstag beschult werden, während in allen anderen Zentren, in denen minderjährige Asylsuchende untergebracht sind, Jugendliche nur bis 16 Jahre den Grundschulunterricht besuchen.[1341] 476

Damit das Recht auf Zugang zum Grundschulunterricht illegal anwesender Kinder schliesslich nicht nur auf dem Papier besteht, muss die zuständige Schulbehörde diesen Umstand gegenüber den Migrationsbehörden und der Polizei geheim halten bzw. darf sie grundsätzlich nicht verpflichtet werden, eine entsprechende Meldung zu erstatten (vgl. auch Art. 97 Abs. 3 lit. d^{quater} AIG i.V.m. Art. 82e Abs. 2 VZAE e contrario).[1342] Müssten die betroffenen Familien mit der Weitergabe ihrer Personendaten rechnen, könnten sie sich nämlich veranlasst sehen, ihre Kinder 477

1338 Abrufbar unter ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildung ⇒ Informationen für Schulen ⇒ Informationen Volksschule ⇒ Schule und Migration ⇒ Neuzugezogene› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); s. auch § 2 Abs. 2 VSV ZH, wonach Schulpflicht und -recht für alle Kinder gelten, die sich länger als zwei Monate im Kanton Zürich aufhalten.

1339 SEM, Zwischenbericht Resettlement, S. 12 und S. 26; vgl. allerdings auch die (aktuellere) Antwort des SEM auf die Frage, ab wann Flüchtlinge aus der Ukraine die Schule in der Schweiz besuchen könnten, unter ‹https://www.sem.admin.ch ⇒ Aktuelle Themen ⇒ Fragen und Antworten zur Ukraine-Krise› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023): «Die Einschulung von schutzbedürftigen Kindern erfolgt grundsätzlich so rasch wie möglich.»

1340 Dazu vorne N 340.

1341 Bundesrat, Stellungnahme vom 28. April 2021 zur von Sandra Locher Benguerel am 10. März 2021 eingereichten Interpellation 21.3105 «Beschulung von Kindern und Jugendlichen in Bundesasylzentren».

1342 Vgl. Copur/Naguib, N 268; Gebert, S. 235 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 9; Wintsch, S. 186 ff. und S. 213; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; ferner Caroni/Ott, S. 195 f.; Schmahl, Art. 28/29 N 33.

gar nicht erst am obligatorischen Grundschulunterricht teilnehmen zu lassen.[1343] Das Interesse des illegal anwesenden Kindes am ungehinderten Schulbesuch aber ist – wie aufgezeigt – höher zu gewichten als das ausländerrechtliche Interesse am behördlichen Informationsaustausch und dem Wegweisungsvollzug.[1344]

III. Kinder mit Behinderungen

478 Während es noch in den ersten Jahrzehnten nach Inkrafttreten von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] mit dieser Norm als vereinbar angesehen worden war, dass in den Kantonen nur «normale» Kinder[1345] von der Schulpflicht erfasst waren, gestanden Rechtsprechung und Lehre ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch behinderten Kindern – im Rahmen ihrer Bildungsfähigkeit – einen Anspruch auf geeignete (Sonder-)Schulung zu.[1346] Der Begriff der «Bildungs[un]fähigkeit» entstammte dabei der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung (vgl. aArt. 19 Abs. 1 IVG), die ab den 1960er-Jahren Leistungen unter anderem an die Sonderschulung behinderter Kinder und die diesen gewährten Massnahmen pädagogisch therapeutischer Art erbrachte.[1347]

479 Anlässlich der Verfassungsrevision von 1999 wurde der Anspruch behinderter Kinder auf Grundschulunterricht nicht näher thematisiert. Sowohl in den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf von 1995 als auch der Botschaft zum Verfassungsentwurf von 1996 wird aber betont, dass «[f]ür Behinderte […] eine den Fähigkeiten angepasste Schulung vorzusehen» sei.[1348] Mit Art. 8 Abs. 2 BV wurde ausserdem ein Diskriminierungsverbot zugunsten behinderter Personen in die revidierte Verfassung aufgenommen und mit Art. 8 Abs. 4 BV eine Grundlage für das im Dezember 2002 erlassene Behindertengleichstellungsgesetz, das die Kantone in Art. 20 Abs. 1 BehiG explizit dazu anhält, für eine bedürfnisgerechte Grund-

---

[1343] Vgl. zum Ganzen auch vorne N 341; ferner Gebert, S. 235; Wintsch, S. 186.

[1344] Gebert, S. 235 f.; Wintsch, S. 186 ff.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; ferner Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.63, wonach dem Recht auf Zugang zur Schulbildung stets der Vorrang vor dem Interesse an der Durchsetzung der ausländerrechtlichen Normen zukomme (s. auch N 35.65); Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3478, wonach das öffentliche Interesse «in der Regel» hintanzustellen sei.

[1345] Vgl. dazu Maerki, S. 54.

[1346] Dazu vorne N 86 f., N 98 und N 111.

[1347] Dazu vorne N 86; ferner BGE 122 V 206 E 1 ff. S. 207 ff.

[1348] Erläuterungen VE 1995, S. 101; Botschaft VE 1996, S. 277.

schulung behinderter Kinder zu sorgen.[1349] Schon vor dem erst knapp neun Jahre nach der Revision der Bundesverfassung erfolgten Inkrafttreten von Art. 62 Abs. 3 BV war deshalb allgemein anerkannt, dass sich behinderte Kinder «ebenfalls» auf Art. 19 BV berufen können und «Anspruch auf eine kostenlose, ihren Fähigkeiten angepasste Schulung» bzw. eine «geeignete Sonderschulung» haben.[1350]

Art. 62 Abs. 3 BV verpflichtet die Kantone nunmehr explizit, «für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr» zu sorgen.[1351] Nach der hier vertretenen Auffassung wird mit dieser Bestimmung der Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV in zeitlicher Hinsicht ausgedehnt und können sich Kinder mit einer Behinderung selbst dann auf diese Grundrechtsnorm berufen, wenn sie das 18. Altersjahr vollendet haben, dies bis längstens zum 20. Altersjahr.[1352] Auch hier setzt die Berufung auf den Anspruch auf Grundschulunterricht jedoch voraus, dass das betroffene Kind im Zeitpunkt der Geltendmachung noch keinen solchen Unterricht genossen hat (so bis Ende Dezember 2007 auch aArt. 8 Abs. 2 ff. IVV).[1353] 480

Da die «Sonderschulung» im Sinn von Art. 62 Abs. 3 BV auch Leistungen im Bereich der heilpädagogischen Früherziehung umfasst (so bis Ende Dezember 2007 aArt. 10 Abs. 2 lit. c IVV),[1354] im Rahmen derer Kinder mit Behinderungen ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt behandelt werden, besteht 481

1349 Dazu vorne N 237 ff. und N 244 ff.

1350 BGE 130 I 352 E 3.3 S. 354 f., 129 I 35 E 7.3 S. 38, 129 I 12 E 4.2 S. 16; Urteile des Bundesgericht 2C_187/2007 vom 16. August 2007 E 2.4.1 und 2P.246/2000 vom 14. Mai 2001 E 2; Landolt, Kind, S. 185; Plotke, Schulrecht II, S. 109 und S. 168; Rüssli, S. 354 f.; ferner Früh, S. 92 f.; für die aktuellere Rechtsprechung und Lehre sodann BGE 145 I 142 E 5.3 S. 146, 141 I 9 E 3.2 S. 12 f., 138 I 162 E 3.1 S. 164; Urteile des Bundesgerichts 2C_757/2020 vom 9. April 2021 E 5.3 und 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 1; Aeschlimann-Ziegler, S. 188; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 922; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 7; Müller/Schefer, S. 786; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 6.

1351 Dazu vorne N 295 ff.

1352 Dazu vorne N 296 f. und N 480.

1353 Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2016.229 vom 27. August 2017 E 3.2; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 5.4 und E 6; Aeschlimann-Ziegler, S. 188 und S. 209 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 338 f.; s. sodann auch Giezendanner, N 51, wonach die ausreichende Sonderschulung nicht rein normativ nach Anzahl Schuljahren oder -stufen definiert werden könne.

1354 Botschaft NFA, S. 2415 ff. und S. 2467; ferner Art. 4 Abs. 1 lit. a SPK; EDK, Komm. SPK, S. 8 ff.; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 43.

der Anspruch sodann bei entsprechendem (erkanntem) Bedarf schon ab Geburt.[1355] Wird im konkreten Fall schon vor der Einschulung eines Kindes bei diesem eine Behinderung diagnostiziert, garantiert ihm Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 3 BV mithin unter gewissen Voraussetzungen bereits zu diesem frühen Zeitpunkt einen Anspruch auf heilpädagogische Förderung bzw. Unterstützung im gewohnten (familiären) Umfeld (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a SPK).[1356]

482 Das Bundesgericht hat bislang offengelassen, ob sich aus Art. 62 Abs. 3 BV ein über Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV hinausgehender grundrechtlicher Anspruch ergibt, weil das im konkreten Fall anwendbare interkantonale (Art. 3 SPK) und kantonale Recht (Art. 30 LIP GE) einen derartigen Anspruch gewährte.[1357] Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich liess die Frage in einem Entscheid aus dem Folgejahr aus dem gleichen Grund ebenfalls offen.[1358]

483 Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt hatte sodann im Jahr 2017 in einem Entscheid betreffend die Kostenübernahme für das zehnte Schuljahr eines unter anderem an Schwerhörigkeit und einer Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung leidenden jungen Mannes (geboren 1996) erwogen, dass jener mit Zurücklegung des neunten Schuljahres im Schuljahr 2012/2013 den obligatorischen Grundschulunterricht abgeschlossen und zu diesem Zeitpunkt auch über das Grundschulniveau für den Antritt einer Lehrstelle verfügt habe, weshalb sein verfassungsmässiger Anspruch auf ausreichende und unentgeltliche Grundschulung bereits erfüllt sei. Der Umstand, dass der Anspruch im Bereich der Sonderschulung längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr bestehe, bedeute nicht, dass einem behinderten Kind in jedem Fall bis zum vollendeten 20. Lebensjahr ein Anspruch auf Sonderschulung zukomme.[1359]

1355 So auch Botschaft NFA, S. 2467; Aeschlimann-Ziegler, S. 188; Müller/Schefer, S. 784.

1356 Vgl. zum Ganzen auch EDK, Terminologie Sonderpädagogik, S. 3 und S. 5; ‹https://www.szh.ch ⇒ Themen ⇒ Sonderpädagogisches Angebot› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1357 BGE 145 I 142 E 5.5 S. 147 f.; s. ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.2.

1358 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 5.2 ff.; s. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00668 vom 1. März 2023 E 5.5; ferner EDK, Komm. SPK, S. 6, wo sich der Hinweis findet, «dass Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf nicht immer das mit der besuchten Schulstufe oder mit den entsprechenden Lernzielen korrespondierende Durchschnittsalter aufweisen (z.B. die Sekundarstufe I für einen 20-jährigen Jugendlichen)».

1359 Zum Ganzen Urteil des Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt VD.2016.229 vom 27. August 2017 E 3.2.

Auch jene Kantone, die dem Sonderpädagogikkonkordat bislang nicht beigetreten sind, das in Art. 3 SPK Kindern und Jugendlichen von Geburt bis zum vollendeten 20. Altersjahr einen Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen einräumt, gewähren behinderten Kindern daher heute unter gewissen, mit dem Kindeswohl kompatiblen Voraussetzungen einen solchen Anspruch.[1360] Einzig im Kanton Zug fehlt eine entsprechende (explizite) gesetzliche Regelung.[1361] 484

IV. Erziehungsberechtigte

Die Erziehungsberechtigten sind nach der hier vertretenen Meinung nicht Trägerinnen bzw. Träger des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV.[1362] Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 f. BV. Dafür spricht sodann, dass der Grundschulunterricht Teil des Rechts auf Persönlichkeit des Kindes bildet und der Anspruch aus Art. 19 BV erforderlichenfalls auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten geltend gemacht werden kann bzw. geltend gemacht werden können muss.[1363] Er dient (gerade) dem Interesse des Kindes, unabhängig vom Willen und Einkommen der Erziehungsberechtigten bzw. Eltern eine ausreichende Grundbildung zu erhalten. Allenfalls sind Letztere in Schulbelangen im Einzelfall in eigenen, grundrechtlich geschützten Interessen verletzt wie namentlich ihrem unter den Schutz des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 Abs. 1 EMRK zu subsumierenden elterlichen[1364] oder dem Bestandteil der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV bildenden 485

1360 Vgl. Art. 51b und Art. 73a i.V.m. Art. 75b SchG AI; §§ 28 f. SchulG AG; Art. 43 Abs. 3 SchulG GR i.V.m. Art. 44 SchulV GR; Art. 65 und Art. 69 VSG NW; Art. 34bis VSG SG; § 30 VSG SZ; § 37bis und § 37^{septies} VSG SZ; § 14 und § 25 SonderschulV TG.

1361 S. aber Regierungsrat des Kantons Zug, Informationen zum Schulrecht 2011. Übernahme der Kosten für die Sonderschulung von behinderten Jugendlichen bis zum 20. Altersjahr» vom 14. Juni 2011, abrufbar unter ‹https://www.zg.ch ⇒ Bildungsdirektion ⇒ Amt für gemeindliche Schulen ⇒ Themen AgS ⇒ Schulaufsicht ⇒ Informationen zum Schulrecht› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1362 So auch Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 6; ders., in: Komm. KV ZH, Art. 14 N 11; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 922; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 66; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 8; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 8.

1363 Dazu vorne N 196 und N 250.

1364 Vgl. BGE 146 I 20 E 5.1 S. 26; Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 4.2.

religiösen Erziehungsrecht.[1365] Daraus lässt sich jedoch hinsichtlich des Grundschulunterrichts ihrer Kinder kein staatlicher Leistungsanspruch ableiten.[1366]

486 Ein Teil der Lehre ist demgegenüber der Auffassung, dass sich die Erziehungsberechtigten jedenfalls dann auf Art. 19 BV zu berufen vermöchten, wenn der Teilgehalt der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts infrage steht.[1367] Auch das Bundesgericht scheint diese Meinung in (älteren) Entscheiden schon vertreten zu haben.[1368] Dabei wird jedoch die Frage der Grundrechtsträgerschaft mit derjenigen der Legitimation der Erziehungsberechtigten zur Rechtsmittelerhebung vermischt.[1369]

487 In einem neueren Entscheid aus dem Jahr 2023 hält das Bundesgericht dazu explizit fest, dass Grundrechtsträger des Rechts auf ausreichenden Grundschulunterricht das Kind sei, nicht der allenfalls zur Zahlung verpflichtete Elternteil. Der hier nicht als Vertreter des betroffenen Kindes im Verfahren auftretende Vater sei deshalb nicht legitimiert, eine Verletzung des genannten Rechts zu rügen.[1370]

1365 Vgl. BGE 119 Ia 178 E 2 S. 181 f.

1366 Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 6; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 31; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 8.

1367 Dubey, N 4669; Müller/Schefer, S. 786; ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 42, wonach den Eltern ein eigenständiger Anspruch auf Sonderschulung ihres Kindes zuzuerkennen sei; Rohr, S. 115, wonach aus Art. 19 BV ein Recht der Eltern auf Betreuung ihres Kindes während der Schulzeit fliesse.

1368 Vgl. die Urteile des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 1.2 und 2P.297/2001 vom 7. November 2002 E 1.5 (in BGE 129 I 12 nicht publizierte Erwägung).

1369 Dazu hinten N 1162 ff.

1370 Urteil des Bundesgerichts 2C_355/2023 vom 6. November 2023 E 5.4 mit Hinweis auf BGE 144 I 1 E 2.1.

§ 3 Adressaten

Nachdem Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] aus föderalistischen Gründen allein den Kantonen die Verpflichtung auferlegte, für einen genügenden, unter staatlicher Leitung stehenden, obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht zu sorgen (vgl. Art. 27 Abs. 4 aBV [1874]), war auch das hieraus abgeleitete soziale Grundrecht ihnen und nicht etwa dem Bund gegenüber geltend zu machen.[1371] Entsprechend ergibt sich aus der Zusammenschau des Art. 19 BV mit Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BV, wonach die Kantone für das Schulwesen zuständig sind und für einen ausreichenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen haben, dass in erster Linie die Kantone Adressaten des Grundrechts auf Grundschulunterricht sind.[1372] Konkret steht – wie bisher schon – jeweils derjenige Kanton in der Pflicht, in welchem sich das betroffene Kind nicht bloss vorübergehend aufhält.[1373] 488

Innerkantonal wird die Führung zumindest der unteren Schulstufen üblicherweise den politischen Gemeinden, speziellen Schulgemeinden (vgl. Art. 83 Abs. 2 KV ZH; § 57 Abs. 3 und § 71 KV TG) oder Gemeindeverbänden übertragen (vgl. Art. 4 Abs. 1 SchulG GR; Art. 3 Abs. 1 SchG UR).[1374] Ist dies der Fall, kann der Anspruch auf Grundschulunterricht unmittelbar gegenüber der betreffenden Gemeinde bzw. dem betreffenden Gemeindeverband geltend gemacht werden.[1375] 489

Private Anbieter von Grundschulunterricht an privaten Schulen werden sodann insoweit in die Pflicht genommen, als sie einen Unterricht anbieten müssen, der zwar nicht unentgeltlich, jedoch in jedem Fall «ausreichend» sein muss (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 und Art. 35 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 19 BV). Die Erfüllung dieser Voraussetzung hat das zuständige Gemeinwesen mittels Wahrnehmung der Aufsichtspflicht nach Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV sicherzustellen.[1376] 490

[1371] Dazu etwa vorne N 69 ff.

[1372] Dazu vorne N 193; zur Inpflichtnahme der Eltern s. dagegen vorne N 394 f. und N 485.

[1373] Dazu vorne N 110; VPB 1994 (59), Nr. 58, E 2.1; Maerki, S. 82 f.; s. ferner N 472 ff.

[1374] Vgl. dazu vorne N 349; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 7; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 9; Plotke, Schulrecht II, S. 279 ff. und S. 290; Rüssli, in: Komm. KV ZH, Art. 116 N 1 und N 3; Wintsch, S. 141 f.; s. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_136/2020 und 2C_137/2020 vom 5. November 2021 E 3.

[1375] Belser/Waldmann, Kap. 9, N 29.

[1376] Dazu vorne N 395 sowie hinten N 561 ff.; ausführlich Aeschlimann-Ziegler, S. 274 ff.

§ 4 Schutzbereich und Umfang der staatlichen Leistungspflicht

I. Allgemein

Dem Wortlaut nach geht der in Art. 19 BV verbriefte Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Bewusst offen formuliert, wie schon Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], respektiert die Grundrechtsnorm Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 und Art. 3 BV) sowie Leistungsfähigkeit der Kantone und gewährt dem Einzelnen diesen gegenüber bloss einen verfassungsrechtlichen Mindestanspruch.[1377] 491

Die Konturen dieses Anspruchs werden dabei – wie dargelegt – erst durch das Heranziehen der Lehre und Rechtsprechung zu Art. 27 aBV [1874] sowie namentlich weiterer bildungsrelevanter Bestimmungen und Ziele in der (aktuellen) Bundesverfassung verständlicher.[1378] Vergleichbar mit den vier Strukturprinzipien, die dem Menschenrecht auf Bildung praxisgemäss zugeschrieben werden (availability, accessibility, acceptability und adaptability),[1379] ergeben sich daraus gewisse Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen hinsichtlich Dauer, Inhalt, Zugänglichkeit und Ausrichtung des Grundschulunterrichts gemäss Art. 19 BV. Diese Vorgaben haben die Kantone bei der Gesetzgebung wie auch der Rechtsanwendung im Einzelfall zu berücksichtigen.[1380] Berücksichtigen meint hier – da es um ein soziales Grundrecht geht – freilich nicht nur, dass die Kantone diesbezüglich Einschränkungen grundsätzlich zu unterlassen haben.[1381] Kernfunktion des Anspruchs auf Grundschulunterricht ist vielmehr, das Gemeinwesen zu verpflichten, jene finanziellen, organisatorischen, personellen, infrastrukturmässigen und weiteren Aufwendungen zu machen, die erforderlich sind, um den Anspruch im Einzelfall zu erfüllen.[1382] 492

1377 Dazu vorne N 75, N 188, N 193 sowie N 438 ff.

1378 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 13; ferner Früh, S. 103, sowie vorne N 22 ff.

1379 Dazu vorne N 263.

1380 Vgl. Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 9; ferner Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 14.

1381 Dazu hinten N 1015 ff.

1382 Vgl. Schefer/Hess-Klein, S. 349; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 159 f.; Früh, S. 94 und S. 102; Gebert, S. 381.

II. Ausreichender Grundschulunterricht

1. Allgemein

493 Wie der Blick in die Materialien zur Verfassungsrevision von 1999 zeigt, wollte der Verfassungsgeber die Formulierung «ausreichender Grundschulunterricht» in Art. 19 BV grundsätzlich gleich verstanden wissen wie jene des «genügenden Primarunterrichts» in dessen Vorgängerbestimmung Art. 27 Abs. 2 aBV [1874]. Der «Primarunterricht» wurde nur deshalb zum «Grundschulunterricht», weil auf diesem Weg verdeutlicht werden sollte, dass nicht nur der Unterricht auf der Primarstufe bzw. an den Primarschulen vom Anspruch erfasst wird. Mit dem Begriff ist mit anderen Worten weder allgemein der auf einer bestimmten Schulstufe vermittelte Unterricht noch spezifisch der Unterricht auf «Grundschul»-Stufe gemeint, wie etwa in Deutschland die untere Stufe der obligatorischen Schule genannt wird.[1383] Gleichzeitig legt die Wahl des Begriffs «Grundschulunterricht» in Art. 19 BV nahe, dass es bei dem diesbezüglichen Anspruch im Kern um die planmässige und regelmässige Vermittlung einer grundlegenden Bildung geht (vgl. auch die französische [«un enseignement de base»] und die italienische [«un'istruzione scolastica di base»] Sprachfassung).[1384]

494 In diese Richtung war denn auch bereits die Formulierung des «genügenden Primarunterrichts» in Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] ausgelegt worden. Lehre und Rechtsprechung verstanden darunter zuletzt die Vermittlung derjenigen «Grundkenntnisse» bzw. desjenigen elementaren Wissens und derjenigen Fähigkeiten, welche die Kinder «als Angehörige eines Kulturstaats und einer Demokratie unter den jeweiligen herrschenden zivilisatorischen Bedingungen bräuchten, um einen Beruf zu erlernen und auszuüben und die Anforderungen des modernen Lebens selbständig zu meistern».[1385] Statt konkrete Bildungsinhalte oder eine bestimmte Unterrichtsdauer vorzuschreiben, orientierte sich die Auslegung mithin grundsätzlich an den mit Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] verfolgten Zielen[1386] und trug sowohl der Schulhoheit der Kantone als auch dem (raschen) Wandel der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen sowie der Bildungsanforderungen Rechnung.

1383 Zum Ganzen vorne N 171 ff.

1384 Dazu vorne N 23.

1385 Vgl. ferner Bosshard, S. 75; Mascello, S. 42; Roth, S. 108 mit Hinweis auf Kämpfer, S. 698, Maerki, S. 47 ff. und S. 86 ff., Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 34, sowie Rechsteiner W., S. 652 f.

1386 Zum Ganzen vorne N 101 ff. und N 115 ff.

Ausgehend von dieser Interpretation des «genügenden Primarunterrichts» und unter Berücksichtigung der mit Art. 19 BV verfolgten Ziele bzw. der aktuellen Bildungsziele[1387] ist daher nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein «ausreichender Grundschulunterricht» gegeben, wenn die Schülerinnen und Schüler eine «grundlegende Ausbildung» erhalten, die sie «angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag» vorbereitet und ihnen (dereinst) eine chancengleiche Partizipation in der Gesellschaft und dem demokratischen Gemeinwesen ermöglicht.[1388] 495

> Die im Jahr 1990 in Jomtien (Thailand) verabschiedete Welterklärung[1389] über «Bildung für alle» definiert die Formulierung «grundlegende Bildungsbedürfnisse» («basic learning needs») in vergleichbarer Weise, wie folgt: «These needs comprise both essential learning tools (such as literacy, oral expression, numeracy, and problem solving) and the basic learning content (such as knowledge, skills, values, and attitudes) required by human beings to be able to survive, to develop their full capacities, to live and work in dignity, to participate fully in development, to improve the quality of their lives, to make informed decisions, and to continue learning.»[1390] 496

Dies bedingt – wie schon im Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 2 aBV [1874][1391] –, dass die Kantone bei der Regelung des Unterrichts gewisse Anforde- 497

1387 Dazu vorne N 396 ff.

1388 BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 141 I 9 E 3.2 S. 12, 133 I 156 E 3.1 S. 158 f., 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 35 E 7.2 f. S. 38 f. sowie bereits BGE 119 Ia 178 E 8a S. 194 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_1005/2018 vom 22. August 2019 E 4.2, 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1, 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1, 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.2 und 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.2; ferner statt vieler Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2.1; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 328 vom 21. August 2019 E 4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 2.2.

1389 Die Erklärung ist rechtlich nicht verbindlich (sog. Soft Law), nach dem UN-Sozialausschuss ist sie allerdings zur Auslegung der in Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I genannten Bildungsziele heranzuziehen (vgl. CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 5).

1390 World Declaration on Education for All (1990), Art. 1.

1391 Dazu vorne N 115; ferner Barth, S. 37; Bosshard, S. 76; Gebert, S. 380 f.; Mascello, S. 158; Wilson, S. 49; Ziegler K.R., S. 60 f.

rungen hinsichtlich dessen Dauer, der gelehrten Inhalte, der Unterrichtsorganisation und der Erreichbarkeit der Unterrichtslokale beachten.[1392]

498 Da nur ein «ausreichender» Grundschulunterricht geschuldet ist und nicht ein «optimaler» bzw. «idealer», handelt es sich bloss um Mindestanforderungen.[1393] Den Kantonen verbleibt insofern ein grosser Gestaltungsspielraum (vgl. auch Art. 46 Abs. 3 BV),[1394] als sie im Rahmen des bundesverfassungsrechtlichen Minimums die Organisation, Modalitäten, Inhalte und weitere strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen des ausreichenden Grundschulunterrichts grundsätzlich selbstständig festlegen können.[1395] Sie definieren in diesem Zusammenhang in ihren Schulgesetzen regelmässig einen allgemeinen Standard,[1396] der abhängig ist vom jeweiligen Entwicklungsstand der Gesellschaft sowie dem Bedürfnis nach staatlicher Vermittlung kultureller Inhalte und Techniken zur Lebensbewältigung.[1397] Der Standard orientiert sich an der pädagogischen Vorstellung eines «normalen», standardisierten Schulkindes, d.h. einer imaginären Durchschnittsschülerin bzw. einem imaginären Durchschnittsschüler, welche bzw. welcher den späteren Anforderungen der Gesellschaft entsprechen soll.[1398] So vermögen die Kantone schon aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen sowie im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse und der Durchlässigkeit des Bildungssystems nicht für jede Schülerin bzw. jeden Schüler von vornherein eine individuelle Schullaufbahn mit individuellen Bildungsinhalten festzulegen.[1399]

[1392] Vgl. BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157, 133 I 156 E 3.1 S. 158 f., 129 I 12 E 4.2 S. 16; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 34 f.; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 9; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 21; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 13; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 11; ferner Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 15 f.; Horváth. S. 638 f.

[1393] Vgl. dazu vorne N 440 ff.; ferner etwa Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3476.

[1394] Vgl. statt vieler BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13, 138 I 162 E 3.2 S. 165, 133 I 156 E 3.1 S. 158, 130 I 352 E 3.2 S. 354; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 34; Früh, S. 85; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 924; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 16.

[1395] Früh, S. 85 f.; Wintsch, S. 126 f.; Wyttenbach, Basler Komm. BV, Art. 19 N 9.

[1396] Vgl. BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13, 130 I 352 E 3.3 S. 354 f., 129 I 12 E 6.4 S. 20.

[1397] Dubey, N 4700 ff.; Kägi-Diener/Bernet, In: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 43; Rohr, S. 108; Wintsch, S. 127; Wyttenbach, Basler Komm. BV, Art. 19 N 9 ff.

[1398] Hördegen, Chancengleichheit, S. 410 mit Kritik an diesem «Normalitätskonstrukt».

[1399] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3; Dubey, N 4702; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 925d; Hördegen, Chancengleichheit, S. 412.

In der Regel ist dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht mit der Gewährleistung eines solchen allgemeinen, den sich ändernden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen jeweils angepassten bzw. anzupassenden Standards Genüge getan.[1400] Mit Blick auf die Verwirklichung der Bildungsziele der Chancengleichheit, der Integration und des Kindeswohls dürfen die Kantone allerdings die Bedürfnisse der berechtigten Schülerinnen und Schüler im Anwendungsbereich von Art. 19 BV nicht einfach dem Interesse an einem kollektiven bzw. standardisierten Schulsystem unterordnen (vgl. Art. 8, Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f sowie lit. g BV).[1401] Der verfassungsrechtliche Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht hat sich vielmehr immer an den individuellen Bedürfnissen des einzelnen (betroffenen) Kindes auszurichten, nicht an den Bedürfnissen der «Standardschülerin» bzw. des «Standardschülers».[1402] Entsprechend präzisiert das Bundesgericht seine vorstehend wiedergegebene Rechtsprechung regelmässig dahingehend, dass die «Grundschulung […] für den Einzelnen angemessen und geeignet zu sein bzw. zu genügen [habe], um ihn angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten».[1403] 499

Demnach können sich aus den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen des einzelnen Kindes – über den allgemeinen Standard hinaus – besondere Anforderungen an die Ausgestaltung des ausreichenden Grundschulunterrichts im Sinn von Art. 19 BV ergeben. Wird das reguläre Angebot den besonderen, von der Norm abweichenden Bedürfnissen einer Schülerin bzw. eines Schülers nicht gerecht und erscheint deshalb ihr bzw. sein Wohl als gefährdet, lässt sich mithin aus Art. 19 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BV) ein Anspruch auf schulische Sonderbehandlung ableiten.[1404] 500

1400 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 5.4.

1401 Dazu vorne N 224 ff., N 247 ff., N 251 ff. und N 400 ff.

1402 Kägi-Diener, In: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 15, N 38 f. und N 41 ff.; Rohr, S. 108; Rüssli, S. 355; s. ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 925d.

1403 BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4, 143 I 361 E 6.1 S. 372, 138 I 162 E 3.1 S. 164, 133 I 156 E 3.1 S. 158, 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 12 E 4.2 S. 16; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1, 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.1, 2C_528/2012 vom 2. November 2012 E 2.1, 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1, 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.2 und 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 4.2.

1404 Vgl. dazu auch hinten N 402 und N 414 ff. sowie im Einzelnen N 510 ff.

2. Dauer des ausreichenden Grundschulunterrichts

a) Allgemeiner Standard

501 Die allgemeine Mindestdauer des ausreichenden Grundschulunterrichts richtet sich nach dem durchschnittlichen Schulkind bzw. danach, wann dieses in die Schule eintreten und wie lange es den Unterricht besuchen (können) muss, um eine Ausbildung zu erhalten, die es angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorbereitet und ihm die für eine chancengleiche Partizipation in der jeweiligen Gesellschaft und dem demokratischen Gemeinwesen unverzichtbaren Lehrinhalte vermittelt.[1405] Sie muss entsprechend von den Kantonen immer wieder neu definiert und an die gewandelten Anschauungen bzw. Anforderungen angepasst werden, was auf Basis der (einfachen) Gesetzgebung geschieht.[1406]

502 Gleiches galt schon für den (zeitlichen Umfang des) obligatorischen Primarunterricht(s) nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], der in einzelnen Kantonen in einem Jahrhundert eine ganz beträchtliche Entwicklung durchmachte: Bereits vor Inkrafttreten dieser Bestimmung kannten die Kantone eine zeitlich klar umrissene Unterrichtspflicht.[1407] Im Jahr 1881 lag selbige überall zwischen sechs und neun Jahren. Die Dauer des Schuljahres schwankte zwischen 24 (GR) und 46 (GE) Wochen pro Jahr.[1408] Obgleich allgemein anerkannt war, dass der Erwerb einer elementaren Bildung die Vermittlung von Unterricht während einer bestimmten Mindestdauer erfordere, hielten sich die kantonalen bzw. regionalen Unterschiede bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts.[1409] So wurde den Kantonen bei der Ausgestaltung des Obligatoriums ein weites Ermessen zugestanden aus Rücksicht auf ihre unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse und die jeweiligen

---

1405 Dazu vorne N 137, N 220 ff., N 444 ff. und N 498 f.

1406 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 40; vgl. auch Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1013 und S. 1023, wonach in der Vernehmlassung zum sog. Bildungsartikel gegen das Vorhaben, eine neunjährige Unterrichtspflicht in der Verfassung festzuschreiben, geltend gemacht worden sei, dass die Dauer der Schulpflicht von pädagogischen und soziologischen Erkenntnissen abhänge und nicht ein für allemal festgelegt werden könne.

1407 Dazu vorne N 55; ferner Prot. 1873/74 NR, S. 40 ff.; Ruchat, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 267 ff.

1408 S. zum Ganzen etwa Eckstein, S. 57.

1409 Dazu vorne N 85 ff.; ferner etwa Barth, S. 36 f.; Bosshard, S. 130 f.

Bedürfnisse ihrer Bevölkerung.[1410] Der Bund nahm bloss indirekt Einfluss,[1411] und (auch) Rechtsprechung und Lehre zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] verzichteten darauf, den Kantonen eine bestimmte einheitliche Mindestdauer des «genügenden Primarunterrichts» vorzuschreiben, sondern machten lediglich Vorgaben zu den von ihnen als obligatorisch zu erklärenden Schulstufen. War danach anfänglich bloss der «Unterricht auf der untersten Schulstufe» von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] erfasst,[1412] weil – so die damalige Lehre – (noch) nicht in allen Kantonen Schulen mit höheren Anforderungen (Sekundarschulen, Bezirksschulen etc.) eingerichtet waren und es als unmöglich angesehen wurde, «die Kinder allzu lange von Arbeiten im Feld oder in der Werkstätte abzuhalten»,[1413] verfestigte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Auffassung, dass der genügende Primarunterricht auch den Unterricht auf höherer Stufe umfasse, soweit er die Kinder auf die Mittel- und Berufsschule vorbereite (heute: Unterricht auf der Sekundarstufe I).[1414] Weiterhin gänzlich den Kantonen überlassen blieb es aber, das Schuleintrittsalter und die Anzahl der je Stufe zu absolvierenden Schuljahre zu bestimmen.[1415] Noch im Jahr 1971 konstatierte der Bundesrat deshalb, dass «sowohl hinsichtlich der Zahl der Schulwochen pro Jahr (sie variiert zwischen 34 und 42 Wochen) wie auch in bezug auf die obligatorische Schulpflicht (sie schwankt zwischen 7 und 9 Jahren) eine historisch gewachsene Vielfalt» bestehe bzw. «das Schuleintrittsalter von stark industrialisierten zu vorwiegend landwirtschaftlichen Kantonen um

---

1410 Bloch, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 133; Bosshard, S. 131; Fleiner F., S. 518; Loretan, S. 38; Maerki, S. 68; Müller M., S. 219; von Moos, S. 16 f.; Ziegler K.R., S. 61; so auch noch Arnet, S. 9, wonach nicht vergessen werden solle, dass Grösse, Ausstattung und Lage der einzelnen Kantone sehr unterschiedlich seien; Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1013, wonach den Kantonen trotz Konsens hinsichtlich einer neunjährigen Unterrichtspflicht diesbezüglich keine verbindlichen Vorgaben gemacht werden könnten, weil eine Ausdehnung der Unterrichtspflicht «nicht ohne einen beträchtlichen zusätzlichen […] finanziellen Aufwand realisiert werden» könne; einschränkend dann Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380.

1411 Namentlich mittels der Fabrikgesetzgebung und einer Subvention (vorne N 79 ff.).

1412 Fleiner F., S. 518; Maerki, S. 30; Plotke, Grundschulunterricht, S. 556, wonach damit die Primarstufe und auf der Sekundarstufe I nur die oftmals ebenfalls Primarschule genannte Schulart mit den geringsten Ansprüchen gemeint gewesen seien; in diesem Sinn wohl noch Urteil des Bundesgerichts 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E 3b.

1413 Müller M., S. 210; Schollenberger, S. 257; ferner Bosshard, S. 17 f.

1414 Dazu vorne N 101 ff.; Plotke, Grundschulunterricht, S. 556; ders., Bildung, S. 67.

1415 Maerki, S. 48; ferner etwa Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380, woraus sich ergibt, dass die Primarstufe noch in den 1970er-Jahren im Kanton VD drei, in BE und BS vier, in ZH und in der Ostschweiz dagegen sechs Jahre dauerte.

fast 2 Jahre auseinanderklafft».[1416] Dies änderte sich erst mit dem Inkrafttreten des Schulkonkordats von 1970, das in Art. 2 lit. b bei mindestens 38 Schulwochen pro Jahr eine Mindestschuldauer von neun Jahren vorsieht.[1417] Im Zeitpunkt der Abstimmung über die revidierte Bundesverfassung betrug die Dauer des obligatorischen (genügenden) Primarunterrichts im Sinn von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] schliesslich überall neun Jahre à 38 bzw. 35 (Kanton Tessin) Schulwochen.[1418]

503 Die geschilderte, von einer grossen Zurückhaltung gegenüber den Kantonen geprägte Entwicklung erklärt die von der gegen Ende der 1990er-Jahre herrschenden Lehre verwendete, auf den ersten Blick etwas zirkulär erscheinende Definition des «genügenden Primarunterrichts» nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], wonach darunter «jede Form der Ausbildung im Rahmen der Elementarschulpflicht» zu verstehen sei, «soweit sie nicht an Mittelschulen erfolgt»,[1419] bzw. die Gleichsetzung des Begriffs des «Primarunterrichts» mit der «Grundschulpflicht» durch das Bundesgericht.[1420]

504 Diese Definitionen aber wurden nun im Rahmen der Revision der Bundesverfassung von 1999 auch zur Erläuterung der Nachfolgebestimmungen des Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] aufgegriffen. Namentlich führten verschiedene Mitglieder der Verfassungskommissionen des National- und Ständerats bezüglich des (Mindest-)Umfangs des ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV aus, dass darunter der Unterricht während der gesamten obligatorischen Schulzeit zu verstehen sei bzw. der Unterricht auf der Primarstufe und der Sekundarstufe I.[1421] Ein Mitglied wies zudem darauf hin, dass der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht erweitert werde, wenn die Kantone das Obligatorium ausweiteten.[1422]

505 In diesem Sinn bestimmt das Bundesgericht heute in konstanter Praxis, dass sich der Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV auf die «(öffentliche) Grundschule (d.h. Mittelschulen ausgenommen) während der obligatorischen Schulzeit»

1416 Bundesrat, Bericht Schulkoordination, S. 1005; ferner Arnet, S. 73.

1417 Dazu vorne N 90 f.

1418 Dazu vorne N 93.

1419 Mascello, S. 42 m.w.H.; Plotke, Grundschulunterricht, S. 556; ferner Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 29.

1420 Dazu vorne N 107 f.

1421 Dazu vorne N 174 ff.

1422 Verfassungskommission StR, Sitzung vom 4. und 5. Juni 1998, S. 10.

beziehe.[1423] Bis zum Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats bzw. der Einbindung der Vorschulstufe ins Unterrichtsobligatorium in den ersten Kantonen ging es entsprechend von einer Mindestdauer des ausreichenden Grundschulunterrichts von neun Schuljahren aus.[1424] In neueren Erkenntnissen erwägt das Bundesgericht sodann ergänzend, dass sich Art. 19 BV auch auf den der Schule vorgelagerten Kindergarten erstrecke, soweit das kantonale Recht diesen als obligatorisch bezeichne.[1425]

506 In der Lehre hatte etwa Hördegen bereits im Jahr 2005 darauf hingewiesen, dass sich bei einer Einführung des Obligatoriums für den Kindergarten in immer mehr Kantonen «eine erweiterte Interpretation von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV in dem Sinn» aufdrängen könne, «dass auch der obligatorisch zu besuchende Vorschulunterricht vom Grundschulanspruch bzw. der Grundschulpflicht erfasst werde».[1426]

1423 BGE 129 I 35 E 7.4 S. 39; Urteile des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 3.5.1 (zur Publikation vorgesehen), 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.1, 2C_1137/2018 vom 14. Mai 2019 E 2.2 und 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.3; im Ergebnis gleich Urteile des Bundesgerichts 2C_562/2022 vom 29. September 2023 E 4.1.2, 2C_824/2019 vom 31. Januar 2020 E 7.1 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.3; so auch Urteil des Kantonsgerichts Basel-Stadt 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.1 m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/36 vom 24. September 2018 E 3.1; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 83 vom 25. Februar 2015 E 5.1; ferner Biaggini, in: Komm. KV ZH, Art. 14 N 11 f.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 925 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 11; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 12.

1424 So ausdrücklich BGE 129 I 35 E 7.4 S. 39; Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.2; vgl. auch BGE 133 I 156 E 3.1 S. 158 f., 129 I 12 E 4.2 S. 17 und Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.1.

1425 BGE 144 I 1 E 2.1 S. 3, 140 I 153 E 2.3.1 S. 156; Urteile des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 3.5.1 (zur Publikation vorgesehen), 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 5.1 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.3; anders noch Urteil des Bundesgerichts 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E 5d; VPB 2000 (64), Nr. 1, E 2.3.

1426 Hördegen, Chancengleichheit, S. 113; ebenso Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 41; s. ferner Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 40, wonach die Konkordate bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen behilflich sein könnten – so etwa bei der Frage, wie viele Jahre der «ausreichende Grundschulunterricht» umfassen müsse; Plotke, Schulrecht II, S. 122 und S. 166, wonach «eine erweiterte Interpretation» von Art. 19 BV in dem Sinn, dass sie auch die obligatorisch zu besuchenden Jahre eines neu definierten Kindergartens erfasse, möglich erscheine, «sobald eine grössere Anzahl von Kantonen das Obligatorium eingeführt hat und das Konkordat über die Schulkoordination [… entsprechend] abgeändert wurde»; ders., Aktuelle Aspekte, S. 612 f., wonach die Verfassung dahingehend zu ändern sei, dass auch der freiwillige Kindergartenbesuch unter die Garantien von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV falle.

507 Der (vom Bundesgericht nachvollzogene) Schluss, wonach derjenige Unterricht, den die Kinder in ihrem Aufenthaltskanton jeweils obligatorisch zu besuchen hätten, (in zeitlicher Hinsicht) als ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV einzustufen sei, erscheint insofern sachgerecht, als das Kriterium der Unentgeltlichkeit bzw. das soziale Grundrecht auf eine unentgeltliche grundlegende Ausbildung gemeinhin als «notwendiges Gegenstück» zur Unterrichtspflicht angesehen wird.[1427] Auch ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Kantone ein – namentlich ökonomisches – Interesse daran haben, das Unterrichtsobligatorium den gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Es fragt sich allerdings, ob es heute noch gerechtfertigt ist, je nach kantonaler Regelung von einem unterschiedlichen zeitlichen Umfang des in der Bundesverfassung garantierten Anspruchs auf Grundschulunterricht auszugehen und die Ausgestaltung der zeitlichen Mindestanforderung so quasi ins Belieben der Kantone zu stellen. So haben sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur die wirtschaftlichen (vgl. auch Art. 135 BV), sozialen und kulturellen Verhältnisse der Kantone schrittweise angenähert, in Umsetzung der Bildungsziele der Qualität und der Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (vgl. Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV) wurden auch die Ziele und Inhalte des Grundschulunterrichts angeglichen bzw. harmonisiert.[1428] Es ist daher nur schwer nachvollziehbar, weshalb die durchschnittliche Schülerin bzw. der durchschnittliche Schüler in einigen Kantonen zur Erreichung der (praktisch) gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten (bis max. zwei Jahre) weniger Zeit benötigen sollte als in anderen.[1429] So wurden das Schuleintrittsalter und die Schulstufen in Art. 5 f. HarmoS-Konkordat denn auch nicht einfach willkürlich festgelegt. Die Konkordatslösung beruht vielmehr auf einem breiten interkantonalen Konsens und der sich spätestens seit der Jahrtausendwende in Wissenschaft und Lehre durchgesetzten Erkenntnis, dass im Kindergarten ein wichtiger, später

---

[1427] Dazu vorne N 66, N 123 und N 193; s. auch BGE 133 I 156 E 3.1 und E 3.6.1 S. 164.

[1428] Vgl. zu den nationalen Bildungszielen und den diese aufgreifenden sprachregionalen Lehrplänen vorne N 317; über die Regelung der Berufsbildung kann der Bund zudem indirekt ebenfalls auf die obligatorische Schulzeit Einfluss nehmen, indem bestimmte Fähigkeiten und Kenntnisse als vorhanden vorausgesetzt werden (Plotke, Schulrecht II, S. 167); s. auch bereits Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 380.

[1429] Zur Regelung der Vorschulstufe in den Kantonen vorne N 358 ff.; kritisch auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 114; s. ferner Müller/Schefer, S. 788, wonach eine Regelschulzeit, die ohne Vorschule weniger als acht Jahre betrüge, mit Art. 19 BV nicht mehr vereinbar wäre; a.M. Plotke, Grundschulunterricht, S. 560, wonach die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Dauer der Elementarausbildung als Folge der föderalistischen Struktur der Schweiz und angesichts der kantonalen Schulhoheit hinzunehmen seien.

kaum mehr nachholbarer Bildungsprozess stattfindet.[1430] Insofern erstaunt es auch nicht, dass im Schuljahr 2020/2021 in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Obwalden (ca. 60 %) zum Teil deutlich über 80 % der Kinder im dritten Schuljahr der Primarstufe während zwei oder mehr Jahren (unentgeltlich) die Vorschulstufe besucht hatten bzw. in praktisch allen Kantonen mindestens ein Jahr.[1431] Insoweit, als das Absolvieren der Vorschulstufe heute in der Gesellschaft allgemein als Voraussetzung für einen erfolgreichen Schulabschluss und die spätere Integration in Gesellschaft und Berufsleben angesehen wird, sollte sich der Anspruch nach Art. 19 BV daher auch auf diese Stufe beziehen und sich seine Gesamtdauer entsprechend verlängern, unabhängig von der Festlegung der Dauer des Unterrichtsobligatoriums im jeweiligen Kanton.[1432]

Mit Blick auf die Entwicklung des Bildungswesens in den letzten Jahrzehnten liesse sich weiter fragen, ob der Unterricht auf der Sekundarstufe II heute nicht ebenfalls vom Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht erfasst ist bzw. sein sollte. Das Bundesgericht nimmt ihn – wie aufgezeigt – pauschal vom Anspruch aus. Es beruft sich dabei im Wesentlichen auf die Lehre und Rechtsprechung zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874], die den Ausschluss ihrerseits mit dem Wortlaut dieser Bestimmung und den «Gesetzesmaterialien» begründete.[1433] Im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] waren die wenigen 508

1430 Dazu auch vorne N 285 und N 316; s. ferner Botschaft Bildungs- und Forschungsartikel, S. 379; OECD, Pre-Primary Education, S. 1, wonach die Ergebnisse der PISA-Studie von 2009 zeigten, dass im Durchschnitt der OECD-Länder 72 % der getesteten 15-Jährigen angegeben hätten, länger als ein Jahr in einer Vorschule gewesen zu sein; Hördegen, Chancengleichheit, S. 113 f.; Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 612, wonach der Kindergarten immer mehr als ein unerlässlicher Bestandteil der Ausbildung verstanden werde.

1431 S. dazu ‹https://www.edk.ch ⇒ Bildungssystem ⇒ Kantonale Schulorganisation ⇒ Kantonsumfrage ⇒ Kindergarten-Obligatorium› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1432 In diese Richtung auch Horváth. S. 638; s. zudem immerhin bereits das Urteil des Bundesgerichts 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994, in: ZBl 95/1994, S. 300 ff., wonach auch der freiwillige Kindergartenbesuch nicht durch einen unzumutbaren Schulweg vereitelt werden dürfe; a.M. Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 613, wonach die entsprechende (angezeigte) Erweiterung des Anspruchs nach Art. 19 BV eine Revision der Bundesverfassung erfordere; dem beipflichtend Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 41; einschränkend auch Kiener, in: VdS, Bd. II, Kap. V.2, N 27.

1433 Dazu vorne N 101 ff.; s. ferner BGE 129 I 35 E 7.4 S. 39; Urteile des Bundesgerichts 2P.246/2000 vom 4. Mai 2001 E 6a und 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E 3b; Mahon, in: Petit Comm. Cst., Art. 19 N 7.

öffentlichen gymnasialen Schulen allerdings einer kleinen männlichen Elite vorbehalten gewesen, und der Berufsschulunterricht gehörte noch gar nicht offiziell zur Berufsbildung.[1434] Im Vergleich mit den Schulen der Sekundarstufe I mit höheren Ansprüchen (Sekundarschulen und Bezirksschulen), die noch bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts ebenfalls nicht zum genügenden Primarunterricht gezählt wurden, setzte der entscheidende Aufschwung der Sekundarstufe II deutlich später ein. Seit den 1970er-Jahren erlebte sie dafür aber einen massiven Ausbau.[1435] So gilt ein Abschluss der Sekundarstufe II heute, wo die neu geordnete Bildungsverfassung die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens konzeptionell mit einbezieht,[1436] in der Regel als minimale schulische Voraussetzung, um sich nachhaltig und erfolgreich in die Wirtschaft und die Gesellschaft eines Landes zu integrieren.[1437] In den Jahren 2017 bis 2019 waren dementsprechend durchschnittlich 90,4 % der Jugendlichen im Alter von 25 Jahren im Besitz eines Erstabschlusses auf der Sekundarstufe II. Die noch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Revision der Bundesverfassung von 1999 als ein Hauptargument gegen die Statuierung eines Rechts auf Bildung angeführte Lehrstellensituation hat sich zudem in den letzten zehn Jahren deutlich entspannt.[1438] Insofern erschiene die Weiterentwicklung des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV in entsprechendem Umfang als logische Konsequenz des aufgezeigten Wandels. Allerdings ist der Unterricht auf der Sekundarstufe II bislang lediglich im Kanton Genf obligatorisch (Art. 1 LIP GE),[1439] und nicht nur im Rahmen der Verfassungsrevision von 1999 war ein Recht auf eine ausreichende berufliche Ausbil-

---

1434 Vgl. Hügli, Ziff. 4 f.; s. ferner dazu sowie zum Folgenden ausführlich Jenzer, S. 45 ff. und S. 62 ff.

1435 Zum Ganzen vorne N 85 ff. und N 279.

1436 Ehrenzeller/Sahlfeld, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 61a N 14.

1437 Bundesrat, Bericht demografische Entwicklung, S. 35; vgl. auch Bühlmann Benno, Artikel «Die elitäre Knabenschule ist nicht mehr», NZZ am Sonntag, Spezial «Bildung» vom 3. März 2013, S. 2 ff.; EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 14.

1438 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 206 ff.; Bundesrat, Bericht Lehrstellenmarkt, S. 5 und S. 11 ff.; SBFI, Medienmitteilung «Lehrstellensituation stabil» vom 10. Februar 2022, abrufbar unter ‹https://www.sbfi.admin.ch ⇒ Aktuell ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023).

1439 Im Kanton Neuenburg wurde ein entsprechendes Vorhaben (18.105: Projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel [Pour une formation obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins]) im Juni 2022 vom Grossen Rat verworfen.

dung auf klare Ablehnung gestossen,[1440] sondern auch noch ein paar Jahre später im Rahmen der Abstimmung über die sog. Lehrstellen-Initiative.[1441] Heute findet sich zwar in den Verfassungen einiger (weniger) Kantone – dem Wortlaut nach – ein eigentliches «Recht auf Bildung»,[1442] der Grundsatz der Unentgeltlichkeit ist aber in keinem Kanton für die gesamte Dauer der Schulzeit bis zum Abschluss auch der Sekundarstufe II voll (Unterricht, notwendiges Unterrichtsmaterial und Lehrmittel) verwirklicht.[1443] Wohl zeigen sich die Kantone bemüht, (im Sinn von Art. 13 Abs. 1 lit. b UNO-Pakt I) auch die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens durch die Einführung der Unentgeltlichkeit allgemein verfügbar und jedermann zugänglich zu machen; die Idee eines ausreichenden *und* unentgeltlichen Unterrichts auf der Sekundarstufe II aber hat sich (noch) nicht durchgesetzt. Eine Weiterentwicklung des sozialen Grundrechts in Art. 19 BV in diese Richtung würde daher aus heutiger Sicht die Grenzen einer zulässigen Verfassungskonkretisierung sprengen.[1444]

In Literatur und Rechtsprechung kontrovers diskutiert wird schliesslich, ob der gymnasiale Unterricht, der bereits während der obligatorischen Schulzeit einsetzt (sog. gymnasiale Unterstufe), als Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV einzustufen sei. Das Bundesgericht verneinte die Frage bislang mit Hinweis auf den Willen des historischen Verfassungsgebers und die Rechtsprechung und Lehre 509

[1440] Dazu vorne N 166 ff.; ferner N 89 zur Ablehnung eines Rechts auf Ausbildung in der Volksabstimmung vom 4. März 1973.

[1441] Vgl. Bundesrat, Beschluss vom 10. Juli 2003 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003, BBl 2003 5164 ff.

[1442] Dazu vorne N 346.

[1443] Dazu vorne N 356, woraus hervorgeht, dass (aktuell) nur der Unterricht an den öffentlichen Berufsfach- und Berufsmaturitätsschulen, nicht aber die Lehrmittel unentgeltlich (abzugeben) sind und der Besuch des gymnasialen Maturitätsunterrichts in 19 Kantone während der gesamten Ausbildungszeit unentgeltlich ist, wovon – soweit ersichtlich – zwei Kantone auch (weitestgehend) für die Kosten der Lehrmittel aufkommen.

[1444] So auch Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 8; Breitenmoser, S. 64 f.; Müller/Schefer, S. 789, die zu Recht kritisch einwenden, dass der Grundschulunterricht sein primäres Ziel, in den zentralen Lebensbereichen Chancengleichheit zu verwirklichen, so nur beschränkt erreiche; weitergehend Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3468, wonach eine völkerrechtskonforme Interpretation von Art. 19 BV (insb. im Lichte von Art. 13 Abs. 2 lit. b UNO-Pakt I) nahelege, dass unter den Begriff des Grundschulunterrichts auch verschiedene Formen höherer Schulstufen einschliesslich des Berufsschulwesens fielen.

zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874].[1445] So hält das Gericht im Kern dafür, dass der untergymnasiale Unterricht – ungeachtet des Umstands, dass die Unentgeltlichkeit als notwendiges Korrelat für das allgemeine Unterrichtsobligatorium gilt – nicht gleich wie der Unterricht auf der Sekundarstufe I zu behandeln sei, weil «[d]ie Mittelschule als Ganzes […] auf gleicher Stufe mit einer an die Volksschule anschliessenden beruflichen Ausbildung» stehe und sich «[d]ie Wissensvermittlung an Untergymnasien […] nicht im Grundschulstoff» erschöpfe.[1446] Diese Rechtsprechung wird von der herrschenden Lehre zu Recht kritisiert,[1447] hat sie doch zur Folge, dass leistungsfähigere Schülerinnen und Schüler im Vergleich mit anderen Jugendlichen ihres Alters einen in zeitlicher Hinsicht weniger weitreichenden Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht haben, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund gegeben wäre:[1448]

510 Wie aufgezeigt, hat sich der ausreichende Grundschulunterricht grundsätzlich an der Entwicklung und den Bedürfnissen des einzelnen Kindes zu orientieren, wobei heute auch die besonderen Bedürfnisse Begabter in der Schul- und Unterrichtsentwicklung immer selbstverständlicher wahrgenommen werden.[1449] Mehrere Kantone führen vor diesem Hintergrund innerhalb der Sekundarstufe I (pro-) gymnasiale Leistungszüge, die die leistungsfähigeren Lernenden ideal auf die

---

[1445] BGE 133 I 156 E 5 S. 160 ff.; ferner bereits BGE 129 I 35 E 7.4 S. 39, 129 I 12 E 5.2 S. 17 f.; Urteil 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E 3b; s. allerdings auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.3, wo offengelassen wurde, ob eine Praxisänderung vorzunehmen sei.

[1446] BGE 133 I 156 E 3.6.1 f. S. 163 ff.

[1447] Aeschlimann-Ziegler, S. 191 f.; Breitenmoser, S. 64 f.; Dubey, N 4704; Früh, S. 92; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 15; Hördegen, Chancengleichheit, S. 112 f.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 39; Müller/Schefer, S. 788 f.; Plotke, Grundschulunterricht, S. 561 ff. und S. 566; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3470, die allerdings offenlassen, ob ausserhalb der eigentlichen Ausbildung (wie etwa bei der Unentgeltlichkeit) gewisse Beschränkungen unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen zulässig sein könnten; Werder, N 358; Wintsch, S. 125; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 10; a.M. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 925a; s. ferner Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 8, wonach eine künftige richterliche Rechtsfortbildung in Richtung der von der herrschenden Lehre vertretenen Position nicht von vorneherein ausgeschlossen erscheine.

[1448] Vgl. Müller/Schefer, S. 787 f.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3470; Wintsch, S. 125 m.w.H.

[1449] Dazu vorne N 228 ff., N 324 ff. und N 366 ff.

weiterführende Ausbildung vorbereiten sollen.[1450] Andere Kantone separieren den pro- bzw. untergymnasialen Unterricht institutionell und lassen begabtere Schülerinnen und Schüler bereits vor Ablauf der obligatorischen Schulzeit (teilweise direkt nach der Primarstufe) ins (Langzeit- bzw. Unter-)Gymnasium übertreten.[1451] Dabei wird niemand behaupten, dass die Schülerinnen und Schüler der letztgenannten Gruppe – im Gegensatz zu ihren Kolleginnen und Kollegen, die weiterhin den obligatorischen Unterricht zu besuchen haben – im Zeitpunkt des Schulwechsels bereits angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorbereitet wären bzw. den gesamten «Grundschulstoff» (vgl. Art. 3 HarmoS-Konkordat) vermittelt erhalten hätten.[1452] Es ist denn auch daran zu erinnern, dass es beim Grundschulunterricht nach Art. 19 BV nicht bloss um die Vermittlung schulischen Wissens geht, sondern namentlich auch darum, die Schülerinnen und Schüler zu sozialkompetenten und verantwortungsbewussten Persönlichkeiten heranzubilden.[1453] Wichtige Entwicklungsschritte in diese Richtung absolvieren Kinder aber erst ab dem Alter von zehn bzw. zwölf Jahren.[1454]

Die gymnasiale Unterstufe bildet mit anderen Worten heute Teil eines diversifizierten Angebots der Sekundarstufe I und gegebenenfalls der oberen Klassen der Primarstufe mit unterschiedlichen pädagogischen Ansprüchen, das allgemein zugänglich ist[1455] und in differenzierter Weise zu einer ausreichenden Grundbildung hinführt.[1456] Sie führt mithin nicht zu einem eigenen Schulabschluss, sondern bezweckt, den Schülerinnen und Schülern eine breitere Allgemeinbildung 511

1450 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 34; Meyer, S. 13; Plotke, Grundschulunterricht, S. 561 f.; ferner etwa ‹https://ksso.so.ch ⇒ Bildungsangebot ⇒ Sekundarschule P› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1451 Vgl. Art. 23 BiG GL; ‹https://www.sg.ch ⇒ Bildung & Sport ⇒ Mittelschulen ⇒ Ausbildungsgänge ⇒ Untergymnasium›; ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildung ⇒ Schulen ⇒ Maturitätsschule ⇒ Gymnasium› (beides zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1452 Plotke, Grundschulunterricht, S. 562.

1453 Dazu vorne N 103, N 187, N 275 ff., N 288, N 314, N 403 und N 411 ff.

1454 Vgl. dazu ausführlich Niederbacher/Zimmermann, S. 71 ff.

1455 Vgl. dazu auch vorne N 355, woraus hervorgeht, dass alle zehn Kantone, die einen früheren Übertritt in die Mittelschule kennen, den betreffenden Unterricht für unentgeltlich erklärt haben und in der Hälfte von ihnen auch die Lehrmittel während der obligatorischen Schulzeit übernommen werden.

1456 So Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 39; beipflichtend Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 33; Werder, N 358; Wintsch, S. 122; ferner (unter Hinweis auf den Aspekt der Rechtsgleichheit und Art. 3 HarmoS-Konkordat) Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 14.

zur Vorbereitung auf den folgenden gymnasialen Ausbildungsgang zu vermitteln. Den Unterricht während der obligatorischen Schulzeit an einer Mittelschule pauschal vom Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht auszunehmen, lässt sich daher vor dem Hintergrund der damit verfolgten Bildungsziele der Chancengleichheit, der Integration und des Kindeswohls, aber auch der (sozialen) Durchlässigkeit nicht länger halten.[1457] Bietet ein Kanton einen institutionell separierten untergymnasialen Unterricht an, muss sich der Anspruch nach Art. 19 BV vielmehr richtigerweise auch darauf beziehen.[1458]

b) Individuelle Schullaufbahnen

512 In den letzten Jahrzehnten wurden die Lerngruppen im Grundschulunterricht immer heterogener. Gleichzeitig hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich nicht alle Kinder gleich entwickeln und der sich an einer fiktiven Durchschnittsschülerin bzw. einem fiktiven Durchschnittsschüler orientierende zeitliche Rahmen, den die Schulgesetze abstecken, zu eng bemessen ist.[1459] Mit Blick auf das Ziel der Schaffung eines chancengleichen, das Kindeswohl berücksichtigenden, durchlässigen Bildungssystems sind Schullaufbahnen heute daher möglichst bedürfnisorientiert auszugestalten.[1460] Entsprechend sehen die Kantone verschiedene Möglichkeiten vor, um vom schulischen «Normprogramm» und der dafür vorgesehenen «Bildungszeit» abzuweichen. Allgemein ist anerkannt, dass je nach dem Entwicklungsstand eines Kindes im Einzelfall ein früherer oder späterer Schuleintritt angezeigt erscheinen und/oder eine kürzere oder längere Dauer für das Durchlaufen der Schulstufen notwendig sein kann. In diesem Sinn findet sich denn auch im Kommentar der EDK zu Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat die Feststellung, dass der im konkreten Einzelfall massgebende Einschulungszeitpunkt in

---

1457 Vgl. Plotke, Grundschulunterricht, S. 564, der darüber hinaus bemerkt, dass auch Art. 8 Abs. 2 BV verletzt sein könnte. Auf S. 561 f. weist er zudem darauf hin, dass die Kantone theoretisch Anwärter auf eine Maturität bereits ab Beginn der Schulpflicht separat und ausserhalb der Volksschule ausbilden lassen und sie dadurch von den Vorteilen, die der Grundschulunterricht zwingend mit sich bringt, ausschliessen könnten; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 191 f.; Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 14; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 39; Wintsch, S. 125 m.w.H.

1458 Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 10, wonach die Unterrichtskosten vom Gemeinwesen mindestens im Umfang des Grundschulkostenanteils zu tragen seien; Hördegen, Chancengleichheit, S. 113.

1459 Plotke, Schulrecht II, S. 168 f.; ferner zum Ganzen Zobrist, S. 9 ff.

1460 Dazu vorne N 275 ff., N 279 ff. und N 399 ff.

Ausnahmefällen früher oder später erreicht werde, und hält Art. 6 Abs. 5 HarmoS-Konkordat ausdrücklich fest, die «Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen [sei] im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers» (vgl. auch Art. 62 Abs. 3 BV).[1461]

513 Voraussetzungen und Verfahren für ein Abweichen vom Regelverlauf sind im kantonalen Recht geregelt, wobei der Entscheid grundsätzlich ins (pflichtgemäss auszuübende) Ermessen der zuständigen Schulbehörde bzw. Lehrperson gestellt ist.[1462] Sie hat eine dem Einzelfall angemessene individuelle Lösung zu treffen. Die Erziehungsberechtigten und – je nach Alter – das Kind sind vorgängig anzuhören, und Letzteres ist erforderlichenfalls durch eine Fachperson oder eine Fachstelle abzuklären.[1463] Das Ziel der im Einzelfall getroffenen Massnahme hat die harmonische Entwicklung der bzw. des Betroffenen in einem schulischen Umfeld zu bilden, das ihren bzw. seinen individuellen Bildungsbedürfnissen möglichst gut entspricht. Dies erfordert die sorgfältige Berücksichtigung namentlich des Entwicklungsstands der Schülerin oder des Schülers, ihrer bzw. seiner aktuellen Leistungen und des Leistungspotenzials sowie sozialer Aspekte des Kindes.[1464] Blosse Wünsche oder Einschätzungen der Erziehungsberechtigten stellen dagegen keine hinreichende Entscheidungsgrundlage für die Schulbehörde dar.[1465]

1461 EDK, Komm. HarmoS-Konkordat, S. 18 f., wonach auf diesem Weg «ausdrücklich die Konzepte der Flexibilität und der individuellen Unterstützung eingeführt» werden; zum HarmoS-Konkordat auch vorne N 309 ff.

1462 Vgl. etwa bezüglich des Schuleintritts § 5 SchulG AG; Art. 18 Abs. 2 SchG AR; Art. 18 Abs. 3 SchulVO AR; Art. 17 Abs. 2 SchG AI und Art. 5 SchV AI; § 8a Vo KG/PS BL; § 56 Abs. 2 SchulG BS; Art. 22 Abs. 2 VSG BE i.V.m. Art. 2 Abs. 2 VSV BE; Art. 6 Abs. 2 SchG FR i.V.m. Art. 2 SchR FR; Art. 55 Abs. 2 LIP GE; Art. 12 Abs. 3 SchulG GR i.V.m. Art. 7 f. SchulV GR; § 12 Abs. 2 f. VBG LU; Art. 21 Abs. 2 und Art. 23 LOS NE; Art. 33 Abs. 3 VSG NW i.V.m. § 26 VSV NW; Art. 12 Abs. 4 VSchV OW; Art. 46 VSG SG; Art. 17 Abs. 2 SchulG SH und § 3 Schuldekret SH; § 5 Abs. 2 f. VSG SZ; § 19 Abs. 3 VSG SO; Art. 6 Abs. 3 f. LSc TI; § 37 Abs. 1 f. VG TG i.V.m. § 42 RVV VG TG; Art. 20 Abs. 2 SchG UR i.V.m. Art. 15 SchV UR; § 3 Abs. 1 VSV ZH.

1463 Dazu vorne N 304, N 426 und hinten N 1213 ff.; ferner Früh, S. 219 f.

1464 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2013.00563 vom 4. Dezember 2013 E 3.

1465 Vgl. dazu etwa Bucher Thomas, Blogbeitrag «Der Fall: Rückstellung eines Kindes vom Kindergarteneintritt um ein Jahr» vom 6. April 2018, Blog Schulführung, abrufbar unter ‹https://blog.phzh.ch› (zuletzt abgerufen am 24. Januar 2023); s. ferner zur Frage des Kindergarteneintrittsalters auch die Debatte im Kantonsrat Zürich am 11. Januar 2021 zum Postulat «Zurückstellen von Kindergartenkindern um halbe Jahre ermöglichen», KR-Nr. 397/2018.

514 Mit Urteil vom 16. September 2009 schützte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich etwa den Entscheid einer kommunalen Schulpflege, einem im Juli 2005 geborenen Kind den vorzeitigen Kindergarteneintritt zu verweigern, weil dieser nicht «notwendig» sei. Konkret erwog das Gericht, dass zwar die Kindergartenreife des Kindes ausgewiesen sei, hingegen nicht vorgebracht werde, dass ein vorzeitiger Kindergarteneintritt auch erforderlich wäre in dem Sinn, dass bei Eintritt in den Kindergarten im Regelalter die Entwicklung ernsthaft gefährdet wäre. Ebenso wenig sei ersichtlich, weshalb eine andere, der Entwicklung des Kindes angepasste Beschäftigung nicht möglich sei.[1466]

515 Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern wiederum schützte mit einem Entscheid aus dem Jahr 2015 die Verfügung einer Schulleitung, womit diese einer Angehörigen der Bevölkerungsgruppe der Jenischen die vorzeitige Schulentlassung auf das Ende der sechsten Klasse verweigert hatte. In der Entscheidbegründung führte die Behörde im Wesentlichen aus, dass der Beschwerdeführerin bei einem Abbruch der Schule im heutigen Zeitpunkt ein (späteres) selbstbestimmtes Leben in der Mehrheitsgesellschaft faktisch verwehrt bliebe.[1467]

516 Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen erwog im selben Jahr, dass ein Schulrat sein (Auswahl-)Ermessen unterschreite, wenn er einen Sekundarschüler, der am Ende der zweiten Sekundarklasse nicht promoviert werden könne, mit der Begründung in die dritte Realklasse versetze, eine Klassenwiederholung im Allgemeinen für pädagogisch nicht sinnvoll zu erachten, obwohl ihm gemäss der anwendbaren Promotionsordnung beide Massnahmen als gleichwertige Alternativen zur Wahl gestanden hätten.[1468]

517 In Einzelfällen kann sich aus Art. 19 BV aber auch ein Anspruch auf Individualisierung der gesetzlich vorgegebenen Schullaufbahn ergeben.[1469] Dies ist dann der Fall, wenn die besonderen Bildungsbedürfnisse und das Wohl eines Kindes im konkreten Fall nach einer solchen Massnahme (vorzeitiger oder späterer Schuleintritt, Überspringen oder Repetition einer Klasse etc.) verlangen und ihr keine (überwiegenden) gegenläufigen Interessen entgegenstehen.[1470] Die Verkürzung

---

[1466] Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00384 vom 16. September 2009 E 3.4.

[1467] Zum Ganzen Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern BKD 2015 9 vom 9. Juli 2015 E 4.4 und E 6 f.

[1468] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/169 vom 28. Mai 2015 E 6.

[1469] Dazu ausführlich hinten N 714 ff.

[1470] Als gegenläufige Interesse infrage kommen hauptsächlich solche schulorganisatorischer Art (Klassengrössen, altershomogene Klassen etc.) bzw. bei einer Repetition finanzielle Interessen.

oder Verlängerung der ordentlichen Schullaufbahn stellt allerdings in der Regel nur eine mögliche Lösung dar, dem besonderen Bildungsbedarf eines betroffenen Kindes zu begegnen (vgl. § 15 Abs. 4 SchulG AG).[1471] Meist lässt sich das Ziel, einem Kind mit einem besonderen Bildungsbedarf einen (für ihn) ausreichenden Grundschulunterricht zu ermöglichen, mittels individueller Förder- und Unterstützungsmassnahmen oder – auf Sekundarstufe – der Umteilung des Kindes in ein höheres bzw. tieferes Niveau ebenfalls oder sogar besser erreichen. Schon weil kein Anspruch auf die im konkreten Fall bestmögliche Schulung besteht, verbleibt der entscheidenden Instanz bei der Wahl einer konkreten Massnahme oftmals ein beträchtlicher Spielraum.[1472]

518 Wenn das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid aus dem Jahr 2009 noch erwog, dass gestützt auf Art. 19 BV kein Anspruch auf vorzeitige Einschulung bestehe, sondern der verfassungsmässige Anspruch auf Grundschulunterricht immer erst mit dem gesetzlichen Schuleintrittsalter beginne,[1473] lässt sich dem nach der hier vertretenen Auffassung aber jedenfalls in dieser Absolutheit nicht mehr beipflichten.[1474] Gleiches gilt – wie vorne dargelegt – hinsichtlich der von den Kantonen zum Teil offenbar heute noch vertretenen Ansicht, wonach die Dauer des ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts auf die Vollendung des 16. Altersjahres fixiert sei und der betreffende Anspruch eines Kindes mit Erreichen dieser Altersgrenze untergehe, auch wenn dieses noch nicht alle obligatorischen Schulstufen durchlaufen hat.[1475]

519 Kägi-Diener hält sodann zu Recht dafür, dass hochbegabten Kindern, die wegen des Fehlens spezialisierter Angebote eine oder mehrere Klassen übersprungen haben und deshalb die Sekundarstufe I in einem zu frühen Alter beenden, unter Umständen aufgrund von Art. 19 BV bis zum Antritt einer geeigneten Anschlusslösung ein Anspruch auf Besuch einer Privatschule mit individuellen Schulungsmöglichkeiten zuerkannt werden müsse.[1476]

1471 Vgl. dazu etwa hinten N 808 ff.

1472 Dazu vorne N 227, N 440 ff. und N 491 ff.

1473 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00384 vom 16. September 2009 E 3.1.

1474 In diese Richtung auch Horváth, S. 638; a.M. BGE 144 I 1 E 2.1 S. 3, 140 I 153 E 2.3.1 S. 156; Urteile des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.3 und 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E 5d; VPB 2000 (64), Nr. 1, E 2.3.

1475 Dazu vorne N 468 ff.

1476 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 44.

3. Inhalt des ausreichenden Grundschulunterrichts

a) Allgemeiner Standard

520 Die Erreichung des Ziels des ausreichenden Grundschulunterrichts gemäss Art. 19 BV, die angemessene Vorbereitung der einzelnen Schülerinnen und Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag und eine chancengleiche Partizipation in der Gesellschaft und dem demokratischen Gemeinwesen, bedingt die Vermittlung gewisser Lehrinhalte.[1477] Zu fragen ist, was die Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer Schulzeit unbedingt wissen und über welche elementaren Fertigkeiten und Eigenschaften sie in jedem Fall verfügen müssen, um das genannte Ziel zu erreichen,[1478] oder, um es mit den Worten des Bundesgerichts zu sagen, welche Lehrinhalte hierfür «in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar» gelten.[1479]

521 Die vom Bundesgericht gewählte Formulierung, die auf den noch unter Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] ergangenen Entscheid BGE 119 Ia 178 (E 8a S. 194 f.) zurückgeht,[1480] verdeutlicht, dass von Verfassung wegen bloss ein gewisser Mindestinhalt gefordert ist sowie dass dieser stets an die sich wandelnden Bedürfnisse und Vorstellungen der Gesellschaft anzupassen ist.[1481] Dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht ist daher in inhaltlicher Hinsicht in der Regel Genüge getan, wenn die Kantone den in der Gesellschaft aktuell mit Blick auf eine chancengleiche Teilhabe als unverzichtbar eingestuften Schulstoff – mög-

---

1477 Dazu vorne N 115, N 225, N 386 und N 403.

1478 In diese Richtung bereits Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 33; Maerki, S. 90.

1479 BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24, 143 I 361 E 6.1 S. 372, 130 I 352 E 3.2 S. 354, 129 I 35 E 7.3 S. 39, 129 I 12 E 4.2 S. 17; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 4.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1, 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.1 f., 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.3, 2C_593/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.4 m.w.H.

1480 Dazu vorne N 136 f.

1481 Dazu vorne N 178, N 188, N 491, N 494 und N 498; ferner Belser/Waldmann, Kap. 9, N 36; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 11; zum Vergleich zudem Maerki, S. 90 f., die noch folgende «Fächer» zum genügenden Primarunterricht zählte: «[r]ichtiger mündlicher und schriftlicher Ausdruck in der Schriftsprache, fertiges Operieren mit ganzen Zahlen und Brüchen, Berechnung von einfachen Flächen und Körpern, Kenntnis der Beschaffenheit, Geschichte und politischen Struktur des […] Vaterlandes, elementare Kenntnisse der Erdteile und der Himmelskörper, der Natur und der in ihr tätigen Kräfte […]; schliesslich Zeichnen, Schönschreiben, Singen und Turnen und, je nach Oertlichkeit, die Grundregeln des Verkehrs, des Anstandes und der Hygiene».

lichst sinnvoll zeitlich gewichtet[1482] – in ihre (standardisierten) Lehrpläne aufnehmen und Letztere laufend den veränderten Anforderungen in der Gesellschaft im Allgemeinen und in der späteren Berufswelt im Besonderen anpassen (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 f. HarmoS-Konkordat).[1483]

Zur Beantwortung der Frage, welche Lehrinhalte gegenwärtig als unverzichtbar zu gelten haben, sind auch hier die aktuellen (nationalen und internationalen) Bildungsziele bzw. die Bildungsverfassung und das HarmoS-Konkordat als Orientierungshilfen heranzuziehen (so namentlich Art. 8 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g, Art. 61a Abs. 1, Art. 67a Abs. 2 und Art. 68 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 12 Abs. 2 SpoFöG; Art. 70 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 15 Abs. 3 SpG; Art. 29 Abs. 1 KRK; Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I; Art. 3 HarmoS-Konkordat).[1484] Danach sind den Schülerinnen und Schülern in jedem Fall Kenntnisse und – soweit erforderlich – praktische Fertigkeiten in der Unterrichtssprache (mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit)[1485], in Mathematik und Naturwissenschaften, in Sozial- und Geisteswissenschaften (unter anderem Geografie, Geschichte, Kultur, Religionen[1486] und Ethik[1487], politische Bildung und Menschenrechtsbildung[1488]) sowie in Musik[1489], Kunst und Gestaltung zu vermitteln. Weiter haben sie eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung zu geniessen und ist ihnen Unterricht in einer zweiten Landessprache sowie mindestens einer weiteren Fremdsprache zu 522

1482 Vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 16, wonach unterrichtsbezogene Fragen – beispielsweise, ob vier oder drei Stunden Turnunterricht angeboten werden oder ob das Wochenpensum 28 oder 29 Lektionen umfasst – nicht vom Schutzbereich erfasst sind; s. aber Art. 12 Abs. 3 SpoFöG, wonach der Bund nach Anhörung der Kantone die Mindestlektionenzahl und qualitative Grundsätze für den Sportunterricht in der obligatorischen Schule festlegt; dazu Botschaft SpoFöG, S. 8212 f.

1483 Vgl. Dubey, N 4699; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 11; ferner zum Instrument «Lehrplan» auch Criblez, Lehrplan, S. 1 f. und S. 6; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 23.

1484 Dazu vorne N 275 ff. und N 396 ff.; ferner zu den kantonalen Bildungszielen vorne N 351; zum Ganzen auch Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 17; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 11.

1485 Dazu auch sogleich N 536 ff.

1486 Vgl. dazu etwa Werder, N 581, wonach das Bundesgericht in neueren Entscheiden das Interesse an der Religionskunde als konkretem Unterrichtsinhalt hervorhebe.

1487 Dazu auch hinten N 811 ff.; ferner Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 39.

1488 Vgl. dazu auch Ivanova-Chessex et al., S. 3 und S. 7 ff.

1489 Dazu auch Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 72; Schweizer/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 67a N 11 ff. und N 25 ff.

erteilen, wobei bei der Auswahl Letzterer zu fragen ist, welche Sprache den Schülerinnen und Schülern des jeweiligen Kantons die interkantonale Mobilität, aber auch die Durchsetzung im nationalen wie internationalen Wettbewerb um (weitere) Bildungs- und Berufschancen am ehesten zu erleichtern vermag.[1490] Darüber hinaus sind die Kinder in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt zu unterstützen.[1491] Die letztgenannten Inhalte umfassen dabei nach der Lehre unter anderem die Förderung der Selbstständigkeit des Denkens und Handelns, der Selbstorganisation, der Urteils- und Ausdrucksfähigkeit und der Lernfähigkeit bzw. -bereitschaft der Schülerinnen und Schüler sowie deren Unterstützung beim Aufbau sozialer Beziehungen und bei der Entwicklung von Verantwortungsgefühl.[1492]

523 Die sprachregionalen Lehrpläne greifen diese Vorgaben bzw. den Stand der (fachdidaktischen) Entwicklung auf. Der Lehrplan 21 etwa ist in die nachfolgend visualisierten Fachbereiche eingeteilt. Darüber hinaus finden sich darin sog. überfachliche Kompetenzen formuliert. Diese werden in personale, soziale und methodische Kompetenzen unterschieden und sind auf den schulischen Kontext ausgerichtet. Sie wurden insofern in den Lehrplan 21 eingearbeitet, als in den einzelnen Fachbereichen in der Bearbeitung der personalen (Selbstreflexion, Selbstständigkeit und Eigenständigkeit), sozialen (Dialog- und Kooperationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit und Umgang mit Vielfalt) und methodischen (Sprachfähigkeit, Informationen nutzen und Aufgaben/Probleme lösen) Kompetenzen verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden.[1493] Durch einen an fachlichen und überfachlichen Kompetenzen orientierten Unterricht soll bei den Schülerinnen und Schülern die Fähigkeit geför-

---

[1490] Dazu auch vorne N 330 ff., N 361 f. und N 385 ff.; ferner BGE 143 I 361 E 5.2 ff. S. 368 ff.; Kägi-Diener et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 28 f. und N 51 ff.; Lienhard/Nuspliger, S. 136; Schefer/Rüegger, S. 233 f.

[1491] S. dazu auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach ein ausreichender Grundschulunterricht auch die Fähigkeit zum Zusammenleben in der Gesellschaft entwicklungsspezifisch fördern müsse (vgl. BGE 146 I 20 S. 27 E 5.2.2; Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1, 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.3, 2C_593/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.6).

[1492] Vgl. Mascello, S. 42; ferner CRC, General Comment No. 1, Ziff. 9; Schmahl, Art. 28 N 2.

[1493] Zum Ganzen wie auch zum Folgenden ‹https://www.lehrplan21.ch› und ‹https://zh.lehrplan.ch› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

dert werden, ihr Lernen selbstständig zu gestalten und dafür zunehmend Verantwortung zu übernehmen.[1494]

1. Zyklus **KG/1.–2. Klasse Primarstufe**	**2. Zyklus** **3.–6. Klasse Primarstufe**	**3. Zyklus** **1.–3. Klasse Sekundarstufe I**
Deutsch als Zweitsprache (nicht verbindlich)		
Deutsch		
	1. Fremdsprache: Französisch oder Englisch	
	2. Fremdsprache: Englisch oder Französisch	
Mathematik		
Natur, Mensch, Gesellschaft		Natur und Technik (mit Physik, Chemie, Biologie) Wirtschaft, Arbeit, Haushalt (mit Hauswirtschaft) Räume, Zeiten, Gesellschaften (mit Geografie, Geschichte) Ethik, Religionen, Gemeinschaft (mit Lebenskunde)
Gestalten: Bildnerisches Gestalten/Textiles und Technisches Gestalten		
Musik		
Bewegung und Sport		

In den letzten Jahren rasant an Bedeutung gewonnen haben sodann die digitale Bildung der Schülerinnen und Schüler und ihre Erziehung zu nachhaltiger Entwicklung (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 und Art. 73 BV; Art. 29 Abs. 1 lit. e KRK).[1495] Nach der hier vertretenen Auffassung gehören die entsprechenden Themengebiete heute ebenfalls zu den grundlegenden Bildungsinhalten.[1496] 524

[1494] Dazu ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Grundlagen ⇒ Lern- und Unterrichtsverständnis› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

[1495] Vgl. Bundesrat, Strategie «Digitale Schweiz», abrufbar unter ‹https://digital.swiss/de›; ders., Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2030 [SNE 2030]», abrufbar unter ‹https://www.are.admin.ch ⇒ Nachhaltige Entwicklung ⇒ Strategie Nachhaltige Entwicklung› (beide zuletzt besucht am 24. Januar 2023); s. auch Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 43 und N 91 f.

[1496] Bezüglich des Fachs Informatik zustimmend Dubey, N 4699.

525 Sie finden sich denn auch im Lehrplan 21 wieder. Konkret enthält dieser das Modul «Medien und Informatik» sowie verschiedene fächerübergreifende Themen unter der «Leitidee Nachhaltige Entwicklung» (Politik, Demokratie und Menschenrechte, Umwelt und Ressourcen, globale Entwicklung und Frieden, kulturelle Identitäten und interkulturelle Verständigung etc.).[1497]

526 Das Bundesgericht äusserte sich in der jüngeren Vergangenheit einzig zur Bedeutung zweier Unterrichtsfächer näher: In BGE 135 I 79 stand – wie schon in BGE 119 Ia 178[1498] – ein Gesuch um Dispensation vom obligatorischen Schwimmunterricht aus religiösen Gründen zur Beurteilung. In Abweichung von seinen Erwägungen im vorerwähnten älteren Entscheid gelangte das Bundesgericht dabei unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 KRK (Kindeswohl) zum Schluss, dass die vom kantonalen Recht statuierte Pflicht zur Teilnahme am Schwimmunterricht heute der Wahrung der Chancengleichheit aller Kinder diene, weil aufgrund der wachsenden Zahl ausgeübter Wassersportarten zunehmend von Bedeutung sei, dass schon Kinder mit dem Element Wasser vertraut gemacht würden und schwimmen könnten.[1499] In einem ebenfalls ein Dispensationsgesuch betreffenden Urteil vom 15. November 2014 stufte das Bundesgericht zudem (sinngemäss) auch den Sexualkundeunterricht als unverzichtbaren Lehrinhalt ein.[1500] Zum gleichen Schluss gelangte der Bundesrat in seiner kurz darauf verabschiedeten Botschaft zur – im Juni 2015 zurückgezogenen – Volksinitiative «Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule».[1501]

527 Der Einstufung des Sexualkundeunterrichts als «unverzichtbaren Lehrinhalt» lässt sich beipflichten, ist die sexuelle Sozialisation doch von wichtiger Bedeutung für das Körpergefühl und das Sozialverhalten der Schülerinnen und Schüler, d.h. für

---

1497 S. dazu D-EDK, Lehrplan 21, S. 480 ff.; ferner ‹https://www.education21.ch ⇒ BNE ⇒ BNE in den Lehrplänen ⇒ Handreichung für die Umsetzung von BNE gemäss Lehrplan 21› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

1498 Dazu vorne N 136 f.

1499 BGE 135 I 79 E 7 S. 86 f.; bestätigt mit den Urteilen des Bundesgerichts 2C_1079/2012 vom 11. April 2013 E 3.3 und 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E 2.6.

1500 Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.4; bestätigt mit dem Urteil des EGMR A. R. und L. R. gegen die Schweiz (Rs. 22338/15) vom 19. Dezember 2017.

1501 Botschaft Schutz vor Sexualisierung, S. 715, S. 728 und S. 731 f., wonach der Sexualkundeunterricht Teil des ausreichenden Grundschulunterrichts und mit Blick auf die Chancengleichheit notwendig sei; s. ferner Bundeskanzlei, Bekanntmachung vom 29. Juni 2015 «Eidgenössische Volksinitiative ‹Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule›. Rückzug», BBl 2015 5685.

einen verantwortungsbewussten Umgang mit dem eigenen Körper und dem Körper von anderen.[1502] Auch verpflichtete sich die Schweiz mit der Ratifikation der sog. Lanzarote-Konvention im Jahr 2014, alle erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Kinder während ihrer Schulzeit in Grund- und weiterführenden Schulen ihrem Entwicklungsstand entsprechend über die Gefahren sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs sowie über die Möglichkeiten, sich davor zu schützen, aufgeklärt werden.[1503] Eine vergleichbare Verpflichtung ergibt sich aus Art. 19 Abs. 1 KRK, wonach die Vertragsstaaten namentlich alle geeigneten Bildungsmassnahmen zu treffen haben, «um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung […] einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen». Sexualkundliche Inhalte bilden denn auch seit vielen Jahren Gegenstand sowohl einzelner kantonaler Erlasse zum Schulwesen oder dem Gesundheitsschutz[1504] als auch der kantonalen Lehrpläne. Im Lehrplan 21 wird die Thematik insbesondere im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft» ab der 5. Klasse und in den Fachbereichen «Natur und Technik» sowie «Ethik, Religionen, Gemeinschaft» behandelt.[1505] Beziehungs- und sexualitätsbezogene Aspekte können zudem in den fächerübergreifenden Themen «Gesundheit» sowie «Geschlechter und Gleichstellung» angesprochen werden, die zu den sieben fächerübergreifenden Themen unter der Leitidee «Nachhaltige Entwicklung» gehören.[1506] In den beiden anderen sprachregionalen Lehrplänen sind ebenfalls sexualkundliche Themen verankert.

[1502] Vgl. Bürgisser/Kunz, S. 11 f. und S. 16; s. auch das Urteil des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein StGH 2014/39 vom 1. Juli 2014 E 4.2.3.

[1503] Art. 6 des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 25. Oktober 2007 (SR 0.311.40).

[1504] Vgl. etwa Art. 51 LEO JU (allerdings mit der Möglichkeit einer Dispensation ohne Angabe von Gründen) oder Art. 18 der Verordnung zum Gesundheitsgesetz (des Kantons AR) vom 11. Dezember 2007 (bGS 811.11).

[1505] Vgl. ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Natur, Mensch, Gesellschaft ⇒ Ethik, Religionen, Gemeinschaft (mit Lebenskunde) ⇒ Ich und die Gemeinschaft – Leben und Zusammenleben gestalten› und ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Natur, Mensch, Gesellschaft ⇒ Natur und Technik ⇒ Körperfunktionen verstehen›; ferner ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Natur, Mensch, Gesellschaft ⇒ Natur, Mensch, Gesellschaft (1./2. Zyklus) ⇒ Identität, Körper, Gesundheit – sich kennen und sich Sorge tragen› (alles zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

[1506] Vgl. ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Grundlagen ⇒ Bildung für Nachhaltige Entwicklung (Geschlechter und Gleichstellung, Gesundheit)› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

Ausserdem wurden in beiden Regionen Empfehlungen bzw. gemeinsame Standards für die zuständigen Lehr- bzw. Fachpersonen erarbeitet.[1507]

528 Der EGMR befand im Urteil A. R. und L. R. gegen die Schweiz (Rs. 22338/15) vom 19. Dezember 2017 in die gleiche Richtung gehend, was folgt: «Elle [la cour] estime que les abus sexuels représentent une menace réelle pour la santé physique et morale des enfants, contre laquelle ceux-ci doivent être protégés à tout âge. Elle considère dès lors que la société a indéniablement un intérêt particulier à ce que les très jeunes enfants reçoivent une éducation sexuelle. Elle relève en outre qu'un autre aspect, intrinsèquement lié à la tâche même de l'éducation publique, à savoir préparer les enfants aux réalités sociales, semble militer en faveur de l'éducation sexuelle des très jeunes enfants qui fréquentent le jardin d'enfants ou l'école primaire. En effet, ces enfants ne vivent pas de manière isolée, mais sont exposés à une multitude d'influences et d'informations extérieures – y compris en provenance des médias –, qui peuvent soulever chez eux des questions légitimes et qui rendent nécessaire leur confrontation de manière encadrée avec le sujet en question» (N 35).[1508]

529 Was die Einstufung des Schwimmunterrichts als unverzichtbaren Lehrinhalt anbelangt, wird dagegen von einem Teil der Lehre zu Recht kritisch eingewendet, dass versäumter Schwimmunterricht einem Kind weder den Zugang zu weiterer Bildung versperre noch die künftigen Berufschancen bzw. die Zukunftsgestaltung im Allgemeinen schmälere, sondern lediglich die Freizeitgestaltung beeinträchtige.[1509] Eine Analyse der Badeunfälle durch die BFU aus dem Jahr 2017 zeigt überdies, dass die Mehrheit der Ertrinkungsopfer 2016 schwimmen konnte und ihr Tod auf Unachtsamkeit, Leichtsinn oder Unkenntnis des Gewässers zurückzuführen war.[1510] Auf der anderen Seite gilt es zu berücksichtigen, dass Schwimmen zu den beliebtesten Sportarten in der Schweiz zählt und Kinder, die nicht schwimmen

---

1507 Vgl. dazu Kessler et al., S. 27.

1508 S. auch bereits das Urteil des EGMR Dojan gegen Deutschland (Rs. 319/08) vom 13. September 2011 E II.2.

1509 Keller/Bürli, S. 105 f.; Kühler/Hafner, S. 917 Fn. 37; Wyttenbach/Kälin, S. 323; ferner Wintsch, S. 181, die vorbringt, dass Schwimmen auch im privaten Rahmen erlernt werden könne; a.M. Früh, S. 169.

1510 BFU, Medienmitteilung «Badeunfälle in Flüssen und Seen. Vor allem junge Männer ertrinken» vom 12. Juli 2017, abrufbar unter ‹https://www.bfu.ch ⇒ Die BFU ⇒ Medien ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); ferner BFU, Rapport Nr. 65, S. 61 und S. 79 f., woraus sich für die Jahre 2003–2007 ergibt, dass sich bei Kindern bis 14 Jahren Unfälle relativ häufig beim Spielen ausserhalb des Wassers und bei ungewollten Stürzen in ein Gewässer ereigneten und von der Gruppe aller Ertrinkungsopfer, über deren Schwimmfähigkeiten überhaupt etwas bekannt ist, die überwiegende Mehrheit schwimmen konnte.

können, nur einen eingeschränkten Zugang zu Erlebnisorten wie Schwimmbädern oder natürlichen Gewässern sowie zu diversen Sportarten wie Wasserball, Rudern oder Segeln haben, was namentlich ihrer sozialen Integration abträglich sein kann.[1511] Für die (grosse) Bedeutung des Schwimmunterrichts in unserer Gesellschaft spricht denn auch, dass heute sowohl der Lehrplan 21 als auch der PER den Erwerb von Kompetenzen im Bereich Schwimmen bzw. «Bewegen im Wasser» für obligatorisch erklären.[1512]

In der Lehre wurde schliesslich in jüngerer Zeit – in Reaktion auf den sog. «Fall Therwil»[1513] – die Frage diskutiert, ob der Handschlag als Begrüssungsritual ebenfalls zum unverzichtbaren Inhalt des Grundschulunterrichts gehöre. Zu Recht halten Kühler und Werder in diesem Zusammenhang dafür, dass den Schülerinnen und Schülern im Rahmen des Grundschulunterrichts auch die grundlegenden Anstands- bzw. Verhaltensregeln im Umgang mit ihren Mitmenschen zu vermitteln sind (Stichwort «Erwerb sozialer Kompetenzen»).[1514] Das Erlernen der betreffenden Regeln dient nicht nur der Gewährleistung eines geordneten Schulbetriebs, sondern auch der Sozialisierung der Kinder sowie – bei ausländischen Kindern – ihrer Integration. Für die Frage des Handschlags gilt es allerdings zu betonen, dass dieser nicht zwingend im Schulalltag selbst ausgeführt werden muss, um zu lernen, dass er in der Schweiz zu den grundlegenden Anstandsformen gehört. Eine in diese Richtung gehende Verpflichtung erscheint zur Erreichung der vorgenannten Ziele weder erforderlich noch geeignet.[1515] 530

[1511] Vgl. Lamprecht/Bürgi/Stamm, insb. S. 6 und S. 24.

[1512] Vgl. ‹https://v-fe.lehrplan.ch ⇒ Bewegung und Sport ⇒ Bewegen im Wasser›; ‹https://www.plandetudes.ch ⇒ Corps et mouvement (CM) ⇒ Éducation physique ⇒ CM 13/23 und 33› (beide zuletzt besucht am 24. Januar 2023).

[1513] Vgl. Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft Nr. 0683 vom 16. Mai 2017; ferner Kühler, Handschlag, N 1 ff.; dazu auch hinten N 584.

[1514] Kühler, Handschlag, N 50 und N 59; Werder, N 622; beipflichtend Keller Läubli, N 44 f. m.w.H. (alle auch zum Folgenden).

[1515] Kühler, Handschlag, N 51 f. und N 59. In N 64 weist die Genannte zudem darauf hin, dass der Händedruck in Schweizer Schulen kein allgemein verbreiteter Brauch der Begrüssung mehr ist, welche Aussage heute (mit Blick auf die Corona-Pandemie) erst recht zutreffen dürfte.

b) Individuelle Förderung

531 Die zunehmende Heterogenität der Schülerschaft bzw. deren stärkere Wahrnehmung in der Gesellschaft wirkt sich auch[1516] auf die Ausgestaltung des Grundschulunterrichts in den Regelschulen aus. Lehrkräfte haben heute den pädagogischen Auftrag, alle Schülerinnen und Schüler bestmöglich in ihrer Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung zu unterstützen.[1517] Gemäss dem Lehrplan 21 etwa sind Lehrpersonen gehalten, den Grundschulunterricht an die unterschiedlichen Voraussetzungen der Lernenden anzupassen, namentlich mittels (leistungs-)differenzierender Aufgaben, angepasster Formen der Instruktion sowie der fachlichen und prozessorientierten Lernunterstützung, der flexiblen Organisation von Lerngruppen und von Unterrichtszeit, der Nutzung geeigneter Lehrmaterialien mit differenzierenden Aufgaben sowie einer im Rahmen von Schulkontexten und Ressourcen möglichen Individualisierung der Lernunterstützung (vgl. ausdrücklich Art. 1c Abs. 2 lit. b und lit. c VSG BE).[1518] Den Lehrpersonen kommt diesbezüglich ein weites Ermessen zu;[1519] von Verfassung wegen haben die einzelnen Schülerinnen und Schüler grundsätzlich keinen Anspruch auf individuelle Gestaltung des Grundschulunterrichts innerhalb der Regelklasse, die Anwendung spezifischer Unterrichtsmethoden und/oder die Verwendung bestimmter Lehrmittel im Unterricht.[1520]

532 Etwas anderes gilt, wenn einer Schülerin bzw. einem Schüler aufgrund ihrer bzw. seiner besonderen Fähigkeiten oder Bedürfnisse auch im Rahmen des vorgeschilderten erweiterten «Standards» kein ausreichender Grundschulunterricht vermittelt werden kann bzw. kein solcher Unterricht vermittelt wird. In solchen Fällen ergibt sich für die Betroffenen unmittelbar aus Art. 19 (i.V.m. Art. 8 Abs. 1 oder Abs. 2) BV ein Anspruch auf besondere Anstrengungen vonseiten der zuständigen

---

[1516] Vgl. bereits betreffend den zeitlichen Rahmen vorne N 512 ff.

[1517] Vgl. dazu etwa Vock/Gronostaj, S. 13; LCH, Berufsauftrag, S. 8 f.

[1518] Zum Ganzen ‹https://v-ef.lehrplan.ch ⇒ Grundlagen ⇒ Lern- und Unterrichtsverständnis› (zuletzt besucht am 24. Januar 2023); s. aber auch Vock, in: Begabungsförderung, S. 199, wonach Studien zeigten, dass in Schulen typischerweise sehr selten innere Differenzierung eingesetzt werde.

[1519] S. zur sog. pädagogischen Freiheit Jaag, S. 551; ferner Bernet, Lehrplan, S. 37 ff.; Engi, politische Neutralität, N 20; Plotke, Schulrecht II, S. 570; Urteile des Bundesgerichts 2C_132/2014 vom 15. November 2014 E 5.5.4 und 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013 E 4.3.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00168 vom 11. Juli 2012 E 2.3.

[1520] Vgl. dazu insb. vorne N 224 ff., N 400 ff. und N 438 ff.

Behörde.[1521] So haben namentlich behinderte, bildungsschwache, fremdsprachige oder hochbegabte Kinder einen verfassungsmässigen Anspruch auf einen besonderen Unterricht, der ihnen den Erwerb von angepassten Fähigkeiten erlaubt (Förderstunden, heilpädagogische Begleitung, Therapien, besondere Klassen, Sonderschulung etc.).[1522]

Bei der Ausgestaltung des individualisierten Unterrichtsangebots verfügen die Kantone über einen grossen Spielraum.[1523] Das ändert allerdings nichts daran, dass die Frage, welche Massnahme im Einzelfall zu wählen und wie intensiv sie auszugestalten ist, jeweils nach den konkreten Umständen zu beantworten ist (vgl. auch Art. 2 lit. b SPK).[1524] Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Bedürfnisse und das Wohl des betroffenen Kindes sowie seine Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Art. 8, Art. 11 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 lit. f BV, Art. 3 und Art. 29 Abs. 1 lit. a KRK, Art. 13 Abs. 1 UNO-Pakt I sowie Art. 24 Abs. 1 BRK und Art. 20 Abs. 1 BehiG), wobei der Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV auch bei Kindern mit besonderen Bedürfnissen nicht optimal auf diese Faktoren zugeschnitten zu sein braucht.[1525] Bei der konkreten Unterrichtsgestaltung dürfen vielmehr so lange einschränkende (gegenläufige) Interessen – so namentlich das Interesse an der rechtsgleichen Verteilung der staatlichen Mittel[1526] – zum 533

1521 Dazu vorne N 402 und N 498 ff..; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 189 und S. 192; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 37; Dubey, N 4703; Früh, S. 104 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 108; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 38 und N 43; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 18; Müller/Schefer, S. 790; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3476; Riemer-Kafka, S. 27; Rohr, S. 108 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

1522 Dazu im Einzelnen hinten N 510 ff.; ferner Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 43, und dies./Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 49 ff.

1523 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 49; für die Ausgestaltung der Sonderschulen sodann Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 18.

1524 Vgl. BGE 141 I 9 E 5.3.5 S. 19 f., wonach eine kantonale Regelung, die ausschliesslich auf ein zahlenmässiges Kriterium (Beschränkung auf maximal 18 Wochenstunden Assistenz) abstelle, um darüber zu entscheiden, ob ein Kind integrativ oder separativ von Sonderschulungsleistungen profitieren solle, nicht geeignet sei, um vorrangig dem Kindeswohl in geeigneter Weise Rechnung zu tragen; s. ferner das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2006.00450 vom 7. Februar 2007 E 5 f.

1525 Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 924; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 18; Hördegen, Chancengleichheit, S. 109; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 19; Rohr, S. 109 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

1526 Dazu auch vorne N 438 ff.

Tragen gebracht werden, als die Einschränkung verhältnismässig und der Unterricht im Ergebnis für das konkret betroffene Kind noch «ausreichend» ist.[1527]

534 In Bezug auf die Schulung behinderter Kinder erwog das Bundesgericht insofern – unter Hinweis auf die vorstehend zitierten Lehrmeinungen – bereits wiederholt, dass eine Abweichung vom für das jeweilige Kind «optimalen» Bildungsangebot zulässig sei, «wenn sie der Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts, der Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Gemeinwesens oder dem Bedürfnis der Schule an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe dient und die entsprechenden Massnahmen verhältnismässig bleiben».[1528]

535 Aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit sollten Massnahmen zur besonderen Förderung von Kindern schliesslich immer nur so lange in der jeweiligen Form aufrechterhalten bleiben, als sie für die individuelle Lern- und Verhaltensentwicklung des betroffenen Kindes notwendig sind. Dies bedingt eine sorgfältige Förderplanung und deren periodische Überprüfung.[1529]

4. Unterrichtssprache

a) Allgemein

536 Zur – den Kantonen übertragenen (vgl. Art. 62 Abs. 1 BV) – Regelung des Schulwesens gehört auch die Festlegung der Unterrichtssprache.[1530] Der Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV wird dabei für gewöhnlich in der Sprache erteilt, welche die Kantone oder gemäss kantonalem Recht die Gemeinden – in den Grenzen von Art. 70 Abs. 2 BV und der einschlägigen Grundrechtsgarantien (insbesondere Art. 18 BV) – als Amtssprache festgelegt haben.[1531]

[1527] Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 143 ff., S. 169 ff. und S. 182 f.; Copur/Naguip, N 274 f.; zum Ganzen ausführlich hinten N 714 ff.

[1528] BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15, 138 I 162 E 4.6.2 S. 169 f.; Urteil des Bundesgerichts 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1.

[1529] S. dazu auch vorne N 426; ferner Art. 6 Abs. 4 SPK.

[1530] In diese Richtung Tschannen, N 597; ferner Schefer/Rüegger, S. 226; teilweise wird die Kompetenz auch aus Art. 70 Abs. 2 BV abgeleitet (so etwa Hördegen, Chancengleichheit, S. 432); s. auch Kägi-Diener et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 42, welche die Unterrichtssprache als eine Form der Amtssprache bezeichnen; hierzu auch Urteil des Bundesgerichts 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 4.1.

[1531] Vgl. BGE 139 I 229 E 5.6 S. 235 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 4.2 m.w.H. und 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 2; Biaggini, Komm. BV, Art. 70 N 8; Fleiner T., S. 428; Früh, S. 144; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 32; Hördegen, Chancengleichheit, S. 432; Wyttenbach, in:

Sprachen bedürfen in der Regel eines Raums, in dem ihr Gebrauch, ihre Weitergabe und damit ihre Fortexistenz gewährleistet ist.[1532] Gemäss Art. 70 Abs. 2 BV haben die Kantone bei der Bestimmung ihrer Amtssprache (Satz 1) daher die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu beachten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen (Satz 2). Daraus kann einerseits abgeleitet werden, dass die Kantone (und Gemeinden) die in einem bestimmten Gebiet angestammte(n) Hauptsprache(n) als Amtssprach(n) vorsehen müssen, sowie andererseits, dass sie angestammte (landes-)sprachliche Minderheiten nicht unterdrücken oder verdrängen dürfen, sondern – gegenteils – unter Umständen Schutzmassnahmen zu ihren Gunsten zu ergreifen haben (wie die Festlegung als Unterrichtssprache).[1533] 537

Die in Art. 18 BV grundrechtlich garantierte Sprachenfreiheit wiederum vermittelt der einzelnen Person einen Anspruch auf Kommunikation in einer Sprache, die ihr eigen ist oder von ihr bezeichnet wurde,[1534] und damit auch einen Anspruch auf Gebrauch einer entsprechenden Amtssprache (sog. passive Sprachenfreiheit).[1535] Je nach Umständen kann das Grundrecht daher entweder in einem gleich- oder aber in einem gegenläufigen Verhältnis zu den in Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BV formulierten – in der Rechtsprechung und Lehre oftmals unter dem Oberbegriff «Territorialitätsprinzip» zusammengefassten[1536] – Geboten stehen.[1537] Weicht die gestützt auf Art. 70 538

Basler Komm. BV, Art. 19 N 22; s. ferner zur Problematik einer Nichtlandessprache als Schulsprache Kägi-Diener et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 29.

1532 Müller/Schefer, S. 296.

1533 Vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 70 N 9; ferner BGE 139 I 229 E 5.5 S. 235; Kägi-Diener et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 38 f.; Tschannen, N 581.

1534 Vom Schutzbereich erfasst werden praxisgemäss nicht nur die natürlichen Sprachen, sondern auch gewisse Kunstsprachen wie die Gebärdensprache der Gehörlosen (vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 433; Plotke, Schulrecht II, S. 210; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 12).

1535 Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 7.

1536 BGE 139 I 229 E 5.1 S. 233 und E 5.5 f. S. 234 f., 138 I 123 E 5 ff. S. 125, 122 I 236 E 2c ff. S. 238 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 22; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 20; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.31; Müller/Schefer, S. 296; Oeter, S. 108; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 23; Tschannen, N 581; den Begriff ablehnend Biaggini, Komm. BV, Art. 70 N 9 und Art. 18 N 2 sowie N 13 f.; ders., Standortbestimmung, S. 39.

1537 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 35 sowie Art. 70 N 32; dies. et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 38; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 23 ff.; ferner BGE 121 I 196 E 2b S. 198; Urteil des Bundesgerichts 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 2; Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 2; Müller/Schefer, S. 296; Oeter, S. 109.

Abs. 2 BV festgelegte Amtssprache von derjenigen Sprache ab, der sich eine Person in einem bestimmten Gebiet im Verkehr mit den Behörden bedienen will, liegt mithin eine Grundrechtsbeschränkung vor, die der Rechtfertigung bedarf (vgl. Art. 36 BV), einer solchen allerdings normalerweise zugänglich ist.[1538]

aa) Einsprachige Gebiete

539 Nachdem nahezu alle Gemeinden der Schweiz traditionell als einsprachig gelten, stellt damit selbst in den vier zwei- bzw. mehrsprachigen Kantonen hinsichtlich der einzelnen Gemeinden die Einsprachigkeit bei der Festlegung der Unterrichtssprache den Regelfall dar.[1539] Unterrichtet wird in der angestammten Sprache des jeweiligen Einzugsgebiets bzw. der «offiziellen Ortssprache».[1540] Sie dominiert den Unterricht und alle anderen unterrichteten Sprachen werden als «Fremdsprachen» gelehrt.[1541] Im deutschen, französischen und italienischen Sprachgebiet findet normalerweise die Hoch- oder Standardsprache Verwendung (vgl. Art. 15 Abs. 1 SpG), wobei einzelne Kantone in der deutschsprachigen Schweiz ausnahmsweise auf der Vorschulstufe die lokale Mundart als Unterrichtssprache vorsehen (vgl. Art. 16 Abs. 1 f. BiV OW; § 24 VSG ZH). Im Kanton Graubünden wiederum bezeichnen mehrere Gemeinden das regionale Idiom als Unterrichtssprache anstelle der Schriftsprache Rumantsch Grischun.[1542]

540 Die Praxis in Gemeinden, in denen nur eine (Landes-)Sprache gesprochen wird oder die weitaus grösste Mehrheit diese Sprache spricht, den Unterricht in der Regel (nur) in dieser Sprache zu erteilen, ist sowohl mit der Sprachenfreiheit als auch dem Recht auf Grundschulunterricht vereinbar. Ein unbedingter Anspruch

---

[1538] Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 6; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 37; zu Art. 36 BV ausführlich hinten N 692 und N 702 ff.

[1539] Ausnahmen: Art. 9a VSG BE, Art. 11 SchG FR, Art. 3 Abs. 3 KV GR sowie (weitergehend) Art. 33 SchulG GR; zum Ganzen ausführlich Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 8 ff. und N 22 ff.

[1540] Vgl. Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 22; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 35; Hördegen, Chancengleichheit, S. 433; Oeter, S. 113.

[1541] Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 5.

[1542] Vgl. Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 7; s. ferner den Artikel «Die letzten zwei romanischen Gemeinden sagen Nein», südostschweiz (online) vom 28. August 2020, woraus hervorgeht, dass im Jahr 2020 die Gemeinden Surses, Albula und Lantsch eine Rückkehr zum Unterricht im regionalen rätoromanischen Idiom beschlossen haben; dazu auch BGE 139 I 229 E 5.7.4 f. S. 238 ff.

auf Festlegung einer davon abweichenden Unterrichtssprache besteht nicht.[1543] So vermittelt die in Art. 18 BV garantierte (passive) Sprachenfreiheit dem Einzelnen vielmehr sogar ein Recht auf Schulung in der Ortssprache, weil dadurch die Verständigung am (Wohn-)Ort garantiert wird.[1544] Gleiches gilt – jedenfalls soweit der Unterricht in den unteren Schulstufen betroffen ist – für den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, ist die Beherrschung der Mehrheitssprache doch zentral für die spätere berufliche, politische und soziale Integration eines Kindes (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. g BV; ferner Art. 61a Abs. 1 BV).[1545] Handelt es sich bei der Unterrichtssprache gleichzeitig um die Muttersprache der Schülerin bzw. des Schülers, dient der Unterricht darüber hinaus auch ihrer bzw. seiner Persönlichkeitsentwicklung bzw. dem Kindeswohl und damit einem weiteren Bildungsziel (vgl. Art. 11 Abs. 1 BV; ferner Art. 29 Abs. 1 lit. c KRK).[1546]

Umstritten ist, ob sich aus Art. 19 BV hinsichtlich der Frage des Sprachenunterrichts überhaupt Ansprüche ableiten lassen, die über die aus Art. 18 BV fliessenden hinausgehen.[1547] 541

Geht das mit Art. 18 BV geschützte Interesse einer Schülerin bzw. eines Schülers darauf, ständig in einer anderen als der Mehrheitssprache unterrichtet zu werden, lässt sich der damit verbundene Grundrechtseingriff sodann regelmässig rechtfertigen, weil er der Praktikabilität und der kostengünstigen Gestaltung des Schulwesens, d.h. einer vernünftig finanzierbaren Gesamtschulplanung dient.[1548] Dem 542

1543 BGE 122 I 236 E 2d S. 239; Malinverni et al., Volume II, N 1725; Tschannen, N 606; ferner in Bezug (einzig) auf Art. 18 BV BGE 139 I 229 E 5.6 S. 235 f., 138 I 123 E 5.2 S. 126, 125 I 347 E 5c S. 359; Urteile des Bundesgerichts 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 4.1, 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 4.2 und 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 2; Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 8; Früh, S. 144; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 35; Hördegen, Chancengleichheit, S. 433; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 19; Wintsch, S. 168 und S. 228; s. sodann auch Wilson, S. 402.

1544 BGE 139 I 229 E 5.6 S. 236; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 37 f.

1545 Vgl. Bianchi, S. 127; Fleiner T., S. 429; s. auch BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10, 91 I 480 E 1 S. 486; Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 3; Früh, S. 146 f.; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 37 f.; ferner Plotke, Schulrecht II, S. 209.

1546 Hördegen, Chancengleichheit, S. 439; Wintsch, S. 220; ferner BGE 139 I 229 E 5.6 S. 235, wonach die Schulsprache für die Identitätsbildung von erheblicher Bedeutung sei; so auch BGE 100 Ia 462 E 4 S. 469.

1547 Vgl. BGE 100 Ia 462 E 5 S. 470, wo offengelassen wurde, ob Art. 27 aBV [1874] weitergehende Ansprüche gewährleiste; ferner Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 22, wonach Art. 19 BV von Art. 18 BV konkretisiert werde.

1548 Vgl. BGE 139 I 229 E 5.6 S. 235 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 4.2 und 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4; Früh,

Recht der bzw. des Einzelnen an der Festlegung einer bestimmten Unterrichtssprache ebenfalls entgegenstehen können das öffentliche Interesse an der Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler[1549] sowie – jedenfalls sofern es sich bei der Unterrichtssprache um eine traditionelle Minderheitensprache wie das Rätoromanische oder Italienische handelt (vgl. Art. 70 Abs. 5 BV; Art. 8 Abs. 1 lit. a–c Sprachencharta und Art. 12 ff. RüSNM) – das Interesse am Fortbestand einer gefährdeten Sprachgemeinschaft.[1550]

543 Die Festlegung der Unterrichtssprache stellt eine Grundrechtsbeschränkung dar, die den Kriterien von Art. 36 BV genügen muss.[1551] Der blosse Rückgriff auf «das Territorialitätsprinzip» genügt dabei nach der herrschenden Lehre nicht als Ausweis anerkannter öffentlicher Interessen im Sinn von Art. 36 Abs. 2 BV.[1552] Das Prinzip dient vielmehr bloss «als Sammelbegriff für jene öffentlichen Interessen, um derentwegen in die Sprachfreiheit eingegriffen werden kann».[1553] Infrage kommen – wie die vorstehenden Ausführungen (teilweise) zeigen – etwa das «allgemeine staatspolitische Interesse an der Erhaltung sprachlich homogener Gebiete», das öffentliche Interesse an der «Wahrung des Sprachfriedens», das Interesse an der Erhaltung besonders bedrohter Landessprachen, das Anliegen der kostengünstigen Gestaltung des Schulwesens sowie Praktikabilitäts- und Planungsinteressen.[1554]

S. 144; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 35; Hördegen, Sprachenfall, S. 771; Müller/Schefer, S. 303 f.; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 21; Wintsch, S. 228.

1549 Diesbezüglich kritisch BGE 122 I 236 E 4e/cc S. 246.

1550 BGE 139 I 229 E 5.5 f. S. 235 f., 138 I 123 E 5.2 S. 126 und E 8 S. 128 ff.; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 33, wonach der Schutz von Ausdehnung und Homogenität des rätoromanischen Sprachgebiets angesichts der Notlage, in der sich die Kleinsprache befinde, ein derart gewichtiges öffentliches Interesse darstelle, dass es die individuelle Sprachenfreiheit stets überwiege, was infolge der Dominanz und Expansionskraft der englischen und deutschen Sprache mittlerweile auch für das Italienische gelte; in die gleiche Richtung Müller/Schefer, S. 298; ferner Tschannen, N 582.

1551 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5; Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 6; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 20; Hördegen, Chancengleichheit, S. 435; Müller/Schefer, S. 298; Tschannen, N 598; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 20 f.; ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 22.

1552 Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 8; Hördegen, Chancengleichheit, S. 435; Müller/Schefer, S. 298; Tschannen, N 601; Wintsch, S. 220.

1553 Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 8; ferner Tschannen, N 581.

1554 Biaggini, Komm. BV, Art. 18 N 8 mit Hinweis auf die ältere bundesgerichtliche Rechtsprechung; Müller/Schefer, S. 298; Fleiner T., S. 428; ferner Urteile des Bundesge-

bb) Mehrsprachige Gebiete sowie solche an der Sprachgrenze

In zwei- oder mehrsprachigen Gebieten können die vorgenannten öffentlichen Interessen bzw. einzelne von ihnen freilich an Gewicht verlieren. Wie das Bundesgericht bereits unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 erwogen hat,[1555] kann sich dort daher «aus der Sprachenfreiheit ein Anspruch darauf ergeben, in einer der mehreren traditionellen Sprachen unterrichtet zu werden, sofern dies nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung des Gemeinwesens führt».[1556] Hiervon ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auszugehen, wenn der Anteil der sprachlichen Minderheit in einem Sprachgebiet[1557] von einer gewissen zahlenmässigen Bedeutung ist.[1558] 544

In einem Urteil zur Gerichtssprache in einem Bezirk im Kanton Freiburg aus dem Jahr 1980 hielt das Bundesgericht diesbezüglich fest, dass es bei einem Anteil der sprachlichen Minderheit von 26 % (bzw. 23 % in Bezug auf die ganze Wohnbevölkerung) «mit der Sprachenfreiheit noch vereinbar [sei], dass die Mehrheitssprache zur einzigen Gerichtssprache erklärt wird».[1559] 545

Bezüglich einer traditionell zweisprachigen Gemeinde, in der nur ca. 10 % der Schülerinnen und Schüler in einer Minderheitensprache unterrichtet wurden, erwog das Bundesgericht sodann im Jahr 2017, dass von der Gemeinde «offensichtlich nicht 546

---

richts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5.4 und 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 5a sowie bereits BGE 122 I 236 E 4e/dd f. S. 246 f.

1555 Dazu vorne N 121.

1556 BGE 139 I 229 E 5.6 S. 236 mit Hinweis auf BGE 125 I 347 E 5c S. 359, 122 I 236 E 2d S. 240, 106 Ia 299 E 2b/cc S. 306; Urteile des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 4.2, 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4 und 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 5a; s. dazu auch Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 20, Hördegen, Sprachenfall, S. 771, und Wintsch, S. 229, wonach sich diese Rechtsprechung nur auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger bzw. nicht auf «Angehörige eingewanderter sprachlicher Minderheiten» beziehe; so auch deutlich Urteil des Bundesgerichts 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 4.1, wo ein aus Art. 18 BV abgeleiteter Anspruch auf Unterricht in deutscher Sprache verneint wurde, weil die betroffenen Kindern nicht deutscher Muttersprache waren, sondern «einfach» zuletzt Wohnsitz im Kanton ZH hatten.

1557 Gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5.2 m.w.H. ist vor allem auf das Gebiet der Gemeinde, in welcher das betroffene Kind Wohnsitz hat, und die dort herrschende sprachliche Situation abzustellen.

1558 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 433; ders., Sprachenfall, S. 771; Wintsch, S. 229; zum Ganzen auch ausführlich Wilson, S. 287 ff.

1559 BGE 106 Ia 299 E 2b/cc S. 305 f.

verlangt werden [könne], alle Schulen auf ihrem Gebiet zweisprachig zu führen, so dass die Konzentration auf eine deutschsprachige Schule zulässig» erscheine.[1560]

547 Ein darüber hinausgehender Anspruch auf Festlegung einer bestimmten Unterrichtssprache besteht aus Sicht des Bundesgerichts nicht. Beabsichtigen die Eltern eines Kindes, das einer sprachlichen Minderheit angehört, jedoch, dieses die Schule in einer Nachbargemeinde besuchen und dort in ihrer Sprache unterrichten zu lassen, kann ihnen der Schulwechsel nach der – auch in diesem Punkt überkommenen – bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht verweigert werden, wenn die Nachbargemeinde damit einverstanden ist und die Betroffenen für die entsprechenden Kosten selber aufkommen.[1561] Eine Verweigerung des auswärtigen Schulbesuchs stellte diesfalls einen unverhältnismässigen Eingriff in die Sprachenfreiheit des Kindes dar.

548 Der vorstehend zitierten Rechtsprechung wurde in der Lehre zu Recht entgegengehalten, dass sie zahlungskräftige Familien, die ihrem Kind ebenso den Besuch einer Privatschule ermöglichen könnten, privilegiere und damit eine Diskriminierung nicht nur auf dem Gebiet des Sprachenrechts, sondern ebenso in sozialer Hinsicht darstelle.[1562] So liesse sich denn auch mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zumindest fragen, ob es bei einem drohenden Eingriff in die Sprachenfreiheit nicht genügen müsste, dass die betroffenen Eltern allfällige mit dem Schulwechsel verbundene Zusatzkosten (etwa für den weiteren Schulweg) übernehmen.[1563]

b) Individuelle sprachliche Förderung

549 Beherrscht ein Kind die Unterrichtssprache nicht, kann ihm kein ausreichender, chancengleicher Grundschulunterricht vermittelt werden. Genügende Kenntnisse der Unterrichtssprache sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Schülerinnen und Schüler dem Unterricht überhaupt zu folgen und sich die wei-

---

[1560] Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 5.2.

[1561] Dazu vorne N 121; BGE 122 I 236 E 5 S. 248; Urteil des Bundesgerichts 2P.112/2001 vom 2. November 2001 E 4 f.; Fleiner T., S. 428; Glaser, in: VdS, Bd. III, Kap. VIII.12, N 35; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 24; Plotke, Schulrecht II, S. 210 f.

[1562] Früh, S. 145; Hördegen, Chancengleichheit, S. 438 m.w.H.

[1563] Vgl. auch Thürer/Burri, S. 261 f.; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5.4 ff. und 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4.

teren schulischen Elementarkenntnisse anzueignen vermögen.[1564] Handelt es sich bei der Unterrichtssprache um die «offizielle Ortssprache», was der Regel entspricht, ist ihre Beherrschung zudem – wie aufgezeigt – von erheblicher Bedeutung für die Integration der Schülerinnen und Schüler und ihre Identitätsbildung bzw. Persönlichkeitsentfaltung (vgl. Art. 11 Abs. 1, Art. 18 und Art. 41 Abs. 1 lit. f und lit. g BV).[1565] Auch vermag sie je nachdem ihrer Mobilität und damit der Durchlässigkeit des Bildungsraums zu dienen (vgl. Art. 61a Abs. 1 BV).[1566] Der Vermittlung der Unterrichtssprache kommt mit anderen Worten gegenüber den anderen Schulfächern eine prioritäre Bedeutung zu.

Gestützt auf Art. 19 BV und den Grundsatz der Chancengleichheit sowie das Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache (Art. 8 Abs. 1 f. sowie Art. 18 BV)[1567] sind die Kantone daher verpflichtet, spezifische und individualisierte Fördermassnahmen für Kinder mit ungenügenden Kompetenzen in der Unterrichtssprache bzw. fremdsprachige Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft, zu ergreifen, damit sie die Unterrichtssprache möglichst rasch bzw. gut erwerben.[1568] Nur so können die Betroffenen in den Genuss einer chancengleichen Schulbildung gelangen und wird ihr Anspruch auf Grundschulunterricht «ausreichend».[1569] 550

Als Fördermassnahme infrage kommt dabei in erster Linie die intensive Vermittlung der Unterrichtssprache (Sprachenunterricht) in der Regelklasse oder – 551

[1564] Schefer/Rüegger, S. 226; Wintsch, S. 222 f.; ferner Bianchi, S. 74 und S. 127; Früh, S. 63 und S. 146 f.; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 38.

[1565] Dazu vorne N 540.

[1566] Vgl. Schefer/Rüegger, S. 234.

[1567] Fraglich ist, ob bzw. – gegebenenfalls – inwieweit Art. 8 Abs. 2 BV eine über die Sprachenfreiheit hinausgehende Bedeutung zukommt (vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 8 N 5; Hördegen, Chancengleichheit, S. 435; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 21; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 74).

[1568] Vgl. BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10; ferner BGE 147 I 73 E 6.2 ff. S. 82 ff.; Bianchi, S. 127; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 52; Oeter, S. 120; Schefer/Rüegger, S. 234; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 38, die von einem bedingten Anspruch auf sprachliche Inklusion spricht; Schwarzenberger, S. 28; Wintsch, S. 131, S. 173 und S. 222 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12; s. auch bereits EDK, Schulung fremdsprachiger Kinder 1991, S. 1.

[1569] Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 52; ferner Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 38; Wintsch, S. 222 f., die gleichzeitig darauf hinweist, dass der Unterricht der anderen Kinder dadurch nicht weniger ausreichend werde; dazu im Folgenden ausführlich N 533 ff.

temporär – in separaten Klassen bzw. Schulen.[1570] Gelehrt wird in der Regel die Standardsprache;[1571] einzelne Kantone sehen – wohl mit Blick auf die angestrebte soziale Integration – vor, dass fremdsprachigen Kindern der Unterricht in der Umgangssprache (sog. Mundartkurse) zu erteilen ist.[1572]

552 Unter Umständen genügt das Angebot eines (zusätzlichen) Sprachenunterrichts aber nicht, um den betroffenen Kindern einen ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten, und sind weitere Massnahmen zu ergreifen wie die Möglichkeit der Repetition einer Klasse, die Verpflichtung zum zweijährigen Kindergartenbesuch,[1573] die Einräumung eines Nachteilsausgleichs, eine Anpassung der Lernziele, eine Begleitung durch eine Klassenassistenz, Logopädie und/oder die Reduktion der Klassengrösse.[1574]

553 Denkbar wäre grundsätzlich auch die Einführung der Standardsprache als Unterrichtssprache für alle Kinder bereits auf der Kindergartenstufe, wo dies nicht ohnehin bereits der Fall ist, nachdem (ältere) Studien gezeigt haben, dass sich die Verwendung der Standardsprache im Kindergarten für fremdsprachige Kinder eindeutig positiv auswirkt.[1575] Ein internationales Forschungsprojekt zum Thema ergab jedoch jüngst, dass die Verwendung der Standardsprache keinen statistisch bedeutsamen Einfluss auf den Schriftspracherwerb der Kinder hat, sondern dieser stattdessen von der Sprachförderkompetenz der Lehrperson abhängt.[1576] Wie Kägi-Diener zudem zu Recht einwendet, greift die generelle Verpflichtung zur Kommunikation in der Standardsprache im frühen Alter in die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) der anderen, nicht fremdsprachigen Kinder ein.[1577] Die Wahl der

---

1570 Vgl. Wintsch, S. 222.

1571 Vgl. Inversini, S. 274 m.w.H.

1572 Vgl. § 6 FörderV SO.

1573 Vgl. Art. 7 Abs. 3 Satz 2 SchulG GR; ferner Wintsch, S. 67, wonach der Kindergartenbesuch für fremdsprachige Kinder besonders wichtig sei; so auch HRC, minority issues, Ziff. 48 ff.

1574 Zum Ganzen näher hinten N 537 ff.

1575 Wintsch, S. 221 mit Hinweis auf Studer, S. 8 m.w.H.; dazu auch vorne N 284; ferner EDK, Sprache im Kindergarten, S. 2 ff.; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 16.

1576 Pädagogische Hochschule St. Gallen, Medienmitteilung «Wie sich Dialekt und Standardsprache im Kindergarten auswirken» vom 25. November 2019, abrufbar unter ‹https://www.phsg.ch ⇒ Über uns ⇒ Medien›; ferner ‹https://www.sprikids.org› (beides zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

1577 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 23, auch zum Folgenden.

Unterrichtssprache auf der Kindergartenstufe sollte deshalb aus Gründen der Verhältnismässigkeit möglichst beiden Schülergruppen entgegenkommen, etwa mit zeitlichen Sprachfenstern bzw. einem situationsangepassten Einbau der Standardsprache in den Unterricht.

554 Fragen liesse sich schliesslich, ob Art. 19 BV fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern unter Umständen nicht auch einen Anspruch auf ergänzenden Unterricht in der Muttersprache (auch Herkunftssprache oder Erstsprache bezeichnet) vermittelt.[1578] So sind Kenntnisse in der Muttersprache nicht nur für die Identitätsbildung eines Kindes und damit für dessen Wohl von grosser Bedeutung,[1579] in der sprach- und bildungswissenschaftlichen Forschung wird auch die These vertreten, dass eine gute Sprachkompetenz der Muttersprache einen positiven Einfluss auf das Erlernen weiterer Sprachen wie namentlich der Unterrichtssprache und den Schulerfolg insgesamt hat.[1580] Der Einfluss scheint aber neueren Studien zufolge weniger weitgehend als zunächst angenommen,[1581] und aus Sicht der gesellschaftlich angestrebten Integrationsförderung kommt der Förderung der Erstsprache (allein) nun einmal nicht der gleiche Stellenwert zu wie der Beherrschung der Unterrichts- bzw. Ortssprache.[1582] Nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung ist der (auch bloss ergänzende) Unterricht in der Muttersprache deshalb nicht vom Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV erfasst.[1583] Aus den für die Schweiz massgeblichen völkerrechtlichen Bestimmungen ergibt sich ebenfalls kein solcher Anspruch.[1584] Unbestritten ist allerdings, dass die Kantone bei der Ausgestaltung des unentgeltlichen Grundschulunterrichts dem (grundrechtlich geschützten [Art. 8 Abs. 1 f. und Art. 18 BV]) Interesse fremdsprachiger Kinder an der Wahrung und Förderung ihrer eigenen sprachlich-

---

1578 Vgl. Bianchi, S. 129; Hördegen, Sprachenfall, S. 778 ff.; ders., Chancengleichheit, S. 449; offengelassen Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 16.

1579 Dazu vorne N 540.

1580 Dazu vorne N 315; ferner Giudici/Bühlmann, S. 12 m.w.H.; Bianchi, S. 128 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 427 sowie S. 439; Wintsch, S. 224 m.w.H.

1581 Häusermann, S. 4 ff., wonach Studien gezeigt hätten, dass sich bei fremdsprachigen Kindern nach einer Förderung in der Muttersprache das Fähigkeitsselbstkonzept in allen Sprachen erhöht, jene aber nicht direkt zu besseren Kompetenzen in der Unterrichtssprache oder grösserem Schulerfolg geführt habe; kaum positive Effekte ergab auch die Untersuchung von Bayer, S. 187 ff.

1582 Dazu vorne N 536 ff.; Bianchi, S. 129.

1583 Dazu vorne N 540; ferner Bianchi, S. 129.

1584 Vgl. Bianchi, S. 129; Hördegen, Chancengleichheit, S. 428 ff. m.w.H.; Wintsch, S. 225 ff. m.w.H.

kulturellen Identität Rechnung zu tragen haben, zumal die «Zwangseinschulung» in der (fremden) Unterrichtssprache für sie bereits eine Herausforderung bedeutet.[1585] Sie haben daher etwa bei der Wahl der jeweiligen Fördermassnahme die besonderen sprachlichen Voraussetzungen der betroffenen Kinder (mit) zu berücksichtigen (vgl. Art. 11 Abs. 6 REP GE) und zumindest mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass diese – neben dem Grundschulunterricht – den von privaten Institutionen oder Botschaften und Konsulaten erteilten Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) besuchen können (Anerkennung des Unterrichts, Unterstützung bei der Organisation, Integration in die Schulorganisation, Kooperation der Lehrkräfte und Koordination der gelehrten Inhalte, Bereitstellen von Unterrichtsräumen, Information der Erziehungsberechtigten etc.).[1586] Die (blosse) Verpflichtung, den Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur zu dulden, ergibt sich sodann bereits aus der Privatschulfreiheit (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV; Art. 13 Abs. 3 f. UNO-Pakt I).[1587]

555 Die EDK empfahl den kantonalen bzw. lokalen Verantwortlichen bereits im Jahr 1991, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur von mindestens zwei Stunden wöchentlich in die Unterrichtszeit einzubauen und in geeigneter Form zu unterstützen, den Kursbesuch und allenfalls die erfolgte Beurteilung im Schulzeugnis auszuweisen sowie ihre Einrichtungen und das nötige Schulmaterial den Kursbetreiberinnen und -betreibern als wichtigen Integrationsbeitrag kostenlos zur Verfügung zu stellen.[1588]

556 Angesichts des damit verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufwands kann von den öffentlichen Schulen auch gestützt auf Art. 18 BV nicht verlangt werden, ein unentgeltliches Angebot an HSK-Kursen für jede beliebige von Schülerinnen und Schülern in ihrem Einzugsgebiet gesprochene Muttersprache bereit-

---

1585 Vgl. Bianchi, S. 128; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 22 und Art. 19 N 16; Müller/Schefer, S. 295; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 38; Wintsch, S. 62 und S. 224 ff.

1586 Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 16 und Art. 19 N 16; Wintsch, S. 231 und S. 259; weitergehend Hördegen, Sprachenfall, S. 787 f., und ders., Chancengleichheit, S. 450, nach dem die blosse Empfehlung zur Unterstützung der HSK-Kurse nicht genüge, sondern stattdessen bestimmte Minimalrechte ausländischer Personen hinsichtlich des Unterrichts in der Muttersprache bestünden; eher weitergehend auch Bianchi, S. 130; Gebert, S. 254.

1587 Wintsch, S. 229.

1588 EDK, Schulung fremdsprachiger Kinder 1991, S. 1 f.; mit am weitestgehend umgesetzt finden sich die Empfehlungen aktuell in den Kantonen BS und BL (vgl. die Informationen unter ‹https://www.edubs.ch ⇒ Unterstützung ⇒ Deutsch und Herkunftssprachen ⇒ HSK› [zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023]).

zustellen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV). Die öffentlichen Interessen an der Erhaltung bedrohter Landessprachen, der Wahrung des Sprachfriedens oder der Integration der Betroffenen lassen sich allerdings nur begrenzt gegen ein entsprechendes Angebot ins Feld führen, steht der Unterricht in heimatlicher Kultur und Sprache doch – wie aufgezeigt – dem Zweitsprachenerwerb jedenfalls nicht entgegen und trägt er stattdessen zur Entwicklung des sozialen und kulturellen sowie – je nach Muttersprache – des ökonomischen Kapitals des Einzelnen bei. Insofern liesse es sich wohl in städtischen Ballungszentren, in denen fremdsprachige Kinder mit einer bestimmten Muttersprache eine gewisse Zahl erreichen, rechtfertigen, ein kostenloses staatliches Unterrichtsangebot in dieser Sprache vorzusehen.[1589]

Einen – von der Anzahl der in der betreffenden Sprache (mit) unterrichteten Kinder unabhängigen – Anspruch auf Unterricht in «ihrer» Sprache kommt dagegen Kindern mit einer Sprach- oder Hörbehinderung zu. Sie haben unmittelbar gestützt auf Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 2 und Art. 18 BV) einen Anspruch auf Unterricht in der Gebärden- und Lautsprache, weil es ihnen andernfalls nicht möglich ist, mit anderen Menschen zu kommunizieren und somit Wissen zu erwerben und sich in die Gesellschaft zu integrieren (s. auch Art. 24 Abs. 3 lit. b und lit. c sowie Art. 21 lit. b und lit. e und Art. 30 Abs. 4 BRK; Art. 20 Abs. 3 BehiG).[1590] 557

5. Institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen

a) Allgemein

Damit den anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schülern ein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV vermittelt werden kann, müssen auch gewisse Rahmenbedingungen erfüllt sein namentlich hinsichtlich der Organisation, der baulichen Einrichtung, der Klassengrössen,[1591] der Ausbildung der 558

[1589] Einzelne Kantone bieten entsprechend ab einer gewissen Anzahl Anmeldungen einen fakultativen Unterricht in einer dritten Landessprache auf der Sekundarstufe I an (vgl. dazu die Kantonsumfrage der EDK vom Juni 2021 zum Thema «fakultativer Unterricht dritte Landessprache» im Schuljahr 2020/2021 unter ‹https://www.edk.ch ⇒ Bildungsumfragen ⇒ Kantonale Schulorganisation ⇒ Kantonsumfrage ⇒ Fremdsprachen: Sprache, Beginn› [zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023]).

[1590] S. dazu den Artikel «Bilingualer Schulunterricht: Kanton Bern bestätigt Unterstützung in Gebärdensprache» vom 7. Juli 2020, Handicap und Recht 5/2020.

[1591] Vgl. ‹https://www.bfs.admin.ch ⇒ Statistiken finden ⇒ 15. Bildung und Wissenschaft ⇒ Bildungsindikatoren ⇒ Nach Themen ⇒ Ressourcen und Betreuung ⇒ Obligatorische Schule: Klassengrösse› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023), wonach die mittlere Klassengrösse seit dem Jahr 2000 sowohl auf der Primarstufe als auch auf der Sekun-

Lehrkräfte und der Ausstattung der Schule(n).[1592] Auf einige massgebliche Aspekte gilt es im Folgenden kurz näher einzugehen.[1593]

b) Schul- und Unterrichtsform

559 Art. 19 BV vermittelt dem Einzelnen grundsätzlich bloss einen Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht im Klassenverband an öffentlichen Schulen.[1594] Ein Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht an einer Privatschule, auf Einzelunterricht an einer öffentlichen Schule oder aber auf häuslichen Privatunterricht (sog. «Homeschooling») besteht von (Bundes-)Verfassung wegen nicht bzw. nur unter besonderen Voraussetzungen.[1595] Dies ergibt sich nicht nur aus der Zusammenschau der vorgenannten Grundrechtsnorm mit Art. 62 Abs. 2 (insbesondere Satz 3) BV, sondern auch aus den damit verfolgten Bildungszielen und dem begrenzten Umfang der staatlichen Mittel.[1596]

aa) Unterricht an öffentlichen Schulen oder Privatschulen

560 Die Kantone kommen der ihnen aus Art. 62 Abs. 2 BV erwachsenden Pflicht, für einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen, in der Regel dadurch nach, dass sie selbst bzw. die Gemeinden diesen organisieren, betreiben, finanzieren und an öffentlichen Schulen durchführen.[1597] Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone jedoch nicht, den ausreichenden und

---

darstufe I sehr stabil sei und zwischen 19 und 20 Schülerinnen und Schülern variiere; LCH, Faktenblatt Klassengrösse, S. 4, wonach die Forschung keine eindeutige Antwort nach einer «idealen» Klassengrösse gebe, sich bedeutungsvolle Effekte aber erst bei einer Klassengrösse von weniger als 20 Schülerinnen und Schülern je Klasse nachweisen liessen.

1592 Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 46; Mahon, in: Petit Comm. Cst., Art. 19 BV N 8; Wintsch, S. 128; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 11; ferner bereits vorne N 115.

1593 S. auch für das internationale Recht CESCR, General Comment No. 13, Ziff. 6; Niendorf/Reitz, S. 21 f.

1594 Vgl. BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24, 130 I 352 E 3.3 S. 354 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.1, 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.2 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.3.2; ferner Glaser, S. 50, wonach Art. 19 BV jedem Kind einen Anspruch darauf vermittle, während der obligatorischen Schulzeit in einem Klassenverband durch eine vor Ort präsente Lehrperson unterrichtet zu werden.

1595 Vgl. Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 48 f. und N 55 ff.

1596 S. dazu insb. vorne N 192 ff., N 396 ff. und N 438 ff.

1597 Stöckli/Piolino, S. 44.

unentgeltlichen Grundschulunterricht zwingend selbst anzubieten.[1598] Es ist ihnen vielmehr gestattet, die Führung öffentlicher Schulen als öffentliche Aufgabe im Rahmen einer Aufgabenprivatisierung an einen privaten Träger zu übertragen.[1599] Ist solches der Fall und bietet eine Privatschule eine Ausbildung im öffentlichen Interesse an – sei es, dass sie Lücken im öffentlichen Schulsystem schliesst oder dass sie Teile des öffentlichen Bildungsangebots übernimmt –, ist sie ebenfalls als öffentliche Schule zu qualifizieren, auch wenn sie von Privaten betrieben wird.[1600]

Das Gemeinwesen, das darauf verzichtet, im Bereich des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV selber ein ausreichendes Bildungsangebot bereitzustellen, hat dabei nicht nur die staatliche Aufsicht nach Art. 62 Abs. 2 BV über das betreffende Privatschulangebot sicherzustellen, sondern auch dessen Finanzierung zu gewährleisten.[1601] Anders als bei (echten) Privatschulen hat es die Schulträgerin bzw. den Schulträger, der bzw. dem es die entsprechende öffentliche Aufgabe überträgt, im Rahmen der Aufsichtstätigkeit ausserdem zu verpflichten, dieselben Grundsätze hinsichtlich des «Ausreichens» des Grundschulunterrichts – so namentlich auch in Bezug auf dessen Zugänglichkeit und Neutralität – einzuhalten wie die staatlichen Schulen.[1602] Der Umstand, dass die Schülerinnen und Schüler in der geschilderten Konstellation keine Möglichkeit haben, eine Schule öffentlich-rechtlicher 561

1598 Urteil des Bundesgerichts 2C_136/2020 und 2C_137/2020 vom 5. November 2021 E 3.8; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 29.

1599 Hördegen, Chancengleichheit, S. 265 f.; Stöckli/Piolino, S. 44; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_136/2020 und 2C_137/2020 vom 5. November 2021 E 4.4, wonach es zur Übertragung der Führung von Regelklassen der öffentlichen Sekundarschule an eine private Trägerschaft einer genügend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/256 vom 11. April 2022 E 4.

1600 Aeschlimann-Ziegler, S. 273; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 296 (Votum Weigelt); Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 30, wonach eine private Schule erst dann zur öffentlichen werde, wenn ein entsprechender Auftrag des Gemeinwesens vorliege und ein faktischer oder rechtlicher Zwang zur Aufnahme bestehe.

1601 Hördegen, Chancengleichheit, S. 297; so bereits ausdrücklich Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157 (Votum Koller): «Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass sich aus diesem Recht kein Anspruch ableiten lässt, eine Privatschule unentgeltlich zu besuchen. Dies ist nur in jenen seltenen Fällen möglich, in denen eine Gemeinde beschliesst, keine öffentliche Schule zu führen und diese Aufgabe einer Privatschule zu übertragen»; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 294.

1602 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 274; Wagner Pfeifer, S. 258.

Trägerschaft zu besuchen, darf sich nicht negativ auf ihren Grundrechtsschutz auswirken.[1603]

562 Bezüglich der Terminologie ist in der Rechtsprechung und Lehre unbestritten, dass nicht nur Schulen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft als «öffentlich» einzustufen sind, sondern auch Schulen mit privatrechtlicher Trägerschaft, denen staatliche Aufgaben, die eigentlich dem Gemeinwesen obliegen, übertragen sind und die von Rechts wegen allen interessierten Schülerinnen und Schülern offenstehen.[1604] Während es das Bundesgericht sodann darüber hinaus in einem noch unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 ergangenen Entscheid für die Qualifizierung einer formal privaten Schule als «öffentlich» bereits genügen liess, dass diese «im Wesentlichen vom Staat finanziert» wurde,[1605] halten etwa Plotke[1606] und Mascello[1607] dafür, dass staatliche Subventionen den Status einer Schule erst dann änderten, wenn die Schule im Zusammenhang mit der Subventionierung verpflichtet werde, im Rahmen ihrer Kapazitäten alle geeigneten Schülerinnen und Schüler aufzunehmen.[1608]

563 Als staatliche Schulen wiederum werden unter den Schulen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft traditionellerweise nur die kantonalen Schulen bezeichnet sowie diejenigen, deren Errichtung die kantonale Schulgesetzgebung den Gemeinden vorschreibt oder wenigstens anheimstellt.[1609]

564 Gerade bei Kindern mit besonderen Bildungsbedürfnissen kann es aber vorkommen, dass ein zuständiges Gemeinwesen im Bereich des Grundschulunterrichts zwar eine öffentliche Schule führt, deren Angebot jedoch für das jeweilige Kind im spezifischen Fall nicht als ausreichend im Sinn von Art. 19 BV einzustufen ist. Diesfalls kann sich für die betroffene Person aus Art. 19 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 1 oder Abs. 2 BV) ausnahmsweise ein Anspruch darauf ergeben, einer geeigneten Privatschule zugewiesen zu werden, so jedenfalls dann, wenn der zuständige Kanton keine andere den besonderen Bedürfnissen der bzw. des Betroffenen angemessene Lösung anbieten und den Grundrechtsanspruch insofern nicht anderweitig

---

1603 Aeschlimann-Ziegler, S. 275.

1604 BGE 125 I 347 E 3b S. 355; zur Praxis des Bundesrats von Moos, S. 47; Plotke, Schulrecht II, S. 50; ders., Bildung, S. 58; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 272; Rohr, S. 20.

1605 BGE 125 I 347 E 3b S. 355.

1606 Plotke, Schulrecht II, S. 50; ders., Bildung, S. 58.

1607 Mascello, S. 16 m.w.H.

1608 Aeschlimann-Ziegler, S. 272; Hördegen, Chancengleichheit, S. 294.

1609 Hördegen, Chancengleichheit, S. 294 f. mit Hinweis auf Plotke, Schulrecht II, S. 51.

gewährleisten kann.[1610] Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich aus Art. 19 BV (sowie Art. 62 Abs. 2 und Abs. 3 BV) jedoch kein Anspruch darauf ableiten, einer (ganz) bestimmten Privatschule zugewiesen zu werden. Ob ein solcher Anspruch bestehe, regle gegebenenfalls das kantonale Recht, zumal die kantonalen Behörden diesfalls auch die Möglichkeit haben müssten, die Privatschule zur Aufnahme einer zugewiesenen Person zu verpflichten.[1611]

Besteht im Einzelfall ein ausreichendes öffentliches Bildungsangebot an öffentlichen Schulen, hat die betroffene Schülerin bzw. der betroffene Schüler dagegen von vornherein keinen Anspruch auf eine Schulung an einer Privatschule, selbst wenn dort aus ihrer bzw. seiner Sicht eine optimale bzw. die geeignetste überhaupt denkbare Schulung möglich wäre.[1612] Da heute weder der Bund (vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV) noch die Kantone ein Schulmonopol kennen,[1613] steht es einer schulpflichtigen Person bzw. ihren Eltern freilich offen, für die Absolvierung des obligatorischen Grundschulunterrichts – auf eigene Kosten[1614] – eine Privatschule zu wählen (so auch Art. 13 Abs. 3 UNO-Pakt I). 565

Auch hier bleibt das Gemeinwesen in der Pflicht, wenn auch nicht in finanzieller Hinsicht. So untersteht der von einer privaten Trägerschaft angebotene Grundschulunterricht nach Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV staatlicher Aufsicht, womit sichergestellt werden soll, dass der Unterricht auch dann, wenn er von nicht öffentlichen Schulen wahrgenommen wird, ausreichend im Sinn von Art. 19 BV und Art. 62 Abs. 2 BV ist und die Unterrichtspflicht eingehalten wird (vgl. auch Art. 13 Abs. 3 f. UNO-Pakt I).[1615] Bei der verfassungsmässig gebotenen Aufsicht handelt es sich nach der Auffassung des Bundesgerichts nicht um eine umfassende Kontrolle, zumal von den in die Pflicht genommenen Kantonen nicht erwartet werden 566

1610 Vgl. dazu etwa hinten N 516 ff. und N 561 ff.; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00169 vom 8. Juli 2015 E 2.4.

1611 Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.3 und 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.1 m.w.H.; vgl. zur Frage der Kostentragung in solchen Fällen hinten N 653 ff.

1612 BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13, 138 I 162 E 3.2 S. 165 m.w.H; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.3.

1613 Vgl. dazu vorne N 349; s. auch Rüssli, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 35 f. und S. 40 f.

1614 Dazu hinten N 934 ff.

1615 BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24 m.w.H.; ferner Früh, S. 96; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 32; Müller/Schefer, S. 793; s. dazu auch vorne N 129 ff. zur unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 vorzunehmenden Kontrolle.

könne, dass sie zur Sicherung der Aufgaben und Ziele des Grundschulunterrichts einen unverhältnismässigen Kontrollaufwand betreiben.[1616] Jene haben bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit zudem die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie – soweit garantiert – die Lehrfreiheit der privaten Schulträgerinnen und -träger zu wahren, weshalb sie von (echten) Privatschulen nicht die Einhaltung sämtlicher für öffentliche Schulen geltenden Bestimmungen fordern dürfen.[1617] Statt eines Nachweises der Gleichheit oder Gleichartigkeit ist mithin bloss ein Nachweis der Gleichwertigkeit des privaten Grundschulunterrichts mit jenem öffentlicher Schulen zu verlangen.[1618]

567 Wie schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 wird die Verpflichtung zur staatlichen Aufsicht über die Privatschulen in Art. 62 Abs. 2 BV (damals: Grundsatz der «ausschliesslichen staatlichen Leitung» in Art. 27 Abs. 2 aBV [1874]) in der Praxis einerseits durch eine Bewilligungspflicht für den Betrieb einer Privatschule[1619] bzw. deren Anerkennung[1620] und andererseits durch eine

---

1616 Hördegen, Chancengleichheit, S. 298 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 2P.296/2002 vom 28. April 2003 E 4.1.2 und E 5.2.3.

1617 Stöckli/Piolino, S. 50, wonach religiöse Privatschulen dem Religionsunterricht einen höheren Stellenwert einräumen und diesen sogar obligatorisch ausgestalten dürften; vgl. auch Müller/Schefer, S. 796, wonach die Wahrnehmung der Glaubens- und Gewissensfreiheit durch die Schule und ihre Schülerinnen und Schüler nur insoweit der Aufsicht unterliegen dürfe, als sie Auswirkungen auf die Qualität des Grundschulunterrichts habe.

1618 Vgl. Gebert, S. 631; Plotke, Schulrecht II, S. 672; Stöckli/Piolino, S. 50 m.w.H.; s. auch BGE 91 I 480 E 3a S. 490 und die Urteile des Bundesgerichts 2C_1137/2018 vom 14. Mai 2019 E 5.1 sowie 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 3.5; ferner die entsprechende Vorgabe (Gleichwertigkeit der angebotenen [Aus-]Bildung) in Art. 76 Abs. 2 lit. c SchG FR, Art. 6 Abs. 1 BiG GL, Art. 73 Abs. 1 VSG NW, Art. 37 Abs. 1 BiG OW, Art. 117 Abs. 1 lit. a VSG SG, Art. 4 Abs. 1 lit. a SchV UR und § 68 Abs. 1 VSG ZH.

1619 § 58 Abs. 1 SchulG AG; Art. 6 Abs. 1 SchG AR; Art. 13 Abs. 3 SchG AI; § 19 Abs. 1 BiG BL; § 20 KV BS i.V.m. § 11, § 130 und § 133 SchulG BS; Art. 65 VSG BE; Art. 76 SchG FR i.V.m. Art. 139 SchR FR; Art. 41 LIP GE; Art. 6 Abs. 1 BiG GL; Art. 16 Abs. 1 SchulG GR; § 53 Abs. 1 VBG LU i.V.m. § 15 VBV LU; Art. 73 VSG NW; Art. 37 Abs. 1 BiG OW; Art. 116 VSG SG; Art. 15 SchulG SH; § 69 Abs. 1 VSG SZ; Art. 81 Abs. 2 und Art. 82 Abs. 2 LCs TI; Art. 108 Abs. 1 KV SO; § 27 Abs. 1 VG TG; Art. 39 KV UR und Art. 6 Abs. 1 SchG UR; Art. 4 ff. LEPr VD; Art. 19 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 1 GUW VS i.V.m. Art. 43 Abs. 1 GPS VS; Art. 117 Abs. 1 KV ZH i.V.m. § 68 Abs. 1 VSG ZH.

1620 Art. 22 Abs. 1 GUW VS (Sekundar- oder Mittelschulen); § 74 Abs. 1 i.V.m. § 75 Abs. 1 SchulG ZG; Mascello, S. 153, wonach der Begriff «Anerkennung» implizit auch von einer Bewilligungspflicht ausgehe.

(laufende) eigentliche Aufsicht (Berichterstattungen, Inspektionen, Untersuchungen etc.)[1621] umgesetzt.[1622] Ob eine Aufsicht ausreicht oder zwingend eine Bewilligungspflicht vorzusehen ist, ist in der Lehre umstritten.[1623] Mit Blick auf das Kindeswohl nicht genügen kann jedenfalls die blosse Möglichkeit, (erst) im Fall offensichtlicher bzw. gemeldeter Missstände einzuschreiten.

568 Zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit des erteilten Grundschulunterrichts formulieren diejenigen Kantone, die eine Bewilligungspflicht kennen, unterschiedliche Bewilligungsvoraussetzungen. In den meisten Kantonen wird verlangt, dass die an der um Bewilligung nachsuchenden Privatschule unterrichtenden Lehrkräfte über eine vergleichbare Ausbildung verfügen bzw. ausreichend qualifiziert sind[1624] und die Schulräumlichkeiten einen Standard aufweisen, der den gleichen Bildungserfolg verspricht wie öffentliche Grundschulen.[1625] Als weitere Voraussetzung findet sich häufig die Einhaltung des Lehrplans formuliert,[1626] wobei da und dort Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Schule für ausländische Schülerinnen und Schüler bestimmt ist, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhal-

---

1621 Vgl. etwa § 58a Abs. 1 SchulG AG; Art. 6 Abs. 3 SchG AR; Art. 13 Abs. 3 SchG AI; § 99 Abs. 1 KV BL und § 19 Abs. 3 BiG BL; § 20 KV BS und § 132 SchulG BS.

1622 Vgl. Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 29.

1623 Verneinend Rüssli, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 42; (eher) bejahend Mascello, S. 153; Plotke, Schulrecht II, S. 670 ff.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 28; ferner Urteil des Bundesgerichts 2P.296/2002 vom 28. April 2003 E 4.1.2, wonach eine nachträgliche Sanktionierung von Missständen oft zu spät käme, da die begleitende staatliche Aufsicht wesensgemäss nur punktueller Natur sein könne; Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 4.4, wo bezüglich der strittigen Nichterteilung einer Privatschulbewilligung erwogen wird, dass diese zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels geeignet und nicht ersichtlich sei, welche mildere Massnahme zur Verfügung stünde; zum Ganzen auch Stöckli/Piolino, S. 50.

1624 Vgl. § 131 Abs. 1 lit. j SchulG BS (zur Mehrheit); Art. 76 Abs. 2 lit. a SchG FR; Art. 6 Abs. 4 BiG GL; Art. 12 SchulV GR; § 15 Abs. 2 lit. b VBV LU; Art. 19 Abs. 2 GUW VS; § 75 Abs. 4 SchulG ZG; § 68 Abs. 2 lit. b VSV ZH; s. dazu sodann die Urteile des Bundesgerichts 2C_829/2018 vom 7. August 2019, 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.4 und 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 2.1 und E 3.1; ferner das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00041 vom 28. Juni 2018 E 3.2.

1625 Vgl. § 33 Abs. 1 lit. a VSV AG; § 131 Abs. 1 lit. l SchulG BS; Art. 76 Abs. 2 lit. b SchG FR; § 68 Abs. 2 lit. c VSV ZH; Plotke, Schulrecht II, S. 673; Stöckli/Piolino, S. 52 f.

1626 Vgl. § 33 Abs. 1 lit. a VSV AG; Art. 66 Abs. 1 lit. d VSG BE; § 15 Abs. 2 lit. c VBV LU; Art. 76 Abs. 2 lit. c SchG FR.

ten.[1627] Gleiches gilt für die Wahl der Unterrichtssprache.[1628] Auch sehen einzelne kantonale Regelungen vor, dass Privatschulen Schwerpunkte etwa religiöser oder konfessioneller Art setzen dürfen, solange der Lehrplan befolgt und die Schülerinnen und Schüler keinen Einflüssen ausgesetzt werden, die den Erziehungszielen der Volksschule zuwiderlaufen.[1629] Letzteres wäre nach Stöckli/Piolino etwa der Fall, wenn Frauen, Homosexuellen oder Andersgläubigen der gleichwertige Zugang zu den Grundrechten abgesprochen, körperliche Züchtigung gutgeheissen oder zur Ablehnung säkularer, rechtsstaatlicher und demokratischer Staatsstrukturen aufgerufen würde.[1630]

569 Dies bedeutet etwa, dass die anthroposophischen Privatschulen (Rudolf Steiner-Schulen) die Möglichkeit haben, ihr Welt- und Menschenbild in den Unterricht einfliessen zu lassen. Religiös geprägte Schulen wiederum haben das Recht, dem Thema Religion und Ethik im Rahmen des Unterrichts einen höheren Stellenwert einzuräumen.[1631]

570 Die vorgenannten Voraussetzungen erscheinen grundsätzlich unproblematisch. Kritisch zu beurteilen sind jedoch jene kantonalen Bestimmungen, welche die Privatschulen (pauschal) zur Beachtung der Grundrechte bzw. (konkret) zur Wahrung der Glaubens- und Gewissensfreiheit verpflichten,[1632] oder auch die in gewissen Kantonen vorgesehene (vage) Bewilligungsvoraussetzung der vertrauenswürdi-

---

1627 Vgl. betreffend internationale Privatschulen § 33 Abs. 2 VSV AG oder Art. 43 Abs. 3 GPS VS; ferner Plotke, Schulrecht II, S. 673.

1628 Vgl. Art. 66 Abs. 2 VSG BE (in einzelnen Fächern); Art. 77 Abs. 2 SchG FR.

1629 Vgl. § 67 Abs. 2 Satz 2 VSV ZH; ferner Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2017.00208 vom 8. November 2017 E 4.3 und VB.2017.00202 vom 8. November 2011 E 3.2, wonach es nicht genüge, wenn in einer Privatschule mit religiösem Schwerpunkt gewisse vom Lehrplan vorgeschriebene Inhalte im Fach Jüdisch oder im Talmudunterricht vermittelt werden; so auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00076 vom 8. Juli 2015 E 3.4 bezüglich des an einer Schule erteilten Arabisch- und Koranunterrichts.

1630 Stöckli/Piolino, S. 51; s. auch Wyss M.P., Umgang, S. 182, wonach die von der (Privat-)Schule vermittelten religiösen Imperative hinter alle grundrechtlichen Kerngehalte und hinter andere fundamentale Verfassungsentscheidungen zurückzutreten hätten.

1631 Zum Ganzen Rüssli, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 43.

1632 Vgl. Art. 76 Abs. 2 lit. d SchG FR; kritisch Stöckli/Piolino, S. 55, die einwenden, dass die betreffenden Regelungen in den Kantonen ZH und GE unverhältnismässig und damit mit der Religions- und Privatschulfreiheit nicht zu vereinbaren seien.

gen Trägerschaft.[1633] Nach Ansicht des Bundesgerichts durfte der Kanton Zürich gegen die Erteilung einer Bewilligung zur Führung einer Privatschule mit religiöser Ausrichtung allerdings einwenden, dass die Kinder dort nicht in Übereinstimmung mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) auf ihre individuelle konfessionelle Wahlfreiheit, sondern vielmehr auf die Übernahme definierter religiöser Normen vorbereitet werden.[1634] In einem weiteren – den Kanton Luzern betreffenden – Verfahren aus dem Jahr 2003 hatte das Bundesgericht zudem erkannt, dass ein Kanton von Verfassung wegen nicht gehalten sei, mit der nicht vertrauenswürdig erscheinenden Trägerschaft einer Privatschule zu kooperieren, und dahinter kein staatliches Werturteil stehe, das mit der aus der Religionsfreiheit fliessenden Neutralitätspflicht unvereinbar wäre.[1635] Konkret ging es um eine private Tagesschule der Primarstufe, deren Trägerschaft in Verbindung mit der Scientology-Bewegung stand.

571 Entgegen der etwas missverständlichen Formulierung des Bundesgerichts schützt der dem vorstehend zitierten Bundesgerichtsentscheid vom 18. Oktober 2016 zugrunde liegende Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich die erstinstanzliche Verweigerung der Erteilung einer Privatschulbewilligung an den Verein «al Huda» (Beschwerdeführer) indes nicht mit der pauschalen Begründung, es bestehe die Gefahr, dass dieser die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht wahre. Im betreffenden verwaltungsgerichtlichen Urteil vom 8. Juli 2015 wird vielmehr entsprechend dem einen Absatz zuvor Ausgeführten argumentiert, aufgrund verschiedener (im Entscheid näher beleuchteter) Umstände bestehe «die erhebliche Gefahr, dass der Beschwerdeführer den Kindern das normative Gefüge des Islams als Ordnung des Alltagsgeschehens vermittelt, was weder der gelebten Realität noch den grundlegenden Zielen der Volksschule entspricht». Namentlich wurde befürchtet, dass den Kindern «nicht klar vermittelt wird, dass gewisse religiöse Vor-

[1633] Vgl. § 15 Abs. 2 lit. a VBV LU; kritisch Wyss M.P., Umgang, S. 182, der diesbezüglich auf die Gefahr einer Ungleichbehandlung gesellschaftlich noch wenig etablierter Religionsgemeinschaften hinweist und verlangt, dass für die Verweigerung der Anerkennung nicht genügen dürfe, dass die für konfessionelle Privatschulen selbstverständliche religiöse Färbung der Lehrinhalte in ein Spannungsverhältnis geraten könne mit den Idealen, die eine öffentliche Schule zu vermitteln habe; dazu auch Stöckli/Piolino, S. 54 f.

[1634] Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2015 vom 18. Oktober 2016 E 4.2.3.

[1635] Urteil des Bundesgerichts 2P.296/2002 vom 28. April 2003 E 5.2.2 m.w.H. und (allgemein) E 4.1.2 mit Hinweis auf die Urteile des Bundesgerichts 2P.95/1993 vom 14. Dezember 1994 E 3b und 2P.322/1996 vom 27. Juni 1997 E 3a.

stellungen (etwa betreffend Geschlechtsverkehr vor der Ehe oder Homosexualität) nicht den heutigen Regeln in der schweizerischen Gesellschaft entsprechen».[1636]

bb) Häuslicher Privatunterricht (sog. «Homeschooling»)

572 In der Regel lässt sich aus Art. 19 BV – wie erwähnt – bloss der Anspruch ableiten, gemeinsam mit anderen Schülerinnen und Schülern an einer öffentlichen Schule einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht erteilt zu erhalten, nicht aber darauf, allein (oder in einer kleineren Gruppe) privat im häuslichen Umfeld unterrichtet zu werden. Das Bundesgericht hält gar ganz generell dafür, dass die Grundrechtsnorm keinen Anspruch auf häuslichen Privatunterricht bzw. auf «privaten Einzelunterricht» vermittle.[1637] Ein solcher Anspruch ergebe sich im Übrigen – so das Bundesgericht in seinem jüngsten Entscheid zur Frage – auch nicht aus dem elterlichen Erziehungsrecht als Teilgehalt des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK; Art. 13 Abs. 1 BV)[1638] oder aus Art. 13 Abs. 3 UNO-Pakt I[1639] bzw. einem anderen völkerrechtlichen Vertrag. Es stehe vielmehr im Ermessen der Kantone, «ein Grundrecht auf häuslichen Privatunterricht vorzusehen oder diesen gesetzlich zuzulassen, wobei die entspre-

---

[1636] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00076 vom 8. Juli 2015 E 3.4; dazu ausserdem Stöckli/Piolino, S. 51, wonach die Kantone der religiösen Unterrichtsgestaltung zumindest dort Schranken setzen müssten, wo diese geeignet sei, den sozialen und religiösen Frieden zu gefährden.

[1637] Vgl. BGE 146 I 20 E 4.2 f. S. 24 f., 130 I 352 E 3.3 S. 354 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.2.1 und 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.3.2; vgl. auch Belser/Waldmann, Kap. 9, N 26; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3480a.

[1638] Dazu auch vorne N 394 f. und N 485; ferner etwa zur Praxis in Deutschland Niendorf/Reitz, S. 28; Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg 9 S 567/19 vom 3. August 2021 N 25 ff., insb. N 35 ff.

[1639] Vgl. dazu auch Gebert, S. 560 f., wonach die Vorarbeiten zu Art. 13 UNO-Pakt I zeigten, dass die Menschenrechtskommission gegenüber dieser Art von Privatunterricht skeptisch eingestellt gewesen sei; s. aber HRC, Report on the right to education/Germany, Ziff. 62: «Even though the Special Rapporteur is a strong advocate of public, free and compulsory education, it should be noted that education may not be reduced to mere school attendance and that educational processes should be strengthened to ensure that they always and primarily serve the best interests of the child. Distance learning methods and home schooling represent valid options which could be developed in certain circumstances.»

chenden Regelungen den bundesrechtlichen Anforderungen des ausreichenden Grundschulunterrichts genügen müssen» (vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV).[1640]

In dieser Absolutheit lässt sich der Auffassung des Bundesgerichts jedoch nicht beipflichten. Vielmehr sind – wie beim Privatschulbesuch – durchaus Konstellationen möglich, in denen einem Kind an der öffentlichen Schule im Klassenverband kein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV erteilt werden kann und das Kindeswohl stattdessen ausnahmsweise nach einer (vorübergehenden) privaten Schulung im häuslichen Umfeld verlangt.[1641] Diesfalls ergibt sich unmittelbar aus Art. 19 BV ein Anspruch auf Erteilung häuslichen Privatunterrichts.[1642] Zu denken ist etwa an die Kinder von Fahrenden, die mehrere Monate pro Jahr mit ihren Familien auf Reisen sind, oder an Kinder mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, für die der Schulbesuch zu beschwerlich und/oder mit zu viel Stress verbunden ist.[1643] Der private Unterricht im häuslichen Umfeld ist zwar mit dem Nachteil verbunden, dass die intellektuelle Förderung der Kinder in den Vordergrund rückt und deren Integration in die Gesellschaft bzw. «die entwicklungsspezifische Förderung zur Gemeinschaftsfähigkeit» vernachlässigt bleibt;[1644] das Interesse an der Verwirklichung des Bildungsziels des Kindeswohls vermag diesen Nachteil in solchen (Ausnahme-)Fällen allerdings unter Umständen aufzuwiegen, zumal erforderlichenfalls kompensatorische Massnahmen ergriffen werden können, welche die integrative Funktion des Unterrichts im Klassenverband zu ersetzen vermöchten.[1645] 573

1640 BGE 146 I 20 E 4.2 ff. S. 25 ff.; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.3.2, wonach Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV «kein bestimmtes Modell privater Unterrichtsform» für zulässig oder unzulässig erkläre.

1641 In diese Richtung Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.3; s. auch Art. 9 Abs. 5 ff. RPSpéc GE.

1642 So auch Kaufmann, N 14, der einen entsprechenden Anspruch aus «Art. 11 Abs. 1 (i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und Art. 19) BV» ableitet; Reich, Homeschooling, S. 597.

1643 Vgl. dazu hinten N 550 ff.; Reich, Homeschooling, S. 597; ferner betreffend die Kinder von Fahrenden Copur/Naguib, N 282 f. und N 287; Früh, S. 155 f.; betreffend ein Kind mit Angststörungen Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020, wo der Anspruch allerdings im konkreten Fall verneint wurde.

1644 Dazu vorne N 414 ff.; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2010/77 vom 24. August 2010 E 6.2 f.; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 23; Reich, Homeschooling, S. 604.

1645 Vgl. Reich, Homeschooling, S. 596; kritisch dagegen Früh, S. 94, wonach häuslicher Unterricht nur mit grösster Zurückhaltung bewilligt werden sollte; Plotke, Schulrecht II, S. 477, wonach häuslicher Unterricht nur bewilligt werden sollte, wenn die

574 In diese Richtung erwog etwa das Obergericht des Kantons Uri in einem Urteil aus dem Jahr 2017, dass sich aus Art. 19 BV in Bezug auf das «Homeschooling» dann eine Verpflichtung ergebe, wenn der Anspruch des Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht aufgrund spezifischer persönlicher Umstände nur durch die Erteilung häuslichen Privatunterrichts gewährleistet sei.[1646]

575 Der Umstand allein, dass ein Kind aufgrund einer Behinderung oder einer von der Unterrichtssprache abweichenden Muttersprache Mühe zeigt, dem Unterricht in der Regelklasse zu folgen, lässt jedoch noch keinen Anspruch auf häuslichen Privatunterricht entstehen, zumal der – mit geeigneten Fördermassnahmen begleiteten – Schulung im Klassenverband in solchen Fällen regelmässig besondere Bedeutung zukommt.

576 Wird ein schulpflichtiges Kind nach Massgabe des kantonalen Rechts[1647] privat im häuslichen Umfeld unterrichtet, müssen die Kantone (auch hier) ihrer Aufsichtspflicht gemäss Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV nachkommen und mit geeigneten Massnahmen (Bewilligung, Kontrollen, Durchführung von Augenscheinen etc.) sicherstellen, dass das Kind einen dem an der öffentlichen Schule erteilten mindestens gleichwertigen Grundschulunterricht erhält.[1648] Problematisch erscheint vor diesem Hintergrund die Regelung im Kanton Zürich, wo die Aufnahme häuslichen Privatunterrichts grundsätzlich bloss zu melden ist und das Setting während eines Jahres nicht näher überprüft wird (vgl. § 70 Abs. 2 VSG ZH und § 73 VSV ZH). So zeigte sich in der Vergangenheit in verschiedenen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich namentlich betreffend die (notwendige) sonder-

---

besondere Situation des Kindes (Behinderung, Fremdsprachigkeit) für Unterricht ausserhalb einer Schule spreche.

[1646] Urteil des Obergerichts des Kantons Uri OG V 17 15 vom 1. Dezember 2017 E 3e.

[1647] In praktisch allen Kantonen regelt die Schulgesetzgebung heute den Besuch von Privatunterricht während der Dauer der obligatorischen Schulzeit (s. dazu etwa die Kantonsumfrage der EDK vom Juni 2021 betreffend das «Homeschooling» im Schuljahr 2020/2021 unter ‹https://www.edk.ch ⇒ Bildungssystem ⇒ Kantonale Schulorganisation ⇒ Kantonsumfrage ⇒ D.15 Homeschooling› [zuletzt besucht am 25. Januar 2023]).

[1648] Bewilligungspflicht bzw. «Erlaubnis»: Art. 13 Abs. 3 SchG AI, Art. 6 Abs. 2 SchG AR, § 19 Abs. 1 BiG BL, § 135 SchulG BS, Art. 71 VSG BE, Art. 81 Abs. 2 SchG FR i.V.m. Art. 144 SchR FR, Art. 9 Abs. 1 BiG GL, Art. 18 Abs. 2 SchulG GR, § 53 Abs. 1 VBG LU i.V.m. § 15 VBV LU, Art. 40 BiG OW, Art. 123 Abs. 1 i.V.m. Art. 116 VSG SG, Art. 15 SchulG SH, § 69 Abs. 1 VSG SZ, Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KV SO, Art. 90 LCS TI, Art. 32 GUW VS i.V.m. Art. 42 Abs. 1 und Abs. 3 GPS VS sowie § 74 Abs. 2 SchulG ZG; Nachweis eines genügenden/gleichwertigen Unterrichts: § 58 Abs. 3 SchG AG i.V.m. § 34 Abs. 1 VSV AG und § 26 Abs. 1 VG TG.

pädagogische Abklärung von Schülerinnen und Schülern, dass diese zuvor wegen Unstimmigkeiten zwischen den Erziehungsberechtigten und der Schule vorübergehend zu Hause unterrichtet worden waren, obschon diese Schulungsform nicht im Interesse des Kindeswohls war bzw. bestehende Probleme noch verstärkte.[1649]

577 Regelmässig überprüft werden müssen nicht nur Unterrichtsqualität und Lernzielerreichung,[1650] sondern auch, ob sich die Bildungsziele hinreichend realisieren lassen.[1651] So haben die verantwortlichen Kantone namentlich zu gewährleisten, dass trotz häuslichen Privatunterrichts «eine der Bundesverfassung entsprechende Enkulturation der schulpflichtigen Kinder» erfolgt (vgl. auch Art. 123 Abs. 2 VSG SG und § 25a lit. f SchulR ZG).[1652]

578 Das Bundesgericht erwog in diesem Zusammenhang in einem Urteil aus dem Jahr 2011, dass die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen überzeuge, wonach die Bewilligung für privaten Einzelunterricht gestützt auf Art. 123 Abs. 2 VSG SG mangels Gewährleistung der Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit verweigert werden könne, wenn keine spezifischen Massnahmen und Vorkehren der Unterrichtsgestaltung getroffen würden, die über den privaten Einzelunterricht und über die Teilnahme an freiwilligen Freizeitaktivitäten hinausgingen. Namentlich sei es nicht willkürlich, wenn für die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit nicht nur auf die elterliche Erziehung, auf Freizeitaktivitäten und auf Kontakte mit Freunden und Bekannten vertraut, sondern auch ein ausserfamiliäres und freundschaftsunabhängiges Umfeld einbezogen werde. Denn nur dort

---

1649 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00892 vom 29. April 2021 (nicht publiziert), wo sich erst anlässlich des Versuchs der Integration eines während eines Jahres zu Hause von der Mutter unterrichteten Kindes in die Regelklasse zeigte, dass dieses (wohl) sonderschulbedürftig sei (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_1070/2020 vom 30. Dezember 2020); ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021, wo den Eltern eines Knaben, der laut der zuständigen Schulbehörde dringend sonderpädagogisch hätte abgeklärt werden müssen, ebenfalls der häusliche Privatunterricht bewilligt wurde; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00291 vom 30. August 2023 E 3.2.

1650 S. dazu etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 21 58 vom 15. Februar 2022 E 6.1 ff., wo u.a. beanstandet wird, dass das zu Hause unterrichtete Kind nicht in der massgeblichen Schulsprache Rätoromanisch unterrichtet wurde, in seinem Stundenplan das Fach «Ethik, Religionen, Gemeinschaft (mit Lebenskunde)» gar nicht vorgesehen war und es im Fach «Sport» nur Reiten und Karate vermittelt erhielt.

1651 Vgl. Reich, Homeschooling, S. 601 und S. 605; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 28.

1652 Urteil des Bundesgerichts 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.2.

könne eine familienunabhängige Auseinandersetzung mit Erwachsenen, Vorgesetzten, Respektspersonen, anderen Kindern mit teilweise anderen Kulturen erfolgen, was die Kinder befähige, sich im späteren Leben bestmöglich zu integrieren, und ihnen die gleichen Chancen eröffne. Willkürlich wäre es erst, wenn so hohe Anforderungen an die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit gestellt würden, dass die Kinder gleichsam eine Schule besuchen müssten.[1653]

579 Zu verlangen ist sodann, dass der häusliche Privatunterricht nur von fachlich und persönlich geeigneten Personen erteilt wird, wobei – jedenfalls soweit die Erteilung von Unterricht auf der Primarstufe (inkl. Kindergarten) infrage steht – mit Reich davon auszugehen ist, dass Eltern, die häuslichen Privatunterricht erteilen, ihre Unterrichtsbefähigung nicht zwingend durch eine abgeschlossene Lehrerausbildung für die entsprechende Schulstufe nachzuweisen haben.[1654]

580 Im Kanton Aargau gilt der «Nachweis des genügenden [häuslichen Privat-]Unterrichts» hinsichtlich der Eignung der Unterricht erteilenden Person entsprechend bereits als erbracht, wenn die auf der Kindergarten- oder Primarstufe unterrichtende Person mindestens über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügt und sich über ausreichende Fähigkeiten für das Erteilen des Unterrichts gemäss Lehrplan ausweisen kann bzw. wenn die auf der Oberstufe unterrichtende Person mindestens über einen gymnasialen Maturitäts-, Berufsmaturitäts- oder Fachmaturitätsabschluss oder eine abgeschlossene Ausbildung der höheren Berufsbildung verfügt und sich über ausreichende Fähigkeiten für das Erteilen des Unterrichts gemäss Lehrplan

---

1653 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.5.6; das kantonale Gericht setzte die Hürden in diesem Zusammenhang freilich relativ hoch (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2010/77 vom 24. August 2010); s. dagegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/265 vom 25. April 2022 E 4.2 (Rückweisung zur Sachverhaltsabklärung in diesem Punkt).

1654 Reich, Homeschooling, S. 596 f., wonach sich dies schon deshalb rechtfertige, weil der Unterricht einer Schulklasse mit einer Vielzahl von Kindern höhere didaktische und pädagogische Anforderungen stelle als die Unterweisung des oder der eigenen Kinder; im bereits vorstehend zitierten, den Kanton St. Gallen betreffenden Urteil 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 (E 3.5.5) erwog das Bundesgericht dagegen, dass die für Lehrpersonen geforderten Kenntnisse über das methodische Lehren und Lernen im Unterricht bei der Erteilung häuslichen Privatunterrichts umso mehr gefordert seien, weil eine regelmässige Kontrolle wie in der öffentlichen Schule praktisch ausgeschlossen sei; a.M. auch Plotke, Schulrecht II, S. 477, wonach die Eltern «natürlich» im Besitz der entsprechenden «Lehrbefähigung und -bewilligung» sein müssten; ders., Aktuelle Aspekte, S. 603; so auch Früh, S. 93; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2015.289 vom 13. August 2015 E 6; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00420 vom 24. Oktober 2012 E 4.3.

ausweisen kann (§ 34 Abs. 1 lit. e und lit. f VSV AG). Im Kanton Bern genügt es, dass pädagogisch ausgebildete Personen diejenigen Personen anleiten, die den Unterricht erteilen (Art. 71a lit. b VSG BE).

Diverse Kantone setzen jedoch für die Bewilligung häuslichen Privatunterrichts während der obligatorischen Schulzeit im kantonalen Recht voraus, dass dieser (in der Regel) durch eine Person zu erteilen ist, die zum Unterricht auf der betreffenden Stufe berechtigt bzw. im Besitz eines stufengemässen Lehrerpatents ist.[1655] 581

Sollte sich anlässlich der regelmässigen – mindestens einmal pro Jahr stattfindenden – Kontrollen eines bewilligten häuslichen Privatunterrichts ergeben, dass dieser qualitativ mangelhaft ist, oder sollte die Unterrichtserteilung durch unvorhersehbare Ereignisse (z.B. Tod, Invalidität, schwere Erkrankung oder Scheidung der Eltern) verunmöglicht werden, ist das betroffene Kind bzw. sind die betroffenen Kinder grundsätzlich verzugslos wieder in die öffentliche Schule zu integrieren.[1656] 582

Im Beschwerdeverfahren VB.2021.00053 hatte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich allerdings einen Fall zu beurteilen, wo das Kindeswohl vor der Reintegration der betroffenen schulpflichtigen Kinder in die Regelklasse ihre vorübergehende separierte Sonderschulung in einer Privatschule erforderte. Die beiden 2011 und 2013 geborenen Mädchen waren über Jahre hinweg zu Hause von der – über ein Lehrdiplom für die Primarstufe verfügenden – Mutter unterrichtet worden und hätten laut den von der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde beigezogenen Fachpersonen nicht ohne intensive Unterstützung und Begleitung eine normale Klasse besuchen können, weil sie sich nur schwer auf fremde Personen einlassen konnten und eine Verweigerungshaltung zeigten. Die Kinder mussten zudem temporär in einer Familie ausserhalb des Einflussbereichs der Mutter platziert werden.[1657] Hier zeigt sich anschaulich, wie wichtig eine regelmässige Überprüfung des häuslichen Privatunterrichts auch dahingehend ist, ob die sozialen Kompetenzen nicht zu kurz kommen. 583

cc) Fernunterricht

Nachdem Art. 62 Abs. 2 (Satz 2) BV kein bestimmtes privates Unterrichtsmodell für zulässig oder unzulässig erklärt, können sich die Kantone grundsätzlich auf- 584

[1655] So etwa Art. 9 Abs. 2 SchV AI i.V.m. Art. 32 SchG AI; Art. 9 Abs. 2 lit. a BiG GL; Art. 12 SchulV GR; § 75 Abs. 4 SchulG ZG i.V.m. § 25a Abs. 1 lit. d SchulR ZG; § 69 Abs. 3 VSG ZH (bei einem überjährigen Unterricht).

[1656] Vgl. Copur/Naguib, N 288; Reich, Homeschooling, S. 605.

[1657] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00053 vom 22. April 2021 E 2.2 (nicht publiziert).

grund ihrer Schulhoheit zu ganz verschiedenen Modellen bekennen.[1658] Der (private) von Lehrpersonen – häufig mithilfe elektronischer Informationstechnik – aus der Distanz erteilte Grundschulunterricht kann nach Ansicht des Bundesgerichts jedoch von vornherein nicht als ausreichend im Sinn von Art. 19 BV und Art. 62 Abs. 2 BV eingestuft werden. Ihm fehlt es laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung «bereits an einer von Art. 19 und Art. 62 BV verlangten Grundvoraussetzung», weil mangels einer direkten Auseinandersetzung zwischen Schülerin bzw. Schüler und Lehrperson «überhaupt keine – oder allenfalls nur eine marginale – durch die Schule bzw. durch Lehrer bewirkte entwicklungsspezifische Förderung der sozialen Kompetenz» der betroffenen Schülerin bzw. des betroffenen Schülers stattfinde.[1659]

585 Ob sich dies auch sagen liesse, wenn die Unterrichtsform des Fernunterrichts lediglich als Ergänzung eines – infolge der Ergreifung geeigneter Kompensationsmassnahmen – ausreichenden häuslichen Privatunterrichts gewählt wird, etwa für den Fremdsprachenunterricht (vgl. § 34 Abs. 2 VSV AG), erscheint zumindest zweifelhaft.[1660] In solchen Fällen dürfte die professionelle Unterstützung aus der Ferne seitens der um Befreiung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder vom Schulbesuch ersuchenden Eltern freilich gegenüber den zuständigen Behörden häufig gar nicht erst offengelegt werden.[1661]

586 Ohnehin gewann die Unterrichtsform des Fernunterrichts in der Schweiz erst kürzlich an (ungeahnter) Bedeutung. Mit dem Mitte März 2020 angeordneten temporären Verbot von Präsenzveranstaltungen insbesondere in Schulen[1662] mussten diese

---

[1658] Vgl. dazu vorne N 192 ff. und N 565; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E 3.3.2.

[1659] Urteil des Bundesgerichts 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.2; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 6.3; vgl. sodann Art. 81 Abs. 5 SchG FR und Art. 42 Abs. 4 GPS VS, wonach Fernunterricht zu Hause nicht «anerkannt» bzw. bewilligt wird; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3480; Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg 9 S 567/19 vom 3. August 2021 N 25 ff.

[1660] Vgl. auch Reich, Homeschooling, S. 596, wonach es mit Blick auf die kantonale Schulhoheit nicht überzeuge, auch dem durch Fernunterricht lediglich ergänzten häuslichen Privatunterricht gestützt auf die Bundesverfassung ganz allgemein den Charakter «als genügenden» Grundschulunterricht abzusprechen.

[1661] Vgl. das Angebot der SKINDU Fernschule» Schweiz unter ‹https://skindu.ch ⇒ Häufig gestellte Fragen› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023), wonach die «Fernschulfamilie» bei der jeweiligen Schulbehörde am Wohnort ein Gesuch für den «Homeschooling-Unterricht» einreichen müsse.

[1662] Vgl. dazu vorne N 2 und hinten N 1111.

bzw. die Lehrkräfte bekanntlich ohne Vorlaufzeit ihren Unterricht neu organisieren und auf innovative – meist digitale – Formen des Distanz- bzw. Fernunterrichts umstellen.[1663] Diese begleiteten die Schulen aufgrund der späteren Quarantäneregelungen auch nach der Aufhebung des Verbots am 11. Mai 2020 weiter bzw. spielten über Monate hinweg eine wichtige Rolle im Schweizer Schulalltag.[1664] Dass die Beteiligten die Situation dabei insgesamt sehr gut und mit ausserordentlichem Engagement gemeistert haben, steht ausser Frage. Dennoch vermochte jedenfalls der während des Verbots des Präsenzunterrichts aus der Ferne erteilte Unterricht den Anforderungen an einen ausreichenden Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV augenscheinlich nicht zu genügen.[1665]

587 So fand gerade im Bereich der unteren Schulstufen eine Reduktion des von den Lehrpersonen bereitgestellten Lernangebots auf einige wenige Kernfächer statt. Auch wendete die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler im Vergleich zum regulären Schulbesuch generell deutlich weniger Zeit für schulische Belange auf.[1666] Dabei zeigten sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kindern, was auch darauf zurückzuführen ist, dass sowohl der Grad der Digitalisierung an Schulen und zu Hause als auch die Medienkompetenzen der einzelnen Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind bzw. waren.[1667] Schulisches Lernen bietet zudem unter anderem die Vorteile, dass Schülerinnen und Schüler von einer Lehrkraft im Lernprozess begleitet wer-

---

1663 S. zu den unterschiedlichen Bezeichnungen des betreffenden Unterrichts in der politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion etwa Fickermann/Edelstein, in: Corona-Pandemie I, S. 23.

1664 Vgl. Volksschulamt des Kantons Zürich, Konzept Fernunterricht vom 15. März 2021, abrufbar unter ‹https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/gesundheit/corona/schulen/konzept_fernunterricht.pdf›.

1665 So auch Glaser, S. 50; ders., Gastkommentar «Das Verbot von Präsenzunterricht an Primarschulen ist verfassungswidrig», NZZ vom 9. Februar 2021, S. 18; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 929, wonach das Verbot des Präsenzunterrichts das Recht auf Grundschulunterricht in einer noch nie da gewesenen Art und Weise eingeschränkt habe; weniger weitgehend Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 85; Wrase, in: Corona-Pandemie I, S. 107 f., wonach auch ein gut gemachter «Fernunterricht» für einen erheblichen Teil der Schülerinnen und Schüler nicht als angemessene Alternative zum Präsenzunterricht angesehen werden könne; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.4.1.

1666 Vgl. Huber et al., S. 9 und S. 105; Garrote et al., S. 23; für die Situation in Deutschland sodann Porsch/Porsch, in: Corona-Pandemie I, S. 61 ff.; Nusser et al., S. 39 f.

1667 Vgl. zum Ganzen Garrote et al., S. 7 ff.; LEARN/EPFL, S. 40 f.; Oggenfuss/Wolter, S. 5 und S. 25; s. auch Glaser, S. 50.

den, Lernziele vorgelegt bekommen, zum konzentrierten Arbeiten angehalten werden und der Schulalltag (durch z.B. Unterrichtstunden und Pausen) vorstrukturiert wird.[1668] Dies alles fiel bei vielen Kindern während des Fernunterrichts weg, weshalb dessen «Erfolg» auch wesentlich davon abhing, wie ausgeprägt die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler im selbstregulierten Lernen waren und wie viel Unterstützung sie zu Hause von den Eltern erfuhren.[1669] Gerade jüngere, leistungsschwächere und/oder fremdsprachige Kinder sowie solche aus einem sozial benachteiligten Umfeld waren deshalb vom Verbot des Präsenzunterrichts in besonderem Mass in ihrem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht betroffen.[1670] Gleiches gilt für Kinder mit einer Behinderung, die häufig auf Formen der Unterstützung angewiesen sind, die sich zu Hause nicht ohne Weiteres realisieren lassen.[1671]

588 Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass die Autorenschaft einer (erstmals) im November 2020 publizierten Studie aus der Schweiz, welche die Lerneffekte der achtwöchigen «Schulschliessungen» mit den Lernerfolgen im Präsenzunterricht in den acht Wochen davor vergleicht, zu folgendem Schluss kam: «The main message that these findings convey is that while older pupils are seemingly able to compensate for school closures in terms of a sustained learning progress, the effects are dramatically different for the younger ones. The learning gains of the younger children do not only slow down, with potential long-term repercussions for future development, but also become more heterogeneous. While some primary school pupils even seem to profit from school closures, others school performance markedly deteriorates within a very short period of time. These children are at risk for loosing track in the academic domain […].»[1672]

589 Gewichtigstes Manko des «Corona-Fernunterrichts» aber bildete das wochenlange Fehlen einer direkten Auseinandersetzung mit den Mitschülerinnen und Mitschülern sowie – was diese Unterrichtsform nach der eingangs zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts ja bereits per se als verfassungswidrig erscheinen

---

1668 Fischer/Fischer-Ontrup/Schuster, in: Corona-Pandemie I, S. 136 ff.; s. auch Hoffmann, in: Corona-Pandemie I, S. 100.

1669 Vgl. Garrote et al., S. 8 f., S. 27, S. 63 und S. 80; LEARN/EPFL, S. 48 ff.

1670 Garrote et al., S. 80; ferner Bernath et al., S. 23 f.; Fischer/Fischer-Ontrup/Schuster, in: Corona-Pandemie I, S. 137; Porsch/Porsch, in: Corona-Pandemie I, S. 63; Wrase, in: Corona-Pandemie I, S. 107 f.

1671 Vgl. dazu Goldan/Geist/Lütje-Klose, in: Corona-Pandemie I, S. 189 ff.

1672 Tomasik/Helbing/Moser, S. 574.

lässt – mit der Lehrperson bzw. den Lehrpersonen.[1673] Die soziale und integrative Funktion des Grundschulunterrichts war mithin während mehrerer Wochen gänzlich aufgehoben,[1674] ohne dass geeignete kompensatorische Massnahmen hätten getroffen werden können. Vielmehr waren die privaten sozialen Kontakte der Kinder aus Gründen des Infektionsschutzes ebenfalls auf ein Minimum bzw. das engere familiäre Umfeld reduziert. Auch in diesem Zusammenhang waren die Folgen für ohnehin schon benachteiligte Kinder weitaus einschneidender als für andere Kinder.[1675]

> Eine Studie der Nordwestschweizer Fachhochschule bezeichnet das Fehlen sozialer Kontakte denn auch mit als die grösste Herausforderung des Corona-Fernunterrichts. Der Kontakt der Lehrpersonen zu den Schülerinnen und Schülern sowie zwischen diesen habe in manchen Fällen stark abgenommen und nicht einmal das Repertoire an didaktischen und pädagogischen Möglichkeiten, durch den Einsatz von digitalen Medien soziale Interaktionen in Gruppen zu initiieren, sei ausgeschöpft worden.[1676] 590

Rohr hält schliesslich unter Hinweis namentlich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung[1677] dafür, dass den Staat «als Ausfluss des in Art. 19 BV statuierten Rechts auf ausreichenden Grundschulunterricht» auch eine eigentliche «Betreuungspflicht» treffe, weshalb es etwa während der Zeit des Schulausschlusses eines schulpflichtigen Kindes Aufgabe der zuständigen Schulbehörden sei, dessen Betreuung sicherzustellen.[1678] Bezogen auf die Corona-Massnahmen im Bildungsbereich bedeutete dies, dass die Kantone unmittelbar gestützt auf Art. 19 BV verpflichtet gewesen wären, während der Schulschliessungen im Frühling 2020, 591

1673 S. dazu auch den Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 1 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 148 ff. und N 171; ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 6.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

1674 Glaser, S. 50.

1675 Vgl. Goldan/Geist/Lütje-Klose, in: Corona-Pandemie I, S. 192; Neuenschwander, S. 12.

1676 Zum Ganzen Garrote et al., S. 80; ferner Huber et al., S. 23, wonach die Hälfte der befragten Schülerinnen und Schüler bereits nach drei Wochen Schulschliessung (Stand 6. April 2020) angegeben habe, dass sie beginnen würden, die Schule eher zu vermissen.

1677 Vgl. BGE 129 I 35 E 11.2 S. 47, wonach selbst ein vorübergehender Ausschluss von der Schule während der Dauer der obligatorischen Grundschulpflicht im Lichte von Art. 19 BV der Erziehungs- und Unterstützungsaufgabe untergeordnet werden müsse, die dem Gemeinwesen dem Kind gegenüber ebenfalls obliege.

1678 Rohr, S. 112 ff. und S. 189.

aber auch des späteren quarantänebedingten Ausschlusses einzelner schulpflichtiger Schülerinnen und Schüler vom Unterricht geeignete Betreuungsalternativen bereitzustellen. Dem ist an dieser Stelle insofern beizupflichten, als sich eine solche «Verpflichtung» unter Umständen aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergab.[1679] Ein eigentlicher (selbstständiger) Anspruch der Eltern darauf, dass sich ihre Kinder während der Schulpflicht zu gewissen Stunden in der Schule befinden, ergibt sich aus Art. 19 BV indes auch gemäss der von Rohr angerufenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.[1680]

592 Die COVID-19-Verordnung 2 räumte den Kantonen anfänglich die Möglichkeit ein, für die Grundschule Betreuungsangebote vorzusehen. Ab dem 17. März 2020 auferlegte der Bund den Kantonen in aArt. 5 Abs. 3 bzw. Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 sogar eine entsprechende Pflicht.[1681]

c) Bauliche Anforderungen

593 Weil die Unterrichtsräumlichkeiten die Qualität des Grundschulunterrichts nicht unwesentlich beeinflussen,[1682] haben die Kantone schon früh zum Teil sehr detaillierte Vorschriften bau- und gesundheitspolizeilicher Natur im Zusammenhang mit der Erstellung und Einrichtung von Schulanlagen erlassen (vgl. etwa Art. 10 VSV BE).[1683]

594 In Anbetracht des gewährleisteten (hohen) Standards dürfte dem Grossteil der Schülerinnen und Schüler in der Schweiz (direkt) aus Art. 19 BV kaum je ein

---

[1679] Vgl. dazu hinten N 711 ff., N 734 und N 768 f.; s. auch Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 13, wonach das Gemeinwesen bei einem zulässigen Schulausschluss in der Regel ein (Folge-)Anspruch auf weitere Betreuung oder Schulung treffe.

[1680] Vgl. BGE 129 I 12 E 9.6 S. 26.

[1681] AS 2020 783, 1401 und 1815.

[1682] Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 261; s. auch ‹https://www.bag.admin.ch ⇒ Gesund leben ⇒ Gesundheitsförderung & Prävention ⇒ Gesundheitsförderung & Prävention für Kinder und Jugendliche ⇒ Gesundheit in der Schule› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023); ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 21 58 vom 15. Februar 2022 E 6.5, wo in einem Entscheid betreffend die Bewilligung von «Homeschooling» hinsichtlich des «Aspekt[s] der Räumlichkeiten bzw. der Infrastruktur» erwogen wurde, dass ein fest definierter Schulort unabdingbar sei und es nicht genüge, wenn das zu Hause unterrichtete Kind im Schlafzimmer oder im Garten sowie – zeitweise – in der Zweitwohnung in einem anderen Kanton unterrichtet werde.

[1683] Mascello, S. 165; vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2011.00644 vom 13. Juni 2012 E 6; VEB 1941 (15), Nr. 3, E I; ferner Badertscher/Grunder, S. 336 ff.

Anspruch gegenüber einem Schulträger auf bestimmte bauliche Massnahmen zukommen. Die Praxis zeigt jedoch, dass in der Vergangenheit oftmals die Interessen behinderter Schülerinnen und Schüler ignoriert wurden oder vergessen gingen.[1684] Dabei ist das Gemeinwesen gestützt auf Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV verpflichtet, die erforderlichen baulichen Massnahmen zu ergreifen, damit Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung die Schule tatsächlich benützen können (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 lit. a BRK). Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht – entgegen dem Wortlaut von Art. 3 lit. a BehiG – nicht erst im Zusammenhang mit dem Umbau einer bestehenden oder mit der Errichtung einer neuen Baute.[1685] Die Forderung nach einer barrierefreien Ausgestaltung der Schulgebäude ist sodann nicht nur auf den Einbau von Rampen und Fahrstühlen beschränkt, sondern umfasst beispielsweise auch spezielle Räume für die körperliche Versorgung von Personen mit Behinderungen durch ihre Assistenzpersonen.[1686]

d) Anforderungen an die Lehrpersonen

Den Lehrkräften kommt bei der Vermittlung eines ausreichenden Grundschul- 595
unterrichts eine Schlüsselrolle zu.[1687] Bereits unter der Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] war deshalb in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, dass ein qualitativ genügender Primarunterricht das Vorhandensein «befähigter» bzw. «ausgebildeter und tüchtiger» Lehrerinnen und Lehrer voraussetzt.[1688] Hinsichtlich des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV hält das Bundesgericht entsprechend in konstanter Rechtsprechung fest, dass dieser verletzt werde, wenn das Kind «von einer nicht genügend ausgebildeten oder fähigen Lehrperson unterrichtet» werde.[1689] Die Anforderungen an die pädagogischen und fachlichen Kom-

---

1684 Vgl. Hess-Klein/Scheibler, S. 77; Meier-Popa, S. 36 ff.; ferner Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 195 mit Hinweisen auf die Praxis.

1685 Zum Ganzen Schefer/Hess-Klein, S. 360.

1686 Vgl. Niendorf/Reitz, S. 38; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7914/2007 vom 15. Juli 2008 E 4.2.

1687 So auch Deutsche UNESCO-Kommission, Pressemitteilung «Bis 2030 werden weltweit 69 Millionen neue Lehrerinnen und Lehrer benötigt» vom 5. Oktober 2016, abrufbar unter ‹https://www.unesco.de ⇒ Mediathek› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

1688 Vgl. Bosshard, S. 75 f.; Mascello, S. 158 m.w.H.; ferner vorne N 115.

1689 Urteile des Bundesgerichts 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.3 und 2C_592/2010 vom 20. September 2011 E 3.3.1 mit Hinweis; ferner zum Musikunterricht Schweizer/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 67a N 28.

petenzen einer Person sind dabei nach der bundesgerichtlichen Praxis umso höher anzusetzen, je anspruchsvoller und zahlreicher die zu vermittelnden Lehrfächer sind.[1690]

596 Welche Voraussetzungen eine Person konkret zu erfüllen hat, wenn sie zur Unterrichtstätigkeit auf den vom Anwendungsbereich des Art. 19 BV erfassten Schulstufen zugelassen werden will, legen die Kantone fest (vgl. Art. 62 Abs. 1 BV).[1691] In der Regel wird ein von der EDK anerkanntes Lehrdiplom für die betreffende Schulstufe bzw. für Sonderpädagogik/schulische Heilpädagogik oder eine (fachlich und pädagogisch) gleichwertige Qualifikation verlangt. Personen ohne Lehrdiplom bzw. solche mit einem stufenfremden Lehrdiplom werden nur ausnahmsweise (vorübergehend) zum Schuldienst zugelassen – bei akutem Lehrermangel oder bei Nachweis einer langjährigen beruflichen Tätigkeit auf der betreffenden Schulstufe.[1692]

597 Der Besitz eines Lehrerpatents lässt denn auch bereits einen Schluss nicht nur auf die fachliche, sondern auch auf die persönliche Eignung einer Person zur Unterrichtserteilung zu, da dieser Aspekt in der Regel im Rahmen der Ausbildung der Lehrkräfte ebenfalls beurteilt wird.[1693] Ansonsten lässt sich diese Voraussetzung vor der Zulassung oder Anstellung einer bestimmten Lehrperson nur beschränkt – etwa mittels des Einholens von Referenzen – überprüfen, weshalb hier von besonderer Bedeutung ist, dass die Schulorgane eine laufende Aufsicht sicherstellen und umgehend einschreiten, wenn die Eignung einer Lehrperson massgeblich

---

1690 Urteil des Bundesgerichts 2C_686/2011 vom 25. Januar 2012 E 2.3.4.

1691 Nicht in allen Kantonen erhalten die Lehrpersonen indes eine formale kantonale Unterrichtsbefugnis, im Kanton AR etwa wird die Befugnis mit der Anstellung einer Lehrperson durch die Gemeinde erteilt (vgl. Art. 28 f. SchG AR).

1692 Vgl. Art. 5 des Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte (des Kantons BE) vom 20. Januar 1993 (BSG 430.250); § 7 des Lehrpersonalgesetzes (des Kantons ZH) vom 10. Mai 1999 (LS 412.31); s. zudem für den Kanton Zürich die Antwort des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 1. April 2020 auf die von Karin Fehr Thoma, Renate Dürr und Nora Bussmann Bolaños am 24. Februar 2020 eingereichte Interpellation «Lehrerinnen- und Lehrermangel an der Volksschule», KR-Nr. 40/2017.

1693 Vgl. etwa § 8 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule des Kantons Zürich vom 25. Oktober 1999 (LS 414.41), wonach (bereits) die Zulassung zum Studium Vertrauenswürdigkeit sowie die persönliche und gesundheitliche Eignung zum Lehrberuf voraussetzt; dazu die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00677 vom 5. April 2019 E 4.5 und VB.2008.00125 vom 25. Juni 2008 E 3 ff.

beeinträchtigt ist.[1694] Die EDK führt zudem eine Liste über Lehrpersonen, denen im Rahmen eines kantonalen Entscheids die Unterrichtsberechtigung oder die Berufsausübungsbewilligung entzogen wurde, in welche Schulbehörden Einsicht nehmen dürfen und müssen.[1695] Sowohl Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch die für die Bewilligung der Ausübung einer Tätigkeit zuständige Behörde können von einer Person, die zum Unterricht zugelassen werden möchte, ausserdem einen Sonderprivatauszug verlangen, der Auskunft darüber gibt, ob gegen sie zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen ein Berufs-, Tätigkeits- oder Kontakt- und Rayonverbot erlassen wurde.[1696]

598 Zur persönlichen Eignung gehört auch das Mittragen fundamentaler staatlicher Grundsätze. An dieser Voraussetzung fehlt es einer Lehrperson, wenn sie durch ihre politische Tätigkeit offensichtlich den freiheitlich-demokratischen Grundwerten des Staats widerspricht und darauf abzielt, diese Werte in rechtswidriger Weise zu untergraben.[1697] Die fehlende Eignung zur Unterrichtserteilung kann sich ferner aus einer gesundheitlichen Störung ergeben, welche die Tätigkeit als Lehrperson schwer beeinträchtigt bzw. (zeitweise) verunmöglicht,[1698] oder auch aus einem Verhalten, das mit der Vorbildfunktion einer Lehrperson nicht vereinbar ist.[1699]

599 Die Ausbildung der Lehrkräfte und damit die Führung der Pädagogischen Hochschulen (inkl. der Hochschulen für Heilpädagogik) ist dem Grundsatz nach eben-

---

1694 Vgl. dazu etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00564 vom 22. Februar 2022 E 4.3.

1695 Zur Rechtsgrundlage: Art. 12bis der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Rechtssammlung der EDK 4.1.1); zur Liste: ‹https://www.edk.ch ⇒ Themen ⇒ Hochschulen/Lehrerbildung ⇒ Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

1696 Art. 371a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

1697 Engi, politische Neutralität, N 8.

1698 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2015.79U vom 1. Juni 2015 betreffend eine Lehrperson mit einer psychischen Erkrankung und einem Suchtproblem.

1699 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_294/2011 vom 29. Dezember 2011 E 5.4, wo das Bundesgericht die fristlose Kündigung eines Lehrers schützte, der eine Schülerin nach einem relativ harmlosen Ereignis mit beiden Händen gepackt und sich gegenüber weiteren Schülerinnen beleidigend geäussert hatte; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00069 vom 2. September 2021, wo ein Verlust der Vorbildfunktion verneint wurde bei einer Musiklehrperson, die im Nebenerwerb als Sexualtherapeutin arbeitete; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2014.00008 vom 28. Mai 2014, wo erwogen wurde, dass der Konsum «gewöhnlicher» Pornografie allein die Eignung einer Lehrperson nicht generell infrage stelle.

falls Sache der Kantone.[1700] Dies gilt heute – jedenfalls zur Hauptsache – auch für die Ausbildung der Sportlehrerinnen und -lehrer (vgl. Art. 68 BV i.V.m. Art. 13 SpoFöG).[1701] Bei der Gestaltung der Studiengänge der Lehrerinnen- und Lehrerbildung haben sich die Kantone dabei an den Lehrinhalten zu orientieren, die den Schülerinnen und Schülern zu vermitteln sind. Entsprechend sind (auch) Erstere laufend an die jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen.[1702] So benötigen selbst Lehrerinnen und Lehrer an Regelschulen heute etwa gewisse sonderpädagogische Kompetenzen.[1703] Aus Art. 19 i.V.m. Art. 67a Abs. 2 BV ergibt sich für die Kantone zudem neu die Verpflichtung, (auch) die Versorgung mit fachkompetenten Musiklehrpersonen zu gewährleisten,[1704] sowie aus Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV (i.V.m. Art. 18 und Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 BV sowie Art. 20 Abs. 3 BehiG) eine solche zur Ausbildung von Lehrkräften, die wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderten Kindern eine auf ihre Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik vermitteln können. Die Kantone haben ihre Ausbildungsgänge entsprechend anzupassen bzw. neue zu schaffen oder private Anbieter in diesem Bereich zu fördern und die Anerkennung der Abschlüsse zu regeln.

e) Ausstattung

600 Damit an öffentlichen Schulen ein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV garantiert werden kann, müssen die Kantone die dafür notwendige Ausstattung zur Verfügung stellen.[1705] Das gilt nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung sowohl in personeller Hinsicht (ausreichende Anzahl geeigneter Lehrpersonen)[1706] als auch in Bezug auf die Lehrmittel und das für die Teilnahme

---

1700 Vgl. aber Art. 63a Abs. 3 ff. BV insb. i.V.m. Art. 24 und Art. 27 ff. des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 (SR 414.20).

1701 Eine Ausnahme gilt für die Ausbildung von Sportlehrpersonen an der ETH Zürich und an der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen (Botschaft SpoFöG, S. 8212 f.).

1702 Vgl. dazu Künzli/Messner/Tremp, S. 62 ff.

1703 Vgl. Art. 7 des Reglements über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen vom 28. März 2019 (Rechtssammlung der EDK 4.2.2.10).

1704 Kritisch zur bisherigen Umsetzung in den Kantonen Krebs/Schweizer, S. 38 f.

1705 So bereits Bosshard, S. 143; Rechsteiner W., S. 653 f.

1706 Kritisch diesbezüglich etwa CRPD, Concluding observations/Switzerland 2022, Ziff. 47.

am Unterricht erforderliche und damit unmittelbar dem Unterrichtszweck dienende Material (Schulbücher, Arbeitsblätter, Software, Film- und Audiomaterial, Schreib- und Zeichengeräte, Schulhefte, Taschenrechner, Lineal etc.).[1707] Ist ein Kind auf besondere (Hilfs-)Materialien oder Lehrmittel angewiesen, damit sein Anspruch auf einen ausreichenden Grundschulunterricht gewahrt wird, sind ihm auch diese im Unterricht bereitzustellen oder abzugeben (z.B. Schulbücher in Brailleschrift).

Gleiches hat für digitale Endgeräte (Laptop, Tablet etc.) inklusive Software sowie die erforderlichen Einrichtungs- und Supportleistungen zu gelten, wenn und soweit Erstere zur Teilnahme am unverzichtbaren Grundschulunterricht nach Art. 19 BV und zur Erreichung der Lernziele benötigt werden.[1708] 601

> Im Rahmen des Corona-Fernunterrichts spielte der Zugang zu digitalen Endgeräten häufig eine zentrale Rolle für die Teilhabe der betroffenen Kinder am reduzierten Bildungsangebot. War dies der Fall, d.h. organisierte eine Lehrperson den Grundschulunterricht etwa über eine Onlineplattform, hätte den Schülerinnen und Schülern daher die erforderliche technische Grundausstattung bei ausgewiesenem Bedarf von der Schule (leihweise) zur Verfügung gestellt werden müssen.[1709] 602

Die Beschaffung persönlicher Ausrüstungsgegenstände der Schülerinnen und Schüler (Sportbekleidung [Sportschuhe, Badeanzug, Sportkleider], Schultasche, Hausschuhe etc.) obliegt dagegen traditionell den Erziehungsberechtigten (vgl. Art. 10 Abs. 2 SchG FR; Art. 2 i.V.m. Anhang I KostenübernahmeR VS). Obschon (auch) diesbezüglich regelmässig eine Pflicht zur Anschaffung besteht, lässt sich die Überwälzung der (alleinigen) Verantwortung dafür auf die Erziehungsberechtigten namentlich damit rechtfertigen, dass die betreffenden Gegenstände nicht nur im Schulunterricht genutzt werden können, sondern auch privat.[1710] Zwar 603

[1707] Dazu näher hinten N 668 ff.

[1708] So etwa auch Berner Konferenz für Sozialhilfe, Handbuch Sozialhilfe, abrufbar unter ‹http://handbuch.bernerkonferenz.ch› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023), Elektronische Medien, Version vom 7. April 2022.

[1709] Vgl. auch Wrase, in: Corona-Pandemie I, S. 113; Beschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen L 7 AS 719/20 B ER und L 7 AS 720/20 B vom 22. Mai 2020 N 23 (openJur).

[1710] Insofern kann ähnlich wie bei den Verpflegungskosten argumentiert werden (dazu hinten N 676 ff.). Das Argument, dass die betreffenden Gegenstände nicht «unmittelbar» für die Erreichung des Unterrichtsziels benötigt werden, verfängt dagegen nur teilweise. Dies mag etwa auf die Hausschuhe zutreffen, der für den obligatorischen Schwimmunterricht benötigte Badeanzug müsste dagegen nach dieser Argumentation wohl von der Schule zur Verfügung gestellt werden.

dürfte dies zumeist auch auf die vorerwähnten elektronischen Geräte zutreffen; diese lassen sich jedoch – anders als die erstgenannten Ausrüstungsgegenstände – ohne Weiteres von mehreren Kindern verwenden und können insofern ohne grössere Probleme auch bloss im Unterricht bereitgestellt oder aber (befristet) leihweise abgegeben werden. Nicht alle Eltern können und/oder wollen ihren Kindern zudem ein eigenes Tablet oder einen Laptop für den Privatgebrauch kaufen, insbesondere nicht, wenn das jeweilige Kind noch eine untere Schulstufe besucht oder mehrere Kinder im Haushalt leben. Die Sachverhalte lassen sich daher nur begrenzt vergleichen, und es erscheint namentlich mit Blick auf die angestrebte Chancengleichheit in der (Grund-)Bildung gerechtfertigt, die im Unterricht benötigten elektronischen Geräte nicht zu den persönlichen Ausrüstungsgegenständen zu zählen bzw. (nur) bezüglich Ersterer seitens des Gemeinwesens von einer Pflicht zur Bereitstellung auszugehen.

604 Nicht zu den von den Erziehungsberechtigten zu beschaffenden Ausrüstungsgegenständen sind ferner die Hygienemasken zu zählen, deren Verwendung während der Corona-Pandemie zeitweise auch in den Schulen zwingend vorgeschrieben war. Ihre Beschaffung und Abgabe fiel – nach der hier vertretenen Auffassung – in die Zuständigkeit der Schulen, zumal diese auch eine Schutzpflicht trifft und die Masken grundsätzlich lediglich einmal verwendet werden dürfen.[1711]

6. Schulort

a) Allgemein

605 Aus der Schulhoheit der Kantone und deren Verpflichtung, an öffentlichen Schulen einen unentgeltlichen Grundschulunterricht anzubieten (Art. 62 Abs. 2 BV), ergibt sich zugleich die Befugnis, den Ort zu bestimmen, an dem dieser Unterricht zu besuchen ist.[1712] Ein verfassungsmässiges (Individual-)Recht auf freie Schulwahl unter Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand besteht nicht.[1713]

[1711] Die Hygienemasken dienten zwar streng genommen nicht unmittelbar dem Unterrichtszweck, sie ermöglichten den Kindern jedoch – ähnlich wie die Einrichtung eines Schultransports bei unzumutbarem Schulweg – den Zugang zum Präsenzunterricht.

[1712] Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 603.

[1713] BGE 125 Ia 247 E 6 S. 360, 122 I 236 E 4d/cc S. 245, 117 Ia 27 E 5b S. 30 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_703/2021 vom 29. März 2022 E 6.2, 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2, 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.2 und 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 4.2; Hördegen, Chancengleichheit, S. 317; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.31; Matthey, in: Comm. Cst., Art. 19 N 17; Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 603; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3475.

Gegen eine freie Schulwahl wird in erster Linie vorgebracht, dass diesfalls eine sinnvolle Schul- (und Finanz-)Planung nicht mehr möglich wäre. So würde die – durch Wohnortswechsel oder Übertritte in eine Privatschule ohnehin beschränkte – Voraussehbarkeit der Schülerzahlen ohne Frage zusätzlich erschwert, wenn Eltern ihre Kinder beliebig in einer (gemeinde-)externen Schule unterrichten lassen könnten.[1714] Gerade in kleinen Gemeinden müssten öffentliche Schulen diesfalls ausserdem unter Umständen geschlossen werden, obschon einer gemeindeeigenen Schule eine erhebliche kulturelle und gesellschaftliche Bedeutung zukommt.[1715] Hier kann denn auch das Interesse am Erhalt einer gefährdeten Minderheitensprache mit einspielen.[1716] Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass der «Zwang» zum Schulbesuch an einem bestimmten Ort eine Begegnung von Schülerinnen und Schülern aus allen sozialen Schichten und verschiedenen Kulturen ermöglicht und so die Basis für eine Integration der Kinder in unsere (heterogene) Gesellschaft legt.[1717] 606

Bei der Festlegung des Schul- bzw. Unterrichtsorts gilt es allerdings zu beachten, dass den betroffenen Kindern der Unterrichtsbesuch jeweils auch faktisch möglich sein muss bzw. er nicht übermässig erschwert sein darf, ansonsten der Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nicht gewährleistet ist.[1718] Dies spricht für ein Unterrichtsangebot möglichst nahe am gewöhnlichen Aufenthaltsort der Kinder.[1719] Entsprechend hielt der Bundesrat unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 in konstanter Rechtsprechung dafür, dass der Ort, wo ein Kind Anspruch auf unentgeltlichen Primarunterricht nach Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] habe, dort sei, wo es sich – ungeachtet des Grundes – mit der Zustimmung der Erziehungsberechtigten oder der Vormundschaftsbehörde (mindestens an den Werktagen) ständig aufhalte.[1720] Das Bundesgericht stellt für die Bestimmung des Orts, wo ein Kind Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV hat, 607

1714 Vgl. Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 604, der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, dass je nach kantonaler Regelung befristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse nicht beliebig fortgesetzt werden könnten.

1715 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2, wonach die Sicherstellung einer möglichst geordneten Schulplanung ein legitimes öffentliches Interesse darstelle; ferner bereits BGE 122 I 236 E 4d S. 245; Früh, S. 110.

1716 Vgl. dazu vorne N 542 f.; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 317.

1717 Dazu auch vorne N 409 ff.

1718 Vgl. dazu vorne N 116 ff. sowie sogleich N 620 ff. und N 640 ff.; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1.

1719 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_758/2013 vom 30. Juni 2014 E 3.1.

1720 Dazu vorne N 110.

ebenfalls darauf ab, wo sich dieses mit dem Willen der Eltern gewöhnlich aufhält.[1721] Teilweise scheint es zwar auf einen davon abweichenden Anknüpfungsort abzustellen, indem es den «Wohnort» des Kindes als Ort des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV bezeichnet;[1722] die konkrete Wortwahl in den zitierten Entscheiden legt allerdings nahe, dass das Bundesgericht unter «Wohnort» nicht etwa den zivilrechtlichen Wohnsitz verstanden wissen will, sondern die Begriffe Wohn- und Aufenthaltsort synonym verwendet.[1723] Anders sieht die Situation in den Kantonen aus, bestimmen einige (wenige) kantonale Schulgesetze doch explizit statt des Aufenthalts- bzw. Wohnorts den «Wohnsitz» des Kindes zum gewöhnlichen Schulort.[1724] Dies kann im interkantonalen Verhältnis zu Zuständigkeitskonflikten führen.

608 Der Wohnsitz und der gewöhnliche Aufenthaltsort bzw. der Wohnort eines Kindes fallen freilich in den meisten Fällen zusammen oder befinden sich zumindest im gleichen Kanton. Sollte dem einmal nicht so sein, dürfte damit zudem – wie sich sogleich zeigt – zumeist ein Grund für die Bewilligung eines auswärtigen

---

[1721] BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; Urteile des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2, 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2, 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1 und 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 3.3; so auch der Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 39 vom 17. Oktober 2018 E 5.2; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 206 m.w.H.; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 31; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 25; Müller/Schefer, S. 796; Wintsch, S. 188.

[1722] BGE 133 I 156 E 3.1 S. 158 f., 129 I 35 E 7.3 S. 38, 129 I 12 E 4.2 S. 16; Urteile des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2, 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5.1, 2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.2, 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.2 und 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 3.1; so auch Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 26; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3475; anders (Wohn- oder Aufenthaltsort bzw. die Gemeinde, in der das betroffene Kind wohnt oder sich aufhält) Hördegen, Chancengleichheit, S. 321; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.30.

[1723] Im Folgenden wird der besseren Verständlichkeit halber ebenfalls der Begriff «Wohnort» verwendet.

[1724] Vgl. Art. 11 Abs. 1 VSG NW und § 7 Abs. 1 VSG SZ; auf die «Wohngemeinde» stellen ab: § 6 Abs. 1 SchulG AG, § 23 Abs. 1, § 26 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 BiG BL und Art. 58 Abs. 1 BiG OW (e contrario); auf den Wohnort stellen ab: Art. 18 Abs. 2 SchulG SH, § 20ter Abs. 1 VSG SO, Art. 28 Abs. 1 GPS VS und § 10 VSG ZH i.V.m. § 8 Abs. 1 VSV ZH; auf den Aufenthalt(sort) stellen ab: Art. 20 Abs. 1 SchG AR, Art. 7 Abs. 1 VSG BE, Art. 46 Abs. 1 BiG GL, Art. 11 Abs. 1 SchulG GR, Art. 9 LEO JU, Art. 52 Abs. 1 VSG SG, Art. 25 Abs. 1 SchG UR und § 9 Abs. 1 SchulG ZG; entweder auf den Wohnsitz oder den Aufenthaltsort (der Eltern) stellen ab: Art. 13 Abs. 1 SchG FR, Art. 37 und Art. 58 je Abs. 1 LIP GE, § 36 Abs. 1 VG TG und Art. 63 Abs. 1 LEO VD.

Schulbesuchs gegeben sein, wobei sich jedenfalls die wichtige Frage der Kostentragung bei der Platzierung eines Kindes in einem Schulheim oder einer Sonderschule in einem anderen Kanton in der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 geregelt findet.[1725] Der Klärung der Frage, an welchem der beiden Orte der Grundschulunterricht dem Grundsatz nach zu erteilen sei, dürfte daher in der Praxis bloss eine untergeordnete Bedeutung zukommen. Wichtiger scheint, dass auch Kinder, die auf den ersten Blick überhaupt keinen Wohnsitz nach Art. 23 ZGB zu begründen vermögen, in jedem Fall in den Genuss eines ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterrichts kommen, d.h. auch in Kantonen, die an den zivilrechtlichen Wohnsitz anknüpfen. Hier gilt es bei der Bestimmung des Schulorts in jedem Fall auf den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts abzustellen, der ja auch (allein) für die Eröffnung des persönlichen Geltungsbereichs massgeblich ist.[1726]

609 Das Problem stellt sich primär bei den Kindern von Asylsuchenden, die vorübergehend in einem Bundesasylzentrum untergebracht oder rechtskräftig weggewiesen worden sind. Mit Wintsch ist dabei jedoch davon auszugehen, dass auch solche Kinder gestützt auf Art. 20 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 IPRG[1727] und Art. 23 Abs. 1 sowie Art. 24 Abs. 2 ZGB (am gewöhnlichen Aufenthaltsort) einen schweizerischen zivilrechtlichen Wohnsitz erwerben können.[1728] Die Zuständigkeit zur Organisation des Grundschulunterrichts von in einem Bundesasylzentrum untergebrachten Kindern und die Tragung der Kosten dieses Unterrichts finden sich ausserdem heute im Bundesrecht geregelt (vgl. Art. 80 Abs. 4 AsylG).

610 Ein Kind kann den ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV demnach in der Regel nur an demjenigen Ort bzw. in derjenigen Gemeinde beanspruchen, wo bzw. in der es wohnt oder sich mit dem Willen der Erziehungsberechtigten ständig aufhält. Ein Anspruch auf einen unentgeltlichen

---

1725 Der IVSE sind alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein beigetreten. Sie ist abrufbar unter ‹https://www.sodk.ch ⇒ IVSE ⇒ Sammlung Erlasse IVSE› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

1726 Dazu vorne N 461 ff., insb. N 472 ff.

1727 Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (SR 291); danach hat eine natürliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Staat, in dem sie während längerer Zeit lebt, selbst wenn diese Zeit von vornherein befristet ist (Art. 20 Abs. 1 lit. b), und tritt bei einer Person, die nirgends einen Wohnsitz hat, der gewöhnliche Aufenthalt an die Stelle des Wohnsitzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 2).

1728 Wintsch, S. 189.

Schulbesuch an einem anderen (beliebigen) Ort besteht grundsätzlich nicht.[1729] Für die Zuteilung einer Schülerin bzw. eines Schülers zu einem bestimmten Schulhaus und die Bildung der Schulklassen sind in der Praxis die jeweiligen betroffenen (Schul-)Gemeinden zuständig,[1730] welchen diesbezüglich ein gewisser Ermessensspielraum zukommt.[1731] Bestehen am Wohnort des betroffenen Kindes mehrere (infrage kommende) Schulen, kommt diesem bzw. seinen Eltern mithin auch in diesem Zusammenhang kein Recht auf freie Wahl der ihnen zusagenden Schule oder gar Klasse zu.[1732]

611 Das Bundesgericht erwog hierzu bereits im Jahr 1999 Folgendes: «Das Gemeinwesen ist (unter Vorbehalt besonderer örtlicher Situationen oder anderer Verhältnisse) nicht verpflichtet, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem anderen als dem Wohnort zu ermöglichen. Auch soweit innerhalb einer Gemeinde mehrere Schulen bestehen, sind die Kantone bzw. Gemeinden befugt, im Interesse einer ökonomischen Planung die Kinder nach sachlichen Kriterien einer bestimmten Schule zuzuweisen.»[1733]

612 Als zulässige (sachliche) Kriterien für die Zuteilung nennen die kantonalen bzw. kommunalen Schulerlasse oder massgeblichen Weisungen zumeist die Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs, die Zuteilung gleichaltriger Nachbarskinder, die Klassengrösse und/oder eine ausgewogene Zusammensetzung der Kindergruppen hinsichtlich Geschlechterverteilung, Leistungsfähigkeit, der besonderen Bedürfnisse und der sozialen und sprachlichen Herkunft.[1734]

1729 Vgl. Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.30 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19.

1730 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2.

1731 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 2, 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E 2.2 ff. und 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.5; ferner etwa Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00559 vom 5. Januar 2021 E 3.2, VB.2021.00546 vom 25. November 2021 E 4.3 und VB.2020.00551 vom 20. Oktober 2020 E 3 m.w.H., wonach die Verantwortlichen das Ermessen pflichtgemäss auszuüben und sich an den im kantonalen Recht statuierten Kriterien zu orientieren hätten.

1732 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 317; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3475; Wintsch, S. 179; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; ferner etwa die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00559 vom 5. Januar 2022 E 3.2, VB.2021.00546 vom 25. November 2021 E 5.6 und VB.2020.00551 vom 20. Oktober 2020 E 3 und E 4.2.1.

1733 BGE 125 I 347 E 6 S. 360.

1734 Vgl. etwa § 12a Vo Sek BL; § 21 Abs. 2 VSG SZ; § 25 Abs. 1 VSV ZH; Schule Muri bei Bern, Kriterien zur Einteilung, abrufbar unter ‹https://www.schule-muri.ch/images/Infos/KonzepteRegelungenFormulare/PlanungKriterienEinteilung.pdf›.

> Die Zuteilungsbestimmungen und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall sind namentlich an Art. 8 BV zu messen. Dies bedeutet, dass die rechtsanwendende Behörde ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den für massgeblich erklärten Kriterien und allen schulpflichtigen Kindern einer Vergleichsgruppe herzustellen hat, wobei Ausgewogenheit nicht heisst, dass beispielsweise alle Kindergartenkinder einen gleich langen Schulweg aufweisen müssen. Dies ist angesichts der in Ausgleich zu bringenden Kriterien gar nicht möglich.[1735] 613

Aus dem vorgeschilderten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Schulung am Wohnort bzw. aus Art. 19 BV lässt sich indes umgekehrt kein Anspruch des Einzelnen ableiten, zwingend auch eine Schule an dem betreffenden Ort besuchen zu können.[1736] So sind gerade kleinere Gemeinden oftmals nicht in der Lage, alle Schulstufen und Schultypen zu führen, da die Anzahl anspruchsberechtigter Kinder zu gering ist.[1737] Ist dies der Fall, ist die betroffene Gemeinde verpflichtet, den ausreichenden Grundschulunterricht in einer anderen Gemeinde bzw. in anderen Gemeinden unentgeltlich anzubieten. D.h., der Wohnkanton bzw. die Wohngemeinde bleibt zwar Adressat des Anspruchs auf Grundschulunterricht des betroffenen Kindes, dessen Schulung erfolgt aber unter Umständen in einer anderen Gemeinde oder sogar in einem anderen Kanton. Für die formelle Regelung des externen Schulbesuchs (inkl. Kostentragung) stehen den Kantonen bzw. Gemeinden in der Regel verschiedene Möglichkeiten offen (Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einer [Kreis-]Schulgemeinde bzw. einem Schulkreis, vertragliche Übertragung der Führung einzelner Schularten, Schulstufen oder Unterrichtszweige auf eine andere [Schul-]Gemeinde oder einen anderen Schulkreis etc.).[1738] Das führt dazu, dass Schülerinnen und Schüler verpflichtet werden können, die Schule in einer Nachbargemeinde bzw. unter Umständen in einem Nachbarkanton 614

1735 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E 3.2.2 ff., wo auf eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erkannt wurde, weil keine vernünftigen Gründe für den im Vergleich deutlich längeren Schulweg der Tochter der Beschwerdegegner angeführt werden konnten; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 E 3.

1736 Vgl. BGE 117 Ia 27 E 5 f. S. 30 ff.; Aeschlimann-Ziegler, S. 206.

1737 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 281 f., auch zum Folgenden, der weiter anmerkt, dass eine Gemeinde u.U. gegen ihren Willen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden müsse.

1738 Vgl. etwa §§ 40 ff. VSG SO; ferner den Vertrag zwischen dem Gemeindeverband Kreisschule Aarau-Buchs und der Einwohnergemeinde Biberstein über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern der Oberstufe aus Biberstein in die Kreisschule Aarau-Buchs ab Beginn des Schuljahres 2019/2020 vom November 2018, abrufbar unter ‹https://www.biberstein.ch/public/upload/assets/116/Schulvertrag.pdf›.

zu besuchen, sofern dort – anders als am Wohnort – ein ausreichender Grundschulunterricht gewährt werden kann (vgl. Art. 14 Abs. 1 SchG FR).[1739] Statt am Wohnort ist der Unterricht mit anderen Worten in solchen Fällen an demjenigen (zumutbaren) Ort zu besuchen, dem das jeweilige Kind aus Gründen der Schulorganisation zugewiesen wurde.[1740]

615 Extern beschult werden zumeist Kinder, die eine höhere Schulstufe besuchen, oder aber solche mit besonderen Bildungsbedürfnissen.[1741] So gibt es etwa im Kanton AI gar keine Sonderschulen und macht der Anteil selbiger in sieben Kantonen weniger als 3 % der gesamten Schulen aus.[1742] Verfügt der gewöhnliche Aufenthaltsort bzw. der Wohnort eines sonderschulbedürftigen Kindes aber über keine Einrichtung der Sonderschulung, besteht weder ein Anspruch, ohne Rücksicht auf die Fähigkeiten der Schülerin bzw. des Schülers eine andere Schule an diesem Ort zu besuchen, noch das Recht auf Zuteilung in eine bestimmte Sonderschule, solange am Ort der behördlichen Schulzuteilung ein ausreichender Grundschulunterricht gewährleistet ist.[1743]

b) Ausnahmen

616 Wie sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, hält ein behördlicher Entscheid über die Zuteilung eines Kindes in eine bestimmte Schule nur vor Art. 19 BV stand, wenn der betroffenen Schülerin bzw. dem betroffenen Schüler dort auch ein ausreichender Grundschulunterricht vermittelt werden kann. Fehlt es an demjenigen Ort, dem ein Kind von der zuständigen Gemeinde an ihrem Wohnort für den Grundschulunterricht zugeteilt wurde, ganz an einem entsprechenden Schulangebot oder ist das vorhandene Angebot im konkreten Fall nicht als ausreichend einzustufen, kommt ihm das Recht auf unentgeltlichen Besuch einer anderen Schule mit ausreichendem Angebot zu.[1744]

617 Zu von der behördlichen Zuteilung abweichenden Zuteilungen bzw. Zuteilungen in auswärtige Einrichtungen mit einem ausreichenden Unterrichtsangebot hat es insofern namentlich bei Kindern zu kommen, die aufgrund ihrer besonderen Bildungsbedürfnisse einer speziellen Förderung bedürfen, die in der Gemeinde an

---

1739 Zum Ganzen Früh, S. 110 ff.; Plotke, Schulrecht II, S. 176.

1740 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 177.

1741 S. etwa die Verordnung über die überregionalen Strukturen der Orientierungsschule (des Kantons VS) vom 12. Januar 2011 (SGS/VS 411.200).

1742 BFS, Broschüre «Bildungsinstitutionen, Ausgabe 2018», Neuchâtel 2018, S. 8.

1743 Aeschlimann-Ziegler, S. 206 m.w.H.

1744 Vgl. Müller/Schefer, S. 797.

ihrem Wohnort nicht erhältlich ist.[1745] Bereits unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 wurde ein Anspruch auf unentgeltlichen «auswärtigen Schulbesuch» aber praxisgemäss auch immer dann bejaht, wenn sich ein solcher aufgrund (anderer) «triftiger Gründe» wie eines unzumutbaren Schulwegs oder der Verletzung (anderer) verfassungsmässiger Garantien bzw. aufgrund «besonderer örtlicher Situationen oder anderer Verhältnisse» aufdrängte.[1746] Lehre und Rechtsprechung zu Art. 19 BV halten an dieser Praxis fest,[1747] wobei das Bundesgericht in jüngeren Entscheiden bei der Beurteilung, ob (ausnahmsweise) ein «Umteilungsanspruch» besteht, zu Recht ganz allgemein fragt, ob «der weitere Besuch des Unterrichts im zugewiesenen Schulhaus eine Gefährdung des Kindeswohls zur Folge hätte und dem Kind deshalb nicht weiter zugemutet werden kann».[1748]

618 Die Kantone haben die unter Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] begründete Praxis ebenfalls aufgegriffen und sehen in der Regel in ihren Schulerlassen explizit eine Bestimmung vor, wonach aus «wichtigen» bzw. «besonderen» Gründen oder in «begründeten Fällen» von einer ordentlichen Schulzuteilung abgewichen werden kann (vgl. Art. 20 Abs. 1 SchG AR; Art. 7 Abs. 2 VSG BE; Art. 6 Abs. 1 SchulV GR; Art. 58 BiG OW; Art. 53 Abs. 1 VSG SG; § 7 Abs. 2 VSG SZ; § 20ter Abs. 2 VSG SO; Art. 47 Abs. 2 LSIE TI; § 36 Abs. 2 VG TG; Art. 25 Abs. 3 SchG UR; Art. 65 LEO VD; Art. 28 Abs. 2 GPS VS; § 9 Abs. 2 SchulG ZG). Teilweise regeln die Kantone auch relativ detailliert, in welchen Fällen ein wichtiger Grund für eine vom Grundsatz abweichende Zuteilung gegeben sein kann (vgl. Art. 10 LS JU i.V.m. Art. 25 OS JU; §§ 9 f. VSV ZH).

1745 Vgl. dazu hinten N 510 ff.; verneint wurde ein Anspruch dagegen etwa vom Obergericht des Kantons Uri bei einem Kind, das wünschte, eine andere Schule als diejenige in seiner bisherigen Wohngemeinde zu besuchen, weil dort ein anderes Modell in der Oberstufe galt (Urteil OG V 04 32 vom 23. Februar 2005).

1746 Vgl. dazu vorne N 119 und N 125 ff.

1747 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.2; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.31; Plotke, Schulrecht II, S. 177 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00563 vom 26. September 2019 E 2.1; Urteil des Obergerichts des Kantons Uri OG V 04 32 vom 23. Februar 2005 E 5a.

1748 Urteile des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E 5.3, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 32; in diese Richtung bereits VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00270 vom 18. August 2020 E 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2; ferner zum Ganzen Früh, S. 106.

619 Liegt ein solcher «triftiger Grund» vor, der die Schulung am Wohnort im konkreten Fall als unzumutbar erscheinen lässt, ist der Grundschulunterricht an diesem Ort nicht mehr «ausreichend» im Sinn von Art. 19 BV.[1749] Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung kommen dafür im Wesentlichen die nachfolgend dargestellten Konstellationen infrage. Darüber hinaus kann sich die Unzumutbarkeit des (weiteren) Besuchs einer bestimmten Schule in Ausnahmefällen auch aus einem Verstoss gegen das «Neutralitätsgebot» ergeben.[1750]

aa) Unzumutbarer Schulweg

620 Ein unzumutbarer Schulweg[1751] kann – wie sich sogleich zeigt – in Einzelfällen zu einem Abweichen vom Grundsatz der Zuteilung einer Schülerin bzw. eines Schülers zu einem Schulhaus am Wohnort führen. Einen Anspruch auf einen unentgeltlichen auswärtigen Schulbesuch vermittelt Art. 19 BV einem betroffenen Kind jedoch nur dann, wenn die zuständige Gemeinde am Wohnort keine geeigneten anderweitigen Massnahmen zur Behebung des Mangels trifft (Einrichtung eines kostenlosen Schülertransports, verkehrssichernde Massnahmen etc.).[1752] Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn ein anderes (geeignetes) Schulhaus näher am Wohnort der bzw. des Betroffenen liegen bzw. leichter zugänglich sein sollte. In diesem Sinn greift nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Zuteilung in ein weiter entfernt gelegenes Schulhaus selbst dann nicht in Art. 19 (wie auch Art. 10 Abs. 2 oder Art. 11) BV ein, wenn der längere Schulweg die Schülerin bzw. den Schüler direkt am näher gelegenen Schulhaus vorbeiführen und sie bzw. ihn psychisch belasten sollte.[1753]

[1749] Vgl. bereits VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1: «Im gleichen Sinn als ungenügend muss ein Primarunterricht angesehen werden, der nur unter unzulässigen Eingriffen in Grundrechte des Kindes und/oder der Eltern möglich ist».

[1750] Dazu hinten N 568 ff., wo sich zeigt, dass hier andere Massnahmen (Dispensation, disziplinarische bzw. personalrechtliche Massnahmen) im Vordergrund stehen.

[1751] Dazu hinten N 482 ff.

[1752] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016; s. ferner allgemein das Urteil des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.2 f.; Müller/Schefer, S. 799 m.w.H.

[1753] Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.3, 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.4 und 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 4.2; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2013/174 vom 12. Februar 2014 E 2.1; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00474 vom 23. November 2016 E 3.8 und VB.2008.00537 vom 21. Januar 2009 E 4.2.1; a.M. Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 58 mit Hinweis auf VPB 1980 (44), Nr. 19;

In solchen Fällen kann sich der (im pflichtgemässen Ermessen zu treffende) Zuteilungsentscheid jedoch als unverhältnismässig erweisen, wenn keine gewichtigen öffentlichen Interessen bzw. sachlichen Gründe gegen die Zuteilung des betroffenen Kindes in das näher gelegene Schulhaus sprechen.[1754] 621

Einige Schulerlasse ermächtigen das zuständige Gemeinwesen zudem ausdrücklich (bereits dann), von der ordentlichen Zuteilung abzuweichen, wenn dadurch der Schulweg eines Kindes (beträchtlich) verkürzt oder erleichtert wird (vgl. Art. 26 LOS NE; § 6 Abs. 1 Schuldekret SH; ferner Art. 7 Abs. 2 VSG BE).[1755] 622

bb) Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens

Der Bundesrat hielt unter Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] im Fall einer auswärts arbeitenden alleinstehenden Mutter, die beabsichtigte, ihr (siebenjähriges) Kind über Mittag am Arbeitsplatz zu betreuen, dafür, dass das Recht auf Achtung des Familienlebens (vgl. Art. 8 EMRK und Art. 13 BV) ausnahmsweise die Beschulung des Kindes am mütterlichen Arbeitsort anstatt am «Schlafort» des Kindes gebiete.[1756] Diese Rechtsprechung übernehmend, leitet die Lehre zu Art. 19 BV aus dieser Bestimmung generell einen Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht am Tagesaufenthaltsort eines Kindes ab, wenn dieses und seine Familie sonst in ihrem Recht auf Familienleben unverhältnismässig beeinträchtigt würden, was nicht nur der Fall sein könne, wenn ein Kind tagsüber von 623

Horváth, S. 637 und S. 653 f. m.w.H.; Jaag, Rechtsfragen, S. 541 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 28 ebenfalls mit Hinweis auf VPB 1980 (44), Nr. 19; s. ferner Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19, wonach sich sogar ein Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht in der Nachbargemeinde ergeben könne, wenn der Schulweg wesentlich kürzer sei.

1754 Vgl. etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00430 vom 21. November 2018, wo die Zuteilung der Tochter der Beschwerdeführerin in ein weiter entferntes Schulhaus als sachlich begründet eingestuft wurde, weil der Schulweg insgesamt zumutbar war und die Beschwerdegegnerin bei der Schulzuteilung sowohl dem Ort des bisherigen Kindergartenbesuchs Rechnung trug als auch auf eine möglichst ausgewogene Zusammensetzung der einzelnen Klassen achtete; s. ferner das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00532 vom 7. Dezember 2023 E 7, wo die strittige Schulzuteilung per Losentscheid erfolgte. Das Verwaltungsgericht erwog, dass ein solches Vorgehen zwar nicht per se unzulässig sei, das Losverfahren jedoch nur ausnahmsweise zur Anwendung gelangen könne, wenn bei mehreren Kindern die massgebenden sachlichen Zuteilungskriterien gleichermassen (nicht) erfüllt seien.

1755 Für weitere Bestimmungen auch Horváth, S. 641 ff.

1756 VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1 f.; dazu auch vorne N 110.

den Eltern am Arbeitsort betreut werde, sondern auch bei einer Betreuung durch die Grosseltern oder eine Tagesmutter an einem vom Schlafort abweichenden Ort (vgl. auch § 26 Abs. 2 BiG BL i.V.m. § 10 und § 16 Vo KG/PS BL; Art. 11 Abs. 2 VSG NW; § 10 VSG ZH i.V.m. § 8 Abs. 2 VSV ZH).[1757]

624 In diesem Sinn erwog der Regierungsrat des Kantons Obwalden mit Entscheid Nr. 305 vom 10. Dezember 2002, dass es sich in den Fällen, in denen sich das Kind tagsüber nicht an seinem Wohn- bzw. Schlafort aufhalte, rechtfertige, für die Bestimmung des Schulorts darauf abzustellen, wo sich das Kind an den Wochentagen während des Tages gewöhnlicherweise aufhalte und regelmässig sowie dauerhaft betreut werde. An diesem Ort habe es Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (E 4.2 ff.).

625 Einen betreffenden Anspruch bejaht hat das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt im Jahr 2016 in einem Fall, wo die zuständige Gemeinde zuvor der jüngeren Schwester des betroffenen Kindes den auswärtigen Schulbesuch erlaubt hatte und dieses am betreffenden (auswärtigen) Schulort einer interdisziplinären Unterstützung durch Therapeuten einerseits sowie einer verstärkten Unterstützung durch die Eltern bei der Hausaufgabenbetreuung andererseits bedurfte.[1758]

626 Dem ist grundsätzlich beizupflichten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahme an einem von der Schule organisierten Mittagstisch von der Rechtsprechung und Lehre in der Regel als zumutbar und mit Art. 8 EMRK sowie Art. 13 BV vereinbar eingestuft wird, weshalb es bei einem bestehenden Angebot für die Begründung eines Umteilungsanspruchs mehr bräuchte als die beabsichtigte Einnahme des Mittagessens im Familienverbund.[1759]

627 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erkannte allerdings jüngst in verschiedenen Verfahren betreffend die Schulzuteilung von Primarschülerinnen und -schülern, dass hierbei auch das Kindesinteresse mitzuberücksichtigen sei, die Mittagspause zu Hause bzw. im privaten Umfeld zu verbringen. Die Zuteilung in ein weiter entferntes Schulhaus dürfe nicht dazu führen, dass ein Kind die dortigen Tagesstrukturen nutzen müsse, damit der Schulweg zumutbar bzw. ihm ausreichend

---

1757 Hördegen, Chancengleichheit, S. 319; Müller/Schefer, S. 797; Plotke, Schulrecht II, S. 177; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; ferner Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 64.

1758 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2016.0082 vom 19. Juli 2016 E 3.

1759 Früh, S. 108; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 53; Plotke, Schulrecht II, S. 233; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2013/208 vom 16. April 2014 E 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2016.0050 vom 12. Juli 2016 E 2; s. sodann bereits VPB 1999 (63), Nr. 59.

Zeit für die Mittagsverpflegung verbleibe. Die (im pflichtgemässen Ermessen zu erfolgende) Schulhauszuteilung habe vielmehr grundsätzlich so zu erfolgen, dass die Kinder die Mittagspause am Ort der privaten (familiären) Betreuung verbringen könnten.[1760] In einem weiteren die Schulhauszuteilung eines Kindes betreffenden Entscheid nahm das Verwaltungsgericht Bezug auf diese Rechtsprechung und betonte, dass diese nur Fälle betreffe, in welchen der Schulweg auch zum nächstgelegenen Schulhaus für eine Heimkehr über den Mittag zu lang sei. Hingegen müsse der Schulweg zu einer Kindertagesstätte bei der Zuteilung nicht berücksichtigt werden.[1761]

Von älteren Kindern darf zudem ein gewisser Grad an Selbstständigkeit erwartet werden, sodass ihnen die Organisation einer Betreuung während der unterrichtsfreien Zeit an einem vom Schulort abweichenden Ort nur in Ausnahmefällen einen Anspruch auf Umteilung dorthin vermittelt.[1762] Kein Umteilungsanspruch gestützt auf Art. 19 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 BV bzw. Art. 8 Abs. 1 EMRK ergibt sich sodann praxisgemäss aus dem blossen Umstand, dass ein Geschwisterteil eine andere Schule besucht.[1763] 628

All diese Punkte, sprich die mit der Schulzuteilung verbundenen persönlichen Nachteile für das betroffene Kind, hat die zuständige Behörde freilich – wie sich 629

[1760] Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00559 vom 5. Januar 2022 E 5.2 f., VB.2021.00547 vom 25. November 2021 E 5.5 f. und VB.2021.00546 vom 25. November 2021 E 5.6 f.

[1761] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00543 vom 25. November 2021 E 6.5.4; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2017.00506 vom 8. November 2017 E 3.4, wo die Eltern ihr Kind erst während des Rekursverfahrens für einen Frühstückstisch in einem vom Schlafort abweichenden Ort angemeldet hatten.

[1762] Vgl. dazu etwa die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2020.0074 vom 23. Juli 2020 (verneint bei einem zwölfjährigen Knaben, der eine Schule in der Nähe seiner ihn mittags und abends betreuenden Verwandten besuchen wollte), GE.2019.0096 vom 24. Juni 2019 (verneint bei der ausserschulischen Betreuung eines zwölfjährigen Mädchens durch die Grosseltern), GE.2017.0047 vom 21. Juni 2017 (verneint bei der ausserschulischen Betreuung eines zwölfjährigen Mädchens durch die Eltern an deren Arbeitsort), GE.2016.0050 vom 12. Juli 2016 (verneint bei der ausserschulischen Betreuung eines fast dreizehnjährigen Mädchens durch die Eltern an deren Geschäftssitz) und GE.2014.0057 vom 22. Juli 2014 (verneint bei der ausserschulischen Betreuung eines ebenfalls fast dreizehnjährigen Mädchens durch die Grosseltern).

[1763] Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00543 vom 25. November 2021 E 6.7, VB.2016.00474 vom 23. November 2016 E 3.10 und VB.2015.00521 vom 11. November 2015 E 2.5.

auch aus dem vorstehend zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich ergibt – bei ihrem im pflichtgemässen Ermessen zu treffenden Zuteilungsentscheid zu berücksichtigen. In diesem Rahmen sind die Interessen des Kindes gegen die für eine andere Zuteilung sprechenden öffentlichen Interessen (so namentlich an ausgewogenen Klassengrössen) abzuwägen (Art. 11 Abs. 1 BV; Art. 3 Abs. 1 KRK).[1764]

cc) Verletzung der Sprachenfreiheit

630 Wie schon unter dem Abschnitt zur Unterrichtssprache ausgeführt wurde, räumt das Bundesgericht schulpflichtigen Kindern, die in ihrer Wohngemeinde einer sprachlichen Minderheit angehören und sich auf Art. 18 BV berufen können, grundsätzlich das Recht ein, eine Schule in einer Nachbargemeinde zu besuchen und dort in ihrer Sprache unterrichtet zu werden, sofern der auswärtige Unterrichtsbesuch nicht mit «unverhältnismässigen Kosten» für die Gemeinde des Wohnorts verbunden ist.[1765] Einen – aus Art. 19 oder aber Art. 18 BV abgeleiteten – Anspruch auf unentgeltlichen auswärtigen Unterrichtsbesuch aus sprachlichen Gründen im eigentlichen (umfassenden) Sinn anerkennt das Bundesgericht hingegen nicht.[1766]

631 Art. 14 Abs. 2 SchG FR sieht auf den ersten Blick weitergehend vor, dass das Schulinspektorat einer Schülerin oder einem Schüler erlauben kann, aus sprachlichen Gründen die Schule eines anderen Schulkreises zu besuchen. Nach Art. 16 Abs. 2 SchG FR haben die Gemeinden des Schulkreises, in dem das Schulkind seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat, jedoch diesfalls in ihrem Schulreglement innerhalb der vom Staatsrat gesetzten Grenzen den Anteil der Eltern an den Schulkosten zu bestimmen.

dd) Gefährdung des Kindeswohls (aus anderen Gründen)

632 Ein unzumutbarer Schulweg oder eine Schulzuteilung, die das Recht auf Achtung des Familienlebens eines Kindes verletzt, dürfte immer auch dessen Wohl (Art. 11 Abs. 1 BV; Art. 3 Abs. 1 KRK) gefährden bzw. diesem zuwiderlaufen. Über die vorstehend geschilderten Konstellationen hinaus können aber auch Gefährdungen des Kindeswohls aus anderen Gründen den Besuch des Grundschulunterrichts an einem bestimmten Ort als unzumutbar erscheinen lassen und damit einen

---

[1764] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_1123/2013 vom 19. Juni 2014 E 2.3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00559 vom 5. Januar 2022 E 5.2 f.

[1765] Vgl. vorne N 544 ff., sowie Urteile des Bundesgerichts 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020 E 5.4 f. und 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4 ff.

[1766] Vgl. zur Kritik dazu vorne N 548.

Anspruch des betroffenen Kindes auf einen vom behördlichen Zuteilungsentscheid abweichenden Schul- bzw. Unterrichtsbesuch begründen.[1767] Voraussetzung dafür ist – so die neuere Rechtsprechung und Lehre –, dass die Entwicklung des Kindes am ordentlichen Schulort ernsthaft gefährdet ist und es den zuständigen Schulbehörden nicht gelingt, die Situation – beispielsweise durch den Beizug von Fachpersonen oder die Umteilung des Kindes in eine andere Klasse – zu entschärfen, sowie dass der auswärtige Schulbesuch geeignet ist, eine Besserung der Situation herbeizuführen (vgl. auch § 10 Abs. 1 VSV ZH).[1768]

Die genannten Voraussetzungen können etwa dann erfüllt sein, wenn eine objek- 633
tive und unüberbrückbare Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses zwischen Erziehungsberechtigten, Schulbehörde und Lehrperson besteht, welche die Entwicklung des Kindes ernsthaft gefährdet, oder diesem der weitere Schulbesuch am ordentlichen Schulort aufgrund von anhaltendem Mobbing nicht mehr zumutbar ist.[1769] Denkbar ist auch, dass ein objektiv schwerer Konflikte zwischen der Lehrkraft und dem Kind zur Unzumutbarkeit des weiteren Schulbesuchs am Zuweisungsort führt.[1770] Gerade bei grösseren Schulen dürfte den Interessen des betroffenen Kindes in solchen Fällen aber regelmässig bereits mit einem Klassenwechsel oder personalrechtlichen Massnahmen Genüge getan sein. Der Umstand, dass ein behindertes Kind, ein transgeschlechtliches Kind oder ein Kind, das einer anderen Religion angehört, in derselben Klasse ist, kann wiederum – für sich genommen – von vornherein keine unzumutbare Situation begründen.[1771]

[1767] Urteile des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E 5.3, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2, 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2 und 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2; in diese Richtung bereits VPB 1995 (59), Nr. 58, E 3.1, und 1984 (48), Nr. 39, E 4; Früh, S. 106; Müller/Schefer, S. 797.

[1768] Urteile des Bundesgerichts 2C_809/2021 vom 6. Dezember 2022 E 3.2, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 78; Plotke, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 107 mit Hinweis etwa auf den (fiktiven) Fall, wo ein Kind zu Unrecht sexueller Übergriffe verdächtigt worden war und sich nach Einstellung der Abklärungen nicht mehr in der Lage fühlte, die bisherige Klasse zu besuchen.

[1769] Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2; so bereits VPB 1984 (48), Nr. 39, E 4; ferner Entscheid des Departementes Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau vom 20. August 2002 in Sachen A. Z. gegen den Beschluss des Gemeinderates U., in: AGVE/2002/157, E 3d/bb.

[1770] Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 66; ferner Müller/Schefer, S. 790, wonach blosse Meinungsverschiedenheiten nicht ausreichten.

[1771] Vgl. dazu auch Büchler A., S. 29 ff., insb. S. 33.

634 Im Verfahren 2C_561/2018 hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob der auf einen Elternstreit zurückgehende lange schwelende Konflikt zwischen der Beschwerdeführerin und einer Klassenkameradin ausnahmsweise zur Unzumutbarkeit der Schulung der Beschwerdeführerin in ihrer Wohngemeinde führe. Es verneinte die Frage mit der Begründung, dass sich aus dem (nachträglich) eingeholten psychiatrischen Bericht zur Frage nur ergebe, dass die Situation für die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt des Schulwechsels sehr belastend gewesen sei und sie dadurch, wenn auch nicht auf die schulischen Leistungen übertragen, doch stark in ihrem Alltag und psychischen Befinden beeinträchtigt gewesen sei, nicht aber, dass ein Schulwechsel in die andere Schulgemeinde und namentlich nicht etwa ein Klassenwechsel am Wohnort die einzig denkbare Lösung der Situation für die Zukunft dargestellt hätte.[1772]

635 Im Verfahren 2C_982/2019 war dagegen unbestritten, dass der Konflikt zwischen den beschwerdeführenden Eltern und der Schule ihrer beiden Kinder das Kindeswohl beeinträchtigt und insofern die Unzumutbarkeit der weiteren Schulung der Kinder an der Schule am Wohnort zur Folge hatte.[1773] Strittig war einzig die hiervon zu trennende Frage der Tragung der Kosten des erforderlichen auswärtigen Schulbesuchs.[1774]

636 Im Verfahren VG.2018.137 ging das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau aufgrund eines Konflikts sowohl zwischen den Eltern des Beschwerdeführers und den verschiedenen zuständigen Funktionsträgern der verfahrensbeteiligten Gemeinde als auch des Verhaltens des Beschwerdeführers sowie einer Lehrperson (tätlicher Übergriff eines Lehrers gegenüber dem Beschwerdeführer, Ausraster und vermeintliche Amoklaufdrohung des Beschwerdeführers etc.) von der Unzumutbarkeit des weiteren Besuchs jedenfalls der angestammten Klasse sowie (wohl auch) der bisherigen Schule des Beschwerdeführers aus. Die Streitfrage, ob dieser Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Privatschule habe, wurde jedoch verneint.[1775]

637 Kindeswohl ist sodann nicht deckungsgleich bzw. gleichbedeutend mit Kindeswillen. Ein Abweichen von einem geäusserten Kindeswillen ist folglich nicht per se gleichbedeutend mit einer Verletzung des Kindeswohls (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 KRK, wo von einer angemessenen Berücksichtigung der Meinung des Kindes die Rede ist).[1776] Der blosse Wunsch eines Kindes etwa, trotz Wohnortwechsel in der

---

1772 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 4.

1773 Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.3.

1774 Dazu hinten N 648 ff.

1775 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.

1776 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00551 vom 20. Oktober 2020 E 4.2.1, wo die Beschwerdeführenden zur Begründung ihres Stand-

bisherigen Schule zu verbleiben, begründet daher keinen Umteilungsanspruch, mag er im Einzelfall noch so nachvollziehbar erscheinen.[1777] Etwas anderes kann in Fällen gelten, wo das betroffene Kind namentlich infolge psychischer Probleme ein besonderes Interesse am Verbleib an der bisherigen Schule hat.[1778]

638 Beim Weg- bzw. Umzug eines Kindes erlauben die Gemeinden bzw. Schulpflegen allerdings häufig, dass das Schuljahr oder die Schulpflicht am alten Schulort beendet werden kann (vgl. auch Art. 27a Abs. 3 VGPS VS). In der Regel müssen die Eltern in solchen Fällen kein Schulgeld bezahlen, jedoch die Transportkosten übernehmen, da sie diese durch den Ortswechsel verursacht haben.[1779]

639 Generell muss das Angebot der Eltern, das Schulgeld für den beantragten auswärtigen Schulbesuch bzw. einen Teil davon selber zu tragen, von der zuständigen Behörde bei der Beurteilung eines entsprechenden Gesuchs im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens in die Interessenabwägung miteinbezogen werden.[1780]

---

punkts einzig den seitens ihres Kindes geäusserten Wunsch anführten, in die gleiche Schule wie seine engsten Freunde zu gehen.

1777 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00103 vom 29. April 2015 E 3.2.4; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00457 vom 13. September 2023 E 3.3 f.

1778 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2020.0112 vom 12. August 2020 E 3, wo indes davon ausgegangen wurde, dass die Befürchtung der Eltern, ihre Tochter würde bei einem Schulwechsel (wieder) unter Angstzuständen leiden, nicht genüge; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2019.0096 vom 24. Juni 2019 (betreffend ein Kind, das sich drei Jahre zuvor wegen starker Ängste im Zusammenhang mit der Aussicht auf einen Schulwechsel einer Psychotherapie hatte unterziehen müssen, aber keine aktuellen psychischen Probleme aufwies); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/121 vom 20. Dezember 2016 E 4.3.3 (betreffend ein Kind mit behaupteten Anpassungsschwierigkeiten, welchen laut Gericht mit unterstützenden Massnahmen am Aufenthaltsort begegnet werden konnte); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00103 vom 29. April 2015 E 4 (betreffend ein Kind, dessen Hausarzt die angefochtene Schulzuteilung in einem aktuellen Bericht ohne Angabe von Gründen als [für das Kind] unzumutbar einstufte); anders Entscheid des Regierungsrats Aargau vom 8. November 2017, in: AGVE 2017 79, E 5.2 f., wo erkannt wurde, dass es für den Beschwerdegegner, einen Schüler der sechsten Klasse, angesichts der früher erlittenen psychischen Belastung absolut essenziell sei, den Schritt an die Oberstufe zusammen mit Schulkolleginnen und Schulkollegen gehen zu können.

1779 Früh, S. 115.

1780 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 318 mit Hinweis namentlich auf das Urteil des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.4, wo Letzteres erwog, dass das Angebot der Eltern, das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch selber zu tragen, für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit eines abweisenden Bescheids eine

7. Räumliche Erreichbarkeit des Grundschulunterrichts

a) Zumutbarkeit des Schulwegs

640 Der tägliche Weg zur Schule eröffnet einem Kind wichtige Sozialisations- und Erfahrungschancen und fördert – zu Fuss oder mit dem Fahrrad zurückgelegt – seine körperliche und motorische Entwicklung.[1781] Der Schulweg kann sich aber auch negativ auf die Regelmässigkeit des Schulbesuchs eines Kindes, dessen Pünktlichkeit, Konzentration und/oder Gesundheit auswirken und so dem Erwerb eines ausreichenden Grundschulunterrichts entgegenstehen.[1782] Schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 war in Lehre und Rechtsprechung deshalb unbestritten, dass bei der Beurteilung des «Genügens» des Primarunterrichts im Sinn von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] auch auf die Zumutbarkeit des Schulwegs abzustellen ist.[1783]

641 Die in diesem Zusammenhang über die Jahre entwickelte Praxis ist auch unter der neuen Bundesverfassung beachtlich.[1784] D.h., der staatlich garantierte Grundschulunterricht ist nach allgemeiner Auffassung nur als «ausreichend» im Sinn von Art. 19 BV einzustufen, wenn der Schulweg für das jeweilige Kind zumutbar ist.[1785] Das Bundesgericht greift in diesem Zusammenhang in konstanter Rechtsprechung auf folgende Formulierungen zurück:

> «Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schülerinnen und Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden.»[1786]

Rolle spielen könne und daher von der Behörde bei der Beurteilung eines Gesuchs in die Abwägung mit einbezogen werden müsse.

1781 Vgl. Fontanive, S. 230 ff.; Schweizer/Regli, S. 3; ferner Horváth, S. 661.

1782 Vgl. Belser/Waldmann, Kap. 9, N 32: Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 10; Dubey, N 4718; Früh, S. 106; Horváth. S. 638 f.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 26; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.2.

1783 Vgl. dazu vorne N 116; in die gleiche Richtung betreffend Art. 13 UNO-Pakt I Tomaševski, S. 8.

1784 So ausdrücklich die Urteile des Bundesgerichts 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 3.1 und 2P.23/2003 vom 28. Mai 2003 E 3.3.

1785 Aeschlimann-Ziegler, S. 207; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.30 f.; Müller/Schefer, S. 798; Plotke, Schulrecht II, S. 225.

1786 BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157, 133 I 156 E 3.1 S. 158 f., 129 I 35 E 7.3 S. 38, 129 I 12 E 4.2 S. 16; Urteile des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2, 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.1, 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019 E 3.2,

> «Fallen Wohn- und Schulort auseinander, darf dies zu keiner Einschränkung des Anspruchs im Sinne von Art. 19 BV führen. Zur Garantie eines ausreichenden Unterrichts gehört auch, dass der Schulbesuch faktisch möglich bzw. nicht übermässig erschwert wird. Ist der Schulweg übermässig lang, weist er eine ungünstige Topografie auf oder erscheint er als besonders gefährlich, sodass er den Schulpflichtigen insgesamt unzumutbar ist, begründet dies einen Anspruch auf Unterstützung.»[1787]

642 Zur Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulwegs ist dabei – in Anlehnung an die Lehre und Rechtsprechung zu Art. 27 Abs. 2 aBV [1874][1788] – im Wesentlichen auf die folgenden drei Kriterien abzustellen: die Person der Schülerin oder des Schülers, die Art des Schulwegs und dessen Gefährlichkeit.[1789] Massgeblich sind die Umstände im konkreten Einzelfall. Die genannten Kriterien können zudem nicht isoliert betrachtet werden. Sie spielen bei der Beurteilung des jeweiligen Wegs vielmehr alle ineinander.[1790] Die Zumutbarkeit eines Schulwegs kann ausserdem nicht nur punktuell bzw. auf einzelne Teilabschnitte beschränkt beurteilt werden, sondern es ist immer der gesamte Weg bis zum Schulhaus und zurück in den Blick zu nehmen.[1791]

2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.2, 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 4.1, 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.2, 2C_758/2013 vom 30. Juni 2014 E 3.1 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.2; so auch Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/194 vom 28. Mai 2018 E 6.

1787 Urteil des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1; ferner (zweiter Teil) BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; Urteil des Bundesgerichts 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 3.3; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020 E 2.1; Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015 E 2.1.

1788 S. dazu vorne N 116 ff.

1789 Urteile des Bundesgerichts 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.2, 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 5.1 und 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.1 und E 4.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020 E 2.1; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.4; Plotke, Schulrecht II, S. 226; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19.

1790 Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.4.

1791 Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 5.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2018 156 vom 18. Dezember 2018 E 2.1.2; ferner Plotke, Schulrecht II, S. 227.

643 Kein zulässiges Kriterium zur Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulwegs bildet dagegen (heute) die finanzielle Leistungsfähigkeit des betroffenen Gemeinwesens.[1792]

644 Das Bundesgericht erwog hierzu in einem Entscheid aus dem Jahr 2012, was folgt: «Die Frage, wie viele schulpflichtige Kinder in einem peripher gelegenen Ortsteil oder Weiler wohnen bzw. wie hoch demzufolge die finanzielle Belastung der Gemeinde bei Einrichtung eines Transportdienstes pro Kind sein würde, darf zwar keinen Einfluss auf die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulwegs haben, wohl aber Berücksichtigung finden, wenn es darum geht, bei erwiesenermassen unzumutbarem Schulweg eine geeignete und auch für Gemeinden mit Streubausiedlungen in ländlichen Regionen oder im Berggebiet mit allenfalls beschränkter finanzieller Leistungsfähigkeit verkraftbare Transportlösung zu suchen.»[1793]

aa) Person der Schülerin bzw. des Schülers

645 Die Beurteilung der Frage, ob einem Kind ein Schulweg in Bezug auf seine Art und die damit verbundenen Gefahren zugemutet werden kann, hängt ganz wesentlich vom Alter des jeweiligen betroffenen Kindes ab, seinen psychischen und intellektuellen Fähigkeiten sowie seiner kognitiven Entwicklung.[1794] So kann ein Schulweg, der einer gesunden Sekundarschülerin bzw. einem gesunden Sekundarschüler ohne Weiteres zugemutet werden kann, für ein gleichaltriges Kind mit einer Behinderung oder aber ein jüngeres Kind eine übermässige Belastung bedeuten.[1795]

646 Der BFU zufolge sind Kinder entwicklungsbedingt über lange Zeit nicht in der Lage, die Gefahren des Verkehrs vollständig zu erfassen und sich jederzeit adäquat

---

[1792] Horváth, S. 637 m.w.H.; anders (noch) Urteil des Bundesgerichts 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 5.3.4; VPB 2000 (64), Nr. 56, E 5.2.

[1793] Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3.

[1794] So bereits VPB 2000 (64), Nr. 56, E 5.2 «Massgebend ist auch eine durchschnittliche Gesundheit und normale Konstitution wie auch das Alter der betroffenen Kinder. […] Die beiden Kinder der Beschwerdeführer besuchen heute die 1. und die 3. Klasse. In diesem Alter kann von den Kindern, vor allem in ausserordentlichen Situationen, kaum ein situationsgerechtes Verhalten erwartet werden»; ferner bezüglich des Kriteriums «Alter» Badertscher/Grunder, S. 332.

[1795] Vgl. zum Ganzen auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.2; Früh, S. 107; Plotke, Schulrecht II, S. 227; ferner Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Volksschulbildung, Merkblatt «Zumutbarer Schulweg», Luzern, Juli 2020, abrufbar unter ‹https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/unterricht_organisation/planen_organisieren/schulweg/merkblatt_schulweg.pdf›, S. 1.

zu verhalten, wobei es nicht möglich sei, pauschale Altersangaben zu machen, ab wann ein Kind über eine bestimmte Fähigkeit verfüge oder wann es im Strassenverkehr sicher allein unterwegs sein könne. Die individuellen Entwicklungsunterschiede seien gross. Klar sei aber, dass die verschiedenen Fähigkeiten bei jüngeren Kindern deutlich weniger weit entwickelt seien als bei älteren. Namentlich könnten Kinder erst im Alter von acht bis neun Jahren im Verkehr zuverlässig bestimmen, aus welcher Richtung bestimmte Geräusche kommen würden, und sei das Bewusstsein für Gefahren erst im Alter von acht bis zehn Jahren vollständig entwickelt.[1796]

Gemäss dem Verein Fussverkehr Schweiz ist es Kindern gar bis zum zehnten Lebensjahr nicht möglich, die Entfernung und Geschwindigkeit von Fahrzeugen einzuschätzen, und seien kleinere Kinder nicht in der Lage, stehende von fahrenden Fahrzeugen zu unterscheiden.[1797] 647

Hingewiesen wird in der (nicht rechtswissenschaftlichen) Literatur ausserdem darauf, dass die Augenhöhe von Kindern bis zum Alter von etwa zehn Jahren tiefer sei als die durchschnittliche Höhe eines Personenwagens. Kinder könnten daher weniger Übersicht über den Verkehr haben und eher übersehen werden als Erwachsene.[1798] 648

Die Art und Gefährlichkeit eines Schulwegs ist mit anderen Worten immer hinsichtlich ihrer personenbezogenen Zumutbarkeit zu beurteilen (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 SPK; ferner etwa Art. 15 Abs. 3 OS JU).[1799] Das Bundesgericht erwog in diesem Sinn etwa im Jahr 2004 in einem Entscheid betreffend die Zumutbarkeit des Schulwegs von Kindern im Alter von 13 bis 16 Jahren nachvollziehbar, dass diesen – was die Bewältigung von Distanzen wie auch Gefahren des Strassenverkehrs anbelange – «mehr zugemutet werden darf als jüngeren Kindern».[1800] Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich geht sodann bei der Ermittlung der Dauer des Schulwegs eines betroffenen Kindes regelmässig von altersabhängigen durch- 649

[1796] Zum Ganzen Degener et al., S. 11; BFU, Dossier «Kinder im Strassenverkehr», abrufbar unter ‹https://www.bfu.ch ⇒ Dossiers› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

[1797] Fussverkehr Schweiz, Schulweg, S. 12 f.

[1798] Zum Ganzen Kaufmann-Hayoz et al., S. 133.

[1799] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2 m.w.H.

[1800] Urteil des Bundesgerichts 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.4; in diese Richtung auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2007.00218 vom 10. Oktober 2007 E 2.2.1; Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern BKD 2004 16 vom 29. Januar 2004 E 3.5; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/179 vom 7. April 2017 E 2.3.1, wonach die Fähigkeiten für ein verkehrssicheres Verhalten bei einem knapp fünfjährigen Kind zweifellos noch nicht vollständig ausgebildet seien.

schnittlichen Gehgeschwindigkeiten aus. Konkret rechnet es – wenn im Einzelfall nichts anderes dargetan und belegt ist – bei Schülerinnen und Schülern der ersten Klasse mit Gehgeschwindigkeiten von 3 bis 3,5 km/h und bei Schülerinnen und Schülern der Mittelstufe (vierte bis sechste Klasse) mit Gehgeschwindigkeiten von 4 bis 4,5 km/h, was das Bundesgericht in der Vergangenheit nicht beanstandete.[1801] Bei einem über fünfjährigen Kindergartenkind nahm das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich entsprechend jüngst eine Gehgeschwindigkeit von 2 bis 3 km/h an.[1802]

650 In der Fachdokumentation «Schulweg» der BFU findet sich zu letztgenanntem Punkt entsprechend festgehalten, dass davon ausgegangen werden könne, dass Vier- bis Fünfjährige mit max. 1–2 km/h unterwegs seien und Kinder ab sechs Jahren mit ca. 3–4 km/h.[1803]

651 Das betroffene Kind muss den Schulweg grundsätzlich selbstständig zurücklegen können. Namentlich ist es nicht die Pflicht der Eltern, ihre Kinder täglich zur Schule zu begleiten. Solches kann von ihnen bloss im Bereich der unmittelbaren Wohnumgebung gefordert werden sowie zur Vorbereitung der betroffenen Kinder auf die Absolvierung des Schulwegs.[1804] Kann ein Kind den Schulweg aber mit älteren Geschwistern oder Nachbarskindern bestreiten, können ihm unter Umstän-

---

[1801] Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00543 vom 25. November 2021 E 6.5.2, VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E 5.1.1, VB.2017.00044 vom 29. August 2017 E 3.3.3 und VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E 7.2; Urteile des Bundesgerichts 2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.4.3 und 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 3, welche Fälle allerdings jeweils Schülerinnen bzw. Schüler der Unterstufe betrafen; s. ferner das einen anderen Kanton betreffende Urteil des Bundesgerichts 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019 E 3.2; strenger (4 km/h bei Kindern ab der Kindergartenstufe) Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz VGE III 2011 79 vom 20. Juli 2011 E 4.1.1.

[1802] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00441 vom 28. September 2023 E 6.

[1803] Degener et al., S. 15 mit Hinweis (allerdings) auf die Rechtsprechung; vgl. zur Massgeblichkeit der genannten Fachdokumentation sodann das Urteil des Bundesgerichts 2C_562/2022 vom 29. September 2023 E 4.4.1.

[1804] Vgl. Horváth, S. 660; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2013.433U vom 15. Juli 2014 E 5.4.1, wonach es den Eltern zumutbar sei, in der unmittelbaren Wohnumgebung ihr Kind auf dem Schulweg zu begleiten, z.B. zu einer Bushaltestelle oder zu einem Schülertransport-Sammelpunkt.

den auch Wege zugemutet werden, die schwieriger sind, als es seine kognitiven Fähigkeiten eigentlich zulassen.[1805]

652 Hier kommt es in der Regel ebenso auf den konkreten Einzelfall an wie bei der Berücksichtigung des Erfahrungsstands des betroffenen Kindes. Pauschale Aussagen der Art, dass an Kinder, die in städtischen Verhältnissen lebten, generell höhere Anforderungen an ein richtiges Verhalten im Strassenverkehr gestellt werden könnten als an Kinder aus ländlichen Gebieten, sind abzulehnen.[1806] Gleiches gilt für die umgekehrte Argumentation, wonach «die Zumutbarkeit […] bei einem wettermässig eher verwöhnten Stadtkind und bei einem Kind, dessen Eltern ganz bewusst das weniger bequeme Landleben gewählt haben, nicht gleich zu beurteilen» sei.[1807]

653 Nicht zu beanstanden ist dagegen, wenn das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen in einem die Zumutbarkeit des Schulwegs eines siebenjährigen Mädchens betreffenden Entscheid in die Beurteilung miteinbezog, dass das Kind, das auf dem Land wohnte, «an die städtischen Gefahren nicht gleichermassen gewohnt ist wie an die ländlichen rund um sein Zuhause», und deshalb das Passieren etlicher Parkplätze bei einem Einkaufszentrum und einer Strasse ohne Gehsteig sowie das Überqueren dreier Verkehrsknotenpunkte als für das Mädchen gefährlich einstufte.[1808]

654 Nicht massgebend bei der Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulwegs ist schliesslich das subjektive Empfinden des betroffenen Kindes bzw. von dessen

---

1805 Degener, S. 20; zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass sich Kinder in Gruppen tendenziell langsamer bewegen (vgl. Degener et al., S. 15); so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/179 vom 7. April 2017 E 2.3.3.1, wo zu Recht angemerkt wird, dass sich eine Gruppenbildung bei Kindern in Bezug auf den Strassenverkehr nicht zwingend gefahrenmindernd auswirke.

1806 So offenbar Bundesrat, Stellungnahme vom 5. November 2014 zur am 15. September 2014 von Matthias Aebischer eingereichten Interpellation 14.3719 «Für zumutbare und gefahrlose Schulwege»; ferner Früh, S. 107 mit Hinweis auf Plotke, Schulrecht II, S. 229, welche allerdings «nur» feststellen, dass in städtischen Verhältnissen an das richtige Verhalten der Kinder im Verkehr höhere Anforderungen gestellt würden.

1807 Vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2207 vom 30. Mai 2001 E 4a, in: GVP/AR 13/2001, S. 42 ff.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.3.2, wonach eine pauschal vorgenommene Differenzierung der zumutbaren Weglängen von Schulwegen innerhalb der gleichen Schulgemeinde je nach Wohnort der Kinder unzulässig sei.

1808 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/178 vom 7. April 2017 E 2.3.3.2.

Eltern, wonach der betreffende Weg zu lang, schlecht begehbar oder zu gefährlich sei.[1809]

bb) Art des Wegs

655 Unter dem Kriterium der Art des Schulwegs sind praxisgemäss neben der Länge des Wegs auch die zu überwindende Höhendifferenz sowie seine sonstige Beschaffenheit (so etwa der Belag oder die Topografie) zu berücksichtigen (vgl. auch § 59 VollzugsVO SO).[1810] Letztere Aspekte können einen Schulweg gerade während der Wintermonate, wenn schlechte Licht- und Strassenverhältnisse vorherrschen, unzumutbar machen und so – jedenfalls, wenn dies nicht nur ganz ausnahmsweise der Fall ist – das Ergreifen temporärer Massnahmen erfordern.[1811] Nur gelegentlich auftretende, witterungsbedingte Erschwernisse führen indes noch nicht zur gänzlichen Unzumutbarkeit eines Schulwegs.[1812]

656 Obschon die Zumutbarkeit eines Schulwegs immer im Einzelfall zu beurteilen ist, haben sich sodann im Lauf der Jahre recht klare Vorgaben hinsichtlich Distanz und Dauer herausgebildet, an denen sich die kantonale und eidgenössische Rechtsprechung regelmässig orientiert. So findet sich in diversen Entscheiden die pauschale,

---

[1809] Plotke, Schulrecht II, S. 226; ferner Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/178 vom 7. April 2017 E 2.3, B 2013/208 vom 16. April 2014 E 4.2.1 und B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E 3.3.2.

[1810] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.2, 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 5.1, 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.1 und E 4.4 und 2P.23/2003 vom 28. Mai 2003 E 3.3 (alle noch mit Hinweis auf VPB 64 [2000], Nr. 1, E 2.3, 64 [2000], Nr. 56, E 4, und/oder Plotke, Schulrecht I, S. 226); Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 2 vom 30. Januar 2019 E 8.3; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00546 vom 25. November 2021 E 4.2 und VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E 3.1.

[1811] Vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2207 vom 30. Mai 2001 E 4a, in: GVP/AR 13/2001, S. 42 ff.

[1812] Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00545 vom 8. Februar 2023 E 3.4.3 und VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 E 2.4; Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2019 202 vom 9. März 2021 E 3.3.2 f.; strenger noch VEB 1941 (15), Nr. 3, E II, wonach Absenzen wegen des Wetters an wenigen Tagen pro Jahr keinen Einfluss auf das Genügen des Unterrichts hätten, sowie VPB 64 (2000), Nr. 56, E 5.2, wonach die Zumutbarkeit eines Schulwegs aufgrund einer Gesamtbetrachtung über den Zeitraum eines ganzen Jahres zu beurteilen und ein Schulweg nicht schon deshalb ungenügend sei, weil die Kinder wegen der Schnee- oder Witterungsverhältnisse ein paarmal pro Jahr gar nicht zur Schule gehen könnten.

noch auf die Rechtsprechung des Bundesrats unter Geltung von Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] zurückgehende Aussage Plotkes[1813] zitiert, wonach selbst Kindern im Kindergartenalter ein Schulweg von rund 2,5 km oder einer halben Stunde Fussmarsch in jedem Fall zugemutet werden könne, wenn keine zusätzlichen Erschwernisse hinzukämen, wie bedeutende Höhenunterschiede oder besonders steile Partien.[1814] Bezüglich der Zumutbarkeit eines Schulwegs von Erstklässlerinnen und Erstklässlern erwog das Bundesgericht zudem jüngst unter Hinweis auf die in den letzten Jahren zu Art. 19 BV ergangene bundesgerichtliche Rechtsprechung und die dort zitierten Entscheide, dass eine Gehstrecke von 1,5 bis 3,0 km, je nach Faktoren wie Höhenunterschied oder Wetterbedingungen, bei einer Gehzeit von etwa 40 Minuten im Allgemeinen als akzeptabel angesehen werde, während eine grössere Entfernung oder Gehzeit grundsätzlich nicht zulässig sei.[1815]

> Die Praxis ist insofern auch heute noch eher streng, obschon die organisatorischen Möglichkeiten und die finanziellen Mittel der Kantone bzw. der verantwortlichen Gemeinden kein zulässiges Kriterium für die Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulwegs mehr spielen dürfen. Die BFU etwa geht schon weitaus früher von einem unzumutbaren Schulweg aus.[1816] 657

1813 Plotke, Schulrecht II, S. 227, sowie vorne N 116.

1814 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 4.4.2, 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.3, 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 5.2.2 und 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.4; ferner das Urteil 2C_562/2022 vom 29. September 2023 E 4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020 E 2.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2018 156 vom 18. Dezember 2018 E 2.3.1; Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015 E 2.2.3; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 14 245 vom 11. Februar 2015 E 4.4.2; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2013/208 vom 16. April 2014 E 4.2.1 und B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.3; (im Ergebnis) weniger weit gehend etwa Entscheid der Bildungsdirektion des Kantons Luzern BKD 2021 1149 vom 28. Januar 2022 E 6 mit Hinweisen auf die kantonale Praxis.

1815 Urteil des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2 mit Hinweis insb. auf das Urteil des Bundesgerichts 2P.23/2003 vom 28. Mai 2003 E 3.3, wo wiederum die bundesrätliche Praxis, genauer die Entscheide VPB 64 (2000), Nr. 1, und 64 (2000), Nr. 56, (ausführlich) wiedergegeben wird bzw. werden; vgl. auch die Urteile des Bundesgerichts 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019 E 3.2, 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 4.4.4 und 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 2.3, wonach sich ein Schulweg von 40 Minuten praxisgemäss an der oberen Grenze dessen bewege, was von einer Erstklässlerin bzw. einem Erstklässler noch verlangt werden könne.

1816 Vgl. Degener et al., S. 47 (Wege ab 1,0 km Länge für Vier- bis Fünfjährige unzumutbar [Wege von 500 m bis 1,0 km situationsbedingt unzumutbar]; Wege ab 2,0 km Länge

658 Auch einzelne Kantone sehen in ihren Schulerlassen Bestimmungen vor, welche die Unzumutbarkeit eines Schulwegs eher bejahen. Art. 13 Abs. 1 SchV AI bestimmt beispielsweise, dass für Kindergartenkinder sowie für Kinder der ersten und zweiten Primarklasse direkte Schulwege von über 2,0 km als unzumutbar gelten, für übrige Kinder direkte Schulwege von über 3,0 km. Gemäss Art. 15 Abs. 2 OS JU wiederum rechtfertigt die Länge des Schulwegs die Einrichtung eines Schultransports, wenn Kinder der Primarstufe einen Schulweg von mindestens 2,0 km bis zur nächstgelegenen Schule oder zu öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen müssen und Kinder ab der Sekundarstufe einen solchen von mindestens 3,0 km.[1817] Auf Gemeindeebene existiert eine Vielzahl weiterer solcher (grosszügigeren) Regelungen.

659 Der zurückzulegende Höhenunterschied wird bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulwegs zum Teil separat berücksichtigt, sofern er überhaupt ins Gewicht fällt.[1818] Einzelne Gemeinden operieren bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Schulwegen aber auch mit Leistungskilometern.[1819] Dabei wird dem Schulweg üblicherweise pro 100 m Höhenunterschied ein zusätzlicher Kilometer hinzugerechnet,[1820] wobei ein Zuschlag zur Distanz in der Regel nur für die Steigung gilt, nicht für das Gefälle, es sei denn, der Abstieg sei sehr steil.[1821]

---

für Sechs- bis Achtjährige unzumutbar [Wege von 1,5 km bis 2,0 km situationsbedingt unzumutbar]; Wege ab 1,5 km Länge für Neun- bis Zwölfjährige situationsbedingt unzumutbar).

1817 Strenger ist dagegen die Praxis im Kanton AG, die davon ausgeht, dass Schulwege bis zu einer Länge von rund 5,0 km von Schülerinnen und Schülern der Mittel- und Oberstufe in aller Regel aus eigener Kraft, sei es zu Fuss oder mit dem Fahrrad, bewältigt werden könnten (vgl. Entscheid des Departements Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau BKSREC 21.162 vom 23. September 2021 E 2.6 m.w.H.).

1818 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E 5.1.1 (dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.3 f.); ferner Urteil des Bundesgerichts 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.4, wo erwogen wurde, dass der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Höhenunterschied von rund 100 m bei einer Strecke von 8,0 km wenig ins Gewicht falle, wenn sich die Steigung regelmässig auf die gesamte Länge des Schulwegs verteile.

1819 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 4.4.2; ferner etwa Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 14 245 vom 11. Februar 2015 E 4.4.2.

1820 S. dazu auch Degener et al., S. 15.

1821 Zum Teil wird das Gefälle auch nur berücksichtigt, wenn es sich um mehr als 20 m auf 100 m Horizontaldistanz handelt, und in diesem Fall pro 150 Höhenmeter ein Leis-

Im Verfahren 2C_191/2019 erwog das Bundesgericht hinsichtlich der Zumutbarkeit des umstrittenen Schulwegs mit Urteil vom 11. Juni 2019 entsprechend, dass der betrachtete Schulweg gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen 1,4 km lang sei und eine Höhendifferenz zwischen 60 m und 70 m aufweise, «was zu rund zwei Leistungskilometern führt (wobei ein Zuschlag zur Distanz in der Regel nur für die Steigung gilt, nicht für das Gefälle, ausser wenn der Abstieg steil ist)» (E 3.2). 660

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich dagegen bereits wiederholt gegen das Operieren mit Leistungskilometern bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Schulwegen und für eine Berücksichtigung von Höhendifferenzen unter dem Gesichtspunkt der Beschwerlichkeit des Schulwegs ausgesprochen.[1822] 661

Mit der Benützung eines Fahrrads (bzw. eines Kickboards oder Ähnlichem)[1823] verlängert sich der zumutbare Schulweg praxisgemäss um mehrere Kilometer.[1824] Da mit der Zunahme der Fortbewegungsgeschwindigkeit jedoch auch das Risiko schwerer Verletzungen steigt und die Teilnahme am Strassenverkehr mit einem Fahrrad nochmals höhere Anforderungen an die Konzentrationsfähigkeit und Aufmerksamkeit der Kinder stellt, kann die konkrete Verkehrssituation bzw. die Gefahrenlage die zumutbare Distanz unter Umständen wieder erheblich relativieren.[1825] Jüngeren Kindern ist die Bewältigung des Schulwegs mit dem Fahrrad zudem in der Regel von vornherein nicht zumutbar. Als massgeblicher Zeitpunkt, ab dem ein Schulweg mit dem Fahrrad zurückgelegt werden kann, ist im Allgemeinen – unabhängig von Art. 19 Abs. 1 SVG, wonach Kinder ab dem vollendeten sechsten Altersjahr im öffentlichen Verkehr Rad fahren dürfen – auf die Absolvierung der Fahrradprüfung bzw. die Bescheinigung der Fahrradreife des jeweiligen Kindes abzustellen.[1826] 662

---

tungskilometer gerechnet (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2018 156 vom 18. Dezember 2018 E 2.3.2 f.).

1822 Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00441 vom 28. September 2023 E 6.2 und VB.2021.00543 vom 25. November 2021 E 6.5.1 (je mit Hinweisen).

1823 S. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2C_780/2022 vom 1. Juni 2023 E 4.4.1.

1824 Horváth, S. 641; Plotke, Schulrecht II, S. 227, wonach, sofern ein Fahrrad benützt und dessen Gebrauch nach der Beschaffenheit der Strecke (Gefahren, Steigung) zugemutet werden könne, 5,0 km noch hinzunehmen seien; das Bundesgericht wiederum ging im Verfahren 2P.101/2004 mit Urteil vom 14. Oktober 2004 E 4 betreffend den Schulweg von Kindern von 13 bis 16 Jahren davon aus, dass diesen eine Wegstrecke von 8,0 km (bei einem Höhenunterschied von 100 m) zugemutet werden könne.

1825 Vgl. Degener et al., S. 15; ferner Horváth, S. 659.

1826 Horváth, S. 661; so auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 3. Dezember 2002 E 6, in: GVP/ZG 2002, S. 66; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts

663 Das Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden befand entsprechend in einem älteren Entscheid, was folgt: «Angesichts der in dieser Höhenlage [960 bis 1000 Meter über Meer] üblichen Schnee- und Witterungsverhältnisse kann einem Schüler der unteren Primarschulstufe ein Befahren der Kantonsstrasse mit dem Velo schon aus Sicherheitsgründen im Winterhalbjahr nicht durchgehend abverlangt werden. Den Kindern im Kindergartenalter ist die Benützung eines Velos nach der Strassenverkehrsgesetzgebung ohnehin untersagt. Für diese Altersgruppen stellt die Benützung eines Velos jedenfalls keine Lösung dar.»[1827]

664 Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern wiederum erkannte in einem die Neuregelung der Abgabe von Schülerabonnementen betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2004, dass die betrachtete Strecke von 1,6 bis 3,0 km Länge für Fahrradfahrer aller Altersstufen – auch für Erwachsene – als gefährlich einzustufen sei, da sie rege befahren sei, Radstreifen und Trottoire nur einseitig angelegt seien und das Kreuzen von Bussen, Autos und Fahrrädern praktisch unmöglich sei. Bei den Lernenden der sechsten Klasse könne nach Absolvierung des Fahrradtests zwar davon ausgegangen werden, dass Gefahrenbewusstsein und Verkehrsgewandtheit grundsätzlich in ausreichendem Mass vorhanden seien. Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheine der fragliche Schulweg aber auch für diese Kinder nicht als zumutbar.[1828]

665 Für die Zumutbarkeit eines Schulwegs kann schliesslich auch von Relevanz sein, wie oft dieser pro Tag zurückgelegt werden muss. Bisweilen erweist sich ein Schulweg im zumutbaren Rahmen, wenn er vom betroffenen Kind bloss zweimal am Tag bewältigt werden muss. Müsste das Kind ihn aber viermal pro Tag zurücklegen, wäre die Zumutbarkeit des Schulwegs zu verneinen.[1829] In solchen Fällen hat der zuständige Schulträger dafür zu sorgen, dass die bzw. der Betroffene am Schulort zum Selbstkostenpreis eine sinnvolle Mittagsverpflegung erhält; ein (unbedingter) Anspruch, über Mittag nach Hause transportiert zu werden, besteht

---

des Kantons St. Gallen B 2007/200 vom 12. Februar 2008 E 3.2, wonach jedenfalls die Altersgrenze des Strassenverkehrsrechts nicht massgebend sei.

[1827] Zum Ganzen Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2207 vom 30. Mai 2001 E 4a, in: GVP/AR 13/2001, S. 42 ff.; ferner betreffend Oberstufenschülerinnen und -schüler Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2230 vom 26. November 2003 E 3c, in: GVP/AR 15/2003, S. 82 ff.

[1828] Zum Ganzen Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern BKD 2004 16 vom 29. Januar 2004 E 3.6.

[1829] Plotke, Schulrecht II, S. 233; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_780/2022 vom 1. Juni 2023 E 4.4.1.

nicht.[1830] Gleiches gilt, wenn einem Kind aufgrund der Dauer des (an sich zumutbaren) Schulwegs zu Hause über Mittag nicht genügend Zeit – praxisgemäss mindestens 45 Minuten bzw. 40 Minuten zuzüglich Erholungsmöglichkeit auf dem Schulweg[1831] – verbleibt, um etwas zu essen und sich zu erholen.[1832]

> Das Bundesgericht erwägt hierzu in konstanter Rechtsprechung, dass «[a]ls mögliche Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport bei langen Schulwegen und im Verhältnis kurzen Mittagspausen […] der Besuch eines schulseitig organisierten Mittagstisches mit dem Angebot einer angemessenen Mittagsverpflegung und entsprechender Beaufsichtigung der Schüler in Frage [komme]».[1833] 666

cc) Gefährlichkeit des Schulwegs

Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit eines Schulwegs spielt das subjektive Empfinden des betroffenen Kindes bzw. seiner Eltern verständlicherweise eine erhebliche Rolle, was deren Objektivierung erschwert.[1834] Auch für die Beurteilung der Gefährlichkeit sind jedoch objektive Kriterien wie Verkehrs- oder Naturgefahren sowie Angstfaktoren wie längere Partien durch einsame Wälder oder auf unbeleuchteten Strassen massgebend.[1835] Als gefährlich einzustufen sind nach Rechtsprechung und Lehre daher etwa Strassen ohne Gehsteig, insbesondere enge 667

1830 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 53; Plotke, Schulrecht II, S. 233 m.w.H.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 19; ferner BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157 m.w.H.; s. zu den Kosten auch hinten N 676 ff.

1831 Urteile des Bundesgerichts 2C_780/2022 vom 1. Juni 2023 E 4.2, 2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.4.4 und 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 4.3; darauf bezugnehmend Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E 5.1.1 und VB.2017.00044 vom 29. August 2017 E 3.4 f.; s. sodann auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_780/2022 vom 1. Juni 2023 E 3.3, wo erwogen wird, dass eine Teil des Schulwegs bildende Busfahrt praxisgemäss nicht zur Erholungszeit hinzugerechnet wird.

1832 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 4.1 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.2; Früh, S. 107 f.; Horváth, S. 637 und S. 651.

1833 Urteile des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3; so u.a. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 4.2; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 13 125 vom 30. Oktober 2013 E 4.

1834 Plotke, Schulrecht II, S. 228; ferner Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/179 vom 7. April 2017 E 2.3.3 und B 2013/208 vom 16. April 2014 E 4.2.1.

1835 Plotke, Schulrecht II, S. 228 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/179 vom 7. April 2017 E 2.3; ferner Degener et al., S. 15, und Schweizer/

Durchgangsstrassen mit grösserem Verkehrsaufkommen, mit Schwerverkehr oder unübersichtlichen Kurven, Übergänge über belebte Strassen ohne Lichtsignale, Fussgängerstreifen und dergleichen wie auch das Passieren von unübersichtlichen Ein- und Ausfahrten, Baustellen oder Parkplätzen.[1836] Wo eine Beleuchtung fehlt, ist zudem mindestens für das Winterhalbjahr zu prüfen, ob der Weg vor Schulbeginn bei Dunkelheit begangen werden muss und ob dies sicher möglich ist.[1837]

668 Das Meistern von kleineren Gefahren auf dem Schulweg gehört dagegen zur Verkehrsbildung von Schülerinnen und Schülern[1838] und kann bereits Kindergartenkindern zugemutet werden (so z.B. das Überqueren einer schwach befahrenen Strasse auf dem Fussgängerstreifen).[1839]

669 Im Verfahren 2C_1143/2018 schützte das Bundesgericht daher mit Urteil vom 30. April 2019 die Auffassung der Vorinstanz, dass es einer Erstklässlerin zugemutet werden könne, auf ihrem Schulweg an zwei Stellen 150 m bzw. 70 m entlang nicht verkehrsberuhigter Strassen zu gehen und an einer Stelle eine (verkehrsberuhigte) Strasse ohne Querungshilfe zu überqueren, zumal die Gefährlichkeit letzterer Stelle durch entsprechende Massnahmen (Markierung mit dem Hinweis «Kind» und regelmässiges Zurückschneiden der Hecke) entschärft worden sei (E 2.3.2 und E 3.1).

670 Als zu gefährlich selbst für ein achtjähriges Mädchen stufte dagegen das Kantonsgericht Basel-Landschaft mit Urteil vom 11. Februar 2015 einen Schulweg ein, der die Betroffene einerseits an einer Kantonsstrasse vorbeiführte (104 m) und anderer-

---

Regli, S. 3, die (weiter) dafürhalten, dass das Verkehrs- und Geschwindigkeitsregime, der Schwerverkehrsanteil und die Sichtbeziehungen zu berücksichtigen seien.

1836 Horváth, S. 651 ff. und S. 656 f. mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis; Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 608 f.; Schweizer/Regli, S. 3; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2018 156 vom 18. Dezember 2018 E 3.2.3; Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 14 245 vom 11. Februar 2015 E 4.4.2; s. zudem bereits VPB 2000 (64), Nr. 1, E 4.2 e contrario.

1837 Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2230 vom 26. November 2003 E 2, in: GVP/AR 15/2003, S. 82 ff.

1838 Vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 E 2.2 m.w.H.

1839 Schweizer/Regli, S. 3 und die Beispiele aus der Praxis auf S. 9; strenger Horváth, S. 657, wonach fünfjährigen Kindern die Überquerung auch einfacher Strassen höchstens mithilfe von Lotsen möglich sei und Ampelanlagen nicht genügten. Vierjährige Kinder seien sodann auch mit Lotsen überfordert, eine einfache Strasse zu überqueren; strenger dagegen etwa Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 E 2.4 und VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E 3.5.4.

seits an einem Autobahnzubringer, der an einer sehr unübersichtlichen Kurve einen Tunnelabschnitt ohne Trottoir und Ausweichmöglichkeit aufwies.[1840]

Zum gleichen Schluss gelangte das Obergericht des Kantons Schaffhausen mit Urteil vom 10. April 2015 betreffend den Schulweg eines Kindergartenkindes, der entlang einer mit 80 km/h befahrbaren, kupierten, kurvenreichen und über weite Teile eher schmalen, abgelegenen sowie unbeleuchteten Überlandstrasse führte, die noch dazu grösstenteils weder über ein Trottoir noch über einen Fahrradstreifen verfügte.[1841] 671

Kritisch zu beurteilen ist indes, wenn dem Gebot, wonach sich alle Verkehrsteilnehmerinnen und -nehmer im Verkehr situationsadäquat zu verhalten haben (vgl. Art. 26 SVG), in gefährlichen Verkehrssituationen ein zu grosses Gewicht beigemessen wird.[1842] 672

b) Beispiele aus der Rechtsprechung

Ein Schulweg ist – wie erwähnt – immer im Einzelfall zu beurteilen. Dennoch soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die in den letzten Jahren zur Problematik ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichts und einzelner kantonaler Gerichte gegeben werden, auch um zu zeigen, dass bei vielen Entscheiden Länge und Gefährlichkeit des beurteilten Schulwegs zusammenhängen und eine isolierte Betrachtung in der Praxis nicht möglich bzw. nicht zulässig ist. Eine umfassende Übersicht über die ältere Rechtsprechung findet sich bei Plotke[1843] und Horvath[1844]. 673

aa) Bundesgericht

Urteil 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019: Der beurteilte Schulweg eines siebeneinhalb Jahre alten Kindes von 1,4 km Länge und einer Höhendifferenz von 60 bis 70 m führt entlang einer wenig befahrenen Strasse und weist zwei Querungen auf, die eine übersichtlich, die andere sehr übersichtlich mit Verkehrsinsel und faktisch 674

[1840] Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 14 245 vom 11. Februar 2015 E 4.4.3.

[1841] Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen 60/2014/19 vom 10. April 2015 E 2.2.4.

[1842] So etwa der Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern BKD 2006 12 vom 24. Januar 2006 E 4.1.

[1843] Plotke, Schulrecht II, S. 227 ff.; ders. Aktuelle Aspekte, S. 609.

[1844] Horváth, S. 646 ff.

über eine Einbahnstrasse führend. Das Kind benötigte dafür laut Bundesgericht maximal 40 Minuten. – Der Schulweg wurde (gerade noch) als zumutbar beurteilt.

675 Urteil 2C_1143/2018 vom 30. April 2019: Der im Streit stehende Schulweg einer Erstklässlerin weist eine Distanz von 1,0 km und eine Höhendifferenz von 77 m auf. Für den Hinweg werden 24 Minuten, für den Rückweg 36 Minuten benötigt. Zwei Wegstücke von 150 m und 70 m führen entlang nicht verkehrsberuhigter Strassen und an einer Stelle ist eine verkehrsberuhigte Strasse ohne Querungshilfe zu passieren, wobei anderweitige Massnahmen zur Entschärfung der Gefährlichkeit der Stelle getroffen wurden. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt.

676 Urteil 2C_1063/2015 vom 16. März 2017: Die Wohngemeinde des Beschwerdeführers bietet Schulunterricht in deutscher und in französischer Sprache an. Die französischsprachige Schule ist für ihn in fünf Minuten zu Fuss erreichbar, die Distanz zur deutschsprachigen Schule beträgt 8,0 km. Der Erstklässler entschied sich für den Besuch letztgenannter Schule und benötigt dafür zu Fuss und mit dem Bus insgesamt rund 40 bis 45 Minuten pro Weg (reine Wegzeit ohne Wartezeiten), wobei die Gemeinde einen Beitrag an die Transportkosten leistet. – Der Schulweg wurde unter der Voraussetzung eines organisierten Mittagstischs als zumutbar beurteilt, da Eltern bzw. Schülerinnen oder Schüler in der betroffenen Gemeinde, die den Besuch einer deutschsprachigen Schule wünschten, gewisse Einschränkungen hinzunehmen hätten.

677 Urteil 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016: Der infrage stehende Schulweg eines achtjährigen Mädchens weist (in der kürzesten Variante) eine Länge von 2,76 km und eine Höhendifferenz von 230 m auf. Für den Hinweg werden 44 Minuten, für den Rückweg 56 Minuten benötigt. Hinzu kommt eine zehnminütige Busfahrt. Die Marschstrecke führt ausserdem unter anderem über eine Distanz von 167 m einem Autobahnzubringer mit einem Unterführungsabschnitt entlang. – Der Schulweg wurde «in Anbetracht von Dauer, Distanz und Gefährlichkeit» als unzumutbar beurteilt.

bb) Kantonale Gerichte

678 Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020: Um zum Sekundarschulhaus zu gelangen, haben die Kinder der Beschwerdeführenden zunächst eine Strecke von 2,55 km Länge und 180 m Höhendifferenz vom Wohnhaus der Familie zur Bushaltestelle zurückzulegen. Es folgt eine Linienbusfahrt von 14 Minuten von der Bushaltestelle bis unmittelbar vor das Sekundarschulhaus. Insgesamt beträgt der Schulweg rund 10,0 km. – Der Schulweg wurde (in seiner Gesamtheit) als unzumutbar beurteilt.

679 Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 2 vom 30. Januar 2019: Das kantonale Gericht hatte im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ein kommunales Reglement über Beiträge an die Schulwegkosten zu beurteilen, das vorsah, dass folgende Schulwege (reine Fusswegstrecken, abgestuft nach Altersklassen) in der Regel noch als zumutbar zu qualifizieren sind: Kindergarten bis 1,75 Leistungskilometer pro Weg, erste und zweite Klasse bis 2,5 Leistungskilometer pro Weg, vierte Klasse bis 3,5 Leistungskilometer pro Weg und fünfte und sechste Klasse bis 5,0 Leistungskilometer pro Weg. – Die in dem Reglement festgelegten maximalen Distanzen wurden als «unrealistisch» und «unzumutbar» beurteilt.

680 Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 298 vom 22. Dezember 2017: Der beurteilte Schulweg des sonderschulbedürftigen Beschwerdeführers setzt sich zusammen aus einer Busfahrt von ca. acht Minuten und einem 600 m langen Fussmarsch. Der elfjährige Knabe muss auch im Winter frühestens um 7.45 Uhr das Haus verlassen und ist ca. 16.30 Uhr wieder zu Hause. Er kann zudem einen Umweg von 200 m machen, um den ganzen Fussweg auf einem sehr gut beleuchteten Trottoir zu gehen. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt.

681 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/193 vom 23. Januar 2019: Der beurteilte Schulweg eines Kindergartenkindes beträgt etwa 850 m. Ein Höhenunterschied ist auf dem Weg praktisch nicht vorhanden, dieser weist allerdings insbesondere zwei mit Lichtsignalanlagen gesicherte Querungen auf, wovon eine über eine Kantonsstrasse mit einem regen Verkehrsaufkommen führt. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt. So sei die Länge unproblematisch und der Weg fast durchgehend mit einem Trottoir versehen. Zudem verschaffe der auf der Kantonsstrasse zwischen der Fahrbahn und dem Trottoir liegende Radstreifen eine gewisse Distanz der Fussgänger zu den Fahrzeugen und stelle die von der Schule vorgeschlagene Alternativroute eine geeignete Möglichkeit dar, selbige Strasse teilweise zu umgehen.

682 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/194 vom 28. Mai 2018: Die Kinder der Beschwerdegegner sind im sportlichen Bereich hochbegabt. Mangels adäquater Beschulung am Wohnort wurde ihnen die auswärtige Beschulung an einer ausserkantonalen Talentschule bewilligt. Der Weg vom Wohnort der Kinder bis zu ihrem neuen Schulort setzt sich zusammen aus einer Bahnfahrt von 50 Minuten und einem Fussweg von 30 Minuten. – Der Schulweg wurde als unzumutbar beurteilt und die Beschwerdeführerin verpflichtet, die Transportkosten zu übernehmen.

683 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/121 vom 20. Dezember 2016: Der infrage stehende Schulweg setzt sich zusammen aus Fusswegen vom Wohnort des betroffenen Oberstufenschülers zu einer rund 520 m entfernten Haltestelle der Appenzellerbahn sowie von den Haltestellen «Spisertor» oder «Marktplatz» zum rund 700 bis 800 m entfernten Schulhaus. Bei einer Gehgeschwindig-

keit von rund 4 km/h ergibt sich ein Zeitbedarf von rund 20 Minuten. Die Fahrzeit der Bahn beträgt für die fragliche Strecke max. 14 Minuten. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt.

684 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2013/208 vom 16. April 2014: Der beurteilte Schulweg von Oberstufenschülerinnen und -schülern weist (in der längeren Variante) eine Länge von 2,2 km auf und eine Höhendifferenz von 50 m. Der gesamte Weg lässt sich den unbestritten gebliebenen Angaben der Vorinstanz zufolge zu Fuss in ca. 30 Minuten zurücklegen. Er führt auf weiten Teilen über einen markierten Wanderweg und weist zwei Querungen auf, die zwar ungesichert sind, sich aber an übersichtlichen Stellen befinden mit Wartemöglichkeiten. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt, zumal die betroffenen Kinder in den Wintermonaten oder bei schlechten Witterungsverhältnissen auf einen Bus ausweichen könnten.

685 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz VGE III 2011 79 vom 20. Juli 2011: Der zur Beurteilung stehende Schulweg zweier Knaben im Alter von fünf und sieben Jahren beträgt rund 2,2 km. Er führt rund 800 m entlang einer Nationalstrasse mit einem täglichen Verkehrsaufkommen von rund 12'700 Fahrzeugen bei einem beträchtlichen Anteil Schwerverkehr (mit gemeinsamem Geh- und Radweg). – Der Schulweg wurde für Kinder bis und mit dem siebten Lebensjahr als unzumutbar beurteilt.

686 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2017.76 vom 23. Mai 2017: Der betrachtete Schulweg eines Kindergartenkindes ist rund 1,5 km lang. Er verläuft auf gut 200 m im Dorfbereich und ansonsten ausserhalb bewohnten Gebiets über eine sehr enge und sehr kurvenreiche sowie unübersichtliche Strasse, die von Zubringern befahren werden darf und an keiner Stelle über Trottoire verfügt. Eine Strassenbeleuchtung gibt es ebenfalls nicht. – Der Schulweg wurde für das betroffene Kind als unzumutbar beurteilt, zumal es den Weg überwiegend allein hätte bewältigen müssen.

687 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2014.6 vom 25. Februar 2014: Der infrage stehende Schulweg ist etwa 750 m lang und weist zwei Querungen auf, die eine mit einer Verkehrsinsel und einer Ampel gesichert über eine vierspurige viel befahrene Strasse führend, die andere über eine weniger befahrene Strasse führend, jedoch bloss mit einer Ampel gesichert, bei der die Rechtsabbieger gleichzeitig mit den Fussgängern «grün» haben. Darüber hinaus gilt es einen mit einer automatischen Schranke gesicherten Bahnübergang zu überqueren. – Der Schulweg wurde aufgrund der «vorliegenden Häufung von Gefahrenherden» für Kindergartenkinder als unzumutbar beurteilt.

688 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00441 vom 28. September 2023: Der Schulweg des Ende August 2018 geborenen Sohns der Beschwer-

deführenden beträgt 900 m und weist eine Höhendifferenz von 57 m auf. – Der Schulweg wurde für das betroffene Kind als zumutbar beurteilt, da er von diesem selbst unter der Annahme einer Gehgeschwindigkeit von bloss 2 km/h in weniger als 30 Minuten zurückgelegt werden könne und die zu bewältigende Höhendifferenz keine Anpassungen erforderlich mache.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00545 vom 8. Februar 2023: Der betrachtete Schulweg einer Viertklässlerin ist rund 1,6 km lang und weist eine Höhendifferenz von insgesamt rund 117 m auf. Er führt insbesondere entlang einer Nebenstrasse ohne Strassenmarkierungen und ohne Trottoir. – Der Schulweg wurde für die Betroffene als zumutbar beurteilt, nachdem er für ein bald elfjähriges Kind nicht übermässig lang und die erwähnte Nebenstrasse zudem nur wenig befahren sowie genug breit sei. Dies habe grundsätzlich auch für die Wintermonate zu gelten. 689

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00500 vom 13. Oktober 2022: Der streitgegenständliche Schulweg ist rund 1,3 km lang und weist eine Höhendifferenz von rund 49 m auf. – Unter der Annahme einer Gehgeschwindigkeit von 3 km/h könne die Tochter der Beschwerdeführenden den Schulweg in rund 26 Minuten absolvieren. Diese Dauer des Schulwegs sei einem rund sechseinhalb Jahre alten Mädchen zumutbar. Die zu bewältigende Höhendifferenz sei sodann nicht derart ausgeprägt, dass der Schulweg deshalb als (besonders) beschwerlich beurteilt werden müsste. 690

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00543 vom 25. November 2021: Der zur Beurteilung stehende Schulweg eines Schülers der ersten Primarklasse ist rund 1,1 km lang und weist nach dem Dafürhalten des Verwaltungsgerichts keine nennenswerten Höhendifferenzen auf. Der Schulweg führt entlang einer Quartierstrasse sowie Strassen, die über ein Trottoir verfügen. Zweimal muss die Fahrbahn überquert werden. Die erste Querungsstelle ist durch einen Fussgängerstreifen gesichert und befindet sich an einer übersichtlichen Stelle. Bei der zweiten Strassenquerung werden die Kinder von einer Verkehrslotsin bei der Nutzung des vorhandenen Fussgängerstreifens unterstützt. – Der Schulweg wurde für das betroffene Kind als zumutbar beurteilt, zumal es anfänglich von einer Verkehrshelferin begleitet worden sei. 691

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020: Der beurteilte Schulweg einer Viert- bzw. Fünftklässlerin weist eine Länge von knapp 2,5 km und einen Höhenunterschied von 120 m auf. Die vom beigezogenen Verkehrsinstruktor der Kantonspolizei Zürich empfohlene Radstrecke führt ausschliesslich über Nebenstrassen mit wenig Verkehr, wobei einige ein starkes Gefälle aufweisen und/oder nur gesplittet sind. Für den Weg zur Schule benötigt das Mädchen ca. sechs bis sieben Minuten, für den Weg zurück nach Hause aufgrund des zu überwindenden Höhenunterschieds ca. 30 Minuten. Bei winter- 692

lichen Strassenverhältnissen lässt sich der Schulweg unstreitig nicht mit dem Fahrrad zurücklegen. – Der Schulweg wurde für das betroffene Mädchen als zumutbar beurteilt, da in der Schule ein Mittagstisch zur Verfügung stehe und der Schulweg an wenigen Tagen im Jahr zu Fuss zurückgelegt werden könne.

693 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00474 vom 23. November 2016: Der betrachtete Schulweg der Tochter der Beschwerdeführenden, die den ersten Kindergarten besucht, weist eine Länge von 655 m auf. Er beginnt auf einem Abschnitt einer verkehrsberuhigten Strasse mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h, der entlang des Wohngrundstücks der Beschwerdeführenden und eines Teils des Nachbargrundstücks über kein Trottoir verfügt. Hernach ist eine Strasse mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h und sehr hohem Verkehrsaufkommen zu überqueren, die mit einer Mittelinsel und einem Fussgängerübergang gesichert ist. – Der Schulweg wurde als zumutbar beurteilt, sofern der Beschwerdegegner den Übergang über die vorerwähnte Strasse nicht nur morgens, sondern auch nach Ende des Vormittagsunterrichts sowie vor und nach dem Nachmittagsunterricht in geeigneter Weise sichere.

c) Massnahmen bei Unzumutbarkeit des Schulwegs

694 Ist ein Schulweg als unzumutbar einzustufen, ergibt sich für das betroffene Kind aus Art. 19 BV ein Anspruch auf unentgeltliche Abhilfe bzw. Unterstützung.[1845] Dies gilt – für den fraglichen Zeitraum – auch dann, wenn die Unzumutbarkeit bloss während einer gewissen Zeit gegeben ist (z.B. Winterhalbjahr, Bauarbeiten).[1846]

695 Infrage kommen je nach Situation (raum-)planerische, verkehrstechnische und/oder organisatorische Massnahmen, so etwa die Erhöhung der Verkehrssicherheit durch bauliche oder betriebliche Massnahmen (Erstellung eines Trottoirs, einer Strassenbeleuchtung und/oder eines gesicherten Fussgängerüberwegs, Anbringen von Warnhinweisen, verkehrsberuhigende Massnahmen, Ausbau des Winterdiensts, Zurückschneiden von Hecken etc.), die Einrichtung eines Schulbusbetriebs oder eines Taxidiensts, die Übernahme von Abonnementskosten für den öffentlichen Verkehr, die anderweitige Sicherstellung des Transports des betroffenen Kindes und die Übernahme der Kosten, die Abstimmung der Schulzeiten auf die Fahrzeiten des öffentlichen Verkehrs bzw. umgekehrt, die Begleitung der Schülerinnen und Schüler, die Sicherung gefährlicher Stellen mit Lotsen oder die Bewilligung eines auswärtigen Schulbesuchs.[1847]

[1845] Belser/Waldmann, Kap. 9, N 32.

[1846] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 4.

[1847] Ausführlich Horváth. S. 662 f.; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 54.

Plotke weist in diesem Zusammenhang alsdann lobend auf die Idee des «Pedibus» hin, die in den letzten Jahren vor allem in der Westschweiz Anklang gefunden habe. Bei einem solchen Pedibus gehen Kinder unter der Führung erwachsener Personen, oft handelt es sich um Elternteile, gemeinsam zum Kindergarten oder zur Schule. Auf der Route markieren Tafeln, wann der Pedibus vorbeikommt, sodass dort weitere Schülerinnen und Schüler «zusteigen» können.[1848] 696

Auf Beginn des Schuljahres 2021/2022 richteten der Kanton Wallis und der Verkehrs-Club der Schweiz zudem einige der ersten Velobuslinien der Schweiz ein, die Kindern nach dem gleichen Prinzip die Möglichkeit bieten, in Begleitung von Eltern mit dem Velo zur Schule zu fahren.[1849] Wie bereits dargelegt wurde, sind die Eltern allerdings nicht verpflichtet, ihre Kinder auf dem gesamten Schulweg zu begleiten, sondern muss dieser von den Kindern grundsätzlich selbstständig zurückgelegt werden können. 697

Es ist vorab Sache der kantonalen Gesetzgeber, diejenigen Massnahmen zu bestimmen, die zur Sicherstellung der Zumutbarkeit der Schulwege auf ihrem Gebiet zu ergreifen sind (vgl. Art. 4 Abs. 2 SPK betreffend die Organisation von Schülertransporten bei Kindern mit Behinderungen).[1850] Die Kantone belassen den verantwortlichen Gemeinden bzw. Schulträgern jedoch regelmässig einen grossen Gestaltungsspielraum, sich im Einzelfall für eine ihnen zweckmässig erscheinende Lösung zu entscheiden.[1851] 698

[1848] Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 610; s. dazu auch ‹https://pedibus.ch› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023); kritisch bzw. ablehnend Hüttenmoser, S. 20 ff.; Schweizer/Regli, S. 7, wonach organisatorische Massnahmen wie Pedibus oder Lotsendienste generell nur als temporäre Massnahmen sinnvoll seien.

[1849] Dienststelle für Unterrichtswesen des Kantons Wallis, Medienmitteilung «Schulmobilität – Mit dem VELOBUS zur Schule: der Kanton Wallis als Vorreiter» vom 29. Oktober 2021, abrufbar unter ‹https://www.vs.ch ⇒ Organisation ⇒ Regierung ⇒ Kommunikation und Medien› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

[1850] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3 m.w.H.; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 54; ferner bereits vorne N 119; s. ausserdem Art. 2 i.V.m. Art. 6 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704) sowie Art. 6a SVG, woraus sich ergibt, dass die Kantone und Gemeinden u.a. dafür sorgen müssen, dass (Schul-)Wege und Strassen möglichst gefahrlos begangen werden können.

[1851] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.3 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 4.2 und E 5.6; Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015 E 2.3; Entscheid des Departements Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau BKSREC 21.162 vom 23. September 2021 E 2.5; ferner Belser/Waldmann, Kap. 9, N 39.

699 So bestimmt etwa § 8 Abs. 3 VSV ZH bloss, dass die zuständige Schulpflege auf eigene Kosten geeignete Massnahmen anzuordnen habe, wenn Schülerinnen und Schüler den Schulweg aufgrund der Länge oder Gefährlichkeit nicht selbstständig zurücklegen können. Wo es die örtlichen Verhältnisse erfordern, können die Gemeinden die Zuteilung von Schülerinnen und Schülern in eine andere gut erreichbare Gemeinde beschliessen (§ 9 Abs. 1 VSV ZH).[1852]

700 Nach Art. 13 Abs. 2 SchV AI hat der Schulrat Massnahmen einzuleiten, falls Schulwege aus Sicherheitsgründen nicht zugemutet werden können, während die Schulgemeinden in Art. 55 SchG AI verpflichtet werden, für den Transport und die Mittagsverpflegung von Schülerinnen und Schülern mit nicht zumutbarem Schulweg zu sorgen.

701 § 25 Abs. 2 VG TG bestimmt, dass die Schulbehörden bei unzumutbaren Schulwegen für Abhilfe zu sorgen haben, wobei sie bestrebt sein müssen, Verkehrsgefahren so weit als möglich herabzusetzen.

702 Dem betroffenen Kind kommt daher kein verfassungsmässiger Anspruch auf eine bestimmte Massnahme zu. Kann ihm der Schulweg wegen seiner Länge nicht zugemutet werden, fällt zwar grundsätzlich nebst der Zuteilung in eine andere (näher gelegene) Schule nur die Einrichtung eines regelmässigen «Transportdiensts» in Betracht;[1853] sieht das kantonale Recht für solche Fälle nicht vor, von wem und in welcher Form der Transport durchzuführen ist (vgl. Art. 46 Abs. 4 BiG GL und Art. 4 VSVV GL oder Art. 14 Abs. 2 SchulG GR i.V.m. Art. 11 SchulV GR),[1854] liegt es aber in der Gestaltungsfreiheit der verantwortlichen Gemeinde,[1855] unter Berücksichtigung der konkreten Umstände eine geeignete Lösung für den Trans-

---

1852 S. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020 E 2.1, wonach die Schulpflege über ein Auswahlermessen verfüge, das sie pflichtgemäss auszuüben habe.

1853 Vgl. Belser/Waldmann, Kap. 9, N 32, wonach die Zulassung des Schulbesuchs in der Nachbargemeinde oder die Organisation eines Busbetriebs im Vordergrund stünden.

1854 Vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.2 f., wo das Bundesgericht erwog, die Vorinstanz habe willkürfrei davon ausgehen dürfen, dass aus § 8 Abs. 3 VSG SZ (bzw. der altrechtlichen gleichlautenden Bestimmung), wonach der Schulträger bei Unzumutbarkeit des Schulwegs auf eigene Kosten für eine angemessene Fahrgelegenheit zu sorgen habe, lediglich ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, nicht auf Einrichtung eines Schülertransports durch das Gemeinwesen abgeleitet werden könne; so auch Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2.

1855 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2 und E 4.4; Plotke, Schulrecht II, S. 234.

port des betroffenen Kindes zur Schule zu wählen und anzubieten.[1856] Um vor der Mindestgarantie von Art. 19 BV standzuhalten, muss die gewählte Transportlösung «bloss» Gewähr dafür bieten, dass das betroffene Kind sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurück befördert wird, damit es am Grundschulunterricht regelmässig und ohne unzumutbare Erschwernisse teilnehmen kann.[1857]

703 Dabei ist es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ohne Weiteres mit Art. 19 BV vereinbar, wenn eine Gemeinde im Fall der Unzumutbarkeit eines Schulwegs auch einen möglichen Transport durch die Eltern (oder von diesen beizuziehenden Angehörigen, Nachbarn oder Dritten) unter Schadloshaltung für den damit verbundenen Aufwand[1858] in Erwägung zieht und einen Schülertransport nur dann einrichtet, wenn ein solcher von den Genannten aus stichhaltigen Gründen nicht selber durchgeführt werden kann bzw. sich für diese als unzumutbar erweist. Einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf es hierfür – laut Bundesgericht – nicht, da eine Mitwirkungspflicht der Eltern in schulischen Belangen bereits mit der ihnen obliegenden Verantwortung für die Erfüllung der Schulpflicht ihrer Kinder einhergehe, die sich letztlich als notwendige Vorbedingung aus dem verfassungsrechtlichen Obligatorium des Grundschulunterrichts (Art. 62 Abs. 2 BV) ergebe. Sodann stünden die Eltern auch von daher in der Pflicht, als die Kinder auf dem Schulweg in erster Linie unter ihrer Verantwortung stünden.[1859]

[1856] Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 5.6 m.w.H., wonach etwa die Einrichtung eines Schulbusses grundsätzlich nur bei einer grösseren Zahl von Schülerinnen und Schülern gerechtfertigt sei.

[1857] Zum Ganzen Urteile des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2 f., 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2, 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.3; Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015 E 2.3; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 10.

[1858] Dazu hinten näher N 675.

[1859] Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3; ferner diese Rechtsprechung bestätigend BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; Urteile des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2, 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2, 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1 und 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 3.3; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00134 vom 1. September 2020 E 3.4; Urteile des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.3 sowie 810 18 188, 810 18 194 und 810 18 196 vom 30. Januar 2019 E 9.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 5.5; Urteil des Kantonsgerichts Wallis KGVS A1-15-72 vom 23. Oktober 2015, ZWR 2016 S. 60 ff., E 2.1.1; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 10; Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 610 f.; Schweizer/Regli, S. 9.

704 Im vorstehend zitierten Verfahren 2C_433/2011 erkannte das Bundesgericht mit Urteil vom 1. Juni 2012 diesbezüglich, dass es dem Beschwerdeführer 2, der einen Landwirtschaftsbetrieb führte und teilweise von zu Hause aus arbeitete, sowie seiner Ehefrau, die zu Hause (neben den beiden betroffenen Schulkindern) zwei Kleinkinder betreute und auf dem heimischen Hofbetrieb tätig war, zumutbar sei, die Schultransporte ihrer Kinder selbst durchzuführen. Der Beschwerdeführer 1 und seine Ehefrau könnten den ihnen übertragenen Heimtransport sodann aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit zwar am Montag generell und am Dienstag und Freitag ausnahmsweise nicht gewährleisten, da der Sohn des Beschwerdeführers 1 und die Tochter des Beschwerdeführers 2 jedoch die gleiche Schulklasse besuchten, könnten die Parteien ihren Kindern gegenseitig Mitfahrgelegenheiten anbieten. Es sei dem Beschwerdeführer 1 und seiner Ehefrau ausserdem zuzumuten, selber für eine Transportmöglichkeit besorgt zu sein.[1860]

705 Das Kantonsgericht Wallis hielt im Verfahren KGVS A1-15-72 mit Urteil vom 23. Oktober 2015 ebenfalls dafür, dass es der Mutter des betroffenen Kindes aufgrund ihrer selbstständigen Erwerbstätigkeit möglich sei, ihre Arbeitszeit relativ flexibel auszugestalten und daher auch den morgendlichen Transport ihres Kindes selbst durchzuführen, zumal die Möglichkeit bestehe, dass ausnahmsweise der Vater einspringe, obwohl er invalid sei, sei er doch in der Lage, mit dem Auto zu fahren.[1861]

706 Im Verfahren 2C_167/2019 hielt das Bundesgericht der Vorinstanz dagegen mit Urteil vom 15. Juli 2019 vor, nicht abgeklärt zu haben, ob für den Transport der betroffenen Kinder durch die Eltern an jedem Schultag ein Personenwagen zur Verfügung stehe. Es sei stattdessen einfach davon ausgegangen, dass das Auto des als Bauunternehmer erwerbstätigen Vaters der Mutter «in der Regel» für den Transport der Kinder zur Verfügung stehe bzw. dass es dem Vater aufgrund seiner selbstständigen Erwerbstätigkeit möglich sei, den Arbeitseinsatz so zu planen, dass er die Kinder fahren könne.[1862]

707 Die mit dem Transport der Schülerinnen und Schüler betrauten Eltern haben sicherzustellen, dass Kinder unter zwölf Jahren ordnungsgemäss gesichert sind.[1863]

1860 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.7.

1861 Urteil des Kantonsgerichts Wallis KGVS A1-15-72 vom 23. Oktober 2015, ZWR 2016 S. 60 ff., E 2.2.4.

1862 Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 3.3 f.; vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 5.7.

1863 Vgl. ‹https://www.bfu.ch ⇒ Services ⇒ Rechtsfragen & Gerichtsentscheide ⇒ Wie muss ich Kinder im Fahrzeug und speziell bei Schülertransporten sichern› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023); ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom

Nicht erforderlich ist dagegen eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport, da den Eltern keine über einen blossen Auslagenersatz hinausgehende Abgeltung auszurichten ist.[1864] Mangels Berufsmässigkeit entfällt zugleich die Pflicht, die für den Schülertransport verwendeten Privatfahrzeuge mit einem Datenaufzeichnungsgerät oder einem analogen oder digitalen Fahrtschreiber nach Art. 100 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995[1865] auszurüsten.

Kommt im konkreten Fall kein privater Transport infrage, kann von dem betroffenen Kind grundsätzlich verlangt werden, sich an einen Sammelplatz oder eine Bushaltestelle zu begeben; es besteht kein Anspruch auf einen Transport von Tür zu Tür.[1866] Steht ein öffentliches Transportmittel zur Verfügung, genügt es, wenn die Gemeinde die entsprechenden Billett- bzw. Abonnementskosten übernimmt und sich erforderlichenfalls für einen Fahrplan einsetzt, der auf die Unterrichtszeiten Rücksicht nimmt.[1867] 708

> Nach der (älteren) Praxis kann es Primarschülerinnen und Primarschülern dabei – auch wenn sie im Schulzimmer Aufgaben erledigen können – nicht zugemutet werden, vor und nach dem Unterricht 56 Minuten auf den Bus zu warten. Bei Schulbeginn um 9.00 Uhr oder um 10.00 Uhr sind Wartezeiten von 35 Minuten unter Berücksichtigung besonderer Umstände dagegen zu tolerieren.[1868] 709

Einschlägigen Fachdokumentationen zufolge sind Kinder im Alter von vier bis fünf Jahren allerdings noch gar nicht in der Lage, den öffentlichen Verkehr ohne Begleitung zu benutzen. Mit sechs bis acht Jahren ist es ihnen zumutbar, solange 710

1. Juni 2012 E 4.5, wo darauf hingewiesen wird, dass als zulässige Kinderrückhaltevorrichtungen für grössere Kinder – insb. bei Fahrten über kürzere Distanzen – auch sog. Sitzerhöher in Betracht fielen, die weniger Platz beanspruchten.

1864 Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.5, auch zum Folgenden; s. dazu ferner hinten N 675.

1865 SR 741.41.

1866 Plotke, Schulrecht II, S. 234.

1867 Plotke, Schulrecht II, S. 235; vgl. auch Art. 9 Abs. 2 lit. b Ziff. 2 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (SR 745.1).

1868 Vgl. den Hinweis bei Horváth, S. 654, und Plotke, Schulrecht II, S. 235; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 5.3, wo eine Wartezeit zwischen Busankunft/-abfahrt und Schulbeginn/-ende von maximal 20 Minuten pro Weg als «im Rahmen» liegend eingestuft wurde.

sie nicht lange warten und nicht umsteigen müssen.[1869] In diesem Sinn erwog das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Urteil aus dem Jahr 2011 betreffend den Schulweg einer Schülerin der ersten Primarklasse, dass Kindern ab sechs Jahren die Benutzung eines Busses zugemutet werden könne, sofern sie immer an der gleichen Stelle einsteigen und auch an der gleichen Haltestelle aussteigen könnten.[1870] Das Kantonsgericht Basel-Landschaft hingegen führte jüngst in einem Entscheid betreffend die abstrakte Kontrolle eines Kreisschulvertrags unter Berufung auf die Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern (weitergehend) aus, dass es selbst Kindergartenkindern zumutbar sei, eine Teilstrecke ihres Schulwegs mittels öffentlicher Transportmittel zurückzulegen, sofern die Kinder begleitet würden, und zwar auch dann, wenn im betreffenden Verkehrsmittel keine Rückhaltesysteme vorhanden seien.[1871] Solche Systeme seien zwar wünschenswert – so das Kantonsgericht Basel-Landschaft konkret –, aber nicht zwingend. Dürften Kindergartenkinder nämlich nur mit öffentlichen Verkehrsmitteln transportiert werden, wenn Beckengurten vorhanden wären, wären auch keine Kindergartenausflüge mit öffentlichen Verkehrsmitteln möglich. Das entspräche in keiner Art und Weise dem gelebten hiesigen Schul- und Kindergartenmodell und wäre auch aus didaktischer Sicht nicht sinnvoll.[1872] Für die Festlegung des Betreuungsverhältnisses wiederum komme es auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an, so namentlich die Anzahl und das Alter der zu betreuenden Kinder, deren Erfahrungen mit der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, die Beschaffenheit der Busse, deren Auslastung durch andere Fahrgäste, die Fahrtdauer und die Anzahl Haltestellen, das Vorhandensein von mehreren Linien oder Umstiegsmöglichkeiten respektive -pflichten sowie die Beschaffenheit der Haltestellen.[1873]

711 Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern gelangte diesbezüglich in einem (anderen als dem vom Kantonsgericht Basel-Landschaft erwähnten) Urteil aus dem

---

[1869] Zum Ganzen Degener et al., S. 17; Schweizer/Regli, S. 5; so auch Horváth, S. 661, wonach Kindergarten- sowie Basisstufenschülerinnen und -schülern die selbstständige Benützung öffentlicher Verkehrsmittel nicht zugemutet werden könne.

[1870] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E 6.7.

[1871] Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 188, 810 18 194 und 810 18 196 vom 30. Januar 2019 E 10.3 ff. mit Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100 2013 433 vom 18. November 2013 E 5.5.4 ff.

[1872] Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 188, 810 18 194 und 810 18 196 vom 30. Januar 2019 E 10.6.

[1873] Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 188, 810 18 194 und 810 18 196 vom 30. Januar 2019 E 10.8.

Jahr 2014 zum Schluss, dass die zur Beurteilung stehende Betreuung im Verhältnis 1:5 durch eine von der Gemeinde gestellte, im Umgang mit Kindern geübte und instruierte Begleitperson die Gefährdung, die sich aus dem Transport ohne Rückhaltevorrichtung ergeben könne, auf ein vertretbares Mass reduziere.[1874]

Das Bundesgericht stufte es sodann in einem den freiwilligen Kindergartenbesuch betreffenden Fall als nicht unhaltbar ein, dass der verantwortliche Kanton einem Kindergartenkind – entgegen der Fachdokumentation «Schulweg» – zumutete, einen Teil des Schulwegs unbegleitet mit einem öffentlichen Bus zurückzulegen.[1875] 712

Als mögliche Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport kommt schliesslich – wie bereits erwähnt[1876] – der Besuch eines schulseitig organisierten Mittagstischs mit dem Angebot einer angemessenen Mittagsverpflegung und entsprechender Beaufsichtigung der Schülerinnen und Schüler infrage.[1877] 713

8. Kinder mit besonderen Bildungsbedürfnissen

a) Grundschulunterricht von Kindern mit Behinderungen

Wie aufgezeigt, sind auch behinderte Kinder[1878] Grundrechtsträger nach Art. 19 BV und kommt ihnen nach der hier vertretenen Auffassung unmittelbar gestützt auf diese Bestimmung (i.V.m. Art. 62 Abs. 3 BV und Art. 8 Abs. 2 BV) von der 714

1874 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2013.433U vom 15. Juli 2014 E 5.5.6; bestätigt etwa mit Urteil 100.2017.107 vom 4. Juli 2017 E 3.4.

1875 Urteil des Bundesgerichts 2C_562/2022 vom 29. September 2023 E 4.4.

1876 Vgl. dazu vorne N 665 f., ferner zur Zumutbarkeit der Teilnahme N 626.

1877 So statt vieler BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; Urteile des Bundesgerichts 2C_445/2020 vom 16. März 2021 E 5.2 und 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2.

1878 Zu den Voraussetzungen für die Bejahung einer «Behinderung» i.S.v. Art. 62 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 sowie Abs. 4 BV vorne N 325; vom Bundesgericht als «Behinderung» anerkannt wurden etwa eine Cerebralparese (vgl. BGE 145 I 142, 130 I 352), Trisomie 21 (vgl. Urteil 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017), eine spastische Tetraparese mit Einschränkungen in den Bewegungsmöglichkeiten sowie im Sprachgebrauch (vgl. Urteil 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017), eine Autismus-Spektrum-Störung (vgl. BGE 141 I 9), eine hochgradige zentral-auditive Wahrnehmungsstörung (vgl. BGE 138 I 162), eine visuomotorische Störung (Urteil 2C_974/2014 vom 27. April 2015), schwere psychomotorische und sprachliche Störungen (vgl. Urteil 2C_588/2011 vom 16. Dezember 2011) oder eine starke Schwerhörigkeit (vgl. Urteil 2C_154/2009 vom 28. September 2009); ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019, wo unbestritten war, dass beim Beschwerdeführer, der unter Aufmerksamkeits- und Konzentrationsschwierigkeiten litt, die sich stark hemmend auf seine Leistungserbringung und soziale Integration auswirkten, eine Behinderung vorlag.

Geburt an bis längstens zur Vollendung des 20. Altersjahres ein individualrechtlicher, gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu.[1879] Während der Unterricht bei nicht behinderten Kindern in der Regel dann als ausreichend einzustufen ist, wenn ihnen im Rahmen eines standardisierten Settings jene Lerninhalte vermittelt werden, die ihnen nach allgemeinem Dafürhalten dereinst ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag und die Integration in Gesellschaft und Berufsleben gestatten,[1880] ist dieses Ziel bei behinderten Kindern jedoch oftmals nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand zu erreichen.[1881] Um Art. 19 BV zu genügen, muss das allgemeine (standardisierte) Unterrichtsangebot bei ihnen daher regelmässig ihrem individuellen Können und ihren spezifischen Bedürfnissen angepasst werden (so auch Art. 24 Abs. 2 BRK; Art. 2 Abs. 5 lit. b und Art. 20 Abs. 1 BehiG) und ihnen im Rahmen eines solcherart angepassten Grundschulunterrichts zumindest die Grundlage für eine möglichst grosse Selbstständigkeit und weitgehende gesellschaftliche Teilhabe geboten werden (vgl. auch Art. 24 Abs. 1 und Abs. 3 BRK sowie Art. 1 Abs. 2 BehiG; ferner etwa Art. 2 Abs. 1 SPG FR).[1882] Entsprechend sind behinderten Kindern im Bereich des Grundschulunterrichts vom zuständigen Gemeinwesen häufig Leistungen geschuldet, die von der Art und vom Umfang her, verglichen mit den Leistungen für nicht behinderte Kinder, weiter gehen oder etwas anderes beinhalten.

715 Das Bundesgericht erwägt in diesem Sinn in konstanter Rechtsprechung, dass es «[f]ür behinderte Kinder […] im Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts regelmässig erforderlich [sei], einen höheren Aufwand zu betreiben, um ihre behinderungsbedingten Nachteile auszugleichen und eine möglichst weitgehende gesellschaftliche Chancengleichheit herzustellen».[1883]

1879 Dazu vorne N 478 ff.; ferner etwa Botschaft NFA, S. 2417 und S. 2467.

1880 Dazu vorne N 225 f., N 252 und N 495 ff.

1881 Vgl. Schefer/Hess-Klein, S. 350 f.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 6.1 f.

1882 Dazu vorne N 227, N 239, N 244 ff. und N 402 ff.; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 194; Früh, S. 104; Giezendanner, N 43 f. und N 51; Kettiger, N 29; Müller/Schefer, S. 790 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 338 und S. 351; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 14; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 5.4; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 39, wonach als Ziel der Grundbildung Behinderter angestrebt werden sollte, ihnen wenn möglich den Weg zur Berufsbildung zu öffnen.

1883 BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15, 138 I 162 E 4.6.2 S. 169; Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 4.4.2.

Die staatliche Leistungspflicht ist allerdings auch im Bereich der Schulung behinderter Kinder nicht unbegrenzt und diesen kommt kein unbedingter (verfassungsmässiger) Anspruch auf die bestmögliche individuelle Sonderschulung zu (s. auch Art. 62 Abs. 3 BV, wonach die Kantone für eine «ausreichende Sonderschulung» zu sorgen haben).[1884] Der aus Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV abgeleitete Anspruch eines behinderten Kindes geht vielmehr nur dann auf die seinen besonderen Bedürfnissen und dem Kindeswohl bestmöglich gerecht werdende (d.h. «ideale») Leistung, wenn dieser im Einzelfall keine zulässigen Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 f.[1885] und Art. 5 Abs. 2 BV).[1886] 716

Um den Anspruch auf ausreichende Sonderschulung im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV von behinderten Kindern inhaltlich zu umschreiben, hat Aeschlimann-Ziegler deshalb einen zweistufigen Rechtfertigungstest entwickelt, der sowohl von der jüngeren Lehre[1887] als auch der 717

[1884] Dazu vorne N 438 ff.; s. ferner insb. BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13 und E 4.2.2 S. 15, 138 I 162 E 4.6.2 S. 169 f., 130 I 352 E 3.3 S. 354 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E 5.2, 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.1.1, 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 4.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1 und 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 2.5; Aeschlimann-Ziegler, S. 202 f.; Copur/Naguib, S. 274; Hotz/Kuhn, N 23; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 19; Landolt, Behindertendiskriminierungsverbot, S. 245; Müller/Schefer S. 791; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3481a; Schefer/Hess-Klein, S. 348; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12 und N 14; in diese Richtung bereits Früh, S. 105.

[1885] Vgl. zur Frage der Anwendung von Art. 36 BV bei Einschränkungen der Rechtsgleichheit Wiederkehr, S. 394 ff.; ferner hinten N 708 ff.

[1886] Aeschlimann-Ziegler, S. 159; Copur/Naguib, S. 274, wonach behinderte Kinder keinen Anspruch auf eine ideale, aber immerhin auf die in zulässiger Weise davon abweichende Grundschulbildung hätten; s. ferner das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2006.00450 vom 7. Februar 2007 E 5 f., wo unter Berufung auf Art. 11 Abs. 1 BehiG gefragt wurde, ob eine Abweichung von der mit Blick auf den Förderbedarf des behinderten Kindes geschuldeten Leistung gerechtfertigt werden könne.

[1887] Copur/Naguib, S. 274 ff.; Schefer/Hess-Klein, S. 347 ff.; ferner Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 20; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 14.

Rechtsprechung[1888] übernommen wurde.[1889] Danach sind in einem ersten Schritt zunächst – im Rahmen einer umfassenden Abklärung durch eine unabhängige Stelle (schulpsychologischer Dienst, psychiatrischer Dienst etc.)[1890] – die besonderen Bedürfnisse des betroffenen Kindes zu eruieren. Weiter muss untersucht werden, welche Massnahmen zur Berücksichtigung dieser Bedürfnisse geeignet und erforderlich sind. Mit dieser (ersten) Prüfung wird nicht nur die für das betroffene Kind «ideale Leistung» ermittelt, sondern gleichzeitig auch abgeklärt, ob eine Sonderbehandlung des behinderten Kindes gegenüber den nichtbehinderten Kindern überhaupt mit seinen besonderen Bedürfnissen begründet werden kann (Ermittlung der «idealen» Leistung und Begründung der Ungleich- bzw. Sonderbehandlung).[1891] In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob allfällige entgegenstehende öffentliche und/oder private Interessen Abweichungen von der «idealen» Leistung verlangen und ob diese im Einzelfall verhältnismässig sind (klassische Rechtfertigungsprüfung).[1892] Einschränkende Interessen dürfen freilich nur so weit zum Tragen gebracht werden, als der Unterricht im Ergebnis für das betroffene Kind noch ausreichend im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV ist.[1893] Infrage kommen praxisgemäss das Interesse an der Vermeidung einer Störung des Unterrichts und damit eines Eingriffs in das Grundrecht auf ausreichenden Grundschulunterricht anderer Kinder,[1894] das Interesse an der Berücksichtigung der Leistungs-

---

1888 BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15; Urteile des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.6 und 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.1; ferner für die kantonale Rechtsprechung etwa Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2019.232 vom 19. Mai 2020 E 2.1; Urteil des Kantonsgerichts Graubünden U 20 35 vom 6. August 2020 E 3.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00693 vom 28. November 2019 E 5.3.

1889 Dazu ausführlich Aeschlimann-Ziegler, S. 129, S. 134 ff. und S. 194 ff.

1890 Vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_974/2014 vom 27. April 2015 E 3.4; Plotke, Schulrecht II, S. 468.

1891 Hierzu ausführlich Aeschlimann-Ziegler, S. 135 ff.; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_346/2022 vom 25. Januar 2023 E 3.3, wonach der Bedarf im Rahmen einer umfassenden Beurteilung zu ermitteln sei.

1892 Hierzu ausführlich Aeschlimann-Ziegler, S. 143 ff.

1893 Schefer/Hess-Klein, S. 349 f.

1894 Vgl. BGE 142 I 49 E 8.2.1 f. S. 66 ff., 141 I 9 E 4.2.2 und E 4.3.2 S. 15 ff., 129 I 12 E 8.4 und E 9.2 S. 24 f., 117 Ia 311 E 4a S. 317, 114 Ia 133 E 3a S. 133; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 741.

fähigkeit des Gemeinwesens[1895] oder aber das Interesse an der Vereinfachung der obligatorischen Abläufe und Verfahren in der jeweiligen Schule.[1896]

718 Mithilfe des skizzierten Rechtfertigungstests lässt sich diejenige Leistung ermitteln, die der Staat der betroffenen behinderten Schülerin bzw. dem betroffenen behinderten Schüler richtigerweise, d.h. ohne Verletzung ihres bzw. seines Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht, gewähren muss.[1897] Dabei kommt in den meisten Fällen nicht nur eine Leistung infrage und der rechtsanwendenden Behörde insofern ein gewisser Entscheidungs- bzw. Gestaltungsspielraum zu.[1898] Vor jedem Entscheid über die Form der Schulung oder die Gestaltung des Unterrichts eines behinderten Kindes ist aber – wie aufgezeigt – eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und sind die Bedürfnisse des betroffenen Kindes sowie die involvierten Interessen sorgfältig abzuklären (vgl. auch Art. 2 lit. b SPK); schematische Lösungen etwa der Art, dass geistig behinderte Kinder per se separativ geschult werden, sind nicht zulässig.[1899]

719 Mit Blick auf das Kindeswohl ist eine medizinische und/oder (schul-)psychologische Abklärung des betroffenen Kindes erforderlichenfalls auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten durchzuführen (so ausdrücklich etwa § 38 Abs. 1

1895 Vgl. BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4 f., 141 I 9 E 3.3 und E 4.2.2 S. 13 ff., 138 I 162 E 3.2 S. 165, 130 I 352 E 3.3 S. 355, 129 I 35 E 8.2 S. 42, 129 I 12 E 6.4 S. 20; Urteil des Bundesgerichts 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.1.1; Aeschlimann-Ziegler, S. 143; Hördegen, Chancengleichheit, S. 109 und S. 413.

1896 Vgl. BGE 142 I 49 E 9.3 S. 70, 141 I 9 E 4.2.2 S. 15, 119 Ia 178 E 7e S. 193 und E 8c S. 195, 117 Ia 311 E 4a f. S. 317 f., 114 Ia 129 E 3a S. 133.

1897 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 38; ferner BGE 141 I 9 E 4.3 S. 15 f., wo das Bundesgericht aus dem Umstand, dass keine (zulässigen) Interessen gegen die ermittelte «Idealleistung» vorgebracht worden waren, schloss, dass der ausreichende Unterricht i.S.v. Art. 19 BV im vorliegenden Fall mit dem «idealen» übereinstimme.

1898 Aeschlimann-Ziegler, S. 129, wonach in der Regel nicht bloss eine «ideale» Massnahme für ein Kind existiere und/oder häufig mehrere verhältnismässige Abweichungen von der «idealen» Leistung möglich seien; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.2.2 m.w.H.; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 18.

1899 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 111 und S. 136; Copur/Naguib, S. 274; Müller/Schefer, S. 758 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 344, S. 347 und S. 361 f.; Wintsch, S. 147; s. ausserdem die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00669 vom 28. Juni 2017 E 4 und VB.2015.00144 vom 24. Dezember 2015 E 4.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/7 vom 28. Juni 2016 E 3.5 und E 5; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 83 vom 25. Februar 2015 E 5.2.2.

Satz 2 VSG ZH).[1900] Im Verfahren VB.2021.00172 warf das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich einer Schulpflege deshalb mit Urteil vom 27. Mai 2021 vor, eine gegenüber einem Kind mit besonderen Bildungsbedürfnissen getroffene, seinen Bedürfnissen nicht gerecht werdende Massnahme nicht mit der Weigerung der Erziehungsberechtigten, das Kind schulpsychologisch abklären zu lassen, rechtfertigen zu können (E 6.4).

720 In BGE 141 I 9 beanstandete das Bundesgericht sodann eine kantonale Regelung «als zu wenig differenziert», die ausschliesslich auf ein zahlenmässiges Kriterium (Beschränkung auf maximal 18 Wochenstunden Assistenz) abstellte, um darüber zu entscheiden, ob ein Kind integrativ oder separativ von Sonderschulungsleistungen profitieren soll (E 5.3.5 S. 19 f.).[1901]

721 Die Sonder- oder Gleichbehandlung behinderter Kinder mit besonderen Bedürfnissen muss schliesslich jeweils auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, wobei Entscheide betreffend die Form der Schulung eines behinderten Kindes (separativ oder integrativ) einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen, weil sie für den Einzelnen regelmässig besonders schwer wiegen (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV).[1902] An die Normdichte sind dagegen aufgrund des Sonderstatusverhältnisses[1903] keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es reicht, wenn das formelle Gesetz die Möglichkeit der separativen Schulung sowie die groben Voraussetzungen verankert.[1904] Generell als genügend einzustufen ist eine Grundlage in einem Erlass auf einer niedrigeren Normstufe sodann bei Entscheiden über die konkrete Ausgestaltung des Unterrichts eines behinderten Kindes. Auch hier dürfen ausserdem an die Normdichte keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Vielfalt der Sachverhalte in den geregelten Bereichen weit bzw. unvorhersehbar ist und nur mit einer nicht allzu hohen Normdichte im Einzelfall

---

[1900] Zum Ganzen auch Aeschlimann-Ziegler, S. 262; Plotke, Schulrecht II, S. 470; Schefer/Hess-Klein, S. 362; s. auch etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00361 vom 28. Juli 2022 E 2 f.

[1901] S. bereits das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2006.00450 vom 7. Februar 2007 E 5 f.; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 154 f., die zu Recht darauf hinweist, dass kantonale Regelungen, die festlegen, welche unterstützenden Massnahmen in der Regelschule je nach Behinderung gewährt und welche Anzahl an unterstützenden Lektionen höchstens bewilligt werden, problematisch seien.

[1902] Hierzu ausführlich Aeschlimann-Ziegler, S. 115 ff., S. 124 und S. 132 f.; Plotke, Schulrecht II, S. 468; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2P.190/2004 vom 24. November 2004 E 7.2 (in BGE 130 I 352 nicht publizierte Erwägung).

[1903] Dazu vorne N 457 f. und hinten N 1033.

[1904] Aeschlimann-Ziegler, S. 132 f.

eine sachgerechte Individuallösung im Sinn von Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV gefunden werden kann.[1905]

Aber nicht nur die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind bei Entscheiden über die Schulungsform höher als bei Entscheiden über die Unterrichtsgestaltung. Die unterschiedliche Intensität der jeweiligen Massnahmen wirkt sich auch auf die (weitere) Ausgestaltung des Rechtfertigungstests aus, weshalb im Folgenden kurz auf die wichtigsten Besonderheiten einzugehen ist.[1906] 722

aa) Schulungsform

Behinderte Kinder werden entweder in Sonderschulen bzw. in speziellen Kleinklassen (separative Schulungsformen) oder in Regelschulen unter Beizug heilpädagogischer Fachpersonen oder spezialisierter Dienste (integrative Schulungsformen) unterrichtet.[1907] Bei der Wahl einer dieser Schulungsformen haben die Kantone den (heute allgemein anerkannten) Grundsatz des Vorrangs der integrierten Schulung behinderter Kinder in der Regelschule (vgl. Art. 20 Abs. 2 BehiG, Art. 24 BRK und Art. 2 lit. b SPK) zu berücksichtigen.[1908] Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie behinderte Kinder generell – ohne Prüfung im Einzelfall – der Regelschule zuweisen dürfen.[1909] Die Wahl der Schulungsform muss vielmehr stets mit dem Wohl des im konkreten Fall betroffenen Kindes begründet werden können (vgl. auch Art. 20 Abs. 2 BehiG und Art. 2 lit. b SPK).[1910] 723

1905 Aeschlimann-Ziegler, S. 133.

1906 S. dazu auch Aeschlimann-Ziegler, S. 122.

1907 Botschaft BehiG, S. 1732; Aeschlimann-Ziegler, S. 136; Schefer/Hess-Klein, S. 353; dazu auch vorne N 245.

1908 Dazu vorne N 296, N 299, N 318 ff., N 379 und (für die Umsetzung des integrativen Ansatzes in den Kantonen) N 372 ff.; s. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.1: «Der Entscheid zwischen integrierter Schulung in der Regelschule und separativer Sonderschulung liegt weiterhin bei den Kantonen, deren Wahl jedoch insofern nicht frei ist, als sie die Interessen der behinderten Kinder wahren und die Prävalenz der Integration beachten müssen»; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.2.1 f. m.w.H.

1909 Schefer/Hess-Klein, S. 344; s. auch Aeschlimann-Ziegler, S. 137; ferner zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.4 und E 6.6.

1910 BGE 141 I 9 E 5.3.4 S. 19, 130 I 352 E 6.1.2 f. S. 356 ff.; Urteile des Bundesgerichts 2C_346/2022 vom 25. Januar 2023 E 3.2.5 f., 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.6, 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.2 und 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.1 f.; Copur/Naguib, S. 276; Hotz/Kuhn, N 27; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 50; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3481a;

724 Das Bundesgericht pflegt in diesem Zusammenhang jeweils auf die positiven Effekte einer integrativen Schulung hinzuweisen, indem es betont, dass dadurch der Kontakt zu nichtbehinderten Gleichaltrigen ermöglicht, der Ausgrenzung behinderter Kinder entgegengewirkt, das wechselseitige Verständnis bzw. die schulische Vielfältigkeit gefördert und damit letztlich die gesellschaftliche Eingliederung behinderter Personen frühzeitig gesellschaftlich erleichtert werde (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. g BV).[1911] Gleichzeitig hob das Bundesgericht allerdings auch schon hervor, dass «[d]ie separative Sonderschulung […] für Kinder mit einer Behinderung keineswegs nur negative Aspekte» habe, sondern ermögliche, «auf die [behinderungsbedingten] Lern- und Förderbedürfnisse individuell angepasster einzugehen».[1912]

725 Entsprechend wird denn auch in der Lehre teilweise darauf hingewiesen, dass gewisse Kinder – so etwa gehörlose oder blinde – ein gewichtiges Interesse an einem getrennten Unterricht in spezialisierten Einrichtungen haben können.[1913] In der Praxis regelmässig nicht als «ideal» eingestuft wird die integrative Schulung sodann bei schwer verhaltensauffälligen behinderten Kindern, die im Klassengefüge sozial isoliert erscheinen und nicht von den Vorteilen des integrativen Settings profitieren.[1914]

Schefer/Hess-Klein, S. 342 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 15; ferner bereits Landolt, Kind, S. 194, wonach nach Massgabe des Kindeswohls entschieden werden müsse, ob eine Zuweisung in eine Sonderschule notwendig sei.

1911 So BGE 141 I 9 E 5.3.2 S. 18, 138 I 162 E 4.2 S. 166; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1; so auch Hess-Klein/Scheibler, S. 74.

1912 Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.2 sowie 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 5.2.

1913 Vgl. Schmahl, Art. 28/29 N 8; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2P.190/2004 vom 24. November 2004 E 5 f.; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 5.3.

1914 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 6 f., wo sich in dem eingeholten Fachgutachten, auf das sich der (bestätigte) vorinstanzliche Entscheid massgeblich stützte, namentlich festgehalten findet, dass für das betroffene behinderte Kind im Regelkindergarten der Aufbau von bereichernden Kontakten mit Gleichaltrigen nicht möglich und durch die notwendige enge Führung zudem seine Selbstständigkeitsentwicklung beeinträchtigt sei; ähnlich Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00693 vom 28. November 2019 E 5.5 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2017/249 vom 25. Juni 2018; anders präsentierte sich der Sachverhalt im Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 4800.600.250.01/13 vom 4. Juli 2013 E 2.3.2; s. zudem auch CRC, Concluding observations/Switzerland 2021, Ziff. 33, wo beanstandet wird, dass in der Schweiz immer noch viele Kinder mit Behinderungen in gesonderten Einrichtungen untergebracht werden.

Selbst wenn sich im Rahmen dieser ersten Prüfung die integrative Schulung für das betroffene Kind als «ideal» erweisen sollte, besteht sodann die Möglichkeit, dass ein zulässiges (gegenläufiges) Interesse nach einer separativen Schulung des betroffenen Kindes verlangt.[1915] Das bedeutet, dass das Gemeinwesen ein behindertes Kind einerseits dann separativ zu schulen hat, wenn diese Schulungsform mit den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Schülerin bzw. des betroffenen Schülers begründet werden kann,[1916] oder aber dann, wenn eine separative Schulung zwar nicht die für das Kind «ideale» Leistung darstellt, die Abweichung von der «idealen» Leistung aber mit einem zulässigen Interesse gerechtfertigt werden kann. Umgekehrt ist ein behindertes Kind entweder dann integrativ zu schulen, wenn die integrative Schulung mit seinen besonderen Bedürfnissen begründet werden kann, oder dann, wenn die integrative Schulung zwar eine Abweichung von der «idealen» Leistung darstellt, diese Abweichung aber mit einem zulässigen Interesse gerechtfertigt werden kann.[1917] 726

In Anbetracht der Intensität des damit verbundenen Eingriffs in die Interessen des betroffenen Kindes lassen sich allerdings Abweichungen von der «idealen» Leistung im Zusammenhang mit der Bestimmung der Schulungsform nur beschränkt rechtfertigen. Mit Aeschlimann-Ziegler ist zunächst davon auszugehen, dass das Interesse der jeweiligen Schule an der Vereinheitlichung der schulinternen Abläufe und Verfahren hierfür in der Regel nicht ausreicht.[1918] Entgegen Art. 2 lit. b SPK darf die zuständige Behörde diejenige Schulungsform, die im spezifischen Fall aus 727

[1915] Vgl. BGE 141 I 9 E 4.3.2 S. 15 f. und E 5.3.2 S. 18; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.2; für den umgekehrten Fall sodann BGE 138 I 162 E 4 S. 166 ff.; Aeschlimann-Ziegler, S. 195; Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 48.

[1916] So etwa Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2019.232 vom 19. Mai 2020 E 4 f.

[1917] Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler, S. 195; in BGE 138 I 162 E 4.6 S. 168 ff. gelangte das Bundesgericht jedoch hiervon abweichend zum Schluss, dass eine separierte Schulung zwar für den Beschwerdeführer die «ideale» Lösung darstellen würde, er jedoch – wie jeder andere Schüler – nur Anspruch auf eine angemessene Schulung habe. Ob die resultierende Abweichung von der «Idealleistung» gerechtfertigt werden kann, wurde nicht geprüft; s. auch Malinverni et al., Volume II, N 1724.

[1918] Aeschlimann-Ziegler, S. 156 f.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00668 vom 1. März 2023 E 5.3, wonach ein Stufenübertritt (allein) nicht zum Verlassen des eingeschlagenen integrativen Wegs führen dürfe.

Sicht des betroffenen Kindes die «Idealleistung» darstellt, mithin nicht einfach mit dem Hinweis auf die Schulorganisation ablehnen.[1919]

728 Das Bundesgericht erwog in diesem Sinn in einem Entscheid aus dem Jahr 2017 zur (Streit-)Frage der Zuweisung eines Knaben mit Trisomie 21 in eine Sonderschule, dass die Argumente des zuständigen Gemeinwesens, wonach es «an geeigneten Räumen, gezielten Beschäftigungsangeboten und genügend ausgebildeten Lehrpersonen [fehle], um den Beschwerdeführer in der Regelschule entsprechend seinem Entwicklungsstand fördern zu können […], nicht sachgerecht und vor dem Hintergrund des Vorrangs der Integration nicht zulässig» wären, um seine separierte Schulung zu rechtfertigen.[1920]

729 Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern wiederum hatte in einem knapp vier Jahre zuvor gefällten Entscheid betreffs die Weiterführung der integrativen Schulung eines Kindes mit einer mittelgradigen Intelligenzminderung und Trisomie 21 immerhin festgestellt, dass die von der Schulleitung hiergegen vorgebrachten Elemente (Raumverhältnisse/Infrastruktur, Schulmodell, allgemeine Belastung der Lehrpersonen etc.) als «sachlich nicht begründet und nicht nachvollziehbar» einzustufen seien, zumal sie «lediglich in allgemeiner Form formuliert worden sind». Bis dahin war die schulische Integration des Betroffenen denn auch (unstreitig) äusserst erfolgreich verlaufen.[1921]

730 Der pauschale Verweis auf höhere Kosten einer bestimmten Schulungsform gilt ebenfalls nicht als hinreichender Grund für ein Abweichen von der «idealen» Lösung. Stattdessen müssen die betroffenen Schulträger detailliert und für den konkreten Fall darlegen, warum ihre finanziellen Interessen solches erfordern.[1922] Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass die Kosten einer integrativen Schulung

---

[1919] Aeschlimann-Ziegler, S. 244; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_817/2021 vom 24. Juni 2022 E 6.6; Hess-Klein/Scheibler, S. 73 ff.; CESCR, General Comment No. 5, Ziff. 35: «In order to implement such an approach [Vorrang der Integration], states should ensure that teachers are trained to educate children with disabilities within regular schools and that the necessary equipment and support are available to bring persons with disabilities up to the same level of education as their non-disabled peers.»

[1920] Urteil des Bundesgerichts 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E 6.2 mit Hinweis insb. auf Art. 20 Abs. 2 BehiG; s. auch BGE 138 I 162 E 4.5 S. 167.

[1921] Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 4800.600.250.01/13 vom 4. Juli 2013 E 2.3.2.

[1922] Vgl. Bielefeldt, S. 6; Missling/Ückert, S. 33; in diese Richtung auch BGE 141 I 9 E 4.3.2 S. 15: «Im Bereich der Finanzen belegen die kantonalen Behörden nicht, dass der Besuch einer Sonderschule günstiger wäre als die Gewährung der notwendigen Assistenzlektionen.»

nicht zwingend höher sind als diejenigen einer separativen.[1923] Kann durch die Abweichung von der «Idealleistung» im Einzelfall nur wenig Geld eingespart werden, dürfte jene dem betroffenen Kind sodann in der Regel nicht zumutbar sein.[1924]

731 Als Rechtfertigung gegen eine bestimmte Schulungsform heranziehen lassen sich die finanziellen Interessen des Gemeinwesens daher in erster Linie, wenn die «ideale» Leistung im konkreten Fall nur an einer privaten Schule erhältlich gemacht werden kann.[1925]

732 In einem Entscheid aus dem Jahr 2019 erkannte das Bundesgericht in diesem Zusammenhang etwa, dass ein Schüler mit Aufmerksamkeits- und Konzentrationsschwierigkeiten, die nach einer separierten Schulung verlangten, vorübergehend integrativ in der Regelschule unterrichtet werden dürfe, bis für ihn ein Platz in einer geeigneten kantonalen oder IVSE-anerkannten ausserkantonalen Tagessonderschule gefunden werden könne. Der Umstand, dass an einer (nicht anerkannten) privaten Schule im fraglichen Zeitpunkt ein besserer Unterricht zur Verfügung stehen könnte, ändere – so das betreffende Urteil weiter – nichts daran, dass die integrative Beschulung des betroffenen Kindes in der öffentlichen Schule zumindest vorübergehend eine ausreichende (Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV) und zumutbare Lösung darstelle bzw. dargestellt hätte.[1926]

733 Als praktisch wichtigster Rechtfertigungsgrund gegen eine integrative Schulung fällt daher die Vermeidung einer Störung des Unterrichts in Betracht. Führt die Schulung eines behinderten Kindes in der Regelklasse im Sinn der «Idealleistung» dazu, dass der Unterricht erheblich gestört wird und die anderen Schülerinnen und Schüler in ihrem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV beeinträchtigt werden, ist eine Abweichung von der «Idealleistung» dabei selbst dann möglich, wenn sie dem behinderten Kind nicht zumutbar ist. Es genügt, wenn die Abweichung im spezifischen Fall geeignet und erforderlich ist, das Ziel der Vermeidung einer (erheblichen) Störung zu erreichen.[1927] Die als

---

1923 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 150; Landolt, Integrative Schulung, S. 35; so auch BGE 141 I 9 E 4.3.2 S. 15 f.; OHCHR, Handbook for Parliamentarians, S. 84 f.

1924 Aeschlimann-Ziegler, S. 152 sowie – bezüglich auch der weiteren Aspekte der Verhältnismässigkeitsprüfung – ausführlich S. 150 ff.

1925 Vgl. dazu vorne N 438 ff.

1926 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.3.

1927 Aeschlimann-Ziegler, S. 146 f.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00123 vom 28. März 2018, wo die Anordnung einer externen Sonderschulung bzw. von vorübergehendem Einzelunterricht geschützt wurde, die damit begründet worden war, dass der davon betroffene Knabe den Unterricht in der

Rechtfertigungsgrund für eine Abweichung geltend gemachte Unterrichtsstörung ist allerdings auch hier jeweils bezogen auf den konkreten Einzelfall darzulegen. Der pauschale Hinweis etwa auf den höheren Geräuschpegel und die grössere Unruhe in Klassen mit integriert geschulten Kindern reicht nicht aus, zumal eine integrative Schulung auch für nichtbehinderte Kinder bereichernd sein kann.[1928]

734 Sind dagegen personelle oder organisatorische Mankos in einer bestimmten Schule oder Klasse dafür verantwortlich, dass in einem konkreten Fall die «ideale» Leistung für das Gemeinwesen einen zu hohen finanziellen Aufwand darstellt oder der Unterricht erheblich gestört wird, kann das betreffende Interesse nicht gegen die «ideale» Schulungsform geltend gemacht werden. Das Manko ist vielmehr durch die zuständige Stelle zu beheben.[1929]

735 Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen (zumindest) als problematisch einzustufen ist daher, wenn einem behinderten Kind aus dem Kanton Solothurn im Jahr 2012 die weitere integrative Schulung in der Regelklasse – bei der es sich unstreitig um die für ihn bestmögliche Leistung gehandelt hätte – nur deshalb verweigert wurde, weil die Rahmenbedingungen im Kanton Solothurn den vom Bund gesetzten Anforderungen nicht genügten (keine Möglichkeit der Begleitung des Kindes, der Klasse und der Lehrperson durch eine kompetente und erfahrene heilpädagogische Fachkraft).[1930]

bb) Unterrichtsgestaltung

736 Auch bei der Ausgestaltung des Unterrichts hat das betroffene behinderte Kind zunächst Anspruch darauf, dass die für es «ideale» Leistung ermittelt wird, d.h. diejenige Leistung, die zur Berücksichtigung seiner besonderen Bedürfnisse geeignet und erforderlich ist.[1931] Infrage kommen etwa Anpassungen bei einem

---

Regelschule über längere Zeit erheblich gestört hatte und sämtliche milderen Massnahmen (Querversetzung, Verweise, integrative Schulung etc.) wirkungslos geblieben waren.

[1928] Aeschlimann-Ziegler, S. 150; ferner vorne N 455 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00668 vom 1. März 2023 E 5.4.

[1929] Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler, S. 149 und S. 155; ferner Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 742.

[1930] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2012.240 vom 28. November 2012 E 7.

[1931] Aeschlimann-Ziegler, S. 139 ff., S. 167 und S. 197 f., wonach für Sonderbehandlungen behinderter Kinder im Rahmen der Schulung in einer Sonderschule oder in einer speziellen Kleinklasse bloss das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV gelte, die Anforderungen an den ausreichenden Grundschulunterricht allerdings gleich

oder mehreren Lernzielen (vgl. Art. 8 SPK) und/oder der Prüfungsausgestaltung (Art. 2 Abs. 5 BehiG), eine Herabsetzung der Promotionsvoraussetzungen,[1932] die Reduktion der Klassengrösse (vgl. etwa Art. 44 Abs. 3 SchR FR),[1933] bauliche Massnahmen (vgl. Art. 3 lit. a BehiG)[1934] sowie weitere Fördermassnahmen wie die heilpädagogische Früherziehung, die Beratung oder die logopädische, psychomotorische und/oder heilpädagogische Unterstützung des Kindes durch Fachkräfte mit entsprechender Spezialisierung (vgl. Art. 4 SPK).[1935] Bei Menschen mit Hör- und Sprechbehinderungen gehört zu einem ausreichenden Unterricht nach Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV ausserdem das Erlernen einer auf die jeweilige Behinderung abgestimmten Kommunikationstechnik (vgl. Art. 20 Abs. 3 BehiG und Art. 24 Abs. 3 BRK; ferner Art. 18 BV).[1936]

737 Gerade bei Lernzielanpassungen ist im Rahmen der Ermittlung der «idealen Leistung» sorgfältig zu prüfen, ob sie auch wirklich geeignet und erforderlich sind, die Bedürfnisse des betroffenen Kindes zu berücksichtigen, da vom Erreichen eines Lernziels bzw. von Lernzielen das Bestehen einer Schulstufe oder gar eines Schultyps abhängen kann.[1937]

738 Stossend wäre es sodann, wenn für ein integrativ geschultes behindertes Kind zwar die gleichen Lernziele gelten würden wie für die anderen Schülerinnen und Schüler, bei ihm im Rahmen der Prüfungsausgestaltung aber ein milderer Korrekturmassstab angewendet oder stoffmässig Abstriche gemacht würden. In solchen Fällen können die Prüfungsmodalitäten vielmehr nur insoweit angepasst werden, als damit die spezifischen, durch die Behinderung bedingten Nachteile ausgeglichen bzw. beseitigt werden (Prüfungszeitverlängerung, längere oder zusätzliche Pausen, stärkere Prüfungsgliederung, andere Prüfungsform oder Gestattung der Nutzung

---

streng wie im Zusammenhang mit integrativ geschulten behinderten Kindern seien; ferner Landolt, Kind, S. 200; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2013/53 vom 12. Juni 2013 E 3.2.

1932 Dazu ausführlich Patwari, N 28 ff.

1933 S. dazu auch Schefer/Hess-Klein, S. 360, wonach die Verkleinerung der Schulklasse dazu dienen könne, das Störpotenzial eines behinderten Kindes zu senken.

1934 Dazu vorne N 594; ferner Copur/Naguib, S. 281.

1935 Vgl. zum Ganzen Landolt, Integrative Schulung, S. 35 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 355 ff.; ferner allgemein Urteile des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.1 und 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.2.

1936 Aeschlimann-Ziegler, S. 225; Schefer/Hess-Klein, S. 345 f.; s. dazu auch den Artikel «Bilingualer Schulunterricht: Kanton Bern bestätigt Unterstützung in Gebärdensprache», Handicap und Recht 5/2020.

1937 Aeschlimann-Ziegler, S. 250 f.; Schefer/Hess-Klein, S. 356.

von Hilfsmitteln wie Computern [sog. Nachteilsausgleich]). Wird ein behindertes Kind integrativ geschult und werden die Lernziele seinen Bedürfnissen angepasst, kommen dagegen als zulässige Prüfungsanpassungen auch Massnahmen der erstgenannten Art in Betracht, die das behinderte Kind gegenüber den anderen Kindern privilegieren.[1938]

739 Da Abweichungen von der «idealen» Leistung im Bereich der Unterrichtsgestaltung den Einzelnen nicht besonders intensiv treffen, lassen sich hier grundsätzlich sämtliche der eingangs erwähnten öffentlichen Interessen als mögliche Rechtfertigungsgründe anrufen, auch das Interesse an der Vereinheitlichung der Abläufe und Verfahren (Art. 2 lit. b SPK).[1939] Eine Einschränkung gilt lediglich insofern, als ein zu hoher finanzieller Aufwand oder eine Störung des Unterrichts auch hier dann nicht geltend gemacht werden können, wenn sie einzig auf organisatorische oder personelle Mankos in der betreffenden Schule bzw. Klasse zurückgehen.[1940] An die Verhältnismässigkeit sind ebenfalls etwas weniger strenge Anforderungen zu stellen.[1941] Insofern sind hier auch gewisse Schematisierungen zulässig, wie etwa die in einigen Kantonen geltende Regelung, dass sonderpädagogischer Einzelunterricht (Einzelbeschulung) nur in Ausnahmefällen angeordnet wird (vgl. § 23 VSM ZH oder § 13 SonderschulV LU).[1942]

740 Aus Gründen der Verhältnismässigkeit kann es im Einzelfall u.U. geboten erscheinen, verschiedene Massnahmen bzw. «Settings» zu kombinieren. Nach Luder bietet es sich sogar für eine effektive Umsetzung integrativer sonderpädagogischer Förderung an, die Förderung im Klassenunterricht mit der (flexiblen und zeitlich

---

1938 Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler, S. 252 ff.; Glockengiesser, S. 20 f.; Hotz/Kuhn, N 10 ff., N 44 und N 52 ff.; Plotke, Schulrecht II, S. 446; Schefer/Hess-Klein, S. 357 f.; ferner BGE 147 I 73 E 6.6 S. 87; Urteile des Bundesgerichts 2C_974/2014 vom 27. April 2015 E 3.4, 2D_7/2011 vom 19. Mai 2011 E 3.2 und 2P.140/2002 vom 18. Oktober 2002 E 7.4 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00545 vom 3. November 2020 E 5.1 m.w.H.; Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2017.260 vom 11. Juni 2018 E 3.2; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau 2016-000600 vom 8. Juni 2016 E 2.1 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern V 09 266_2 vom 18. März 2010 E 4 ff.

1939 Aeschlimann-Ziegler, S. 147, S. 152 und S. 155 ff.

1940 Aeschlimann-Ziegler, S. 149 und S. 155.

1941 Aeschlimann-Ziegler, S. 122 ff. und S. 147.

1942 Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00693 vom 28. November 2019 E 5.6; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 83 vom 25. Februar 2015 E 5.2.2, wo im Weiteren zu Recht darauf hingewiesen wird, dass die Trennung von anderen Kindern in den seltensten Fällen im Interesse des betroffenen Kindes sein dürfte und dem Bildungsziel der Integration zuwiderlaufe.

begrenzten) Förderung in Fördergruppen oder Einzelsettings inhalts- und zielspezifisch zu kombinieren.[1943]

b) Grundschulunterricht von Kindern mit besonderen (Teil-)Leistungs- bzw. Lernschwächen

Auch Kinder, die keine Behinderung aufweisen, können – etwa aufgrund einer Entwicklungsstörung, einer längeren krankheitsbedingten Abwesenheit, Verhaltensauffälligkeiten, einer Lese-Rechtschreib-Störung, einer Rechen-Störung oder unterdurchschnittlicher Intelligenz – im Regelunterricht besondere Schwierigkeiten zeigen.[1944] Gehen Letztere so weit, dass das standardisierte Unterrichtsangebot in der Regelschule den individuellen Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten einer betroffenen Schülerin bzw. eines betroffenen Schülers nicht gerecht wird und daher nicht (mehr) als ausreichend einzustufen ist, verpflichtet Art. 19 (i.V.m. Art. 8 Abs. 1) BV die Kantone deshalb auch hier zum Ergreifen von Fördermassnahmen (vgl. auch Art. 1 lit. a und Art. 3 lit. b SPK).[1945] 741

Das Bundesgericht führte hierzu in zwei Entscheiden aus den Jahren 2003 und 2007 immerhin allgemein aus, dass «im Falle von körperlich, geistig oder mehrfach behinderten bzw. verhaltensgestörten oder sonstwie einer besonderen Förderung bedürftiger Kinder» ein Anspruch auf schulische Sonderbehandlung bestehen könne[1946] bzw. dass Art. 19 BV einen Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten eines jeden Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende, unentgeltliche Grundschulausbildung vermittle, welche «Garantie […] insbesondere für Kinder mit Behinderungen oder Lernschwierigkeiten» gelte.[1947] 742

1943 Luder, S. 251.

1944 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00076 vom 13. Juni 2018, wo der Beschwerdeführer eine einfache Aufmerksamkeitsstörung sowie vereinzelte Teilleistungsschwächen aufwies, jedoch im Beurteilungszeitpunkt immer noch besondere pädagogische Bedürfnisse hatte; der Regierungsrat des Kantons Aargau stufte Lernstörungen wie Dyslexie oder Dyskalkulie allerdings in einem Entscheid aus dem Jahr 2016 als «Behinderungen» ein (vgl. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau 2016-000321 vom 23. März 2016 E 5.1).

1945 Aeschlimann-Ziegler, S. 197, die von Kindern spricht, die in ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität zwar beeinträchtigt, aber nicht behindert sind; Copur/Naguib, N 268; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12; ferner vorne N 224 ff., N 402 und N 531 ff.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 49.

1946 Urteil des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3.

1947 Urteil des Bundesgerichts 2C_187/2007 vom 16. August 2007 E 2.4.1.

743 In BGE 147 I 73 (E 6.2 ff. S. 82 ff.) anerkannte das Bundesgericht sodann, dass von dem für die Prüfungsgestaltung geltenden Grundsatz der Herstellung formaler Gleichheit nicht nur bei behinderten Prüfungskandidatinnen und -kandidaten ausnahmsweise abgewichen werden müsse, sondern solches aufgrund des Gleichheitsgebots auch «in bestimmten [anderen] Konstellationen» verfassungsrechtlich geboten sei. Als Beispiel nennt es dabei den Ausgleich einer Lese- und Rechtschreibschwäche durch die Nichtbewertung von Rechtschreibfehlern in einer Prüfung, bei der der Schwerpunkt auf der fachlichen Leistungsfähigkeit liegt.[1948]

744 In BGE 144 I 1 hatte das Bundesgericht schliesslich bereits erwogen, dass von den Eltern eines Kindes aufgrund von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV keine finanzielle Beteiligung verlangt werde dürfe, wenn dieses etwa aufgrund einer Lernschwäche eines (zusätzlichen) Sprachkurses bedürfe, um ein ausreichendes, vor Art. 8 Abs. 1 BV standhaltendes Bildungsangebot zu erhalten (E 3.2.3 S. 10).

745 Wie im Zusammenhang mit der Schulung behinderter Kinder bedeutet dies nicht, dass die Betroffenen eine Vorzugsbehandlung geniessen sollen. Es geht vielmehr darum, eine kausale Schlechterstellung gegenüber anderen («normalen») Kindern aufgrund der (diagnostizierten) Beeinträchtigung in deren Ausmass auszugleichen. Zur Ermittlung der im Einzelfall geschuldeten Leistung ist dabei mit Aeschlimann-Ziegler auf den von dieser für Kinder mit Behinderungen entwickelten zweistufigen Rechtfertigungstest zurückzugreifen.[1949] Demnach sind zunächst die besonderen Bildungsbedürfnisse des jeweiligen betroffenen Kindes zu eruieren und ist hernach zu untersuchen, welche Massnahme(n) zur Berücksichtigung dieser Bedürfnisse geeignet und erforderlich ist bzw. sind (Begründung und zugleich Ermittlung der «idealen» Leistung). In der Folge gilt es in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob zulässige öffentliche oder private Interessen ein Abweichen von der auf diesem Weg ermittelten «idealen» Leistung erfordern (klassische Rechtfertigungsprüfung [vgl. Art. 36 Abs. 2 f. BV]). Die Gleich- oder Ungleich- bzw. Sonderbehandlung des betroffenen Kindes, im Verhältnis zu den anderen Kindern, muss sich ausserdem auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV).[1950]

[1948] Vgl. dazu auch den im Handicap-und-Recht-Artikel «Nachteilsausgleich und Lernzielanpassung – ein entscheidender Unterschied. Ein Fallbeispiel» vom 13. Oktober 2016 (Handicap und Recht 11/2016) geschilderten Fall eines Mädchens mit einer Lese- und Rechtschreibschwäche, bei dem die verantwortliche Schule die gebotene Differenzierung zwischen Nachteilsausgleich und Lernzielanpassung unterlassen und ihm den günstigeren Nachteilsausgleich unter Hinweis auf die fehlende gesetzliche Grundlage zu Unrecht verweigert hatte.

[1949] Dazu vorne N 717 ff.

[1950] Zum Ganzen Aeschlimann-Ziegler, S. 197.

Weil jedoch Kinder, die in ihrer Bildungs- bzw. Lernfähigkeit zwar beeinträchtigt, nicht aber behindert sind, «nur» durch die Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV geschützt sind, sich hingegen nicht auf das Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV berufen können, werden sie bei einer Sonder- oder Gleichbehandlung grundsätzlich weniger intensiv berührt.[1951] Bei den Regelungen betreffs die Schulungsform oder die Unterrichtsgestaltung solcher Kinder sind Schematisierungen bzw. Typisierungen daher eher zulässig als bei Normen, die die Schulung behinderter Kinder regeln.[1952] Und auch bei der Bestimmung der «idealen» Leistung für das betroffene Kind muss die zuständige Behörde nicht mit der gleichen «Präzision» vorgehen.[1953] 746

> So braucht hier zur Ermittlung der «Idealleistung» nicht in jedem Fall eine umfassende Abklärung durch eine Fachperson stattzufinden. Vielmehr dürfte darauf namentlich in Fällen verzichtet werden können, in denen der Förderbedarf des betroffenen Kindes unbestritten ist und bloss eine vorübergehende besondere Förderung bzw. Unterstützung innerhalb der Regelstrukturen im Raum steht. 747

> Im Urteil VD.2017.260 des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 11. Juni 2018 wird es gar als zulässig eingestuft, dass das kantonale Recht Kinder mit Aktivitäts- und Aufmerksamkeitsstörungen gemäss der ICD-10-Klassifikation F90, worunter das Leiden ADS der Beschwerdeführerin fiel, pauschal vom Anspruch, einen Nachteilsausgleich zu verlangen, ausnimmt (E 3). 748

Anders als im Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 2 BV, wo eine «qualifizierte Rechtfertigungspflicht» besteht, reichen im Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 BV sodann sachliche und vernünftige Gründe zur Rechtfertigung einer Ungleich- oder Gleichbehandlung aus. Während bei behinderten Kindern eine Gleich- oder eine Ungleichbehandlung nur mit den (elementaren) Interessen an der Vermeidung der Störung des Unterrichts, der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens und/oder der Vereinfachung der obligatorischen Abläufe und Verfahren gerechtfertigt werden kann, lassen sich bei Kindern, die zwar einen besonderen Bildungsbedarf aufweisen, aber nicht behindert sind, deshalb auch weitere Recht- 749

1951 Aeschlimann-Ziegler, S. 197.

1952 Aeschlimann-Ziegler, S. 198 f., wo weiter angemerkt wird, dass auch hier gelte, dass Entscheide betreffend die Schulungsform den Einzelnen intensiver treffen als solche, die im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Unterrichts ergehen (dazu vorne N 721).

1953 Aeschlimann-Ziegler, S. 200.

fertigungsgründe anführen.[1954] Bei der abschliessenden Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 36 Abs. 3 BV) schliesslich darf die zuständige Behörde schematischer vorgehen als bei behinderten Kindern.[1955]

750 Trotz herabgesetzter Anforderungen kritisch zu beurteilen ist indes der in GVP/SG 2010 Nr. 129 publizierte Entscheid des Erziehungsrats des Kantons St. Gallen vom 29. Juli 2010, womit die Verfügung eines Schulrats geschützt wird, einen Primarschüler mit einer kognitiven Beeinträchtigung (Rückstände von über zwei Jahren) künftig separiert zu schulen. Das betreffende Kind, das aus Sicht der beigezogenen Fachpersonen einer intensiven und individuellen Förderung und Begleitung bedurfte, war während der beiden vergangenen Jahre im Regelkindergarten an drei Morgen pro Woche durch eine zweite Lehrperson begleitet worden, wobei fraglich erscheint, ob diese Massnahme seinen Bedürfnissen gerecht wurde. Aus Sicht des Erziehungsrats seien damit die Möglichkeiten der Regelschule zur Förderung des betroffenen Kindes jedoch ausgeschöpft worden, weshalb die integrierte Schulung nicht fortgesetzt werden müsse, nachdem der Knabe seinen Entwicklungsrückstand in den vergangenen Jahren dennoch nicht habe aufholen können und künftig wohl noch mehr bzw. «weit überdurchschnittlich viel Aufmerksamkeit der Lehrperson in Anspruch nehmen» werde (E 4).

751 So wird eine separative Schulung generell nur in seltenen Fällen dem Wohl eines Kindes mit einer (Teil-)Leistungsschwäche oder mit Lernschwierigkeiten entsprechen. In diesem Zusammenhang ist denn auch auf eine vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützte Langzeitstudie der Universität Freiburg zu verweisen, die aufzeigt, dass «schulschwache» junge Erwachsene, die in normalen Klassen integriert bleiben, später ein höheres Berufsniveau erreichen und bessere Chancen in ihrer späteren Berufslaufbahn haben als solche aus speziellen Kleinklassen. So hätten junge Erwachsene mit «Sonderklassen-Vergangenheit» in der Regel nur Zugang zu Berufen mit sehr tiefem Anspruchsniveau oder blieben häufig arbeitslos. Für junge Erwachsene ohne Sonderklassenvergangenheit, aber mit vergleichbarer Schulschwäche sei diese Gefahr etwa viermal kleiner.[1956]

c) Grundschulunterricht hospitalisierter Kinder

752 Auch kranke oder verunfallte Kinder, die hospitalisiert sind, können sich auf Art. 19 BV (i.V.m. Art. 8 Abs. 1 oder – bei Kindern mit einer Behinderung – Art. 8

[1954] Aeschlimann-Ziegler, S. 199, die als Beispiel auf das Interesse an der Zusammensetzung der Klasse hinweist.

[1955] Aeschlimann-Ziegler, S. 199 f.

[1956] Zum Ganzen Universität Freiburg, Medienmitteilung «Sonderklassenvergangenheit erschwert Berufsbildung» vom 14. September 2011, abrufbar unter ‹https://www.unifr.ch ⇒ News/Events ⇒ News› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

Abs. 2 und Art. 62 Abs. 3 BV) berufen. Unabhängig davon, ob sie sich innerhalb oder ausserhalb ihres Wohnkantons zur Behandlung in einem Spital befinden, kommt ihnen ein Anspruch auf Fortsetzung des ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts zu, wenn und soweit es ihr Gesundheitszustand erlaubt.

753 In diesem Sinn bestimmt etwa Ziff. 1 der am 20. Mai 2000 von der Generalversammlung der Vereinigung der Krankenpädagogen in Europa (HOPE) verabschiedeten Charta über das Recht der kranken Kinder auf Bildung und Erziehung im Krankenhaus und zu Hause (HOPE-Charta) Folgendes: «Every sick child and adolescent has the right to tuition within hospital or at home, also while being treated in a country other than their own.»[1957]

754 Schweizweit gibt es heute über 30 Spitalschulen. Jedes Universitätsspital verfügt über mindestens ein schulisches Angebot.[1958] Ziel des dort angebotenen Unterrichts ist es in erster Linie, ein Stück «Alltag» zurückzugeben, d.h. den betroffenen Kindern eine Tagesstruktur zu bieten und ihnen eine möglichst reibungslose sowie rasche Reintegration in ihre angestammte Klasse zu ermöglichen.[1959] Um als ausreichend eingestuft werden zu können, hat sich der Unterricht deshalb am massgeblichen Lehrplan und den im ordentlichen Unterricht verfolgten Lernzielen zu orientieren. Eine strikte Einhaltung dieser Vorgaben ist in vielen Fällen freilich nicht möglich, da die Vorgaben des Spitalbetriebs und der Gesundheitszustand der Schülerinnen und Schüler im Einzelfall nach Anpassungen verlangen.[1960] Die konkrete Unterrichtsgestaltung erfordert denn auch immer Absprachen der Spitalschullehrpersonen sowohl mit der Regelklassenlehrperson eines betroffenen Kindes wie auch den behandelnden Ärzten bzw. Therapeuten und den Eltern sowie –

1957 S. dazu ‹https://www.hospitalteachers.eu/who› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

1958 Zum Ganzen EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 2 und S. 5; ferner ‹https://www.szh.ch ⇒ Themen ⇒ Schule und Integration ⇒ Spital- und Klinikschulen ⇒ Liste SHKJ› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

1959 EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 5 und S. 13, wonach Spitalschulen nach Möglichkeit den Anschluss der Schülerinnen oder Schüler an die Herkunftsklasse/Herkunftsschule sicherzustellen hätten; gerade bei Kindern, die wegen psychischer Probleme in Behandlung sind, ist die Beschulung aber oftmals auch Teil des diagnostischen und therapeutischen Prozesses.

1960 EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 7, wonach der Unterricht an Spitalschulen die Aufgabe umfasse, den Unterrichtsstoff und die Unterrichtsformen an die spezifischen Lernvoraussetzungen der hospitalisierten Kinder anzupassen und die besonderen Rahmenbedingungen, die mit dem Spital- oder Klinikbetrieb zusammenhängen, zu berücksichtigen.

in der Regel – eine sorgfältige Förderdiagnostik und -planung.[1961] Noten werden in Spitalschulen dagegen mit Blick auf das Prinzip der Chancengleichheit grundsätzlich nicht vergeben und auch keine Zeugnisse ausgestellt.[1962]

755 Bezüglich der Unterrichtsform gilt, was auch für den Bereich der Schulung aller anderen Kinder die Regel zu sein hat, nämlich, dass die betroffenen Kinder, wenn immer es ihr Gesundheitszustand erlaubt, nicht von den anderen Spitalschulkindern zu isolieren, sondern in Gruppen zu unterrichten sind. Indem Spitalschulen den Austausch zwischen Gleichaltrigen ermöglichen, fördern sie nicht nur die psychosoziale Reifung bzw. Entwicklung der betroffenen hospitalisierten Kinder, sondern stellen auch etwas «Normalität im Ausnahmezustand» her.[1963]

756 Einige Kantone machen den Anspruch auf Spitalschulung von einer voraussichtlichen Mindestaufenthaltsdauer abhängig.[1964] Dies ist jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn die Grenze nicht allzu hoch angesetzt wird, da das Fernbleiben eines Kindes vom Unterricht während weniger Tage in der Regel noch keine Anschlussprobleme nach sich zieht und der Nutzen der Einrichtung eines individuellen Spitalschulangebots diesfalls in keinem Verhältnis zu dem damit verbundenen Aufwand steht. Problematisch erscheint jedoch die Statuierung einer fixen Mindestaufenthaltsdauer, hat dies doch namentlich bei chronisch kranken Kindern, die sich immer wieder für wenige Tage in spitalärztliche Behandlung begeben müssen, zur Folge, dass sie faktisch über längere Zeit hinweg vom Grund-

---

1961 EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 8; Schweizer A., S. 9 und S. 12.

1962 Trechslin, S. 6.

1963 Blanc, S. 6 ff.

1964 Vgl. (fünf bzw. drei Werktage) § 10a Abs. 1 Vo KG/PS BL; (mind. zwei Wochen) § 36^{novies} Abs. 2 lit. b VSG SO; (mind. fünf Tage) § 27 Abs. 2 SonderschulV TG; (mind. eine Woche) § 1 Abs. 1 Spitalschulverordnung des Kantons Zürich vom 28. August 2013 (LS 412.107); ferner Antwort der Regierung des Kantons Graubünden vom 14. Dezember 2016 auf den Auftrag Caluori betreffend Finanzierung Spitalschule vom 19. Oktober 2016, abrufbar unter ‹https://www.gr.ch ⇒ Institutionen ⇒ Parlament ⇒ Vorstösse› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023), wonach bei Spitalaufenthalten im Rahmen von bis zu 15 Tagen in der Regel keine Notwendigkeit für die Erteilung von Unterricht bestehe; der aktuell im Vernehmlassungsverfahren befindliche Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV) enthält in Art. 1 sodann eine Karenzfrist von sieben Tagen, die entfällt, wenn der Aufenthalt länger als zwei Wochen dauert (vgl. EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 16 ff.; ferner Vernehmlassungsbericht ISV, S. 3 und S. 10 ff., woraus hervorgeht, dass die Karenzfrist in den Kantonen umstritten sei).

schulunterricht ausgeschlossen sind.[1965] Hier greifen die vorgenannten Argumente nur begrenzt. Eine (zu) starre Regelung des Beginns des Anspruchs auf Spitalschulung ist daher abzulehnen.[1966]

Weitere Probleme stellen sich sodann häufig im Zusammenhang mit der Spitalschulung von Kindern ausserhalb ihres Wohnkantons bzw. der Tragung der damit verbundenen Kosten. Zwar gilt auch im Bereich des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV hospitalisierter Kinder, wie generell im Anwendungsbereich dieser Norm, dass sich der betreffende Anspruch gegen den Kanton richtet, in dem das betroffene Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat,[1967] die internen Zuständigkeiten innerhalb der Kantone sind aber aus Sicht der Spitalschulen oft unklar und die Kostendeckung aufgrund verschiedener kantonaler Verrechnungsmodelle unsicher.[1968] Am 28. Oktober 2022 verabschiedete die Plenarversammlung der EDK deshalb – nach sechsmonatiger Vernehmlassung – eine neue Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren.[1969] Die Vereinbarung soll den Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen regeln, wenn hospitalisierte Schülerinnen und Schüler schulische Angebote in Spitälern nutzen.[1970] Sie würde demzufolge jedenfalls insofern der Durchsetzung des Anspruchs auf Grundschulunterricht dienen, als einem hospitalisierten Kind im Anwendungsbereich der Vereinbarung die Schulung im Spital nicht mehr (so) einfach aus rein administrativen Gründen (fehlende rechtzeitige Kostengutsprache, unklare Zuständigkeiten etc.) verweigert werden könnte. 757

[1965] Kritisch bzw. ablehnend auch Procap Schweiz, Fragebogen ISV vom 15. Juni 2021, abrufbar unter ‹https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Vernehmlassungsantworten/20211022_Vernehmlassungsantwort_Procap_Spitalschule.pdf›.

[1966] Vgl. etwa § 36^{novies} Abs. 2 lit. b VSG SO (Spitalaufenthalt länger als zwei Wochen oder wiederkehrende Spitalaufenthalte über einen längeren Zeitraum).

[1967] Vgl. dazu vorne N 488 und N 605 ff.; ferner EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 22.

[1968] EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 7.

[1969] Vgl. ‹https://www.edk.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Vernehmlassungen› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023); eine Subsumierung der Spitalschulen unter die Einrichtungen der externen Sonderschulung gemäss IVSE lehnt die Konferenz der kantonalen Departementssekretäre (KDS) der EDK indes ab (s. EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 11).

[1970] EDK, Spitalschulvereinbarung, S. 2.

d) Grundschulunterricht von Kindern mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder von solchen ohne Schweizer Vorbildung

758 Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit haben nicht nur einen – von ihrem Aufenthaltsstatus unabhängigen – Anspruch auf den gleichen Zugang zur Schule wie Schweizer Kinder,[1971] sondern grundsätzlich auch auf den gleichen Unterricht. In diesem Sinn ist es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Art. 19 BV und dem Grundsatz der Chancengleichheit «nicht vereinbar, für ausländische oder Flüchtlingskinder einzig wegen ihrer Ausländereigenschaft einen segregierten oder minderwertigen Unterricht vorzusehen oder Asylbewerber systematisch vom ordentlichen Grundschulunterricht auszuschliessen» (vgl. für Asylbewerberinnen und Asylbewerber auch Art. 24 Abs. 2 lit. c und Art. 80 Abs. 4 AsylG; für Flüchtlinge Art. 22 Abs. 1 GFK).[1972]

759 Auch neu zugezogene ausländische Kinder, die verspätet in das Schulsystem einsteigen und keine der schweizerischen Normalität entsprechende Vorbildung aufweisen, sind daher in die Regelschule und den Regelklassenunterricht zu integrieren. Gleiches gilt für (aus dem Ausland) neu zugezogene Schweizer Kinder, welche keine «Schweizer Vorbildung» aufweisen. Die Integration in die Regelstrukturen dient nicht nur der schulischen Gleichbehandlung, sondern ebenso der allgemeinen und gesellschaftlichen Integration und dem Schutz vor Diskriminierungen.[1973]

760 Die Betroffenen werden in der Regel einem Klassengang ihrer Altersstufe zugeteilt.[1974] Sowohl eine zu starre Handhabung dieser Regel wie auch die Festlegung einer (anderen als der von Verfassung wegen geltenden) fixen oberen Altersgrenze für die Einschulung neu zugezogener Kinder liefe allerdings Art. 19 und Art. 8

1971 Dazu vorne N 472 ff.

1972 Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1 m.w.H.; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2.1; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 103; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.48; Wintsch, S. 168 ff. und S. 184; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

1973 Dazu vorne N 409 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1 m.w.H.; ferner Bundesrat, Antwort auf die von Cécile Bühlmann am 18. Dezember 1998 eingereichte Interpellation 98.3656 «Getrennte Klassen für schweizerische und ausländische Schüler»; Wintsch, S. 169 f. und S. 177.

1974 Vgl. § 6a Abs. 1 VBV LU.

Abs. 1 BV (sowie allenfalls Art. 62 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 BV)[1975] zuwider.[1976] Sollte die – durch angemessene Fördermassnahmen begleitete[1977] – Einschulung in eine nicht altersgerechte Klasse im konkreten Fall nicht dem Kindeswohl entsprechen, geht der betreffende Anspruch immerhin darauf, bei der bzw. dem Betroffenen während der verbleibenden Zeit etwa mittels eines geeigneten Berufsvorbereitungsunterrichts eine möglichst selbstständige Lebensführung und weitestgehende Integration zu erreichen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ordnete im Verfahren VB.2020.00532 mit Urteil vom 1. September 2020 an, dass ein aus der Türkei stammender 14-jähriger Jugendlicher, der erst ein knappes Jahr zuvor in die Schweiz eingereist war, ausnahmsweise in eine 1. Klasse der Sekundarstufe einzuschulen sei, da er namentlich in der Heimat bis zur Ausreise eine gute Schulbildung genossen hatte, als interessierter und motivierter Schüler beschrieben wurde und einzig wegen der COVID-19-Pandemie nicht bereits im April 2020 in eine 1. Sekundarklasse der Regelschule integriert, sondern stattdessen in einer Asylunterkunft «fernunterrichtet» worden war, sodass seine sprachliche Integration hinter den Erwartungen zurückgeblieben war (E 3.2). 761

Bei der Einschulung wie auch bei Stufen- bzw. Promotionsentscheiden muss der Standard der Feststellung der Leistungsfähigkeit sodann mit Blick auf den Grundsatz der Chancengleichheit der anderen sprachlichen und kulturellen Sozialisation dieser Kinder angepasst sein und eher auf deren potenzielles als auf das aktuelle Wissen und Können abgestellt werden (vgl. etwa § 2 Abs. 4 f. FörderV SO).[1978] 762

[1975] Die herrschende Lehre und Praxis zu Art. 8 BV geht davon aus, dass Ungleichbehandlungen zwischen Schweizerinnen bzw. Schweizern und ausländischen Personen grundsätzlich nicht an den Anforderungen von Art. 8 Abs. 2 BV zu messen sind, sondern den Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 BV zu genügen haben (vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 8 N 24, Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 8 N 68; Wintsch, S. 167); in diese Richtung auch BGE 143 V 114 E 5.3.2.1 S. 123; weitergehend Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 86 m.w.H.

[1976] In diese Richtung auch Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.3 ff. m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2.2 und E 3.2; ferner Copur/Naguib, N 268; kritisch insofern Art. 9 der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23).

[1977] Dazu sogleich N 770 ff.

[1978] Vgl. Gebert, S. 255 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 102; Oeter, S. 114; Saladin, Recht auf Bildung, S. 144; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 3.3; Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 38.

763 Häufig genügt es jedoch nicht, neu zugezogenen Schülerinnen und Schülern den Zugang zum gleichen Unterrichtsangebot wie den anderen – bereits in die Regelschule integrierten – Schülerinnen und Schülern zu öffnen. Je nachdem, welche Vorbildung sie vor der Einreise in die Schweiz genossen haben und vor allem wie gut sie die Unterrichtssprache beherrschen, vermögen sie dem Regelunterricht nicht bzw. nur mit grosser Mühe und/oder unerwünschten Nebenwirkungen im Verhalten, Erleben oder der Persönlichkeitsentwicklung zu folgen. Diesfalls kommt den Betroffenen gestützt auf Art. 19 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV sowie – bei fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern – Art. 8 Abs. 2 BV ein Anspruch auf zusätzliche Förderung bzw. Unterstützungs- und/oder Entlastungmassnahmen zu, damit sie in der Lage sind, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten (möglichst) an jene ihrer Altersgruppe anzugleichen.[1979]

764 Geschuldet ist auch bei aus dem Ausland zugezogenen Kindern mit besonderen Bildungsbedürfnissen nicht das bestmögliche individuelle Unterrichts- bzw. Förderangebot, sondern ihr Anspruch wird ebenfalls durch zulässige entgegenstehende öffentliche und private Interessen begrenzt (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV sowie Art. 5 Abs. 2 BV). Zur inhaltlichen Umschreibung der von Verfassung wegen konkret geschuldeten Leistung lässt sich dabei abermals auf den von Aeschlimann-Ziegler entwickelten zweistufigen Rechtfertigungstest zurückgreifen.[1980] Das bedeutet, dass zunächst zu untersuchen ist, welche Massnahme(n) zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des jeweiligen Kindes geeignet und erforderlich ist bzw. sind (Begründung und zugleich Ermittlung der «idealen» Leistung), bevor in einem zweiten Schritt zu prüfen ist, ob zulässige öffentliche oder private Interessen ein Abweichen von der auf diesem Weg ermittelten «idealen» Leistung erfordern (klassische Rechtfertigungsprüfung [vgl. Art. 36 Abs. 2 f. BV]). Die zu ergreifende Massnahme muss sich zudem auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV).

765 Im Vergleich zu dem bei Kindern mit einer Behinderung einzuhaltenden Verfahren müssen die besonderen Bedürfnisse des jeweiligen neu zugezogenen Kindes allerdings im Vorfeld zumeist nicht gleichermassen umfassend abgeklärt werden.[1981]

[1979] Dazu vorne N 549 ff.

[1980] Dazu vorne N 717 ff.

[1981] In der Regel genügt ein (Einschulungs-)Gespräch zwischen den Eltern des betroffenen Kindes, diesem selbst, der Schuladministration (oder Schulleitung), einer fachkundigen Förderlehrperson (DaZ-Lehrperson) sowie allenfalls der Asylbetreuung, wobei die Eltern die erforderlichen Unterlagen zur bisherigen Schulung ihres Kindes mitzubringen haben. Mit Blick insb. auf den Grundsatz des rechtlichen Gehörs als

Jedenfalls bei Kindern, welche die Schulsprache bereits beherrschen, sind auch die Prüfungsvoraussetzungen etwas herabgesetzt und Schematisierungen bzw. Typisierungen eher zulässig als bei der Schulung behinderter Kinder, wobei auch hier zu unterscheiden ist, ob es um die Festlegung der Schulungsform (separativ oder integrativ) oder die Unterrichtsgestaltung geht.

aa) Schulungsform

766 Wie bei behinderten Kindern ist heute auch im Bereich der Schulung neu zugezogener Kinder ohne Schweizer Vorbildung allgemein anerkannt, dass diese primär in den Regelstrukturen zu fördern sind.[1982] So widerspricht die ständige Schulung der betroffenen Kinder in Sonderschulen oder -klassen, wo sie in der Regel weder Kontakt zu anderen Gleichaltrigen noch eine realistische Chance auf Erwerb eines regulären Bildungsabschlusses haben, dem gewichtigen Bildungsziel der Integration und dem Kindeswohl, ohne dass sich hierfür ein zureichender sachlicher Grund anführen liesse.[1983] Namentlich genügen der Hinweis auf die beschränkten finanziellen Mittel des zuständigen Gemeinwesens[1984] oder ein allfälliges ausländerrechtliches Interesse an der Verhinderung der Integration illegal anwesender Kinder nicht, um einen dauerhaft getrennten Unterricht zu rechtfertigen.[1985] Gleiches gilt hinsichtlich der Sorge um das schulische Fortkommen der (orts-)sprachkundigen Kinder, zumal sich der Kontakt zu sprachlichen Minderheiten auch positiv auf die Entwicklung auszuwirken vermag und der Gefahr der Senkung des Leistungsniveaus der betroffenen Klasse mit einer Anpassung der Klassengrösse oder der Bewilligung einer Klassenassistenz entgegengewirkt werden kann (vgl. §§ 7 f. FörderV SO).[1986]

---

ungenügend einzustufen wäre es, wenn beim Entscheid über die Ausgestaltung des Unterrichts eines ausländischen Kindes lediglich auf dessen bisherige Zeugnisse sowie (u.U.) einen Bericht seiner Lehrperson in der Integrationsklasse abgestellt würde, ohne das betroffene Kind und seine Eltern anzuhören.

[1982] Dazu vorne N 381 und N 723; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.1; Hördegen, Chancengleichheit, S. 442; Oeter, S. 114; Wintsch, S. 169 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

[1983] Vgl. Bianchi, S. 127; Oeter, S. 114; Schwarzenberger, S. 28; Wintsch, S. 169 ff.

[1984] Vgl. Gebert, S. 237.

[1985] Dazu auch vorne N 473; ferner Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.48 ff.

[1986] Vgl. Bianchi, S. 127; Schwarzenberger, S. 28; Wintsch, S. 171; ferner zur Problematik auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 444.

767 Während ein dauerhaft getrennter Unterricht somit vor Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BV nicht standhalten würde, kann jedoch bei Kindern und Jugendlichen, die erst verspätet ins schweizerische Schulsystem eintreten und mit der am Schulort gesprochenen Sprache bzw. der Unterrichtssprache noch nicht vertraut sind, nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung eine vorübergehende Sonderbeschulung durchaus angezeigt sein, um sie sachgerecht an die Regelschule heranzuführen. Insbesondere ist es angesichts der grossen Bedeutung, die der sprachlichen Integration zukommt, zulässig oder gar geboten, den Betroffenen zuerst und in besonderem Mass die Unterrichtssprache zu vermitteln.[1987] Eine solche besondere Beschulung ist aber in jedem Einzelfall besonders begründungsbedürftig und soll so rasch wie möglich durch die Beschulung in der Regelschule abgelöst werden.[1988] Die pauschale Zuweisung in eine sog. Einführungs-, Übergangs-, Aufnahme- oder Empfangsklasse ist mit anderen Worten nicht zulässig. Können die Entwicklungsrückstände einer Person im konkreten Fall in der Regelklasse – mithilfe angemessener Fördermassnahmen – ebenso gezielt gefördert werden wie im separativen Unterricht, darf Letzterer vielmehr regelmässig nicht angeordnet werden.[1989] Auch ist – aufgrund der Schwere des damit verbundenen Eingriffs in grundrechtlich geschützte Interessen des betroffenen Kindes – für den Entscheid der Zuteilung eines neu zugezogenen Kindes in eine Sonderschule bzw. -klasse eine Grundlage in einem formellen Gesetz zu verlangen.

768 Nach Wyttenbach lässt sich der separative Unterricht neu zugezogener (ausländischer) Kinder höchstens «während kurzer Dauer sachlich rechtfertigen (z.B. während weniger Wochen nach der Einreise von asylsuchenden Familien), nicht aber als Normalfall über Monate oder Jahre hinweg etablieren».[1990] Wintsch und Plotke wiederum halten dafür, dass der Unterricht in Empfangsklassen «auf längstens ein Jahr» zu befristen sei.[1991] Die EKR empfahl den Kantonen bereits im Jahr 1999,

---

1987 Dazu vorne N 549 ff.

1988 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.3 m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 2.1; Bianchi, S. 127; Wintsch, S. 170; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12; in die gleiche Richtung Hördegen, Chancengleichheit, S. 103; s. auch Oeter, S. 114, wonach die Segregation nicht allein aus dem Umstand heraus erfolgen dürfe, dass die Betroffenen bei Schuleintritt keine vergleichbaren Sprachkompetenzen in der Nationalsprache mitbrächten wie die Kinder der Mehrheitsbevölkerung.

1989 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.6.

1990 Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

1991 Wintsch, S. 256; Plotke, Schulrecht II, S. 479.

ausländische Kinder spätestens nach einem Jahr in die Regelklasse übertreten zu lassen.[1992]

Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen ist sodann, ob ein (vorübergehend) separativ geschultes Kind nicht bereits vorab zumindest in einzelnen Fächern (Zeichnen, Werken, Turnen, Singen, Handarbeit etc.) gemeinsam mit den Kindern der künftigen (Regel-)Klasse unterrichtet werden kann. 769

bb) Unterrichtsgestaltung

Im Bereich der Unterrichtsgestaltung sind nicht nur Schematisierungen eher zulässig, es lassen sich hier auch verschiedene öffentliche und private Interessen für ein Abweichen von der «idealen» Leistung anführen, solange solches nicht einzig wegen eines von der Schule zu verantwortenden organisatorischen oder personellen Mankos erforderlich wird.[1993] Zur Rechtfertigung einer Abweichung von der Idealleistung angerufen werden können hier daher etwa auch die unter dem Oberbegriff «Territorialitätsprinzip» zusammengefassten öffentlichen Interessen oder das (grundrechtlich geschützte) Interesse der Mitschülerinnen und Mitschüler eines betroffenen Kindes am Erwerb der Unterrichtssprache.[1994] 770

Der (vorübergehende) Unterricht in den besonderen Klassen muss grundsätzlich qualitativ ebenso hochwertig sein wie der Regelunterricht, d.h., er darf hinsichtlich seines Umfangs, seiner Qualität und der gelehrten Inhalte nicht hinter demjenigen einer regulären Klasse zurückbleiben.[1995] Finanzielle Gründe vermögen keinen minderwertigen Unterricht oder eine ungenügende Unterbringung der Schülerinnen und Schüler zu rechtfertigen. Allerdings können gerade kleinere (Schul-)Gemeinden gemeinsame Sonderklassen für neu zugezogene Kinder führen. Da der Fokus in solchen Klassen auf dem intensiven Spracherwerb liegt, können die dort vermittelten Lehrinhalte zudem vom allgemeinen Lehrplan abweichen, solange die Lernziele nicht einfach pauschal verkürzt werden, sondern den betroffenen Schülerinnen und Schülern «eine möglichst chancengleiche Entfaltungsmöglichkeit innerhalb der Regelklasse» eröffnet wird.[1996] Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler müssen ausserdem regelmässig überprüft und die Unterrichtsge- 771

[1992] EKR, Segregation fremdsprachiger Kinder, S. 26.

[1993] Dazu vorne N 447 ff. und N 734.

[1994] Dazu vorne N 538 und N 553.

[1995] Vgl. Niendorf/Reitz, S. 33; Wintsch, S. 183.

[1996] Wintsch, S. 255 f. und S. 183 f., wonach ein rudimentärer Sprachenunterricht in Sammelunterkünften Art. 19 BV bei Weitem nicht genüge.

staltung bzw. die Schulungsform ihren Fortschritten angepasst werden (vgl. etwa Art. 25 RPSpéc GE).[1997]

772 In einem die separative Schulung eines aus Eritrea stammenden Asylbewerbers betreffenden Urteil aus dem Jahr 2019 erwog das Bundesgericht deshalb, dass es zwar richtig sei, auf der Grundlage der individuellen Vorbildung und Fähigkeiten des betroffenen Schülers eine Lösung für den Grundschulunterricht zu finden, die in der (bis zur Volljährigkeit) verbleibenden Zeit einen möglichst adäquaten Übergang von der Schule ins Berufsleben erlaube. Dies könne aber nicht rechtfertigen, über längere Zeit einen Unterricht einzig in Deutsch und Mathematik anzubieten.[1998]

773 Als Fördermassnahme innerhalb der Regelstrukturen kommt sodann in erster Linie die Erteilung zusätzlichen Unterrichts in der Unterrichtssprache durch eine speziell ausgebildete Lehrperson in Betracht, wobei der betreffende Sprachenunterricht grundsätzlich integrativ in der Regelklasse stattzufinden hat. Erreicht die im Einzelfall erforderliche Lektionenzahl eine gewisse Höhe, können es – insbesondere auf den höheren Schulstufen – die Interessen der anderen Kinder sowie die finanziellen und organisatorischen Interessen der Schule allerdings erforderlich machen, den zusätzlichen Sprachenunterricht den betroffenen Schülerinnen und Schülern aus verschiedenen Klassen (oder Schulen) in Gruppen ausserhalb des Regelklassenunterrichts zu erteilen. Einzelunterricht ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn aus organisatorischen Gründen weder der integrative noch der Gruppenunterricht möglich ist.[1999]

774 Die Ermittlung der im konkreten Fall zu gewährenden Anzahl Förderlektionen erfolgt in der Regel nach einem vom jeweiligen Kanton vorgegebenen Schematismus, was nicht zu beanstanden ist, solange Ausnahmen möglich bleiben und die Angemessenheit der Förderplanung regelmässig überprüft wird.

775 Als weitere Massnahmen fallen namentlich die Gewährung eines Nachteilsausgleichs, Lernzielanpassungen (insbesondere in den sprachabhängigen Fächern), Dispensationen von gewissen Fächern oder die Anordnung von Logopädie in Betracht. Die betreffenden Massnahmen sind bei jedem Kind individuell zu treffen und verlangen – aus Gründen der Verhältnismässigkeit – vorgängig eine besondere Abklärung unter Einbezug der Erziehungsberechtigten, eine sorgfältige Planung (Förderplanung) und deren regelmässige Überprüfung.

[1997] Vgl. Früh, S. 158; ferner Urteil des EGMR Oršuš et al. gegen Kroatien (Rs. 15766/03) vom 16. März 2010 N 158 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.6.

[1998] Urteil des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 6.5.

[1999] Vgl. dazu vorne N 414 ff.

Die Dispensation eines ausländischen Kindes namentlich vom Unterricht in einer anderen Fremdsprache (als der Unterrichtssprache) mag gerade aus finanziellen Gründen als attraktive Massnahme erscheinen, um dem betroffenen Kind das Erlernen der Unterrichtssprache zu vereinfachen. Aufgrund der Folgen eines Dispenses für die weitere Schul- und die spätere Berufslaufbahn[2000] hat diese Massnahme aber – besonders auf der Primarstufe – die Ausnahme zu bilden und ist erst nach einer umfassenden Interessenabwägung anzuordnen, wenn etwa eine individuelle Förderung des Kindes nicht infrage kommt. 776

Vor einer Dispensation in Erwägung zu ziehen wäre auch die Vereinbarung individueller Lernziele. Da eine Lernzielanpassung eine inhaltliche Anpassung der fachlichen Anforderungen zum Ziel hat, ist allerdings auch eine solche Massnahme nur mit Zurückhaltung und unter Berücksichtigung der Konsequenzen für die betroffene Schülerin oder den betroffenen Schüler anzuordnen.[2001] 777

Bei der Gewährung eines Nachteilsausgleichs, der im Zeugnis nicht erscheint, wiederum muss beachtet werden, dass die damit angestrebte Herstellung von Chancengleichheit nicht zu einer Überkompensation und damit zu einer Verletzung der Chancengleichheit der anderen Schülerinnen und Schüler führen darf. Deshalb muss sich ein Nachteilsausgleich darauf beschränken, dem betroffenen Kind eine Leistungserbringung unter Bedingungen zu ermöglichen, die denen der anderen Kinder möglichst nahekommen.[2002] 778

Was die in einigen (deutschsprachigen) Kantonen vorgesehene Massnahme zur Förderung fremdsprachiger (ausländischer) Kinder anbelangt, bereits im Kindergarten die Standardsprache zulasten des einheimischen Dialekts als Unterrichts- und Kommunikationssprache einzuführen (vgl. auch Art. 15 Abs. 1 SpG), kann dies gegen die Sprachenfreiheit der anderen Kinder verstossen, die ein Interesse daran haben, in diesem frühen Alter untereinander sowie mit der Lehrperson Dialekt zu sprechen. Statt auf einer starren Sprachenregelung zu beharren, ist bei der Wahl der Unterrichts- und Kommunikationssprache auf der Kindergartenstufe darum den sprachlichen Entwicklungsbedürfnissen der jeweiligen Klasse 779

2000 Vgl. zum Ganzen auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 445 ff.; ferner Schefer/Rüegger, S. 233 zur Frage, ob darin, dass ausländische Kinder u.U. gezwungen sind, im Vergleich mit anderen Kindern eine zusätzliche Fremdsprache zu erlernen, eine nach Art. 8 Abs. 2 BV verbotene Diskriminierung erblickt werden könne.

2001 Zum Ganzen auch vorne N 737.

2002 Zum Ganzen BGE 147 I 73 E 6.6 S. 87.

Rechnung zu tragen und in jedem Einzelfall ein sinnvoller Interessenausgleich zu finden.[2003]

e) Grundschulunterricht fremdsprachiger Kinder mit Schweizer Vorbildung

780 Hinsichtlich des Grundschulunterrichts fremdsprachiger Kinder, die vor ihrem Zuzug in eine Gemeinde die Schule an einem Ort mit einer anderen Unterrichtssprache besucht haben, gilt grundsätzlich das Vorgesagte. Ihnen kommt gestützt auf Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 bzw. Art. 18 BV ein Anspruch auf angemessene Förder- bzw. Unterstützungsmassnahmen zu, wenn sie dem Regelunterricht andernfalls nicht folgen können und ihnen dort keine chancengleiche (Grund-) Bildung vermittelt werden kann.[2004] Eine (auch bloss vorübergehende) separative Schulung vermögen ungenügende Kompetenzen in der Unterrichtssprache allein dagegen regelmässig nicht zu rechtfertigen.[2005]

781 Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang denn auch, dass dem betroffenen Kind gegenüber dem Ursprungskanton aus Art. 19 BV ein Anspruch auf Unterricht in mindestens einer anderen Landes- bzw. Unterrichtssprache zukam, sodass es idealerweise (auch) in sprachlicher Hinsicht auf den Kantonswechsel vorbereitet wurde.[2006]

782 In bestimmten Fällen braucht der Zuzug in eine Gemeinde mit einer anderen Unterrichtssprache freilich gar nicht deren Wechsel nach sich zu ziehen. So räumt das Bundesgericht Kindern, die in einem zwei- oder mehrsprachigen Kanton oder aber einem solchen an der Sprachgrenze wohnen, – wie aufgezeigt – unter gewissen Voraussetzungen gestützt auf Art. 18 BV einen Anspruch auf Unterricht in ihrer Muttersprache oder auf Besuch des Unterrichts in dieser Sprache in einer Nachbargemeinde ein.[2007]

2003 Dazu vorne N 553; ferner Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 18 N 23; dies. et al., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 70 N 56.

2004 Dazu vorne N 549 ff. und N 758 ff.; ferner BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10 betreffend den zusätzlichen Sprachenunterricht; BGE 147 I 73 E 6 S. 81 ff. betreffend die Gewährung eines Nachteilsausgleichs (Benutzung eines Wörterbuchs) bei einer Studentin aus dem Kanton TI im Rahmen einer in deutscher Sprache abzulegenden universitären Prüfung.

2005 S. dazu auch Richter, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 18 N 47.

2006 Vgl. dazu vorne N 522.

2007 Dazu vorne N 544 ff.

f) Grundschulunterricht von Kindern mit fahrender Lebensweise

In der Schweiz leben mehrere Tausend Angehörige der Bevölkerungsgruppen der Jenischen, Sinti oder Manouches, die eine traditionelle halbnomadische bzw. fahrende Lebensweise pflegen.[2008] Den Kindern dieser sog. Fahrenden kommt ebenfalls ein Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV zu.[2009] Das auf die sesshafte Bevölkerung zugeschnittene Unterrichtsangebot der Regelschulen vermag ihren – sich aus ihrer besonderen Lebensweise ergebenden – individuellen Bedürfnissen allerdings in der Regel nicht zu genügen, halten sich die betroffenen Kinder doch häufig lediglich während weniger Monate pro Jahr an einem bestimmten Ort – ihrem Winterstandort – auf, während sie in den Sommermonaten mit ihren Familien auf Reisen gehen.[2010] 783

Da diese fahrende Lebensweise Teil ihrer Identität bildet, dürfen die betroffenen Kinder nicht zum ganzjährigen Unterrichtsbesuch gezwungen werden. Der Verweis auf das Leben der Fahrenden erlaubt es aber auch nicht einfach, Abstriche beim grundrechtlich geschützten Unterrichtsangebot vorzunehmen.[2011] Mit Blick auf den Grundsatz der Chancengleichheit und das Diskriminierungsverbot ist der Grundschulunterricht der fahrenden Kinder stattdessen ihrer speziellen Lebensweise anzupassen. Die Gemeinde, in der ein betroffenes Kind jeweils während der Wintermonate den Unterricht besucht bzw. im Sinn von Art. 62 Abs. 2 BV zu besuchen hat, ist mit anderen Worten gestützt auf Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV verpflichtet, ihm (auch) während der fahrenden Jahreszeit zu ermöglichen, den Schulstoff in angemessener Weise zu bearbeiten (vgl. auch Art. 28 Abs. 2 KRK, Art. 13 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I, Art. 3 i.V.m. Art. 5 RüSNM).[2012] Dies bedeutet, dass der bzw. dem Betroffenen für die nomadische Jahreszeit ein geeigneter Lernplan zu erstellen und die erforderlichen Unterrichtsmaterialien (kostenlos) mitzugeben sind sowie dass die Schülerin bzw. der Schüler regelmässig 784

2008 Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (dazu vorne N 271) hat die Schweiz die Jenischen, Sinti und Manouches als nationale Minderheiten anerkannt und sich verpflichtet, deren traditionelle nomadische Lebensweise als integrierenden Bestandteil ihrer Identität zu schützen (vgl. Bundesrat, 4. Bericht RüSNM, S. 4 f.).

2009 Früh, S. 155; Waldmann, Diskriminierungsverbot, S. 706; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 6.

2010 Bundesrat, 4. Bericht RüSNM, S. 71; Früh, S. 155.

2011 Vgl. Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern BKD 2015 9 vom 9. Juli 2015 E 3.4.1 f. und E 6.

2012 Copur/Naguib, N 282 f.; ferner Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

Kontakt mit der verantwortlichen Lehrperson aufnehmen und dieser etwa Aufgaben zur Korrektur zuschicken (können) muss.[2013] Für die sesshafte Zeit bzw. die Zeit des ordentlichen Schulbesuchs sind zudem schulische Fördermassnahmen zu prüfen und erforderlichenfalls zu ergreifen, damit das betroffene Kind Verpasstes nachholen kann.[2014]

785 Der Bundesrat wies in diesem Zusammenhang in seiner Antwort zur «List of Issues» vor Einreichen des fünften und sechsten Staatenberichts der Schweiz zur Kinderrechtskonvention als (positives) Beispiel auf das Vorgehen der Stadt Bern hin, die Kinder von Fahrenden im Winter intensiv in speziellen Lernateliers unterrichtet und während der Reise mittels elektronischer Hilfsmittel «begleitet».[2015]

786 Namentlich aus finanziellen sowie Praktikabilitätsgründen, aber auch mit Blick auf das Kindeswohl nicht verlangt werden kann eine Einschulung von Kindern mit fahrender Lebensweise am jeweiligen (wechselnden) Aufenthaltsort der Familie.[2016] Copur/Naguib weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass sich aus Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BV in Einzelfällen ein Anspruch auf eine angemessene engere schulische Begleitung eines Kindes während der nomadischen Jahreszeit ergeben kann, so etwa, wenn dieses innerhalb seiner Familie keine bzw. keine ausreichende Unterstützung erfährt und (noch) nicht in der Lage ist, den Schulstoff selbstständig zu erarbeiten.[2017]

2013 Vgl. Bundesrat, 2. und 3. Bericht UNO-Pakt I, S. 139; Copur/Naguib, N 283; Früh, S. 156.

2014 Vgl. Bundesrat, 2. und 3. Bericht UNO-Pakt I, S. 139 f.; s. auch Volksschulamt des Kantons Zürich, Merkblatt «Schulung der Kinder von Jenischen und Sinti» vom 15. Juli 2020, abrufbar unter ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildung ⇒ Informationen für Schulen ⇒ Informationen Volksschule ⇒ Schule und Migration ⇒ Neuzugezogene› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023), wonach das Kind bei Bedarf individuell unterstützt werde.

2015 Bundesrat, Antwort der Schweiz vom 18. Dezember 2020 zur «List of Issues» vor Einreichen des fünften und sechsten Staatenberichts zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen, S. 9.

2016 Vgl. Copur/Naguib, N 285; ferner Früh, S. 156, wonach sich ein Einschulungszwang an jedem kurzen Aufenthaltsort ungünstig auf die Entwicklung der Kinder auswirke.

2017 Copur/Naguib, N 285, die auf die Möglichkeit hinweisen, dem betroffenen Kind in regelmässigen Abständen Nachhilfeunterricht durch eine Lehrkraft zu erteilen; s. allerdings auch Michel, S. 124, wonach derartige Massnahmen unter den Fahrenden massive Widerstände hervorrufen könnten, weil sie leicht als Problematisierung ihrer Lebensweise oder als Versuch der Assimilierung empfunden werden könnten.

g) Grundschulunterricht besonders begabter Kinder

In den Bildungswissenschaften existieren keine einheitlichen Definitionen der Begriffe «besondere Begabung» oder «Hochbegabung».[2018] Gemeinsam ist den verschiedenen Definitionen jedoch, dass als besonders begabt gilt, wer sich durch eine besondere, überdurchschnittliche Fähigkeit von seinen Altersgefährten unterscheidet. Traditionell werden in dieser Hinsicht Personen als besonders begabt bezeichnet, die in einem Intelligenztest einen Intelligenzquotienten (IQ) von 130 und höher erreichen. Zusätzlich zur intellektuellen Fähigkeit lassen sich allerdings auch noch weitere Fähigkeits- bzw. Begabungsbereiche – so gemäss aktuellem Forschungsstand die soziale, musische, bildnerisch-darstellende oder sportliche Begabung – unterscheiden. Die einzelnen Bereiche gelten als relativ unabhängig voneinander und können bei jedem Menschen verschieden stark ausgeprägt sein. Begabung sollte daher schon aus diesem Grund nicht mit Intelligenz gleichgesetzt werden. Neuere Lehrmeinungen betonen überdies, dass eine besondere Begabung ein Inter-aktionsprodukt sei, das – über längere Zeit hinweg – aus der Wechselwirkung zwischen individueller Anlagepotenz (Fähigkeiten, Persönlichkeitsmerkmalen wie z.B. Motivation, Selbstkompetenzen und soziale Kompetenzen) und sozialer Umgebung (förderlichem Lernumfeld, positivem Lernklima, anspruchsvoll[er]em Unterricht etc.) resultiere.[2019] Danach ist «Begabung» veränderbar und kann entsprechend in geeigneten Lebens- und Lernumgebungen entwickelt und gefördert werden.[2020] 787

Rüssli führt folgende Definition an: «Als hochbegabt gelten Kinder und Jugendliche, die sich durch eine besondere, überdurchschnittliche Fähigkeit bzw. ein Talent von ihren Altersgefährten unterscheiden. Dies kann unter anderem im sprachlichen, mathematisch-naturwissenschaftlichen, musischen, künstlerischen oder sportlichen Bereich sein.»[2021] 788

2018 S. dazu Stamm, Begabungsförderung, S. 238 f., die im Weiteren anführt, dass der Trend in der Schweiz eher in Richtung des Labels «besondere Begabung» gehe, (wohl) weil das recht elitär tönende «Hoch» vermieden und der ganzen Thematik zugleich der konservative Beigeschmack genommen werden solle; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 409; Rüssli, S. 353; s. zu den Regelungen in den Kantonen auch vorne N 366 ff.

2019 Zum Ganzen Stamm, Begabungsförderung, S. 239 ff.; Ziegler A., S. 6 ff.; ferner Netzwerk Begabungsförderung, Broschüre, S. 9 f.; Golle/Herbein/Schiefer, in: Begabungsförderung, S. 129 ff.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 409 m.w.H.; Meyer/Streim, S. 113 ff.

2020 Vgl. Köster/Mehrtens, in: Begabungsförderung, S. 117 ff.

2021 Rüssli, S. 353; so auch Bucher, S. 173; ferner Richli, Chancengleichheit, S. 209.

789 Gemäss dem Netzwerk Begabungsförderung[2022] werden im Rahmen verschiedener wissenschaftlicher Fachdisziplinen wie der Pädagogik bzw. der Erziehungspsychologie eindimensional-statische von mehrdimensional-dynamischen, stärker kontextsensitiven Begabungsbegriffen unterschieden. Die jeweiligen Begabungsbegriffe seien als begriffliche Konzepte Teil von Begabungsmodellen. Beschränke sich das Begabungsmodell auf die allgemeine Denkfähigkeit, so werde eine besondere (kognitive) Begabung zumeist an einem statistisch festgelegten Grenzwert in einem Intelligenztest (z.B. IQ ≥ 130) festgemacht. Neuere mehrdimensionale Begabungsmodelle schlössen dagegen ein breiteres Begabungsspektrum mit ein. Zu den Begabungsfaktoren zählten neben den intellektuellen Fähigkeiten dann auch etwa künstlerisch-kreative, technisch-praktische oder auch sozial-emotionale Fähigkeiten.[2023]

790 Dass auch besonders begabte Kinder, die im standardisierten Grundschulunterricht in der Regelklasse ihr Entwicklungspotenzial nicht voll ausschöpfen können, unter dem Gesichtspunkt von Art. 19 BV erkannt und individuell gefördert respektive gefordert werden müssen, ist heute in der Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Lehre allgemein anerkannt.[2024] Uneinigkeit herrscht jedoch hinsichtlich der Frage des Umfangs des Förderanspruchs:

791 Wie aufgezeigt,[2025] hält das Bundesgericht dafür, dass besonders begabten Kindern, insbesondere solchen, bei denen die Begabung nur in bestimmten Fächern zum Ausdruck komme, «eine etwas langsamere Gangart» zugemutet und für sie erst dann («in speziell gelagerten Sonderfällen») eine schulische Sonderbehandlung – sowohl in Bezug auf den Besuch einer auswärtigen öffentlichen Schule als auch auf den (auswärtigen) Privatschulbesuch – in Betracht gezogen werden könne, «wenn sich aus pädagogischen oder psychologischen Gründen eine besondere Förderung für die Entwicklung des Betroffenen als unabdingbar erweist».[2026]

2022 S. dazu ‹http://www.begabungsfoerderung.ch› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

2023 Netzwerk Begabungsförderung, Positionspapier, S. 9 f.; ferner zur Mehrdimensionalität des Verständnisses von «Behinderung» vorne N 304 und N 325.

2024 Dazu vorne N 228 mit Hinweisen.

2025 Dazu vorne N 228 und N 236.

2026 Urteile des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3 und 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 5.4; in die gleiche Richtung bzw. (lediglich) auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verweisend Dubey, N 4701; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 18; Reusser/Lüscher, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 11 N 34; Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 11 N 15; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 17.

> In diesem Sinn erwog das Bundesgericht mit Urteil vom 16. September 2003 in dem die Übernahme des Schulgelds für den Besuch einer Fussballklasse betreffenden Verfahren 2P.150/2003, dass darin, «dass das Gemeinwesen im Rahmen der öffentlichen Grundschule keinen diese Sportart [Fussball] speziell berücksichtigenden Unterricht vorsieht bzw. hierfür keinen (für die Gemeinde grundsätzlich mit Schulgeldübernahme verbundenen) Besuch einer auswärtigen öffentlichen Schule zulassen will, noch kein Verstoss gegen verfassungsrechtliche Garantien» zu erblicken sei, zumal nicht erstellt sei, «dass der Beschwerdeführer sein fussballerisches Talent nicht auch in seiner Freizeit […] fördern könnte bzw. dass ihm durch den verweigerten Übertritt in die Fussballklasse eine spätere Laufbahn als Spitzenfussballer verbaut sein würde» (E 4.3). 792

Dem wird von Teilen der Lehre entgegengehalten, dass der Grundschulunterricht nur dann ausreichend im Sinn von Art. 19 BV sei, wenn er den individuellen Fähigkeiten und der Persönlichkeitsentwicklung eines jeden Kindes angemessen sei, sei dieses nun behindert, normal- oder hochbegabt. Deshalb – so die betreffende Lehrmeinung – verletze es den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung im Sinn von Art. 8 Abs. 1 BV, wenn besonders begabte Kinder nicht «in gleicher Weise» bzw. «[g]enauso» wie behinderte Kinder aufgrund ihrer speziellen Fähigkeiten eine angemessene, den individuellen Fähigkeiten angepasste Schulbildung erhielten.[2027] 793

Der Kritik lässt sich teilweise beipflichten.[2028] So können nach der hier vertretenen Auffassung Kinder, die aufgrund ausgeprägter Begabung besondere – den Regelunterricht sprengende – pädagogische Bedürfnisse haben («ungleich» sind), aus dem Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und dem Gebot der Rechts- bzw. Chancengleichheit (d.h. Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV) einen Anspruch auf individuelle Förderung ableiten, auch wenn diese für ihre Entwicklung nicht unabdingbar sein sollte.[2029] Wie bei behinderten Kindern 794

[2027] Bucher, S. 173; Plotke, Schulrecht II, S. 472; ders., Grundschulunterricht, S. 563, der sich auf S. 564 weiter fragt, ob eine generelle Schlechterstellung begabter Schülerinnen und Schüler in bestimmten Kantonen nicht gar als Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV eingestuft werden müsste; weitergehend auch Rüssli, S. 355 und S. 362, der dafürhält, dass die öffentliche Schule jedem Kind zu einer optimalen Entfaltung seiner Persönlichkeit verhelfen sollte.

[2028] Kritisch hinsichtlich der bzw. weitergehend als die bundesgerichtliche(n) Praxis auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 415 f.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 49 und N 51.

[2029] Vgl. dazu N 228 ff. und N 403; in diese Richtung auch Bucher, S. 173; Früh, S. 140; Plotke, Grundschulunterricht, S. 563; Rüssli, S. 355 und S. 359 ff.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 17; ferner Richli, Chancengleichheit, S. 204, wonach das

geht es indes nicht darum, die Betroffenen zulasten der anderen Kinder zu privilegieren, und besteht kein Anspruch auf die optimale bzw. geeignetste Schulung eines besonders begabten Kindes unabhängig namentlich von finanziellen sowie praktischen Überlegungen.[2030] Der aus Art. 19 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV abgeleitete Anspruch eines solchen Kindes geht vielmehr nur dann auf die seinen besonderen Bedürfnissen und dem Kindeswohl bestmöglich gerecht werdende «ideale» Leistung, wenn dieser im Einzelfall keine zulässigen Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV sowie Art. 5 Abs. 2 BV).[2031]

795 Zur Ermittlung der im Einzelfall geschuldeten Leistung lässt sich mithin erneut der von Aeschlimann-Ziegler im Zusammenhang mit dem Grundschulunterricht behinderter Kinder entwickelte zweistufige Rechtfertigungstest zur Anwendung bringen, wobei dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass eine besondere Begabung kein Diskriminierungsmerkmal darstellt und besonders begabte Kinder bei einer Sonder- oder Gleichbehandlung gegenüber «Normalbegabten» grundsätzlich weniger schwer berührt werden als behinderte Kinder bei einer Sonder- oder Gleichbehandlung gegenüber «normalen» Kindern. Wie dargelegt, rechtfertigt es sich denn auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen, eher mehr Ressourcen für die benachteiligten Kinder einzusetzen.[2032] Im Vergleich zu den Normen, die die Schulung behinderter Kinder regeln, sind bei den Regelungen betreffs die Schulungsform oder die Unterrichtsgestaltung von besonders begabten bzw. hochbegabten Kindern die Anforderungen an die Normstufe und Normdichte daher (noch weiter) herabgesetzt und Schematisierungen eher zulässig (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Ferner bedürfen Ungleich- oder Gleichbehandlungen von solchen Kindern keiner qualifizierten Rechtfertigung, sondern reichen hierfür sachliche und vernünftige Gründe aus (Art. 8 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 2 BV). Auch darf bei der abschliessenden Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 36 Abs. 3 BV) grundsätzlich schematischer vorgegangen werden als bei behinderten Kindern.

796 Der Zulässigkeit von Schematisierungen bzw. Typisierungen sind freilich auch hier Grenzen gesetzt. So ist bei der Identifikation von besonders begabten bzw. hochbegabten Kindern und der Ermittlung der ihnen gestützt auf Art. 19 i.V.m.

Prinzip der Chancengleichheit in Zusammenschau mit Art. 27 aBV [1874] nahelege, dass die Verfassungsnorm im Lichte der Chancengleichheit zu konkretisieren und der kantonale Gesetzgeber gehalten sei, den Begabungen Rechnung zu tragen.

2030 Vgl. auch Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 18.

2031 Vgl. dazu vorne N 438 ff., N 493 ff., N 532 ff. und N 716.

2032 Dazu vorne N 233 ff.

Art. 8 Abs. 1 BV geschuldeten Leistung Vorsicht geboten und gilt es (zu) starre Regelungen zu vermeiden:

Wie eingangs erwähnt wurde, besteht innerhalb der Bildungswissenschaften keine Einigkeit darüber, wie das Phänomen Hochbegabung bzw. besondere Begabung eindeutig zu bestimmen sei, weshalb laufend neue Modelle zur Identifikation von Begabung entwickelt werden.[2033] Obschon aufgrund aktueller Forschungsergebnisse zunehmend angenommen wird, dass der herkömmliche IQ-Test als Identifikationskriterium nicht ausreichend aussagekräftig ist, bleiben dabei in den Kantonen IQ-Testungen häufig zumindest zur «Vorsortierung» besonders begabter Kinder in Schulen im Programm, wohl weil es sich bei dieser Art Test nach wie vor um die ökonomisch am wenigsten aufwendige und in der Öffentlichkeit am meisten anerkannte Form der Feststellung von Begabung handelt.[2034] Mit Blick auf das Ziel eines möglichst chancen- und begabungsgerechten Grundschulunterrichts sollte sich die Identifikation von besonders begabten bzw. hochbegabten Kindern indes nicht strikt auf einen allgemeinen Intelligenzquotienten abstützen.[2035] Der Zugang zu besonderen Fördermassnahmen sollte ausserdem so angelegt werden, dass die soziale Gleichheit in den Zugangschancen gewährleistet ist und es nicht zu einer positiven Auslese der Kinder aus bildungsnahen Milieus kommt.[2036] 797

> Im Kanton Zürich liegt das Erkennen von Begabungen der Schülerinnen und Schüler in erster Linie in der Verantwortung der Lehrpersonen, der schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sowie der Erziehungsberechtigten. Für die Identifikation von begabten und hochbegabten Schülerinnen und Schülern wird in der Regel der schulpsychologische Dienst beigezogen. Bei Schülerinnen und Schülern mit ausgeprägter Begabung, deren Förderbedarf die Möglichkeiten des individualisierenden Regelunterrichts übersteigt und für deren Förderung deshalb besondere Ressourcen notwendig sind, braucht es nach Auffassung des kantonalen Volksschulamts eine umfassende Diagnostik, die sowohl bestimmte Persönlichkeitsmerkmale (wie Motivation und Leistungsbereitschaft) als auch Einflüsse der Umwelt (durch Familie und Schule) mit in die Beurteilung einbezieht. Ein alleiniger Entscheid aufgrund der Höhe des Intelligenzquotienten ist nicht ausreichend.[2037] 798

2033 Vgl. SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 38 ff.; ferner DIES., Trendbericht Nr. 2, S. 12 ff.

2034 Vgl. SCHRITTESSER, S. 58 ff.; ferner BURGENER/PFISTER/STRICKER, S. 8 ff.

2035 SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 123.

2036 Vgl. STAMM, Begabtenförderung und soziale Herkunft, S. 234 ff.; SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 123 f.

2037 Vgl. zum Ganzen die Informationen unter ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildung ⇒ Schulen ⇒ Volksschule ⇒ Besonderer Bildungsbedarf ⇒ Begabtenförderung› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

799 Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit als heikel erscheinen ferner Stufenordnungen, die bei festgestellter Begabung strikt vorschreiben, welche (Förder-)Massnahmen im Einzelfall in welcher Reihenfolge anzuordnen sind.[2038] So mag es aus finanziellen Gründen attraktiv erscheinen, jeweils zunächst zu einer Massnahme der Akzeleration (früherer Einschulung, Überspringen einer Klasse) zu greifen, die den Schülerinnen und Schülern ein schnelleres Durchlaufen des regulären Curriculums erlaubt, und etwa eine separative Schulung erst dann in Betracht zu ziehen, wenn alle anderen (niederschwelligen) Massnahmen nicht erfolgreich waren;[2039] Regelungen dieser Art sind allerdings nicht geeignet, um vorrangig dem Kindeswohl in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Anders als etwa bei fremdsprachigen Kindern, wo generalisierte Aussagen zur Wirksamkeit von Fördermassnahmen eher möglich sind, ist bei hochbegabten Kindern keine Fördermassnahme gleichermassen geeignet. Eine Lehr- oder Lernmethode bzw. eine Fördermassnahme, die für ein Kind mit besonderer Begabung die richtige ist, kann der Entwicklung eines anderen begabten Kindes vielmehr sogar abträglich sein. Kommt hinzu, dass das Interesse am Phänomen besondere Begabung bzw. Hochbegabung noch relativ jung ist und erst wenige empirische Studien vorliegen, welche die Wirksamkeit verschiedener Fördermassnahmen untersuchen. Aus den bisherigen Erkenntnissen der Bildungsforschung lässt sich mithin noch kein eindeutiges wissenschaftlich begründetes Urteil über mögliche Vorzüge und Schwächen der einzelnen Massnahmen oder Massnahmenkombinationen für hochbegabte Kinder ableiten.[2040]

aa) Schulungsform

800 Die Frage, ob besonders begabte Kinder eher separiert in speziellen Klassen bzw. Schulen oder aber integriert gefördert werden sollen, wird äusserst kontrovers dis-

---

[2038] Vgl. Urteile des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 49 vom 7. November 2018 E 5.4 und 810 14 299 vom 15. April 2015 E 6.2, wonach die unentgeltliche Inanspruchnahme eines Förderangebots einer Privatschule lediglich subsidiär, d.h. erst nach dem vollständigen Ausschöpfen aller an der öffentlichen Schule vorhandenen Angebote erfolgen könne; ebenso (betreffend die damalige Zürcher Praxis zur Schulung besonders begabter Kinder) Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2006.00050 vom 20. Dezember 2006 E 2.3 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2P.38/2007 vom 5. Februar 2008).

[2039] Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/113 vom 27. November 2015 E 2.2.3 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_10/2016 vom 18. Juli 2016); SKBF, Trendbericht Nr. 11, S. 47; ferner Rüssli, S. 357.

[2040] Hördegen, Chancengleichheit, S. 419.

kutiert. Die Diskussion ist nicht neu, hat aber durch die Debatte über ein inklusives Schulsystem bzw. eine Schule für alle neu an Fahrt gewonnen.[2041] Anders als bei behinderten oder fremdsprachigen Kindern lässt sich dabei betreffs der Schulung besonders begabter Kinder in der Bildungswissenschaft noch keine klare Präferenz ausmachen.

801 Für die Gruppierung besonders begabter Kinder in separaten Klassen oder Schulen wird in erster Linie ins Feld geführt, dass jene (nur) so eine angemessene Förderung erhielten. Neuere wissenschaftliche Befunde zur Fähigkeitsgruppierung besonders Begabter bzw. Hochbegabter zeigen denn auch übereinstimmend deutliche positive Effekte auf deren Leistungsentwicklung auf.[2042] Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die schulischen Leistungen in «Begabtenklassen» strenger beurteilt werden als in fähigkeitsheterogenen Klassen. Einzelne Studien zeigen ausserdem, dass separate Förderklassen für manche Kinder eine zu hohe soziale und emotionale Herausforderung beinhalten und/oder ihr akademisches Selbstkonzept und damit auch die leistungsbezogene Entwicklung negativ beeinflussen können (sog. «Big-Fish-Little-Pond-Effekt»). Insgesamt ist die Frage, welche Auswirkungen die Fähigkeitsgruppierung auf soziale, affektive oder motivationale Merkmale hat, kaum erforscht und sind die bislang gefundenen (eher positiven) Effekte kleiner als im Leistungsbereich.[2043]

802 Schon aus diesem Grund dürfte sich daher hinsichtlich des Grundschulunterrichts besonders begabter Kinder nach der ersten Prüfung häufig nicht eindeutig sagen lassen, dass nur eine der beiden Schulungsformen (separativ oder integrativ) für das betroffene Kind als «ideale» Leistung infrage kommt.[2044] Gegen eine separative Schulung besonders begabter Kinder kann zudem eingewendet werden, dass diese aufgrund der Unterrepräsentation von sozial schwachen Schülerinnen und Schülern sowie von Kindern mit Migrationshintergrund in speziellen Begabtenklassen bzw. -schulen keine Möglichkeit hätten, den Umgang mit Kindern anderer Herkunft zu erlernen und wertzuschätzen.[2045]

2041 Vgl. Schneider/Preckel/Stumpf, S. 15.

2042 Vgl. Vock/Gronostaj, S. 95.

2043 Zum Ganzen Schneider/Preckel/Stumpf, S. 15 ff. m.w.H.; ferner betreffend den Sekundarbereich Herbig, in: Begabungsförderung, S. 87 m.w.H., wonach die Befundlage für die Leistungs- und Persönlichkeitsentwicklung sehr ambivalent sei und die aktuelle Forschungslage den Schluss nahelege, dass für eine positive Leistungsentwicklung der Grad an individueller Förderung bedeutsamer ist als die Frage nach dem Setting.

2044 Vgl. auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 414; Plotke, Schulrecht II, S. 471.

2045 Preckel, S. 2 ff.; ferner Herbig, in: Begabungsförderung, S. 87, wonach im Sinn des Abbaus der aus schichtspezifischen Aspekten der Bildungsbenachteiligung resultie-

803 Auch wenn das Unabdingbarkeitserfordernis des Bundesgerichts abzulehnen, d.h. ein Anspruch auf separative Schulung nicht erst dann zu bejahen ist, wenn sich das betroffene Kind in der Regelschule nicht (weiter-)entwickeln kann, wird ein Anspruch auf Schulung in einer speziellen Begabtenklasse bzw. -schule daher nur ausnahmsweise zu bejahen sein.[2046] Erlaubt die Prüfung der Bedürfnisse und des Wohls des betroffenen Kindes im konkreten Fall nämlich kein klares Urteil über die bestmögliche Schulungsform und sprechen auf der anderen Seite, was zumeist der Fall sein dürfte, das finanzielle Interesse des verantwortlichen Gemeinwesens sowie – damit einhergehend – die Interessen der benachteiligten Kinder eher für die integrative Schulung des Kindes, dürfte sich dessen separative Schulung regelmässig nur dann rechtfertigen lassen, wenn innerhalb der Regelstrukturen keine geeigneten integrativen Fördermassnahmen angeboten werden bzw. solche nur auf dem Papier bestehen oder überhaupt kein geeignetes Unterrichtsangebot innerhalb der Regelstrukturen (mehr) besteht.[2047]

804 Ausgehend von einem mehrdimensionalen Begabungsbegriff sowie von der Prämisse, dass Begabungsentfaltung ein entscheidender Bestandteil der kindlichen Persönlichkeitsentwicklung ist, sind – nach der hier vertretenen Auffassung – nicht nur Kinder mit besonderen intellektuellen Begabungen (z.B. verbale, numerische, räumliche Begabungsformen), sondern auch solche mit besonderen nichtintellektuellen Talenten (z.B. musisch-künstlerische oder sportliche Begabungen) speziell zu fördern.[2048] Mit Blick auf das vorstehend Gesagte sowie unter Berücksichtigung dessen, dass das Kindeswohl nach der Verfolgung sämtlicher Bildungsziele bei der Ausbildung eines Kindes verlangt, nicht nur der individualbezogenen,[2049] ergibt sich allerdings insbesondere auf der Primarstufe aus dem Recht auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) in der Regel kein Anspruch auf Übertritt in eine Spezialklasse bzw. -schule zur Förderung eines besonderen Talents.[2050] Hier wird das

renden Barrieren die Etablierung inklusiver Lehr-Lern-Settings angestrebt werden sollte.

2046 Vgl. auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 423, der dafürhält, dass die Förderung in speziellen Begabtenschulen bzw. -klassen nur in Ausnahmefällen vorgesehen werden sollte, wo sonst das Wohl des Kindes offensichtlich gefährdet wäre.

2047 Vgl. Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 44.

2048 S. aber Müller/Schefer, S. 791, wonach es für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes nicht elementar sei, seine ausgeprägten Fähigkeiten im Umgang mit dem Fussball zusätzlich zu vertiefen; so auch Urteil des Bundesgerichts 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E 4.3.

2049 Vgl. auch Hördegen, Chancengleichheit, S. 421.

2050 Strenger Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 47, wonach kein Anspruch auf Förderung besonderer Talente in einer Spezialklasse bzw. -schule

Wohl besonders begabter bzw. talentierter Kinder zumeist bereits gewahrt, wenn die Regelschule mit einem Partner (Sportzentrum, Musikschule, Kunstschule etc.) zusammenarbeitet und für den schulischen Unterricht gewisse Anpassungen des Stundenplans (Befreiung vom Sport-, Kunst- oder Musikunterricht zur Erledigung etwa der Hausaufgaben) sowie eine individuelle Lernbegleitung anbietet.

Aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen gerade in Grenzfällen prüfenswert erscheinen auch Mischformen aus separierenden und integrierenden Fördermassnahmen (zeitliche oder fachbezogene Trennung [Pull-out-Programme], Sommerkurse, Projektwochen etc.).[2051] Damit lässt sich einerseits dem Bildungsziel der Integration Rechnung tragen. Andererseits ist eine gezielte und ungestörte Förderung der betroffenen besonders begabten Kinder durch speziell ausgebildete oder zumindest gezielt sensibilisierte Lehrkräfte möglich und können jene vom Zusammensein mit ähnlich Befähigten profitieren. 805

Das Interesse des Gemeinwesens an der «Stimulierung» der weniger begabten Kinder in der Regelklasse kann indes nach der hier vertretenen Auffassung nicht als zulässiges öffentliches Interesse gegen eine separative Schulung angeführt werden. Die wissenschaftliche Erkenntnis, dass die anderen Kinder durch die separative Schulung besonders begabter Kinder positive, motivierende Rollenvorbilder verlieren und die Lehrkräfte geringere Motivation für den Unterricht in den Regelklassen entwickeln, sollte vielmehr als Anreiz für den Ausbau der Förderstrukturen wirken.[2052] 806

bestehe, zumindest dann nicht, wenn diese besondere Förderung zu Fertigkeiten führe, die ausserhalb des Erwerbs intellektueller und sozialer Basisfähigkeiten stünden und für die Bewältigung der Anforderungen des modernen Lebens nach objektiven Kriterien nicht notwendig seien; auf diese Lehrmeinung hinweisend Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2009/9 vom 19. August 2009 E 3.1; s. sodann das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00317 vom 24. November 2010 E 5, wo der Anspruch eines Kindes auf besondere Förderung verneint wird, weil sein Interesse «nur» darin liege, seine sportliche Karriere zu fördern.

2051 Vgl. auch Herbig, in: Begabungsförderung, S. 87 f., wonach zwar aus Gerechtigkeitsüberlegungen die Etablierung inklusiver Schulungsformen angestrebt, aufgrund von deren Wirksamkeit und Effizienz die Förderung in separierten Settings aber stets mitgedacht werden sollte.

2052 Vgl. Schneider/Preckel/Stumpf, S. 15 mit Hinweis; s. dazu auch Balestraa/Aurélien/Wolter, S. 1 ff.; Meyer/Streim, S. 126; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 423, wonach eine gezielte Verteilung begabter Kinder auf unterschiedliche Schulen zur «Stimulierung» der weniger Begabten abzulehnen sei, weil die Bildung auch den Eigeninteressen der Lernenden diene.

bb) Unterrichtsgestaltung

807 Bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Unterrichts besonders begabter Kinder in der Regelschule, aber auch in speziellen Talentschulen ist zunächst zu beachten, dass keine einseitige Förderung der besonderen Begabung(en) erfolgen darf, sondern der Grundschulunterricht grundsätzlich insgesamt ausreichend im Sinn von Art. 19 BV zu sein hat, zumal die meisten Schülerinnen und Schüler mit einer ausgeprägten Begabung etwa in Sport oder Kunst erfahrungsgemäss früher oder später wieder in das übliche Schul- und Ausbildungsleben zurückkehren. Kritisch einzustufen ist daher, wenn als (ergänzende) «Fördermassnahme» zu einer Dispensation von einem Pflichtfach gegriffen wird, in welchem das betroffene Kind nicht über besondere Fähigkeiten verfügt, sondern allenfalls sogar speziell gefördert werden sollte. Leiden andere Unterrichtsfächer unter der speziellen Förderung in einem bestimmten Spezialbereich, geht der Anspruch der bzw. des Betroffenen vielmehr – insbesondere auf den unteren Schulstufen – in der Regel auf spezifische Fördermassnahmen (z.B. Einzelunterricht, Unterstützungsangebote bei den Hausaufgaben) im vernachlässigten Fach bzw. in den Fächern, in denen das Kind über Leistungsdefizite verfügt.[2053]

808 Was die bei den Kantonen – aus finanziellen Gesichtspunkten – beliebten Fördermassnahmen der Beschleunigung (Akzeleration) anbelangt, sind gerade diese nicht pauschal für jedes Kind geeignet, seinen besonderen Bedürfnissen gerecht zu werden.[2054] Weist etwa ein intellektuell besonders begabtes Kind Defizite in anderen Entwicklungsbereichen (soziale oder körperliche Entwicklung, Ausdauer etc.) auf oder ein sportlich besonders begabtes Kind solche im kognitiven Bereich, ist in der Regel von einer früheren Einschulung oder dem Überspringen einer Klasse abzusehen und stattdessen zu Massnahmen der Anreicherung (Enrichment) zu greifen.[2055] Sollte sich jedoch im Einzelfall eine beschleunigende Massnahme als für die Bedürfnisse und das Wohl des betroffenen Kindes «ideal» erweisen, könnte dagegen weder das öffentliche Interesse an einer jahrgangshomogenen Klassenbildung noch jenes an einer bestimmten maximalen Klassengrösse ins Feld geführt werden.

[2053] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 6.2.

[2054] S. aber auch allgemein zur Wirksamkeit akzeleratorischer Massnahmen Schneider/Preckel/Stumpf, S. 12 f., die unter Bezugnahme auf verschiedene Studien zum Schluss gelangen, dass das Überspringen einer Klasse als gute und effektive Option für hochbegabte Kinder angesehen werden könne, insb. dann, wenn die Lehrkräfte Unterstützung bei der Aufarbeitung des versäumten Lehrstoffs bieten.

[2055] Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Ratgeber, S. 63 ff.

> Die beiden letztgenannten Interessen können – nach der hier vertretenen Auffassung – auch nicht gegen den Wechsel einer begabten Schülerin bzw. eines begabten Schülers in ein höheres Niveau der Sekundarstufe I bzw. eine im jeweiligen Kanton im Rahmen der Sekundarstufe I angebotene pro- bzw. untergymnasiale Klasse angerufen werden, wenn die bzw. der Betroffene die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt.[2056] 809

Neben der Akzeleration wurde für besonders begabte Kinder innerhalb der letzten Jahrzehnte eine Reihe weiterer Massnahmen entwickelt, die bezwecken, den regulären Unterricht durch inhaltlich und didaktisch angereicherte Lernangebote zu ergänzen (Enrichment).[2057] Dies kann in unterschiedlichen Förderkontexten erfolgen (innerhalb des regulären Unterrichts, in der Freizeit oder auch während einzelner Unterrichtslektionen pro Woche in separaten Klassen bzw. Gruppen), wobei insbesondere in kleineren Gemeinwesen oder Schulen aus finanziellen sowie organisatorischen Gründen auf zentrale bzw. regionale oder klassenübergreifende Angebote zurückgegriffen werden darf. Mit Blick namentlich auf das Bildungsziel der Integration bloss in Ausnahmefällen sowie während eines begrenzten Zeitraums angeordnet werden sollten Massnahmen in Richtung Einzelförderung besonders begabter Kinder.[2058] 810

III. Religiös-weltanschauliche Neutralität des Grundschulunterrichts

1. Allgemein

Es wurde bereits dargelegt, dass das Gebot der religiösen Neutralität auch unter Herrschaft der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung für alles staatliche Handeln Geltung beansprucht, auch wenn es nicht explizit Eingang 811

2056 In diese Richtung auch Früh, S. 211; Müller/Schefer, S. 790; Plotke, Schulrecht II, S. 362; s. ausserdem das Urteil des Bundesgerichts 2P.304/2005 vom 14. März 2006 E 4.7, wo die Frage offengelassen wurde, ob zahlenmässige Beschränkungen der Zulassung zu einer Schulstufe «nach den in Betracht fallenden verfassungsrechtlichen Schranken (Art. 19 und Art. 62 BV) sowie dem Ausbildungsziel der einzelnen Schulen oder Schulstufen überhaupt zulässig und sachlich sinnvoll sein können».

2057 Vgl. dazu vorne N 367; ferner zur Wirksamkeit dieser Massnahmen Fischer/Fischer-Ontrup, in: Begabungsförderung, S. 230 m.w.H.; Schneider/Preckel/Stumpf, S. 14.

2058 Vgl. dazu vorne N 409 ff.

in den Verfassungstext fand.[2059] Im Bereich des Grundschulunterrichts, wo dem Gebot besonderes Gewicht zukommt,[2060] lässt es sich dabei nicht nur aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV ableiten, sondern auch aus den bildungsspezifischen Verfassungsbestimmungen.[2061] So hat der staatlich angebotene Grundschulunterricht nach Art. 19 BV schon deshalb in religiös-weltanschaulicher Hinsicht neutral zu sein, um auch wirklich «allen Kindern» offenstehen (vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BV und Art. 8 Abs. 2 BV) und seine integrative Wirkung entfalten zu können (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. g BV).[2062] Insofern findet sich auch die Kernaussage des – ursprünglich auf das Verhältnis zwischen Katholiken und Protestanten zugeschnittenen – Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] in der aktuellen Bundesverfassung wieder, wonach «[d]ie öffentlichen Schulen […] von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können» sollen.[2063]

812 Aus dem Gebot der religiösen Neutralität der öffentlichen Schule ergibt sich heute, dass der dort erteilte ausreichende Grundschulunterricht nach Art. 19 BV alle in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen gleichmässig und unparteiisch zu berücksichtigen hat.[2064] Weder

---

2059 Vgl. dazu vorne N 197 ff.; ferner Werder, N 554 m.w.H.; s. zudem den historischen Abriss in BGE 142 I 49 E 3.2 S. 52; Kritik dazu allerdings bei Reich, Kopftuch, S. 383 f.

2060 Vgl. BGE 139 I 280 E 5.5.2 S. 290, 125 I 347 E 3b S. 355; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1415; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21.

2061 Dazu vorne N 198 mit Hinweisen; ferner Müller/Schefer, S. 273; Rüssli, in: Komm. KV ZH, Art. 116 N 11; s. aber auch den Entscheid der Bildungsdirektion des Kantons Zürich BI_2005-2639 vom 10. Januar 2007, ZBl 108/2007, S. 152 ff., E 6, wo eine Verletzung von Art. 19 BV trotz (bejahtem) Verstoss gegen die religiöse Neutralität der Schule verneint wurde.

2062 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 34 f.; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 25; Kühler/Hafner, S. 920; ferner Werder, N 554 und N 684, wonach etwa einem Schulkind, das einer anderen Religion als die Mehrheitsgesellschaft angehöre, ständig vor Augen geführt werde, dass es anders sei, wenn sich eine Schule mit der Religion der Mehrheitsgesellschaft identifiziere; dazu Barth, S. 38; Wyttenbach/Kälin, S. 323.

2063 Werder, N 554, wonach der Kerngehalt dieser Norm auch Eingang in die revidierte Bundesverfassung gefunden habe; ferner Kälin, S. 142.

2064 Dazu vorne N 200; ferner Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 31 ff.; Müller/Schefer, S. 276 f.; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21.

dürfen Lehrinhalte und -methoden oder Organisationsformen systematisch auf eine bestimmte Glaubensrichtung hin ausgerichtet werden noch Lehrpersonen bekenntnismässig Partei nehmen oder die Schülerinnen und Schüler indoktrinieren.[2065] Umgekehrt sind aber auch nicht einfach alle religiös-weltanschaulichen Elemente aus dem Grundschulunterricht zu verbannen[2066] und kommt einer Schülerin bzw. einem Schüler entsprechend kein Anspruch zu, in der Schule nicht den religiösen Überzeugungen anderer ausgesetzt zu sein oder von Bildungsinhalten, die den eigenen religiösen Anschauungen widersprechen, allgemein verschont zu bleiben.[2067] Vielmehr verlangt die religiöse Neutralität in ihrer Ausprägung der Nichtindifferenz, dass gerade in der öffentlichen Schule auf die unterschiedlichen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen Rücksicht genommen und den Schülerinnen und Schülern ermöglicht wird, sich (auch) in dieser Hinsicht frei zu entfalten.[2068] Sie sollen dazu befähigt werden, von ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit Gebrauch zu machen und in religiösen Fragen urteils- und dialogfähig zu werden.[2069]

Bereits diese knappen allgemeinen Ausführungen machen deutlich, dass der Staat 813
die religiöse Neutralität von der Warte eines abstrakten Gebots aus betrachtet kaum wahren kann, bewegt er sich bei der Einhaltung der beiden Gebote der Nichtidentifikation und der Nichtindifferenz doch jeweils auf einem denkbar schmalen

---

2065 Vgl. BGE 142 I 49 E 3.5 S. 54, 139 I 292 E 8.2.3 S. 304, 139 I 280 E 5.5.2 S. 290; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 50 f.; ferner Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; Schefer, Kerngehalte, S. 501; Wyss M.P., Umgang, S. 177.

2066 S. bereits BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 308; Karlen, Religionsfreiheit, S. 188 und S. 386; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 48 und N 52; Werder, N 559.

2067 BGE 142 I 49 E 8.2.2 S. 67 und E 10.1 S. 75 m.w.H.; Reich, Kopftuch, S. 385; ferner Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Grosz, S. 971; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; so auch Urteil des EGMR Appel-Irrgang et al. gegen Deutschland (Rs. 45216/07) vom 6. Oktober 2009 mit Hinweis; Traulsen, S. 120, wonach die Schule in einer immer pluraler werdenden Gesellschaft der vielleicht letzte Ort sei, der den Bürgern zumute, mit anderen Individuen und Anschauungen konfrontiert zu werden.

2068 Vgl. Werder, N 556 und N 559; ferner BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 308 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 238 und S. 240 ff.; Karlen, Religionsfreiheit, S. 188 f. und S. 386; Sahlfeld, S. 110; s. ausserdem Niendorf/Reitz, S. 40 ff.

2069 Vgl. auch für die deutsche Lehre Langenfeld/Leschinsky, S. 55 f., wonach staatliche Neutralität in der gleichmässigen Anerkennung und Respektierung der verschiedenen Bekenntnisse bestehe, und zwar auch derjenigen von Minderheiten. Dies geschehe auch in der Überzeugung, dass gerade die Vielfalt der in die Schule hineingetragenen religiösen Überzeugungen eine Chance für eine integrative Erziehung biete.

Grat.[2070] Einzelne Stimmen in der Lehre halten deshalb überzeugend dafür, dass sich das religiöse Neutralitätsgebot im Bereich der Schule «am besten» bzw. «nur» über die sich auf die Religionsfreiheit abstützenden subjektiv-rechtlichen Ansprüche sämtlicher beteiligter Grundrechtsträgerinnen und -träger konturieren lasse.[2071] Entgegen der Praxis des Bundesgerichts[2072] bildet das schulische Neutralitätsgebot nach diesem Verständnis mithin keinen eigenständigen, subjektiv-rechtlichen Gehalt, sondern nimmt «lediglich» die Funktion einer objektiv-rechtlichen Leitlinie für die Kantone bei der Ausgestaltung des Schulwesens ein.[2073] Die Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger können folglich kein rechtserhebliches Interesse an der Einhaltung des religiösen Neutralitätsgebots in der öffentlichen Schule geltend machen, sondern haben ihre Interessen so vorzubringen, dass sie sich einem anderen Anspruch aus der Religionsfreiheit (Art. 15 BV oder allenfalls Art. 8 Abs. 2 BV) zuordnen lassen.[2074]

814 Der betreffende – im Einzelfall geltend gemachte – Grundrechtsanspruch eines schulpflichtigen Kindes, seiner Eltern oder einer Lehrperson trifft dabei im Bereich der Schule häufig auf ganz unterschiedliche, stellenweise gegensätzliche Interessen anderer Personen oder aber der Allgemeinheit, die miteinander in Einklang gebracht werden müssen.[2075] Die erforderliche (Güter-)Abwägung ist namentlich im Rahmen der Prüfung vorzunehmen, ob der aus Art. 15 BV abgeleitete subjek-

---

2070 Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1419; Werder, N 560 f.; ferner BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 308 ff.

2071 Kälin, S. 35, S. 48 und S. 52; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1419; Werder, N 562; s. auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin 3 B 29.09 vom 27. Mai 2010 N 38 f. (openJur).

2072 Vgl. BGE 139 I 292 E 8.2.3 S. 304, 123 I 296 E 3 S. 304 f. und E 4b/bb S. 308 ff., 118 Ia 46 E 3b S. 53 und E 4e/aa S. 58, 113 Ia 304 E 4c S. 307; in BGE 142 I 49 E 8.2.2 f. S. 67 ff. ordnete das Bundesgericht das Interesse eines Schulkindes an einem religiös neutralen Unterricht bzw. einer neutralen Schule allerdings Art. 15 Abs. 4 BV zu.

2073 Werder, N 563 und N 600; a.M. Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 14, wonach es sich beim Neutralitätsgebot um ein einklagbares verfassungsmässiges Recht handle; so auch Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N 29; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 45; Wyss M.P., Umgang, S. 176.

2074 Werder, N 563 und N 569.

2075 Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1425; ferner vorne N 136; Kühler/Hafner, S. 922 f.; Werder, N 103.

tive Anspruch des Einzelnen gestützt auf und nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden kann.[2076]

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass im Spannungsfeld der Rechte eines betroffenen Kindes und seiner Eltern, des Bildungsauftrags der Schule sowie anderer Interessen und Aufgaben des Staats (heute) dem Kindeswohl grundsätzlich der Vorrang gebührt (vgl. Art. 3 Abs. 1 KRK, Art. 11 Abs. 1 BV).[2077] So muss ein Kind unter Umständen auch vor seinen eigenen Eltern geschützt werden, wenn diese in Wahrnehmung ihres elterlichen Erziehungsrechts verlangen, dass ihm zentrale Bildungsinhalte nicht vermittelt werden sollen.[2078] Gleichzeitig gilt es dem Umstand Rechnung zu tragen, dass staatliche Vorgaben im Zusammenhang mit dem Unterrichtsobligatorium bei einem Kind zu einem sein Wohl belastenden Loyalitätskonflikt führen können.[2079] 815

> Gemeint ist damit nicht, dass das Kindeswohl einen absoluten Vorrang gegenüber den anderen betroffenen Interessen geniessen würde, wie er etwa der allgemeinen Schulpflicht nach Art. 49 Abs. 5 aBV [1874] bei der Beurteilung religiös bedingter Schuldispensationen lange Zeit zugestanden wurde.[2080] Vielmehr ist – wie erwähnt – stets eine einzelfallbezogene Interessen- bzw. Güterabwägung vorzunehmen. 816

Eine eingehende Behandlung der sich im Zusammenhang mit der Wahrung der Religionsfreiheit in der Schule stellenden Fragen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit indessen sprengen, weshalb im Folgenden bloss kurz auf die klassischen Konfliktsituationen einzugehen ist. Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Thematik ist auf die sich speziell damit befassende Literatur zu verweisen. 817

2076 Vgl. BGE 148 I 160 E 7.6 ff. S. 173 ff., 142 I 49 E 8 f. S. 65 ff., 135 I 79 E 5 ff. S. 84 ff.; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 37 ff.; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1425.

2077 Kühler/Hafner, S. 918 f.; Wyttenbach/Kälin, S. 322; so auch EKR, Kopftuchverbot, S. 9; s. ferner Mascello, S. 110 f.; Gebert, S. 569 und S. 588.

2078 Vgl. BGE 142 I 49 E 8.2.1 S. 66 und E 9.5.1 S. 72 f. (jeweils m.w.H.); Kühler/Hafner, S. 918; ferner Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 17, wonach die Rechtsprechung tendenziell die Interessen der Eltern in den Vordergrund stelle, was nicht unproblematisch sei.

2079 Dazu vorne N 424 f.; ferner etwa Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 77.

2080 Vgl. dazu vorne N 136.

2. Konfessionelle öffentliche Schulen bzw. solche mit religiöser oder weltanschaulicher Grundlegung

818 Wird einer Schülerin oder einem Schüler der Zugang zum Grundschulunterricht an einer öffentlichen Schule aus religiösen Gründen verweigert, so ist darin eine Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) zu erblicken, die sich nicht rechtfertigen lässt.[2081] Nicht mit dem Verfassungsrecht vereinbaren liesse sich aber auch ein System mit zwar allen Kindern ungeachtet ihrer religiösen bzw. weltanschaulichen Orientierung offenstehenden, jedoch nach Religionen oder Konfessionen getrennten öffentlichen Schulen, da das betroffene Gemeinwesen diesfalls aus Gründen der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) für jede Gemeinschaft je eigene, gleichwertige Schulen anbieten müsste, was aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht realistisch ist.[2082] Sich in einer religiös geprägten Schule ausbilden lassen zu müssen, kann zudem die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 Abs. 1 BV von Schülerinnen und Schülern verletzen sowie allenfalls Art. 15 Abs. 2 oder Abs. 4 BV.[2083]

819 Wie schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 leitet das Bundesgericht das Verbot konfessionell getrennter öffentlicher Schulen ganz generell aus der Religionsfreiheit und dem «Gebot der konfessionellen Neutralität» ab.[2084]

820 Die konfessionellen öffentlichen Schulen haben heute – infolge zunehmender Migration und der damit einhergehenden religiösen Pluralisierung – in der Schweiz allerdings ohnehin praktisch jegliche Bedeutung verloren.[2085] Was sich dage-

---

2081 Vgl. auch Früh, S. 172; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1419 f. m.w.H., wonach es nicht statthaft sei, den Zugang zur Schule von religiösen Kriterien abhängig zu machen.

2082 Vgl. Karlen, Religionsfreiheit, S. 390 f., insb. Fn. 311, wonach dies praktisch nur in sehr homogenen konfessionellen Verhältnissen möglich wäre; Müller/Schefer, S. 273; Plotke, Schulrecht II, S. 196, wonach es in der Regel nicht einmal möglich sei, für die verbreiteten Glaubensbekenntnisse entsprechende öffentliche Schulen zu errichten und zu führen; ferner BGE 125 I 347 E 4b S. 356 f. und E 4e S. 357 mit Hinweis auf die damalige Lehre; Hördegen, Chancengleichheit, S. 238.

2083 Plotke, Schulrecht II, S. 196.

2084 BGE 142 I 49 E 3.5 S. 54 mit Hinweis auf BGE 125 I 347 E 4e S. 357; dazu vorne N 813; so auch Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21; ferner Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 21; Hördegen, Chancengleichheit, S. 236 f.; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.56; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 49.

2085 Vgl. noch Art. 27 GUW VS sowie Art. 1 ff. des Gesetzes über die Freien öffentlichen Schulen des Kantons Freiburg vom 8. Mai 2003 (SGF 411.4.1); ferner Plotke, Schulrecht II, S. 196.

gen noch in einigen kantonalen Schulerlassen findet, sind Zweckartikel, die den Grundschulunterricht der «christlichen Tradition» der hiesigen Kultur bzw. den «christlichen Grundsätzen» verpflichten und/oder die Notwendigkeit einer Erziehung zu einem Verhalten betonen, das sich an den darunter zu subsumierenden Wertvorstellungen orientiert.[2086] In der Lehre wird diesbezüglich – unter Hinweis auf die ältere bundesrätliche Rechtsprechung zur Frage[2087] – überwiegend die Meinung vertreten, dass derartige Bestimmungen zulässig seien, sofern die damit zum Ausdruck gebrachte christliche Ausrichtung nicht konfessionell-bekenntnishaften Charakter habe, sondern die Bedeutung des Christentums mehr in seiner Funktion als historisch-kulturellen Faktor zum Ausdruck bringe.[2088] Es wird also unterschieden, ob den Schülerinnen und Schülern zufolge der jeweiligen Zweckbestimmung im Rahmen des Grundschulunterrichts christliche Grundsätze vermittelt werden sollen, die auch als allgemeine ethische Prinzipien verstanden werden können, oder ob eine eigentliche Hinführung der Schülerinnen und Schüler zu konfessionellen Verhaltensweisen bzw. einem Glaubensbekenntnis bezweckt wird.[2089] Nur Letzteres wird als mit der «Garantie der religiösen Neutralität» der öffentlichen Schule als unvereinbar angesehen.[2090]

Von einer solchen Unvereinbarkeit gehen etwa Schefer/Suter bei Art. 3 Abs. 3 GUW VS aus, wonach sich die Walliser Schule bemüht, die sittlichen, geistigen und körperlichen Anlagen des Schülers zur Entfaltung zu bringen und ihn auf seine 821

[2086] Dazu vorne N 352 mit Hinweisen; s. ferner das betreffende Bildungsziel im Lehrplan 21 (‹https://v-fe.lehrplan.ch ⇒ Grundlagen ⇒ Bildungsziele› [zuletzt besucht am 25. Januar 2023]): «Ausgehend von den Grundrechten, wie sie in der Bundesverfassung und den kantonalen Volksschulgesetzen formuliert sind, orientiert sich die Schule an folgenden Werten: Sie geht von christlichen, humanistischen und demokratischen Wertvorstellungen aus […].»

[2087] Dazu vorne N 138; so auch Gebert, S. 586; Hangartner, Erziehungsauftrag, S. 103.

[2088] Vgl. Früh, S. 172; Karlen, Religionsfreiheit, S. 387 f. m.w.H.; Pahud de Mortanges/Süess, N 67; Plotke, Schulrecht II, S. 193; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1416 f.; ferner Copur/Naguib, N 307; Wintsch, S. 144; s. auch Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 26; Traulsen, S. 123.

[2089] Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1417; ferner Langenfeld/Leschinsky, S. 56; Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 63/68 vom 17. Dezember 1975 N 112 (openJur), wonach sich die Bejahung des Christentums in den weltlichen Fächern in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors beziehe; s. auch Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Präambel N 19.

[2090] Nach der hier vertretenen Auffassung hätte sich das betroffene Kind in einem solchen Fall auf Art. 15 Abs. 1 bzw. Abs. 4 und Art. 19 BV zu berufen und allenfalls die Umteilung in eine andere Schule zu verlangen (vgl. auch Plotke, Schulrecht II, S. 193).

> Aufgabe als Mensch und Christ vorzubereiten. So trete das Ziel, die Schülerinnen und Schüler auf ihre «Aufgabe als Christ» vorzubereiten, bei dieser Bestimmung – deren klarem Wortlaut nach – zum allgemeinen Erziehungsziel, der Vorbereitung der Schülerinnen und Schüler auf ihre «Aufgabe als Mensch», hinzu und könne jene insofern nicht in einem religiös unkonnotierten Sinn gelesen werden.[2091]

822 KARLEN verlangt entsprechend, dass das «gewissermassen kulturhistorische Verständnis» derartiger Normen bereits in der Formulierung anklingen solle.[2092]

823 Es liesse sich freilich fragen, ob nicht bereits durch die ausschliessliche Erwähnung des Christentums in einem Schulerlass eine unzulässige Identifikation bzw. Parteinahme des Gemeinwesens mit der betreffenden Religion stattfindet.[2093] Schülerinnen und Schüler haben sich allerdings für gewöhnlich nicht (näher) mit dem Wortlaut der kantonalen Schulerlasse auseinanderzusetzen, sodass sie (und/oder ihre Eltern) von einer als religiös empfundenen Zweckbestimmung darin, die ansonsten keinen Niederschlag im Unterricht findet, kaum in schützenswerten Interessen beschwert wären bzw. jedenfalls nicht in einen verfassungsrechtlich unzumutbaren Glaubens- und Gewissenskonflikt geführt würden.[2094] Auch eine Gefährdung des Schulbetriebs erscheint unwahrscheinlich. Es kommt hinzu – was bei einer allfälligen Interessenabwägung zu beachten wäre –, dass das Bundesgericht «[e]ine gewisse Bevorzugung» anerkannter Religionsgemeinschaften oder der Landeskirchen im Grundsatz als zulässig einstuft.[2095] Damit wird letztlich dem Interesse an der Erhaltung der kulturellen Identität der (christlich

---

2091 Zum Ganzen SCHEFER/SUTER, S. 14 ff.

2092 KARLEN, Religionsfreiheit, S. 387 f.

2093 Vgl. auch NIENDORF/REITZ, S. 52 f., die ergänzend darauf hinweisen, dass die – in einigen kantonalen Schulgesetzen enthaltene – Erwähnung des Humanismus religiös geprägte Formulierungen abschwäche, durch die enge Verbindung des Humanismus mit der europäischen Aufklärung jedoch wiederum Schülerinnen und Schüler ausgeblendet würden, deren Herkunft nicht europäisch geprägt sei; s. ferner hinten N 580.

2094 Denkbar wäre auch hier, dass sich ein Schulkind im Einzelfall gegen eine Schulzuteilung wehrte und aus Gründen der Glaubens- und Gewissensfreiheit eine Umteilung verlangte.

2095 Vgl. BGE 113 Ia 304 E 4c S. 307; so auch Botschaft VE 1996, S. 156; PAHUD DE MORTANGES, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 47; ferner LANGENFELD/LESCHINSKY, S. 56, wonach ein Gemeinwesen, dessen Rechtsordnung seine moralische Legitimität für weite Teile der Bevölkerung wesentlich auch aus christlichen Traditionen schöpfe, ein legitimes Interesse daran haben könne, diese Verbindung zu unterstützen; s. zudem bereits VEB 1938 (12), Nr. 21 (dazu vorne Fn. 432).

orientierten) Mehrheit ein Vorrang gegenüber Minderheitsauffassungen religiös-weltanschaulicher Art eingeräumt.[2096]

> Im Zusammenhang mit der in der Schweiz allgemein akzeptierten Praxis des vom Staat angebotenen (freiwilligen) katholischen oder reformierten Religionsunterrichts weist Werder deshalb darauf hin, dass es sich dabei wohl um eine Durchbrechung des Gebots religiöser Neutralität handle, die im Zusammenhang mit der Besserstellung öffentlich anerkannter Religionsgemeinschaften und Landeskirchen stehe.[2097] 824

Öffentliche Schulen, die auf einen anderen als den christlichen Glauben oder eine bestimmte Weltanschauung ausgerichtet sind, finden sich in der Schweiz schliesslich – soweit ersichtlich – nicht.[2098] Im Jahr 2007 hatte die Bildungsdirektion des Kantons Zürich jedoch noch darüber zu befinden gehabt, ob ein Kind mit einer Behinderung zum Besuch der – 1964 von der Stadt Winterthur übernommenen – HPS Michaelsschule verpflichtet werden könne, bei der es sich (damals) um eine anthroposophische Schule mit mehrheitlich anthroposophischem Lehrpersonal handelte. Die Bildungsdirektion gelangte dabei zum Schluss, dass die systematische Ausrichtung einer öffentlichen Schule zugunsten einer Weltanschauung gegen das Neutralitätsgebot verstosse, weshalb «nicht behinderte Kinder» einer solchen Schule nicht zwangsweise zugewiesen werden dürften. Die durch die Zuteilungspraxis der Stadt Winterthur entstehende Ungleichbehandlung behinderter Kinder lasse sich sodann nicht durch qualifizierte Gründe rechtfertigen, auch wenn das Angebot an heilpädagogischen Schulen in der Stadt eingeschränkt und grundsätzlich davon auszugehen sei, dass eine anthroposophisch ausgerichtete Heilpädagogik für geistig behinderte Kinder sinnvoll und ausreichend sein könne. Insbesondere könne nicht mit den finanziellen Kosten, die der Stadt bei der Herstellung des grundrechtskonformen Zustands erwachsen, argumentiert werden.[2099] 825

2096 Wyss M.P., Umgang, S. 174, merkte freilich bereits im Jahr 1998 zu Recht an, dass sich «das religiös ‹Landesübliche› […] in pluralistischer und individualistischer spiritueller Vielfalt» auflöse; dazu auch BFS, Tabelle «Religionszugehörigkeit seit 1900 – Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Dargestellter Zeitraum 1910–2020», Neuchâtel, Januar 2022; s. zum Ganzen auch Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.41 m.w.H.

2097 Werder, N 574; vgl. auch Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 47.

2098 Vgl. etwa für den Schulbesuch Kinder jüdischen Glaubens ‹https://www.swissjews.ch ⇒ Prävention und Aufklärung ⇒ Wissen ⇒ Factsheets ⇒ Schule und jüdische Religion› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

2099 Zum Ganzen Entscheid der Bildungsdirektion des Kantons Zürich BI_2005-2639 vom 10. Januar 2007, ZBl 108/2007, S. 152 ff., insb. E 8.3 ff.; kritisch dazu etwa der Artikel «Gibt es die ‹neutrale› Schule?», NZZ (online) vom 25. Januar 2007.

3. Religionsunterricht

826 Art. 15 Abs. 4 BV bestimmt explizit, dass niemand gezwungen werden darf, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.[2100] Daraus ergibt sich ein absolutes Verbot obligatorischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, d.h. eines Unterrichts, der auf ein bestimmtes Glaubensbekenntnis ausgerichtet ist und einen gewissen Wahrheitsanspruch gegenüber anderen Glaubens- und Weltanschauungen erhebt.[2101] Die Teilnahme an einem solchen Unterricht liegt vielmehr bis zum 16. Altersjahr eines Schulkindes allein in der Entscheidung seiner Eltern (Art. 303 Abs. 3 ZGB) bzw. danach in seiner freien Entscheidung.[2102] Wird ein Kind gegen seinen Willen bzw. den Willen seiner Eltern zum Besuch von Religionsunterricht verpflichtet, liegt ein Eingriff in den (unantastbaren) Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit vor.[2103]

827 > Wie das Bundesgericht noch unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 erwogen hat, genügt es dabei nicht, das vom Religionsunterricht dispensierte Kind währenddessen im Klassenzimmer anderweitig zu beschäftigen. Es muss vielmehr eine Lösung gefunden werden, bei der das Schulzimmer tatsächlich verlassen werden kann.[2104]

828 Als mit Art. 15 Abs. 4 BV vereinbar sieht es die herrschende Lehre demgegenüber an, wenn an einer öffentlichen Schule ein freiwilliger (mit einer Abmeldemöglichkeit einhergehender) Religionsunterricht angeboten wird,[2105] wobei die neuere Lehre mit Fug einwendet, dass in diesem Fall grundsätzlich allen in der jeweiligen Schule vertretenen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit eines bekennt-

---

2100 Vgl. Engi, Religionsunterricht, S. 595.

2101 So BGE 142 I 49 E 3.5 S. 54 mit Hinweis insb. auf BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 309; Botschaft VE 1996, S. 156; ferner etwa Müller/Schefer, S. 273.

2102 Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 15 f.; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 42.

2103 Vgl. auch Werder, N 534 und N 537, wonach das Dispensationsinteresse des betroffenen Kindes und seiner Eltern in jedem Fall die gegenläufigen Interessen überwiege.

2104 Dazu vorne N 134; ferner Müller/Schefer, S. 273; Werder, N 570.

2105 Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 16; Copur/Naguib, N 307; Engi, Religionsunterricht, S. 586; Müller/Schefer, S. 273, wonach die Dispensation ohne umständliche administrative Hürden zu erfolgen habe; Pahud de Mortanges/Süess, N 84, nach denen die Abmeldung jederzeit möglich sein müsse; Plotke, Schulrecht II, S. 200 f., wonach es zulässig sei, auf einer Abmeldung jeweils auf Beginn des Schuljahres zu beharren; ferner Gebert, S. 590, Karlen, Religionsfreiheit, S. 398 (Fn. 348), und Rechsteiner W., S. 630, die (eher) für eine Anmeldelösung plädieren.

nisgebundenen Religionsunterrichts eingeräumt werden müsste, nicht nur einer bestimmten Religion oder Konfession (Gebot der Nichtindifferenz).[2106] Würde den Angehörigen einer Glaubensgemeinschaft diese Möglichkeit ohne sachlichen Grund verwehrt, wäre darin eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 BV bzw. des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV zu erblicken.[2107]

Folgte man Engi, liesse sich als sachliches Kriterium für eine Ungleichbehandlung namentlich die religiöse Zusammensetzung der Bevölkerung in der jeweiligen Gemeinde anführen und setzte die Einrichtung eines schulischen Religionsunterrichts entsprechend voraus, dass der interessierten Glaubensgemeinschaft in der betroffenen Gemeinde eine bestimmte Anzahl Personen bzw. Schülerinnen und Schüler angehörten.[2108] 829

Nach Tappenbeck/Pahud de Mortanges hängt die Einrichtung eines freiwilligen Religionsunterrichts zudem davon ab, ob dieser in wichtigen Bereichen mit der schweizerischen Rechtsordnung und mit den Werten der breiten Bevölkerung übereinstimmt.[2109] 830

Konsequent umgesetzt bedeutete das Vorgesagte, dass mit der wachsenden Pluralisierung der Religionslandschaft in der Schweiz im Bereich der öffentlichen Schule immer mehr Angebote freiwilligen bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts nebeneinander bestehen müssten.[2110] Daraus resultierte nicht nur ein organisatorischer Mehraufwand für das jeweilige betroffene Gemeinwesen, sondern eine solche Entwicklung liefe auch dem Integrationsgedanken der öffentlichen Schule 831

2106 Bianchi, S. 131; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.38; Werder, N 572 ff., nach dem bereits durch den freiwilligen staatlichen Religionsunterricht eine unzulässige Identifikation mit der unterrichteten Religion stattfinde; in die gleiche Richtung wohl auch Engi, Religionsunterricht, S. 594 ff.; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1418.

2107 Vgl. Bianchi, S. 131.

2108 Engi, Religionsunterricht, S. 597; Hördegen, Chancengleichheit, S. 239 f.; Pahud de Mortanges/Süess, N 83; s. ferner BGE 117 Ia 311 E 4a S. 317.

2109 Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1418; so auch Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 52 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 2P.307/1991 vom 19. Januar 1991 E 3b; s. ferner Copur/Naguib, N 307, wonach der freiwillige Religionsunterricht den rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Werten entsprechen müsse; dazu aber auch BGE 139 I 292, wo das Bundesgericht einen kantonalen Entscheid schützte, womit eine Volksinitiative als diskriminierend und damit für ungültig erklärt wurde, die es verunmöglicht hätte, den Islam im Religionsunterricht zu thematisieren.

2110 Vgl. auch vorne N 135.

zuwider.[2111] Vor diesem Hintergrund sowie in Anbetracht der schwindenden Zahl von Kindern, die (freiwillig) etwas über das Christentum erfahren wollen, haben in den letzten Jahren immer mehr Kantone den konfessionellen Religionsunterricht von der öffentlichen Schule getrennt und haben einzelne von ihnen stattdessen einen religionskundlichen Unterricht eingeführt (vgl. auch den Auftrag in Art. 29 Abs. 1 lit. d KRK).[2112]

832 Im Kanton Zürich etwa wurde bis zum Beginn des Schuljahres 2011/2012 in allen Schulen der Primar- und Sekundarstufe I das obligatorische Schulfach «Religion und Kultur» eingeführt, in dessen Rahmen den Schülerinnen und Schülern in erster Linie kulturkundliches Grundwissen über die grossen religiösen Traditionen, die in der Schweiz präsent sind (Judentum, Christentum, Islam, Hinduismus, Buddhismus), vermittelt werden soll. Angestrebt wird damit «eine Kompetenz im Umgang mit religiösen Fragen und Traditionen […], die in vier Aspekten entfaltet wird: Wahrnehmung, Wissen und Verstehen, Orientierung, Verständigung».[2113]

833 Mit der Ausarbeitung und Einführung der sprachregionalen Lehrpläne verstärkt sich diese Entwicklung. Der Plan d'études romand etwa sieht im Bereich der Sozial- und Geisteswissenschaften das (fakultative) Fach «Éthique et cultures religieuses» vor, das religionskundlich ausgerichtet ist.[2114] Im Lehrplan 21 ist «Religion» ebenfalls Teil der natur-, geistes- und sozialwissenschaftlichen Bildung. Die betreffenden Kompetenzen erhalten die Schülerinnen und Schüler in den (obligatorischen) Fächern «Natur, Mensch und Gesellschaft» und «Ethik, Religion, Gemeinschaft (mit Lebenskunde)» vermittelt.[2115] Nach beiden Konzepten soll

---

[2111] Vgl. Bianchi, S. 131; Engi, Religionsunterricht, S. 595 und S. 598, der ergänzend darauf hinweist, dass u.U. auch der steigenden Zahl von Personen, die keiner Religionsgemeinschaft angehörten, durch ein entsprechendes Unterrichtsangebot Rechnung zu tragen wäre; Langenfeld/Leschinsky, S. 55; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1417.

[2112] Engi, Religionsunterricht, S. 595; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1417; ferner Früh, S. 176; Kühler, in: HAP-Ausländerrecht, N 35.38; Leimgruber, S. 48 ff.

[2113] S. dazu Stofer, S. 69 ff. mit Hinweisen auch auf die Praxis in anderen Kantonen; ferner Bildungsrat des Kantons Zürich, Beschluss 2006/6 «Volksschule. Religion und Kultur an der Primarschule» vom 27. Februar 2006, abrufbar unter ‹https://www.zh.ch ⇒ Bildungsdirektion ⇒ Generalsekretariat ⇒ Bildungsrat› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

[2114] Vgl. ‹https://www.plandetudes.ch ⇒ PER ⇒ Ethique et cultures religieuses› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

[2115] Vgl. ‹https://v-fe.lehrplan.ch ⇒ Natur, Mensch, Gesellschaft ⇒ Ethik, Religionen, Gemeinschaft (mit Lebenskunde)› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023); s. dazu auch Engi, Religionsunterricht, S. 584 f. und S. 590 ff.

der schulische Religionsunterricht nicht dazu dienen, Kinder und Jugendliche in eine spezifische religiöse Tradition hinein zu sozialisieren, sondern ihnen einen «Unterricht über Religionen» bieten, der Informationen und faktische Kenntnisse über die grossen religiösen und humanistischen Traditionen der Welt vermitteln soll.[2116]

834 Die Kantone setzen diese Vorgaben in ihren Lehrplänen bislang ganz unterschiedlich um. Seitens der interreligiösen Arbeitsgemeinschaft IRAS COTIS wird dabei kritisiert, dass lediglich in einem Bruchteil der Kantone, die den Lehrplan 21 bislang eingeführt haben, die Lektionendotation im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft» auf Primarstufe dem Richtwert entspreche; bei «Ethik, Religionen, Gemeinschaft» auf Sekundarstufe I seien es unwesentlich mehr.[2117] Der Kanton Solothurn verzichtete ganz auf die Einführung des Fachbereichs «Ethik, Religionen, Gemeinschaften» und überlässt die Vermittlung «religionsspezifische[r] Inhalte» dem konfessionellen Religionsunterricht, was mit der bisherigen Schultradition begründet wird.[2118]

835 In einigen Kantonen wird der religionskundliche Unterricht sodann (weiterhin) ergänzt von einem von den anerkannten Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften organisierten freiwilligen konfessionellen Religionsunterricht, wobei die Schulen den Religionsgemeinschaften teilweise ihre Räumlichkeiten und/oder Lektionen (unentgeltlich) zur Verfügung stellen.[2119] Als unzulässig einzustufen wäre es dabei mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 BV, wenn einzelne Gemeinschaften ohne sachlichen Grund einseitig bevorzugt würden, was es etwa auch im Zusammenhang mit den HSK-Kursen zu beachten gilt.[2120]

836 Ein religionskundlicher Unterricht, in dessen Rahmen den Schülerinnen und Schülern in neutraler Weise Kenntnisse über die verschiedenen Religionen und Weltanschauungen vermittelt werden, trägt dem Gebot religiöser Neutralität der

---

2116 Rota/Müller, S. 27 ff.; s. auch Pahud de Mortanges/Süess, N 85.

2117 IRAS COTIS, Stellungnahme «Sorgenkind Religion im Lehrplan 21», Zürich, Dezember 2019, abrufbar unter ‹https://www.iras-cotis.ch› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023); s. ferner EDK, Stundentafeln Schuljahr 2022-2023, Blätter 4 ff.

2118 Vgl. ‹https://so.lehrplan.ch ⇒ Überblick›; ferner ‹https://www.ethik-religionen-gemeinschaft.ch› (beides zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

2119 Vgl. § 20 Abs. 3 BiG BL; § 77 SchulG BS; Art. 64 Abs. 4 KV FR i.V.m. Art. 23 Abs. 1 SchG FR; Art. 103 BiG GL; Art. 34 SchulG GR; § 34 Abs. 3 VBG LU; Art. 39 KV NW i.V.m. § 5 Abs. 3, § 10 und § 14 Abs. 3 VSV NW; Art. 8 KV OW i.V.m. Art. 48 BiG OW und Art. 12 BiV OW; Art. 23 LCs TI; § 43 VSV TG; Art. 31 SchG UR; Art. 28 und Art. 57 GUW VS; § 14bis SchulG ZG und § 6 Abs. 3 SchulV ZG.

2120 Vgl. dazu vorne N 554 ff.

öffentlichen Schule Rechnung und schafft gleichzeitig die Grundlage für ein respektvolles und friedliches Zusammenleben in einer religiös diversen Gesellschaft.[2121] Er zählt daher nicht als religiöser Unterricht im Sinn von Art. 15 Abs. 4 BV und kann von den Kantonen grundsätzlich für obligatorisch erklärt werden.[2122] Dies gilt selbst dann, wenn im Rahmen des Unterrichts schwergewichtig eine Auseinandersetzung mit dem Christentum als Mehrheitsreligion und jahrzehntelanger Leitkultur in der Schweiz stattfindet. Neutralitäts- und Gleichbehandlungsgebot verlangen nicht, dass alle Religionen gleichbehandelt werden, solange bei der Gewichtung objektive, von religiösen Präferenzen unabhängige Kriterien angewandt werden.[2123]

837 Als mit den Anforderungen und Zielen eines Fachs über Religionen und Weltanschauungen kaum in Einklang zu bringen stufte Engi dagegen eine Vereinbarung zwischen dem Kanton Wallis und den anerkannten Walliser Kirchen aus dem Jahr 2015 ein, die unter anderem vorsah, dass bei der Wahl der Lehrpersonen für das Unterrichtsfach «Ethik, Religionen und Gemeinschaft» im Unterwallis die jeweilige Kirche zurate gezogen und vor einer Anstellung deren Genehmigung eingeholt werden muss.[2124] Besagte Vereinbarung wurde inzwischen durch eine neue ersetzt, die nur – aber immerhin – noch bestimmt, dass die anerkannten Kirchen im Unterwallis zum geplanten Inhalt des Fachs konsultiert werden und auf der Primarstufe diejenigen Lehrpersonen, die den Unterricht in Anwesenheit der Klassenlehrperson erteilen, zur Verfügung stellen.[2125]

2121 Engi, Religionsunterricht, S. 598; dem beipflichtend Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 89.

2122 Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 16; Copur/Naguib, N 307; Engi, Religionsunterricht, S. 595 f.; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 52; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 21; ferner Wintsch, S. 144, welche die Frage aufwirft, ob allenfalls ein positiver Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf Bewusstmachung der verschiedenen Anschauungen bestehe; (eher) ablehnend Karlen, Religionsfreiheit, S. 394 m.w.H. und S. 399; Plotke, Schulrecht II, S. 200.

2123 Engi, Religionsunterricht, S. 596; s. ferner das Urteil des EGMR Appel-Irrgang et al. gegen Deutschland (Rs. 45216/07) vom 6. Oktober 2009 m.w.H.

2124 Engi, Religionsunterricht, S. 597; Departement für Bildung und Sicherheit des Kantons Wallis et al., Vereinbarung vom 14. Dezember 2015 über die Zusammenarbeit zwischen den Walliser Schulen und den anerkannten Kirchen, Art. 7 Abs. 3.

2125 Departement für Volkswirtschaft und Bildung des Kantons Wallis et al., Vereinbarung vom 26. Januar 2021 über die Zusammenarbeit zwischen den Walliser Schulen und den anerkannten Kirchen, Art. 6.

4. Religiöse bzw. weltanschauliche Inhalte im profanen Grundschulunterricht

Auch der weltlich ausgerichtete Grundschulunterricht kann religiöse Elemente aufweisen bzw. von religiösen Werten geprägt sein. Dabei spielt nur schon mit hinein, dass die Bildungsziele unseres Schulsystems stark von der christlich-abendländischen Kultur beeinflusst sind. Auch lässt es sich jeweils kaum vermeiden, dass die Wertvorstellungen der Lehrpersonen (bewusst oder unbewusst) in den Unterricht miteinfliessen.[2126] Eine Unterrichtsgestaltung, die von sämtlichen religiös-weltanschaulichen Standpunkten aus akzeptabel erscheint, ist in einer pluralistischen Gesellschaft zudem nicht nur praktisch unmöglich, sie kann angesichts der Integrationsfunktion der Schule auch verfassungsrechtlich nicht beabsichtigt sein.[2127] 838

Kommt hinzu, dass ein religiöser Bezug in diesem Zusammenhang nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht erst dann gegeben ist, wenn ein bestimmter Lehrinhalt oder ein Element der Unterrichtsgestaltung aus einer objektiven Perspektive als religiös zu qualifizieren ist. Es genügt vielmehr, wenn die betroffene Schülerin bzw. der betroffene Schüler oder ihre bzw. seine Eltern in glaubwürdiger Weise dartut bzw. dartun, den Gehalt des Unterrichts oder ein Element seiner Ausgestaltung als religiös zu empfinden.[2128] 839

2126 Vgl. zum Ganzen BGE 116 Ia 252 E 6b S. 261; Urteil des EGMR Dojan gegen Deutschland (Rs. 319/08) vom 13. September 2011 E II.2; Engi, politische Neutralität, N 40; Früh, S. 174; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 51.

2127 Dazu vorne N 409 ff.; s. ferner Bueller Vera, Artikel «Die Krux mit der Weihnachtsfeier», Beobachter (online) vom 26. November 2021, wonach der Mediensprecher der Föderation islamischer Dachorganisationen der Schweiz der Ansicht sei, dass es für die Integration muslimischer Kinder kontraproduktiv sei, vom Schulunterricht freigestellt zu werden, wenn Weihnachtslieder gesungen oder Krippenspiele aufgeführt würden. Wichtig sei aber, dass «den Kindern in diesem Zusammenhang auch interreligiöse Kompetenz vermittelt wird und sie gegenseitig von den jeweils anderen Religionen lernen».

2128 Vgl. BGE 142 I 49 E 5.2 S. 62, 135 I 79 E 4.4 S. 83 f. m.w.H.; ferner (im Grundsatz) Urteil des Bundesgerichts 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013 E 4.2; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 10; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 410; Kühler, Handschlag, N 65; Werder, N 541 und N 584 ff.; Wyttenbach/Kälin, S. 320; kritisch bzw. differenzierend Kälin, in: Religionsfreiheit, S. 105 ff. m.w.H.; Karlen, Religionsfreiheit, S. 203 ff.; anders etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00168 vom 11. Juli 2012 E 4.2, wonach bei der Beantwortung der Frage, ob eine religiöse Handlung vorliege, nicht auf das individuelle Verständnis abgestellt werden könne; entscheidend sei einzig, welchen Sinn die Allge-

840 So kann etwa auch die Verpflichtung, einer weiblichen Lehrperson zum Beginn oder zum Ende des Unterrichts die Hand zu reichen, einen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit eines Schulkindes bzw. seiner Eltern darstellen, wenn dies bedeutet, dass das Kind, das glaubhaft darlegt, den «Handschlag» aus religiösen Gründen zu verweigern, eine religiöse Verhaltensvorschrift nicht ausführen darf.[2129]

841 Das Bundesgericht hatte sich in der Vergangenheit in drei Fällen zu religiös empfundenen Inhalten bzw. Gestaltungselementen des weltlichen Unterrichts zu äussern, so zu Unterrichtsmaterialien im Sexualkundeunterricht[2130], in den Unterricht integrierten Yogaübungen[2131] und zum Singen religiöser, vorweihnächtlicher und österlicher Gesänge im Unterricht[2132]. Dabei stellte das Bundesgericht bei der Beurteilung der Frage, ob der Schutzbereich der Religionsfreiheit tangiert sei, zwar grundsätzlich auf das religiöse Selbstverständnis der Grundrechtsträgerinnen und -träger ab. In den beiden letztgenannten Erkenntnissen machte es die Eröffnung des Schutzbereichs allerdings zusätzlich davon abhängig, ob das strittige Unterrichtselement «als bekenntnishafter Akt» erscheine, wovon so lange nicht ausgegangen werden könne, als es nicht im Übermass geschehe und keine Bekehrung beabsichtigt sei.[2133] Folgte man dieser Rechtsprechung, liessen sich Handlungen bzw. Unterrichtselemente demnach ungeachtet des Selbstverständnisses der betroffenen Person gestützt auf Stereotype als säkular beurteilen. Dies käme einer Abkehr von der subjektiven Konzeption des verfassungsrechtlichen Religionsbegriffs gleich, weshalb die Kriterien der Intensität der Beeinflussung durch das betrachtete Unterrichtselement und der (religiösen) Motivation dahinter besser im Rahmen der Interessenabwägung Berücksichtigung finden sollten.[2134]

842 Ist eine Schülerin bzw. ein Schüler aufgrund des Unterrichtsobligatoriums verpflichtet, einem Unterricht zu folgen, der in diesem Sinn als religiös einzustufen ist, oder in der Schule Handlungen vorzunehmen, die in diesem Sinn als religiös einzustufen sind, kann sie bzw. er sich daher (ebenfalls) auf Art. 15 Abs. 4 BV

---

meinheit im gegenwärtigen Zeitpunkt bestimmten Handlungen, Symbolen, Begriffen oder Ähnlichem beimesse.

2129 So Kühler, Handschlag, N 66 f.; s. ferner Bleisch, S. 103; Werder, N 617.

2130 Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014.

2131 Urteil des Bundesgerichts 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013.

2132 Urteil des Bundesgerichts 2C_724/2011 vom 11. April 2012.

2133 Urteil des Bundesgerichts 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013 E 4.3.1 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 2C_724/2011 vom 11. April 2012 E 3.1 f.

2134 Werder, N 591; s. denn auch BGE 142 I 49 E 4.2 S. 56, wonach das Bundesgericht in dem Urteil 2C_724/2011 vom 11. April 2012 (E 3.4.3) erkannt habe, dass den Beschwerdeführenden das Singen von christlich geprägten Liedern zumutbar sei, solange entsprechende Tätigkeiten nicht als bekenntnishafte Akte erschienen.

berufen[2135] und um Dispensation nachsuchen.[2136] Anders als bei der Verpflichtung zum Besuch von eigentlichem Religionsunterricht[2137] vermittelt die genannte Bestimmung einer betroffenen Person hier jedoch keinen unbedingten Anspruch auf eine (generelle) Dispensation vom betreffenden obligatorischen Unterrichtsfach bzw. von einem bestimmten Unterrichtsinhalt.[2138] Eine Dispensationsverweigerung muss aber vor den Voraussetzungen standhalten können, die bei einer Einschränkung der Religionsfreiheit gelten:[2139]

aa) Gesetzliche Grundlage

Die für einen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit erforderliche gesetzliche Grundlage ergibt sich in den an dieser Stelle betrachteten Konstellationen in der Regel ohne Weiteres aus dem – gestützt auf Art. 62 Abs. 2 BV – im jeweiligen kantonalen Recht statuierten Unterrichtsobligatorium und dem massgeblichen Lehrplan, der sich seinerseits auf eine Delegationsgrundlage in einem kantonalen Gesetz zu stützen vermag (vgl. etwa Art. 14 VSG SG oder § 21 VSG ZH).[2140] 843

2135 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 vom 15. November 2014 E 4.1 m.w.H.; Werder, N 592 ff., der weiter darauf hinweist, dass Art. 15 Abs. 4 BV nicht vor der Beeinflussung durch zufällige, unregelmässige bzw. einmalige oder nicht vom Lehrplan gedeckte Äusserungen von Lehrpersonen schütze.

2136 Vgl. Werder, N 611.

2137 Dazu vorne N 826 ff.

2138 Vgl. BGE 142 I 49 E 9.5.1 S. 72 f. m.w.H.; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1420; in BGE 135 I 79 E 7.2 S. 89 (auf welchen Entscheid das Bundesgericht seither in diesem Zusammenhang regelmässig hinweist) erwog das Bundesgericht gar, dass dem obligatorischen Schulunterricht «angesichts der grossen Bedeutung des Pflichtangebots» grundsätzlich der Vorrang zukomme, wenn er mit den religiösen Geboten einer Person kollidiere; kritisch dazu Kühler/Hafner, S. 920 ff.

2139 Hinzuweisen ist im Weiteren darauf, dass sich in praktisch allen Schulgesetzen Regelungen zur Dispensation vom Unterricht aus triftigen Gründen finden (vgl. etwa § 38 Abs. 2 SchulG AG i.V.m. §§ 13 f. VSV AG; Art. 34 Abs. 3 SchG AR; § 56 Vo KG/PS BL; Art. 18 VSVV GL; Art. 28 SchulG GR; § 10 VBV LU).

2140 Vgl. BGE 135 I 79 E 6 S. 85 f. m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.3; ferner Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1421, die das Unterrichtsobligatorium direkt aus Art. 62 Abs. 2 BV ableiten.

bb) Öffentliches Interesse bzw. grundrechtlich geschützte Interessen Dritter

844 Die Weigerung, ein Kind ganz oder teilweise von einem bestimmten obligatorischen Unterrichtsfach bzw. einem Unterrichtsinhalt zu befreien, dient zunächst dem öffentlichen Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des Unterrichtsobligatoriums[2141] und der Verwirklichung der damit im Allgemeinen sowie mit dem betroffenen Unterrichtsfach bzw. dem beanstandeten Unterrichtsinhalt konkret verfolgten Bildungsziele (Herstellung bzw. Wahrung von Chancengleichheit, Integration etc.).[2142] Gleichzeitig hat auch das Kind, das eine religiöse Beeinflussung geltend macht, ein rechtserhebliches Interesse (vgl. Art. 19 BV und Art. 302 Abs. 2 ZGB) an einem ausreichenden Grundschulunterricht im Sinn von Art. 62 Abs. 2 BV und bilden die damit verfolgten Ziele (Bildungsziele) entscheidende Faktoren des Kindeswohls.[2143]

845 Nach dem Bundesgericht lässt sich grundsätzlich bereits aus dem Umstand, dass die dafür zuständige Schulbehörde einen bestimmten Unterrichtsinhalt für «schulwürdig» erklärt habe, darauf schliessen, dass an seiner Vermittlung ein öffentliches Interesse bestehe.[2144] Dies hat erst recht für diejenigen elementaren Lehrinhalte zu gelten, die Teil des ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV bilden.[2145]

2141 Vgl. BGE 129 I 12 E 8.3 S. 22.

2142 Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1422; s. sodann etwa das Urteil des Bundesgerichts 2C_724/2011 vom 11. April 2012 E 3.4.2, wo das Bundesgericht erwog, dass «sich der schulische Bildungsauftrag auch auf die Kenntnisnahme fremder Glaubensüberzeugungen und derer Ausdrucksformen sowie die Auseinandersetzung mit ihnen» beziehe, und vor diesem Hintergrund von einem «keineswegs gering[en]» öffentlichen Interesse an der Verweigerung der Dispensation vom Singen religiös gefärbter Lieder oder vom Besuch religiöser Orte ausging; im Urteil 2C_132/2014 vom 15. November 2014 hob das Bundesgericht sodann hinsichtlich des (beanstandeten) Sexualkundeunterrichts dessen Bedeutung für die Chancen- bzw. Geschlechtergleichheit der Schülerinnen und Schüler sowie für die Prävention vor sexuellen Übergriffen und den Schutz der Gesundheit hervor (E 5.4); s. dazu auch die Urteile des EGMR A. R. und L. R. gegen die Schweiz (Rs. 22338/15) vom 19. Dezember 2017 N 35 und Dojan gegen Deutschland (Rs. 319/08) vom 13. September 2011 E II.2; Bürgisser/Kunz, S. 11, S. 26 ff. und S. 40.

2143 Vgl. dazu vorne N 422; ferner etwa BGE 146 I 20 E 5.2.2 S. 27, 129 I 12 E 8.4 S. 23, 119 Ia 178 E 7d S. 192, 117 Ia 311 E 4b S. 318; Werder, N 603.

2144 Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.4.

2145 Dazu vorne N 520 ff.

An der Dispensationsverweigerung bzw. der (strikten) Einhaltung des Unterrichtsobligatoriums besteht sodann auch deshalb ein öffentliches Interesse, weil es mit einem geordneten und effizienten Schulbetrieb nicht vereinbar ist, wenn eine Lehrperson gezwungen ist, ein Schulkind während einzelner Teile ihres Unterrichts anderweitig zu beschäftigen oder es jeweils aufzufordern, das Klassenzimmer vorübergehend zu verlassen.[2146] Auch dieses Interesse vertritt das zuständige Gemeinwesen nicht nur in Erfüllung seiner Pflicht, ausreichenden Grundschulunterricht anzubieten (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV), sondern auch im Interesse der (anderen) Schülerinnen und Schüler, den lehrplanmässigen Stoff vermittelt zu erhalten (vgl. Art. 19 BV).[2147] Die verantwortlichen Schulbehörden haben allerdings im Einzelfall darzulegen, inwiefern der Schulbetrieb (konkret) durch die Dispensationsgewährung gestört wäre. Eine nur abstrakte Gefährdung genügt grundsätzlich nicht. 846

cc) Verhältnismässigkeit

Die Weigerung, ein Kind vom obligatorischen Unterricht zu dispensieren, dürfte in den meisten Fällen geeignet und erforderlich sein, nicht nur das Unterrichtsobligatorium rechtsgleich durchzusetzen und Störungen des geordneten Schulbetriebs zu vermeiden, sondern auch die mit dem Unterrichtsobligatorium bzw. dem betroffenen Unterrichtsinhalt verfolgten Bildungsziele zumindest zu fördern. Die Kriterien der Eignung und Erforderlichkeit sind allerdings in jedem Einzelfall zu prüfen. In diesem Zusammenhang wird etwa von einem Teil der Lehre zu Recht darauf hingewiesen, dass es zur Erreichung des Integrationsziels des Grundschulunterrichts unter Umständen sinnvoller sein kann, den Eltern in gewissen Bereichen Autonomie einzuräumen, um ihnen eine langsame Öffnung gegenüber dem «Fremdartigen» zu ermöglichen.[2148] Je nach dem Umfang der anbegehrten Dispensation lassen sich die mit dem Unterrichtsobligatorium bzw. dem konkreten Unterrichtsfach verfolgten Ziele zudem auch mit milderen Mitteln erreichen. Steht die Vornahme einer bloss wenige Minuten einer Schulstunde beanspruchenden Handlung im Streit, könnte das Schulkind etwa zumindest davon (z.B. dem Singen eines Liedes) dispensiert werden statt von der (passiven) Teilnahme an der gesamten Schulstunde oder gar dem betreffenden Unterrichtsfach. 847

2146 Vgl. Werder, N 633.

2147 Werder, N 604 und N 634; ferner BGE 117 Ia 311 E 4a S. 317 f., 114 Ia 129 E 5a S. 136 f.; Kühler/Hafner, S. 919; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1422.

2148 Wyttenbach/Kälin, S. 323; s. auch Kühler, Handschlag, N 32 ff.; Kühler/Hafner, S. 920.

848 Im Rahmen der Prüfung der Zweck-Mittel-Relation gilt es sodann die privaten Interessen des betroffenen schulpflichtigen Kindes und seiner Eltern gegenüber den öffentlichen Interessen abzuwägen, wobei die Rechts- oder Interessenposition der betroffenen Schülerin bzw. des betroffenen Schülers den Ausgangspunkt der Güterabwägung zu bilden hat.[2149]

849 Zu fragen ist einerseits nach der Bedeutung des von der Dispensation konkret betroffenen Lehrinhalts für die weitere Entwicklung, Integration sowie das Fortkommen des Kindes und nach den Auswirkungen einer allfälligen Dispensation auf dessen Stellung in der Klasse.[2150] Auf der anderen Seite gilt es die Folgen einer Abweisung des Dispensationsgesuchs für das Kind und das Verhältnis zu seiner Familie zu berücksichtigen.[2151] Hier spielen nebst dem Alter und der Reife des Kindes auch die Intensität der Beeinflussung durch den strittigen Unterrichtsinhalt und eine allfällige Bekenntnisabsicht dahinter eine entscheidende Rolle.[2152]

850 In seinem Urteil vom 14. Februar 2013 im Verfahren 2C_897/2012 gelangte das Bundesgericht diesbezüglich etwa zum Schluss, dass Yogaübungen im Kindergarten, welche die Vereinigung von Sonne, Mond und Sternen sowie Tierfiguren zum Inhalt haben, von den Eltern eines zur Teilnahme verpflichteten Kindes hinzunehmen seien, da die Übungen motorisch-akrobatisch praktiziert würden und von keiner Vermittlung religiöser Glaubensinhalte begleitet seien (E 4.2 f.).[2153]

851 Im Bereich des Sexualkundeunterrichts wiederum darf von den verantwortlichen Lehrpersonen verlangt werden, dass sie den Versuch jeglicher Indoktrination der Schülerinnen und Schüler mit dem Ziel unterlassen, ein bestimmtes Sexualverhalten oder bestimmte Methoden der Empfängnisverhütung zu befürworten oder abzu-

---

2149 Dazu vorne N 814 ff.

2150 Wyttenbach/Kälin, S. 322; ferner Früh, S. 176, wonach ein Dispens nur mit grösster Zurückhaltung bewilligt werden sollte, um das Kind nicht zu diskriminieren; Kühler/Hafner, S. 917, wonach die Gewährleistung der Religionsfreiheit nicht dazu beitragen dürfe, Kinder bezüglich ihrer Ausbildung zu benachteiligen.

2151 Wyttenbach/Kälin, S. 322; s. auch Bernet, Kindeswohl, S. 44; Kühler/Hafner, S. 918; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1422, die unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung bemerken, dass mit dem Schulobligatorium auch die Gefahr von Auseinandersetzungen der Eltern mit den Schulbehörden entstehen könne, wovon ein Kind u.U. stark betroffen sein könne.

2152 Vgl. BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 310 f.; Werder, N 591, N 611 und N 613; Wyttenbach/Kälin, S. 322.

2153 Vgl. auch BGE 142 I 49 E 4.3 S. 57; s. ferner betreffend das Singen religiöser Lieder im Unterricht den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 6. September 2000 in Sachen G. R. gegen Erziehungsrat, in: AGVE/2000/137, E 3c/bb.

lehnen.[2154] Ist dies der Fall bzw. werden die im Lehrplan enthaltenen Informationen den Schülerinnen und Schülern in einer sachlichen, kritischen und pluralistischen Weise vermittelt, vermag die mit der Verpflichtung eines Kindes, am betreffenden Unterricht teilzunehmen, für dieses bzw. seine Eltern verbundene Belastung das öffentliche Interesse an der Dispensationsverweigerung in der Regel nicht aufzuwiegen. Dies gilt unabhängig von einem dem Kind drohenden Loyalitätskonflikt, zumal den Eltern die Möglichkeit bleibt, ihr Kind auch in diesem Bereich ergänzend zu erziehen.[2155]

Wenn immer möglich, ist in diesem Zusammenhang das betroffene Kind anzu- 852
hören und auf seine eigenen Ansichten Rücksicht zu nehmen (vgl. Art. 12 KRK), auch bzw. gerade, weil seine religiöse Zugehörigkeit bis zum 16. Altersjahr durch die Eltern bestimmt wird (vgl. Art. 303 Abs. 1 und Abs. 3 ZGB) und es seine Ansprüche nur beschränkt selbstständig geltend machen kann.[2156]

Findet im Rahmen des obligatorischen Grundschulunterrichts eine Vermittlung 853
religiöser Lehrinhalte statt oder werden religiöse Handlungen durchgeführt, können die Eltern eines davon betroffenen schulpflichtigen Kindes denn auch nicht nur dessen Interessen geltend machen. Sie können sich vielmehr auch auf ihr (eigenes) religiöses Erziehungsrecht berufen (vgl. Art. 15 BV und Art. 303 Abs. 3 ZGB).[2157] Das Interesse der Eltern an der Wahrung dieses Rechts ist dabei grundsätzlich als schwergewichtig einzustufen. Wünscht das (urteilsfähige) Kind jedoch abweichend von seinen Eltern, das Schulangebot ohne Ausnahmen oder Einschränkungen zu nutzen, ist in aller Regel, d.h. wenn nicht besonders gewichtige Gründe dagegensprechen, den Wünschen des Kindes zu folgen (vgl. Art. 11 BV und Art. 3 Abs. 1 KRK).[2158]

Das öffentliche Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des Unterrichtsob- 854
ligatoriums wird unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung (geregelter Schulbetrieb) und des Schutzes der Interessen der anderen Kinder praxisgemäss

---

2154 Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 1/75 und 1 BvR 147/75 vom 21. Dezember 1977 N 109 ff. (BVerfGE 47, 46); ferner Gebert, S. 587 f.

2155 S. auch das Urteil des EGMR Appel-Irrgang et al. gegen Deutschland (Rs. 45216/07) vom 6. Oktober 2009 m.w.H.

2156 Wyttenbach/Kälin, S. 322; ferner etwa BGE 142 I 49 E 5.3 S. 63 m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00168 vom 11. Juli 2012 E 2.1.

2157 Vgl. Werder, N 303 ff. und N 602.

2158 Wyttenbach/Kälin, S. 322; in diese Richtung auch Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1422; s. ferner Werder, N 322 f.

als gewichtig eingestuft.[2159] Gleiches gilt für das Interesse an der Verwirklichung der mit dem Unterrichtsobligatorium als solchem bzw. mit dem jeweiligen Unterrichtsfach verfolgten Bildungsziele.[2160] Auch hier – nicht nur beim Kindesinteresse – ist allerdings in jedem Einzelfall zu untersuchen, von welcher Bedeutung der beanstandete Unterrichtsinhalt für die Erreichung der jeweils massgeblichen Bildungsziele ist. Beschränkt sich das Dispensationsgesuch bloss auf einzelne Lektionen oder sogar bloss auf eine Unterrichtsstunde, dürften sodann sowohl das öffentliche Interesse an der Verwirklichung der Bildungsziele als auch jenes an der Gewährleistung eines geordneten und effizienten Unterrichtsbetriebs von vornherein eher tief sein. Umgekehrt misst das Bundesgericht dem letztgenannten Interesse grösseres Gewicht bei, wenn eine verhältnismässig grosse Anzahl von Schülerinnen und Schülern Sonderregelungen einfordert.[2161] Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass dann, wenn strittige Themen nicht in einem eigenen Unterrichtsfach behandelt werden, sondern (wiederholt) Eingang in verschiedene Fächer bzw. Fachbereiche finden, der Unterricht der anderen Schülerinnen und Schüler bei einer Dispensation massgeblich gestört würde. Dies würde nämlich bedeuten, dass die vom fraglichen Unterrichtsinhalt dispensierten Schülerinnen und Schüler das Schulzimmer immer wieder für einige Zeit verlassen müssten, was eine grosse Unruhe in den Unterricht brächte.[2162]

5. Religiöse Symbole in öffentlichen Schulen

855 Symbole sind wahrnehmbare Zeichen einer auch unsichtbaren ideellen Wirklichkeit.[2163] Sie machen das, was eigentlich der menschlichen Anschauung entzogen ist, anschaulich und begreifbar. Im Themenbereich des Göttlich-Transzendenten

[2159] Vgl. BGE 117 Ia 311 E 4b S. 318 f.

[2160] Vgl. BGE 142 I 49 E 4.3 S. 57, 135 I 79 E 7.1 f. S. 86 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2C_724/2011 vom 11. April 2012 E 3.4; s. auch bereits BGE 119 Ia 178 E 7c S. 191 f.; Kühler, Handschlag, N 47 ff. bezüglich des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter.

[2161] BGE 117 Ia 311 E 5b S. 320.

[2162] Vgl. das den Sexualkundeunterricht betreffende Urteil des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein 2014/39 vom 1. Juli 2014 E 4.2.4; ferner Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 1/75 und 1 BvR 147/75 vom 21. Dezember 1977 N 113 (BVerfGE 47, 46).

[2163] Kast, S. 19 f.

stehen sie dabei nach KLEY letztlich für Gottesvorstellungen bzw. «das Heilige»; sie repräsentieren es und stehen an dessen Stelle.[2164]

> Am bekanntesten sind hierzulande wohl die folgenden religiösen Symbole: das Kreuz sowie das Kruzifix, der Fisch und die Taube (Christentum), der Davidstern (Judentum), die Mondsichel (Islam), das Dharma-Rad bzw. das Rad der Lehre (Buddhismus) und das Zeichen für die Silbe «Om» (Hinduismus). 856

Hinsichtlich der Verwendung sog. religiöser Symbole in öffentlichen Schulen bot in der Vergangenheit in der Schweiz vor allem das Kruzifix (plastische Darstellung des gekreuzigten Christus) Anlass für Auseinandersetzungen. Wie aufgezeigt, entschied das Bundesgericht im Jahr 1990, dass das Anbringen eines Kruzifixes im Schulzimmer einer Tessiner Primarschule gegen die Pflicht der konfessionellen Neutralität der öffentlichen Schule (Art. 27 Abs. 3 aBV [1874]) verstosse.[2165] Eine im Auftrag des BJ in den Jahren 2015 und 2016 durchgeführte Befragung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte ergab ausserdem, dass zum damaligen Zeitpunkt in den traditionell reformierten Kantonen 22 % bis 33 % sowie in den katholischen Kantonen (noch) 61 % bis 88 % der Schulgebäude mit Kruzifixen oder einfachen Kreuzen ausgestattet gewesen waren und es in diesem Zusammenhang in den fünf Jahren vor der Befragung teilweise zu Schwierigkeiten oder Konflikten (verstanden in einem weiten, niederschwelligen Sinn) innerhalb einzelner Einrichtungen gekommen war.[2166] 857

Auch die Konflikte über religiöse Symbole in der schulischen Sphäre gilt es auf individualrechtlicher Ebene zu lösen. Mit anderen Worten ist ein individualrechtlicher Anspruch zu eruieren, der durch das Vorhandensein eines religiösen Symbols beeinträchtigt wird. Das Neutralitätsgebot kann nicht im Sinn eines Individual- 858

2164 So KLEY, Symbole, S. 231; kritisch diesbezüglich bzw. differenzierend SCHLIETER, S. 200 f.; s. auch BLEISCH et al., S. 105, die darauf hinweisen, dass religiöse Symbole immer einen Bedeutungsüberschuss hätten und in ihrer Bedeutung zudem kontextsensitiv seien.

2165 S. dazu vorne N 138; ferner das Urteil des Kantonsgerichts Wallis A1 11 220 vom 9. November 2012, wo über die Rechtmässigkeit der fristlosen Entlassung einer Lehrperson zu befinden war, die ein in ihrem Klassenzimmer angebrachtes Kruzifix eigenmächtig entfernt und sich der Anordnung widersetzt hatte, es wieder aufzuhängen. Die Frage der Verfassungsmässigkeit des Anbringens eines Kruzifixes im Klassenzimmer der fristlos entlassenen Lehrperson wurde allerdings letztlich offengelassen (E 9).

2166 KÄLIN et al., religiöse Zeichen und Symbole, S. 34 ff.; Bundesrat, Bericht religiöse Zeichen und Symbole, S. 23 ff.

rechts geltend gemacht werden.[2167] Die Schule kann im Gegenzug einen Konflikt aber auch nicht einfach durch die Einnahme des Standpunkts aus der Welt schaffen, dass es sich bei dem strittigen Symbol nicht um ein religiöses, sondern ein kulturelles und damit religiös neutrales handle.[2168] Entscheidend ist auch in diesem Zusammenhang die Bedeutung, die ein Gegenstand für die betroffene Person hat bzw. deren religiöses Selbstverständnis.[2169]

859 Eine besondere Betroffenheit geltend machen können in diesem Zusammenhang in erster Linie die Schülerinnen und Schüler der fraglichen Schule. Empfindet ein Schulkind bzw. seine Eltern ein in bzw. an einem Schulgebäude angebrachtes Symbol als religiös, kann sich das – religiös noch nicht mündige – Kind denn auch unter Umständen allein aufgrund der ständigen Präsenz des Symbols in seinen (abweichenden) religiös-weltanschaulichen Überzeugungen verletzt fühlen, was wiederum Folgen insbesondere für seine Entwicklung haben kann.[2170]

860 Eine in diesem Zusammenhang vor einigen Jahren durchgeführte Befragung sieben ehemaliger Schülerinnen und Schüler muslimischer Herkunft aus Oberwalliser Volksschulen durch die Religionswissenschaftlerin Anita Noll ergab etwa, dass das Kreuz/Kruzifix in Schulzimmern bei diesen vornehmlich Eindrücke und Gefühle hervorgerufen hatte, die ihrem Wohlbefinden und dem schulischen sowie gesellschaftlichen Zugehörigkeitsgefühl entgegenstanden.[2171]

861 Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte schon im Jahr 1995 in diesem Sinn erwogen, dass das Kreuz im Klassenzimmer appellativen Charakter habe und

---

2167 Dazu vorne N 813; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1419; Werder, N 657.

2168 Werder, N 658; in diese Richtung bereits BGE 116 Ia 252 E 5e S. 260; Plotke, Schulrecht II, S. 203 f.; a.M. Gut, S. 15 und S. 17 f.; s. auch Zweifel, S. 591 ff.

2169 Dazu vorne N 839 ff.; ferner Joller, S. 268 f.

2170 So bereits BGE 116 Ia 252 E 7b S. 262; s. ferner Plotke, Schulrecht II, S. 203; Werder, N 660 und N 670; a.M. bzw. einschränkend Waldmann, Wegkreuze und Gipfelkreuze, S. 600 f., wonach die blosse Konfrontation mit religiösen Symbolen (im öffentlichen Raum) die negative Religionsfreiheit nicht zu tangieren vermöchte; so auch das Urteil des EGMR Lautsi et al. gegen Italien (Rs. 30814/06) vom 18. März 2011 N 70 ff., wo die Grosse Kammer – in Abweichung von der erstbefassten Kammer – in der Weigerung italienischer Behörden, Kruzifixe aus den Räumen einer staatlichen Schule zu entfernen, keine Verletzung von Art. 2 des – von der Schweiz nicht ratifizierten – ersten Zusatzprotokolls zur EMRK i.V.m. Art. 9 EMRK erkannte; zu den Folgen dieses Entscheids für die Schweiz Zimmermann, S. 1485 ff.

2171 Noll, S. 83 ff.

die von ihm symbolisierten Glaubensinhalte als vorbildhaft und befolgungswürdig ausweise.[2172]

Mit Blick auf Art. 15 Abs. 1 BV kommt einer solcherart betroffenen Schülerin bzw. einem betroffenen Schüler daher im Einzelfall ein rechtserhebliches Interesse daran zu, dass die Schule das strittige religiöse Symbol entfernt.[2173] Wer glaubhaft erklärt, aus Gründen seiner religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung kein religiöses Symbol in den Schulräumlichkeiten zu dulden, kann somit dessen Entfernung verlangen. Weigert sich die zuständige Schulbehörde, dem betreffenden Anliegen stattzugeben, muss diese Verfügung den Kriterien von Art. 36 BV genügen: 862

aa) Gesetzliche Grundlage

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung legt nahe, dass der mit einer Weigerung der Entfernung eines religiösen Symbols verbundene Grundrechtseingriff eher als leicht einzustufen wäre, da «bloss» eine passive Indoktrination durch die Präsenz eines religiösen Symbols im Streit steht, die nicht mit einem didaktischen Vortrag oder mit der Verpflichtung zur Vornahme einer religiösen Handlung verglichen werden kann.[2174] Damit setzte der betreffende Grundrechtseingriff keine Grundlage in einem formellen Gesetz voraus.[2175] 863

Explizite Vorschriften zur Frage der Anbringung religiöser Symbole in Schulen fehlen in der Schweiz jedoch – soweit ersichtlich – gänzlich.[2176] Zwar finden sich in einigen Schulerlassen Zweckbestimmungen, die die christliche Grundlegung der (Volks-)Schule im betreffenden Kanton betonen; wie aufgezeigt,[2177] sind derartige Regelungen jedoch nur insofern als zulässig einzustufen, als ihnen kein konfessionell-bekenntnishafter Charakter beigemessen wird bzw. werden kann. Sie können daher keine Grundlage dafür bieten, um die Anbringung eines als reli- 864

2172 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 1087/91 vom 16. Mai 1995 N 57 (openJur).

2173 Vgl. Werder, N 669; ferner BGE 116 Ia 252; Plotke, Schulrecht II, S. 203.

2174 Urteil des Bundesgerichts 2C_132/2014 und 2C_133/2014 vom 15. November 2014 E 5.3.1 f.

2175 Vgl. dazu näher hinten N 701 ff.

2176 Anders etwa die Ausgangslage im Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 1087/91 vom 16. Mai 1995; so auch BGE 116 Ia 252 E 7b S. 262.

2177 Vgl. vorne N 818 ff.

giös empfundenen Symbols in einem Schulgebäude zu legitimieren.[2178] Gleiches gilt für die Anrufung Gottes (invocatio dei) in der Bundesverfassung, begründet diese Bestimmung doch weder individuelle Rechte oder Pflichten noch Kompetenzen.[2179] Nach Ehrenzeller kommt der Gottesanrufung allerdings gerade insofern Normativität zu, als damit deutlich gemacht werde, dass das Toleranzgebot den Staat eben nicht zur Anerkennung beliebiger Werte und zur Wertneutralität verpflichte.[2180]

865 Allenfalls liesse sich auch argumentieren, dass der Grundrechtseingriff direkt auf Art. 15 BV gestützt werden könne bzw. die daraus abgeleitete Verpflichtung der Schule, den Schulkindern die Ausübung der Religionsfreiheit in der Schule zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.[2181] Nach der wohl herrschenden Lehre ergibt sich aus der (positiven) Glaubens- und Gewissensfreiheit in diesem Zusammenhang jedoch nur das Recht, Glaubenssymbole selbst frei zu tragen, und nicht ein individueller Anspruch der Mehrheit der Schülerinnen und Schüler gegenüber der Schule auf das Anbringen eines religiösen Symbols in einem Schulgebäude (beispielsweise in einem Gebetsraum).[2182]

bb) Öffentliches Interesse bzw. grundrechtlich geschützte Interessen Dritter

866 Ein staatliches Interesse, ein religiöses Symbol in einer öffentlichen Schule zur Schau zu stellen, lässt sich zunächst aus dem Nichtindifferenzgebot in religiösen Angelegenheiten ableiten, das die Schulen verpflichtet, religiöse Elemente nicht einfach aus dem Schulunterricht zu verbannen, sondern ihnen Rechnung zu tragen.[2183] Die Schule kann zudem ein Interesse daran haben, den Schülerinnen und Schülern durch das Anbringen eines religiösen (bzw. eines christlichen) Symbols

---

2178 Vgl. auch Werder, N 689 f.

2179 Erläuterungen VE 1995, S. 29; Belser, in: Basler Komm. BV, Präambel N 12.

2180 Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Präambel N 23.

2181 Vgl. Karlen, Beurteilung, S. 201 ff.; ders., Religionsfreiheit, S. 392; s. dazu auch Werder, N 665 und N 692.

2182 Copur/Naguib, N 308; Plotke, Schulrecht II, S. 203 mit Hinweis; in die gleiche Richtung Werder, N 675, der «stark bezweifelt», dass ein Leistungsanspruch der (anderen) Schulkinder auf Ausstattung von Schulräumen mit religiösen Symbolen bestehe; s. auch Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 44; Gebert, S. 582.

2183 Werder, N 665.

das christliche Erbe der durch sie vermittelten Werte bewusst zu machen[2184] bzw. die Tradition der Mehrheitsgesellschaft (sog. Traditionsanschluss).[2185]

Denkbar ist ferner, dass mit dem Anbringen religiöser Symbole in Schulgebäuden die (Aus-)Bildungsziele der Integration sowie der Vermittlung religiöser und/oder kultureller Grundkenntnisse gefördert werden sollen.[2186] Insofern liesse sich gleichzeitig das Wohl des betroffenen Kindes wie auch der anderen Schulkinder dafür ins Feld führen. Diejenigen Mitschülerinnen und Mitschüler der bzw. des Betroffenen, die der repräsentierten Überzeugung angehören, können zudem aus Art. 15 BV ein Interesse an der Präsentation des strittigen religiösen Symbols in der Schule ableiten. 867

cc) Verhältnismässigkeit

Nachdem das Nichtindifferenzgebot den Staat zu einer gleichmässigen Berücksichtigung des Religiösen oder Weltanschaulichen verpflichtet, erscheint die Anbringung jedenfalls bloss eines bestimmten religiösen Symbols in einem Schulgebäude bzw. einem Klassenzimmer in unserer pluralistischen Gesellschaft kaum als taugliches Mittel zur Verwirklichung dieses Gebots. Ihm würde eher nachgelebt, wenn die Schulkinder etwa im Rahmen des religionskundlichen Unterrichts mit Symbolen verschiedener – in der Schweiz vertretener – Glaubensrichtungen bekannt gemacht würden.[2187] Gleiches gilt für das Interesse an der Integration ausländischer Kinder in die Mehrheitsgesellschaft, ist doch mit Werder davon auszugehen, dass von einem religiösen Symbol in einer Schule geradezu eine desintegrative Wirkung ausgehen kann, weil dem Schulkind, das einer anderen oder keiner Religion angehört, durch die Präsenz des Symbols in der Schule ständig 868

2184 Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2023, Präambel N 19 f.; Karlen, Religionsfreiheit, S. 397; Langenfeld/Leschinsky, S. 56; Werder, N 673; s. auch das Urteil des EGMR Lautsi et al. gegen Italien (Rs. 30814/06) vom 18. März 2011 N 67.

2185 Vgl. hinsichtlich des öffentlichen Interesses an Anlässen mit lokaler Ausprägung oder Tradition BGE 126 II 300 E 4c/dd S. 309, 126 II 366 E 2d S. 369 f., E 3c S. 371 und E 5b S. 374 f. sowie das (das Glockengeläut betreffende) Urteil des Bundesgerichts 1C_383/2016 und 1C_409/2016 vom 13. Dezember 2017 E 3.1.

2186 Vgl. Bundesrat, Bericht religiöse Zeichen und Symbole, S. 17, wonach die meisten der befragten Personen aus Religion und Wissenschaft der Überzeugung seien, dass sich die religiöse Pluralität der Gesellschaft auch in den Schulzimmern widerspiegeln und es ein Bildungsziel sein sollte, religiöse Symbole wieder lesen und deuten zu können.

2187 Kritisch dazu jedoch Sahlfeld, S. 358.

vor Augen geführt wird, dass es im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft in diesem Aspekt anders ist.[2188]

869 Für die Kulturvermittlung ist das Anbringen eines religiösen (christlichen) Symbols in Schulräumlichkeiten allein ebenfalls nur von geringer Relevanz.[2189] Nicht erforderlich ist dafür jedenfalls, sämtliche Klassenzimmer mit religiösen Symbolen zu versehen. Das Ziel, die kulturellen Wertegrundlagen der Gesellschaft durch das Anbringen eines religiösen Symbols zum Ausdruck zu bringen, liesse sich stattdessen wohl auch dadurch erreichen, dass das betreffende Symbol lediglich am Eingang der Schule angebracht wird oder in demjenigen Zimmer, in welchem der freiwillige Religionsunterricht erteilt wird. Dadurch würde auch einem allfälligen Interesse anderer Kinder an der Ausübung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Schule regelmässig ausreichend Rechnung getragen.

870 Bei der Beurteilung und Gewichtung des privaten Interesses des betroffenen Kindes bzw. seiner Eltern an der Entfernung eines beanstandeten religiösen Symbols ist denn auch von zentraler Bedeutung, wo dieses angebracht wurde. Findet sich das Symbol im Klassenzimmer des betroffenen Kindes oder in einem anderen Raum, der von ihm obligatorisch und regelmässig aufgesucht werden muss, sodass es sich dem Anblick – aufgrund der Unterrichtspflicht – nicht entziehen kann, ist das Entfernungsinteresse von nicht unerheblichem Gewicht. In einem solchen Fall würde das öffentliche Interesse an der Verweigerung der Entfernung klar aufgewogen, zumal es – soweit es sich durch die Anbringung des strittigen Symbols überhaupt erreichen lässt – grundsätzlich nicht besonders gewichtig ist. Ein allfälliger Konflikt zwischen dem Interesse der betroffenen Schülerin bzw. des betroffenen Schülers an der Entfernung eines religiösen Symbols und dem gegengerichteten Interesse anderer Schülerinnen und Schüler lässt sich zudem nicht einfach nach dem Mehrheitsprinzip lösen, d.h. danach, wie viele Kinder in einer Klasse bzw. Schule der repräsentierten Religion angehören.[2190] Der notwendige Ausgleich der Interessen der einzelnen Trägerinnen und Träger des Grundrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist in einem neutralen Staat in solchen Fällen vielmehr in erster Linie dadurch zu gewährleisten, dass jeder Schülerin bzw.

2188 Werder, N 684; vgl. auch Kälin, S. 168 f.

2189 Werder, N 690; eine weitaus gewichtigere Rolle spielt hier die Vermittlung der auf das Christentum zurückzuführenden Werte, Normen und Traditionen im Unterricht, was zulässig ist, sofern dieser keine bekenntnishaften Züge annimmt (s. dazu vorne N 838 ff.).

2190 So der Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 1087/91 vom 16. Mai 1995 N 68 (openJur).

jedem Schüler das Recht garantiert ist, (auch) in der öffentlichen Schule in der Ausübung ihres bzw. seines jeweiligen Glaubens nicht beeinträchtigt zu werden und etwa selbst ein religiöses Symbol bei sich zu tragen, solange der Unterricht dadurch nicht massgeblich gestört wird.[2191]

Befindet sich das strittige (von der öffentlichen Hand angebrachte) religiöse Symbol in einem Zimmer, das vom betroffenen Schulkind nicht bzw. nicht regelmässig aufgesucht werden muss, scheinen das Bundesgericht und ein Teil der Lehre demgegenüber davon auszugehen, dass das Interesse an der Entfernung des Symbols das Interesse an dessen Präsentation regelmässig nicht überwiege.[2192] 871

6. Von Lehrpersonen getragene religiöse Symbole

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die öffentlichen Schulen bei der Präsentation religiöser Symbole in Schulzimmern nicht nur selbst zu Neutralität verpflichtet, sondern sie haben in diesem Zusammenhang auch «die für sie handelnden Lehrpersonen zu Neutralität und konfessioneller Gleichbehandlung anzuhalten».[2193] 872

So beurteilte das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 1997 ein gegenüber einer zum Islam konvertierten Primarlehrperson aus dem Kanton Genf ausgesprochenes Verbot, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen, (auch) unter dem Gesichtswinkel der Neutralität und gelangte – in ausdrücklicher Parallele zum «Kruzifix-Fall»[2194] sowie unter Bezugnahme auf die laizistische Tradition des Kantons Genf – zum Schluss, dass das (erkannte) private Interesse der Lehrperson an der Symboläusserung hinter dem öffentlichen Interesse am Verbot zurückzutreten habe. Bezüglich des öffentlichen Verbotsinteresses erwog das Gericht insbeson- 873

2191 Dazu sogleich N 899 ff.

2192 BGE 116 Ia 252 E 7c S. 263; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1418; Werder, N 700; kritisch Plotke, Schulrecht II, S. 202 ff.; ablehnend Früh, S. 177, wonach auch allgemein zugängliche Räume neutral gestaltet sein müssten.

2193 BGE 142 I 49 E 9.2 S. 69 f.; ferner BGE 139 I 280 E 5.5.2 S. 290 (mit Hinweis insb. auf BGE 123 I 296 E 2a S. 300 und E 4b/aa S. 308), wonach die Lehrpersonen selbst «zu Neutralität und konfessioneller Gleichbehandlung verpflichtet» seien; so auch Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 45; in dem vom Bundesgericht zitierten Entscheid war allerdings offengelassen worden, ob sich eine Anweisung an eine Lehrperson, die religiöse Neutralität der Schule auch in ihrem äusseren Erscheinungsbild zu respektieren, direkt auf Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] stützen lasse; für die deutsche Gerichtspraxis auch Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 196.

2194 BGE 116 Ia 252.

dere, dass ein Verbot des Tragens eines Kopftuchs im Einklang mit dem Grundsatz der konfessionellen Neutralität der Schule stehe, dessen Ziel es sei, nicht nur die religiösen Überzeugungen der Schulkinder und Eltern zu schützen, sondern auch den religiösen Frieden zu sichern.[2195]

874 Dabei ist in Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass sich (auch) Lehrpersonen gegenüber der öffentlichen Schule auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit generell bzw. – wenn wie hier das Tragen eines religiösen Symbols bzw. eines religiös oder weltanschaulich geprägten Kleidungsstücks[2196] im Unterricht zur Diskussion steht – konkret die Bekenntnisfreiheit nach Art. 15 Abs. 2 BV berufen können.[2197] Ebenso ist allgemein anerkannt, dass – wie bereits aufgezeigt wurde – die (negative) Glaubens- und Gewissensfreiheit den Schülerinnen und Schülern kein allgemeines Recht vermittelt, nicht den religiösen Überzeugungen ihrer Lehrpersonen ausgesetzt zu sein.[2198] Nach der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen öffentlich-rechtlich beschäftigte Lehrpersonen jedoch bei der Äusserung ihrer Überzeugungen in der Schule Zurückhaltung üben und zur Wahrung der religiösen Neutralität der öffentlichen Schule bzw. des «religiösen Friedens» unter den Anstaltsnutzern verhältnismässige Einschränkungen ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit hinnehmen, weil sie in der Ausübung ihres Berufs auch Repräsentantinnen und Repräsentanten der Schule sind und eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen.[2199] Ihre Stellung verpflichtet sie mithin,

---

2195 Zum Ganzen BGE 123 I 296 insb. E 4 S. 305 ff.; dazu vorne N 138; ferner die Kritik an diesem Urteil u.a. bei Epiney/Mosters/Gross, S. 129 ff.; Hangartner, Bemerkungen zu BGE 123 I 296, S. 599 ff.; Müller/Schefer, S. 276 f. m.w.H.; Richli, Berufsverbot, S. 228 ff.; Sahlfeld, S. 353 ff.; Wyttenbach, in: Debatten um das Kopftuch, S. 111 f.

2196 Entscheidend für die Annahme eines Eingriffs in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist auch hier, dass das Tragen des Symbols unmittelbar Ausdruck der religiösen Überzeugung der betroffenen Lehrperson bildet und dass sie dies glaubhaft darlegt (vgl. BGE 142 I 49 E 5.2 S. 62 m.w.H.); kritisch bezüglich der Qualifizierung eines Kleidungsstücks als «Symbol» indes etwa Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 214 f.

2197 Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1423 m.w.H.; Werder, N 706 und N 708 m.w.H.; ferner BGE 142 I 49 E 3.6 S. 55, E 5.4 S. 63 und E 9.3 S. 70, 123 I 296 E 2b/aa S. 301; Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 83 ff.

2198 Vgl. dazu vorne N 812; so auch ausdrücklich BGE 123 I 296 E 4a/bb S. 310.

2199 BGE 123 I 296 E 4a/bb S. 310; Urteil des EGMR Dahlab gegen die Schweiz (Rs. 42393/98) vom 15. Februar 2001; so auch Früh, S. 173 und S. 177 f.; Werder, N 706; s. ferner Engi, politische Neutralität, N 12, wonach staatliche Angestellte bei der Ausübung ihrer Freiheitsrechte Einschränkungen hinnehmen müssten, die sich aus ihrer Treuepflicht und allenfalls ihren Amtspflichten ergäben; Wyttenbach, in: Debat-

die Ziele der Schule mitzutragen, darunter auch jene der Wahrung der religiösen Neutralität und des Schulfriedens[2200] bzw. des geordneten Schulbetriebs (Art. 62 Abs. 2 BV). Dies kann sich nach dem Bundesgericht und einem Teil der Lehre nicht nur auf die Unterrichtsgestaltung auswirken, sondern auch auf das Tragen religiöser Symbole oder als religiös interpretierbarer Kleidungsstücke, da davon zumindest die Möglichkeit einer religiösen Beeinflussung der Schulkinder sowie von Konflikten mit Eltern ausgeht, was zu einer Störung des Schulfriedens führen und die Erfüllung des religiöser Neutralität verpflichteten Erziehungsauftrags der Schule gefährden kann.[2201]

875 Nach Werder ist der Grad der Beeinflussung der Schulkinder gar höher, wenn eine Lehrperson ein religiöses Symbol trägt, als wenn ein solches z.B. an die Wand im Klassenzimmer gehängt wird, weil Lehrpersonen einerseits Vorbilder der Schülerinnen und Schüler darstellten und ihnen zugleich auch hierarchisch übergeordnet seien.[2202]

876 Das deutsche Bundesverfassungsgericht erwog hierzu dagegen im Jahr 2015, dass sich Schülerinnen und Schüler zwar in einer unausweichlichen Situation befänden, wenn sie sich infolge der allgemeinen Schulpflicht während des Unterrichts einer vom Staat angestellten Lehrerin gegenübersähen, die ein religiöses Symbol oder Kleidungsstück trage. Mit Blick auf die Wirkung religiöser Ausdrucksmittel sei allerdings danach zu unterscheiden, ob das infrage stehende Zeichen auf Veranlassung der Schulbehörde oder aufgrund einer eigenen Entscheidung von einzelnen Pädagoginnen und Pädagogen verwendet werde. Der Staat, der eine mit dem Tragen eines religiösen Symbols verbundene religiöse Aussage einer einzelnen Lehrerin oder einer pädagogischen Mitarbeiterin hinnehme, mache diese Aussage nicht

---

ten um das Kopftuch, S. 111 m.w.H., wonach wichtig sei, dass Lehrerinnen und Lehrer Zurückhaltung im Unterricht zeigten.

2200 Damit ist ein Zustand der Konfliktfreiheit und -bewältigung gemeint, der den ordnungsgemässen Unterrichtsablauf ermöglicht, damit der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag verwirklicht werden kann (vgl. Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts 6 C 20.10 vom 30. November 2011 N 42 m.w.H.).

2201 Müller/Schefer, S. 276; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1423; Werder, N 702 ff.

2202 Werder, N 702 f.; s. auch BGE 123 I 296 E 4a/bb S. 310; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1424; kritisch diesbezüglich etwa Sahlfeld, S. 357, wonach Schülerinnen und Schüler ihre Lehrerin als Individuum mit ihrer gesamten Persönlichkeit wahrnehmen würden; Wyss M.P., Umgang, S. 176, wonach die Begründung einer abstrakten, gewissermassen funktions- und rollenbedingten Vorbildfunktion nicht vollauf zu überzeugen vermöge.

schon dadurch zu seiner eigenen und müsse sie sich auch nicht als von ihm beabsichtigt zurechnen lassen.[2203]

877 Kollidiert das – rechtlich geschützte (Art. 15 Abs. 2 BV) – Interesse einer Lehrperson am Tragen eines religiösen Symbols mit dem Interesse von Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern, in der öffentlichen (obligatorischen) Schule nicht religiös beeinflusst zu werden (Art. 15 BV [i.V.m. Art. 303 Abs. 1 ZGB]), und/oder dem Interesse der Schule, den Schulfrieden und damit den geordneten Schulbetrieb nicht zu beeinträchtigen, kann es sich daher rechtfertigen, dass Letztere gegenüber der Lehrperson ein Verbot des Tragens des strittigen religiösen Symbols im Unterricht anordnet.[2204] Massgeblich sind die konkreten Umstände.[2205] Auch hier ist folglich (nebst der Prüfung der anderen Anforderungen nach Art. 36 BV) eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen;[2206] die Schule kann einen Konflikt nicht etwa einfach durch die Einnahme des Standpunkts «erledigen», dass es sich bei dem strittigen religiösen Symbol um ein besonders auffälliges bzw. «starkes» handle,[2207] von dem per se eine unzulässige indoktrinierende bzw. den Schulfrieden beeinträchtigende Wirkung ausgehe.[2208] Pauschale Verbote oder Kleidervorschriften, die Eingriffe in die Glaubens- und Gewissensfreiheit von Lehrpersonen darstellen, sind grundsätzlich unzulässig.[2209] Eine Ausnahme ist denkbar, wenn das

---

2203 Zum Ganzen Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 104; nach Müller/Schefer, S. 276, trug das Bundesgericht in seinem Entscheid im Verfahren BGE 123 I 296 dem Umstand ebenfalls zu wenig Rechnung, dass sich nur die das Kopftuch tragende Lehrperson, nicht aber die Schule mit dem islamischen Glauben identifiziert habe; vgl. auch Richli, Berufsverbot, S. 231; Sahlfeld, S. 360; Wyss M.P., Umgang, S. 176 Fn. 27 mit Hinweis auf BGE 120 Ia 203.

2204 Vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1425 f.; Werder, N 707.

2205 Werder, N 704; ferner Sahlfeld, S. 359.

2206 Vgl. auch Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 119 ff.

2207 Das Bundesgericht stufte das Kopftuch in BGE 123 I 296 als ein ebensolches «starkes» Symbol («un symbole réligieux fort») ein, weil es für Dritte unmittelbar sichtbar auf die Religionszugehörigkeit der Trägerin hinweise (E 2a S. 300); kritisch bezüglich der Einstufung eines Symbols als «schwach» oder «stark» u.a. Sahlfeld, S. 357; Wyss M.P., Umgang, S. 180; Wyttenbach, in: Debatten um das Kopftuch, S. 111.

2208 In diese Richtung gehend lässt sich jedoch die Argumentation des Bundesgerichts in BGE 123 I 296 E 4b/cc S. 312 interpretieren; kritisch insofern etwa Sahlfeld, S. 359 ff.; nach Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1424, hat das höchste Gericht allerdings ausdrücklich betont, dass alle Umstände des konkreten Falls zu berücksichtigen seien.

2209 Vgl. Copur/Naguib, N 309; Richli, Berufsverbot, S. 231 f.; s. ausserdem noch BGE 116 Ia 252 E 6b S. 261.

strittige Kleidungsstück bzw. Symbol die betroffene Lehrperson unmittelbar in der Berufsausübung beeinträchtigen sollte (vgl. zudem Art. 10a BV[2210]).

Die EKR weist im Übrigen gegen ein generelles Verbot (ausschliesslich) des Tragens eines Kopftuchs durch Lehrpersonen an öffentlichen Schulen zu Recht darauf hin, dass ein solches – die davon hauptsächlich betroffenen – muslimische(n) Frauen offenkundig diskriminiere (Art. 8 Abs. 2 BV).[2211] Werden die Betroffenen durch das Verbot von der Lehrtätigkeit abgehalten, steht dieses zudem auch in einem rechtfertigungsbedürftigen Spannungsverhältnis zum Gebot der Gleichberechtigung (Art. 8 Abs. 3 BV; Art. 11 Abs. 1 CEDAW).[2212] 878

aa) Gesetzliche Grundlage

Das Verbot, ein religiöses Symbol während des Unterrichts zu tragen, verletzt nach dem Dafürhalten des Bundesgerichts den Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht.[2213] Jedenfalls dann, wenn das Verbot einem von der betroffenen Person als verpflichtend empfundenen religiösen Gebot zuwiderläuft, stellt es aber einen schweren Eingriff in das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) dar, weshalb ein betreffendes Verbot einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedarf.[2214] 879

2210 S. dazu BJ, Umsetzung von Art. 10a BV, S. 12.

2211 Vgl. EKR, Kopftuchverbot, S. 8 f.; so auch Grosz, S. 972; Müller/Schefer, S. 276; s. ferner das (das von einem privaten Unternehmen ausgesprochene Verbot des Tragens jedes sichtbaren Zeichens politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz betreffende) Urteil des EuGH C-804/18 und C-341/19 vom 15. Juli 2021 N 43; Traulsen, S. 126 f.

2212 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 96 und N 142 ff.; s. auch Richli, Berufsverbot, S. 232.

2213 Vgl. BGE 142 I 49 E 6 S. 64, 123 I 296 E 2b/cc S. 301 f.; s. aber Sahlfeld, S. 355 f.

2214 So bezüglich eines generellen Verbots gegenüber einer Schülerin, ein aus religiöser Überzeugung getragenes Kopftuch während des Unterrichts aufzubehalten, BGE 142 I 49 E 7.2 f. S. 65 m.w.H., wo das Gericht allerdings eine Bestimmung in der Schulordnung der betroffenen Gemeinde als genügende gesetzliche Grundlage einstufte, bloss weil sie dem fakultativen Referendum unterstanden hatte (kritisch dazu Grosz, S. 968); zur Übertragbarkeit dieses Entscheids auf einen solchen betreffend ein Kopftuchverbot für Lehrpersonen Engi, Kopftuch, S. 213; s. bezüglich eines Kopftuchverbots gegenüber Lehrpersonen ferner den Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 90 und N 95; nicht von einem schwerwiegenden Eingriff in die Bekenntnisfreiheit ging das Bundesgericht dagegen im Fall eines zeitlich und sachlich eng begrenzten Verbots des sichtbaren Tragens reli-

880 In BGE 123 I 296 erblickte das Bundesgericht eine solche (hinreichende) gesetzliche Grundlage in Art. 6 und Art. 120 Abs. 1 de la Loi sur l'instruction publique (des Kantons GE) du 6 novembre 1940, wonach die öffentliche Schule die politischen und religiösen Überzeugungen der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Eltern zu wahren hat und die Lehrpersonen weltlich («laïque») zu sein haben.[2215] Eine bestimmtere Rechtsgrundlage sei – so das Bundesgericht zur geringen Normdichte – nicht erforderlich, da sich die Beschwerdeführerin als Lehrperson aufgrund ihres engen Bezugs zum Staat in einem Sonderstatusverhältnis befinde.[2216] Die Frage, ob auch Art. 27 Abs. 3 aBV [1874] als gesetzliche Grundlage für ein Verbot des Tragens eines religiösen Symbols im Unterricht herangezogen werden könne, liess das Bundesgericht offen.[2217]

881 Diese Rechtsprechung legt nahe, dass sich selbst ein Verbot des Tragens eines religiösen Symbols im Unterricht, das für eine Lehrperson faktisch einen Ausschluss von der Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen im Kanton bedeutete, unter Umständen auf die sich heute in den einigen Kantonen findenden (vagen) Bestimmungen zur Neutralität der öffentlichen Schule oder des Unterrichts stützen liesse,[2218] allenfalls sogar ganz allgemein auf Art. 15 BV.[2219] Angesichts der unklaren Konturen dieser Bestimmungen bzw. des Neutralitätsgebots ist ein solcher Schluss jedoch abzulehnen und für ein Verbot des Tragens eines religiösen Symbols durch Lehrpersonen – jedenfalls wenn dies mit einem schweren Eingriff in die Bekenntnisfreiheit der bzw. des Betroffenen verbunden ist – eine klare Gesetzesgrundlage zu verlangen.[2220] Nebst dem Kanton Genf kennt im Übrigen nur der Kanton Neuenburg eine (weitgehende) Trennung von Staat und Kirche (vgl. Art. 3 Abs. 1 KV

---

giöser Symbole durch Gerichtspersonen aus (Urteil des Bundesgerichts 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E 4.3.3; bestätigt in BGE 148 I 160 E 7.9.1 S. 176).

2215 Heute: Art. 123 LIP GE.

2216 BGE 123 I 296 E 3 S. 303 f.; s. dazu auch hinten N 703; kritisch bzw. ablehnend Müller/Schefer, S. 277; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1423.

2217 BGE 123 I 296 E 3 S. 304.

2218 Vgl. § 2 Abs. 2 SchulG AG, § 18 Abs. 2 KV BS, Art. 43 Abs. 1 KV BE und Art. 4 VSG BE, Art. 64 Abs. 4 KV FR und Art. 2 Abs. 3 SchG FR oder Art. 10 Abs. 1 BiG GL.

2219 Vgl. Werder, N 711.

2220 So Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1423; ferner Engi, Kopftuch, S. 211 f. und S. 213, der zumindest bezweifelt, ob allgemeine Neutralitätsgebote unter dem Aspekt der genügenden Bestimmtheit als Grundlage für Kopftuchverbote in Bezug auf Lehrpersonen genügen können; vgl. auch die in diesem Zusammenhang an BGE 123 I 296 geübte Kritik bei Epiney/Mosters/Gross, S. 135; Hangartner, Bemerkungen zu BGE 123 I 296, S. 602, der jedoch in dem im Kanton GE verfassungsrechtlich ver-

GE; Art. 97 Abs. 2 KV NE), weshalb sich die vorstehend zitierte Rechtsprechung ohnehin nicht eins zu eins auf die anderen Kantone übertragen lässt.[2221]

> Bezüglich der Lehrtätigkeit von Ordensleuten sei daran erinnert, dass diesen jedenfalls nach dem Willen des Verfassungsgebers bereits unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 die Erteilung des Grundschulunterrichts an öffentlichen Schulen in der Ordenstracht gestattet war.[2222] 882

Werden unter Hinweis auf das Sonderstatusverhältnis, in welchem die betroffene Lehrperson zur Schule steht, Abstriche bei der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage gemacht, ist aber zumindest mit dem Bundesgericht zu fordern, dass die Einhaltung der Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit umso strenger kontrolliert wird, je schwerwiegender der Eingriff in die Interessen der Lehrperson und je ungenauer die gesetzliche Grundlage ist.[2223] 883

bb) Öffentliches Interesse bzw. grundrechtlich geschützte Interessen Dritter

Als legitimes öffentliches Interesse an einem Verbot des Tragens religiöser Symbole durch Lehrpersonen an öffentlichen Schulen lässt sich in erster Linie das Interesse an der Sicherstellung eines «friedlichen»[2224] bzw. geordneten Schulbetriebs und an der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags anführen (Art. 62 Abs. 2 BV).[2225] Mit der Wahrung dieses Interesses wird sogleich dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht der Schülerinnen und Schüler Rechnung getragen (Art. 19 BV) sowie ihrem rechtserheblichen Interesse, in der öffentlichen Schule keiner Indoktrination durch religiöse Bekundungen ausgesetzt zu sein, bzw. dem Interesse 884

---

ankerten Grundsatz der Laizität eine genügend klare Rechtsgrundlage für das Verbot erblickt.

2221 Volksinitiativen für eine solche Trennung (Laizismus) wurden im Bund (1980) wie im Kanton ZH (1977 und 1995) verworfen (vgl. dazu Bundesrat, Beschluss vom 23. April 1980 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 2. März 1980, BBl 1980 II 204 ff.; Gilg, Ziff. 2); vgl. zudem Engi, Kopftuch, S. 212.

2222 Vgl. dazu vorne N 66 ff., N 129 und N 135; ferner BGE 116 Ia 252 E 6b S. 261.

2223 BGE 123 I 296 E 3 S. 304.

2224 Kritisch zum Begriff des «Schulfriedens» Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 210.

2225 Vgl. BGE 142 I 49 E 8.2.2 S. 67, 123 I 296 E 4a S. 305; Kälin, S. 168; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1423; Werder, N 707; s. ferner den Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 2 BvR 1333/17 vom 14. Januar 2020 N 100 m.w.H.

ihrer Eltern an der Wahrung der gebotenen staatlichen Neutralität bei der Wahrnehmung des Erziehungsauftrags (Art. 15 BV [i.V.m. Art. 303 Abs. 1 ZGB]).[2226]

885 In einem ein Verbot des Tragens religiöser Symbole durch Gerichtspersonen betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2019 hielt das Bundesgericht hierzu ganz allgemein fest, dass «[d]ie Neutralitätspflicht des Staates […] ein zulässiges öffentliches Interesse für die Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit von staatlichen Aufgabenträgern darstellen» könne.[2227]

886 Allenfalls vermag ein Verbot des Tragens religiöser Symbole im Unterricht auch dem öffentlichen Interesse an der Integration ausländischer Kinder zu dienen bzw. zu verhindern, dass sich die betroffenen Kinder am Schulort fremd oder ausgegrenzt fühlen, etwa weil ihre Lehrperson eine Ordenstracht trägt.

887 In BGE 123 I 296 erwähnte das Bundesgericht schliesslich noch beiläufig die Verpflichtung der Schule, die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern und geschlechtsspezifische Diskriminierungen zu vermeiden (heute: Art. 8 Abs. 3 BV), um damit ein zusätzliches öffentliches Interesse für ein Kopftuchverbot im Unterricht anzuführen.[2228]

cc) Verhältnismässigkeit

888 Was die Eignung eines Verbots des Tragens eines religiösen Symbols durch eine Lehrperson zur Erreichung der vorgenannten Ziele anbelangt, dürfte sich jedenfalls das öffentliche Interesse daran, bei der betroffenen Lehrperson einen Wandel in der Einstellung bzw. inneren Haltung zur Frage der Geschlechtergleichheit zu erreichen, kaum je verwirklichen lassen.[2229] Wie aufgezeigt, verstösst das Verbot, ein religiöses Symbol während der Berufsausübung zu tragen, zudem unter Umständen selbst gegen das Gebot der Gleichberechtigung.[2230]

2226 Vgl. BGE 123 I 296 E 4b S. 305; ferner BGE 142 I 49 E 8.2.1 ff. S. 66 ff.

2227 Urteil des Bundesgerichts 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E 4.5 m.w.H.

2228 BGE 123 I 296 E 4b/cc S. 312; so auch EKF, Positionspapier, S. 12 ff., S. 15; Helbling, S. 262 ff.; ferner BGE 142 I 49 E 8.2.3 ff. S. 67 f.

2229 Vgl. dazu bereits vorne N 418; Kley, Symbole, S. 242, wonach es bemerkenswert sei, dass eine Grundrechtsgarantie herangezogen werde, um einzelnen Personen Pflichten aufzuerlegen; Kühler, Handschlag, N 29 ff.; Wyttenbach, in: Debatten um das Kopftuch, S. 112, wonach das Argument wohl kaum gewissermassen zum Schutz der mündigen, erwachsenen Lehrperson gegenüber ihrem eigenen Grundrechtsanliegen angeführt werden könne; kritisch auch Epiney/Mosters/Gross, S. 145; s. ferner bezüglich eines Kopftuchverbots für Schülerinnen BGE 142 I 49 E 9.6.2 S. 75.

2230 Dazu vorne N 878.

> Zu verlangen wäre diesbezüglich ferner, dass die Motivation hinter dem Tragen eines religiösen Symbols bzw. Kleidungsstücks im konkreten Fall auch wirklich auf ein Rollenbild zurückzuführen wäre, dass mit Art. 8 Abs. 3 BV unvereinbar ist.[2231] 889

Im Zusammenhang mit der Vorbildfunktion einer Lehrperson mag das Gleichstellungsargument demgegenüber noch nachvollziehbar erscheinen. Hier gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass gerade jüngere Schülerinnen und Schüler ein religiöses Symbol in der Regel von sich aus (noch) nicht in Verbindung mit bestimmten Rollenvorstellungen bringen. Statt ein Verbot des Tragens eines religiösen Symbols gegenüber einer Lehrperson auszusprechen, ist dem Ziel der Erziehung der Schülerinnen und Schüler zu Gleichberechtigung daher allenfalls besser gedient, wenn die betroffene Lehrperson angehalten wird, mit den Schülerinnen und Schülern die in den unterschiedlichen Kulturen vertretenen gängigen Rollen- und Geschlechterstereotype altersgerecht zu thematisieren bzw. zu reflektieren und mit ihnen Akzeptanz, Toleranz, Vielfalt und Partizipation einzuüben. Entsprechendes lässt sich grundsätzlich auch hinsichtlich der weiteren mit einem Verbot verfolgten Interessen sagen. So sei daran erinnert, dass es zu den Aufgaben der öffentlichen Schule gehört, einen förderlichen und friedlichen Umgang zwischen verschiedenen kulturellen Haltungen und religiösen Ausdrucksformen zu vermitteln.[2232] Auch finden sich die Schülerinnen und Schüler heute im Alltag ohnehin häufig(er) mit religiöser Vielfalt konfrontiert.[2233] Je nachdem lassen sich die Ziele der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags, der Integration und der Sicherung des Schulfriedens daher besser verwirklichen, wenn die Schülerinnen und Schüler in der Schule ein für verschiedene Bekenntnisse offenes Umfeld erfahren und ihnen am Beispiel der betroffenen Lehrperson Toleranz auch gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen vermittelt wird.[2234] 890

2231 Vgl. etwa BGE 142 I 49 E 9.6.1 S. 74 m.w.H., wonach die Motivation muslimischer Frauen, ein Kopftuch zu tragen, sehr heterogen sei. Sie reiche von Zwang und Rücksichtnahme auf patriarchalische Gesellschaftsstrukturen, deren Frauen- (und Männer-) Bild mit Art. 8 Abs. 3 BV unvereinbar wäre, bis hin zu einem hiervon gänzlich unabhängigen Bekenntnis zur eigenen religiösen Identität oder kulturellen Herkunft.

2232 Dazu vorne N 409 ff.; s. auch BGE 142 I 49 E 9.4.2 S. 71; Müller/Schefer, S. 277.

2233 Vgl. Hangartner, Bemerkungen zu BGE 123 I 296, S. 604; ferner Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 116; BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 311: «Le danger d'influence par le maître doit de même être relativisé dans la mesure où les élèves sont soumis à d'autres courants provenant de l'environnement, de camarades, d'autres professeurs et de leurs parents.»

2234 Vgl. auch Bundesrat, Bericht religiöse Zeichen und Symbole, S. 17; Karakaşoğlu, S. 15 ff.; Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 206 f. und S. 211; Richli, Berufsverbot, S. 232 f.; anders BGE 123 I 296 E 4b/cc S. 311 f., wo es das Bundesge-

891 Unter dem Titel der Erforderlichkeit eines Verbots des Tragens religiöser Symbole bzw. Kleidungsstücke durch Lehrpersonen ist im Einzelfall weiter zu fragen, ob allenfalls bloss ein teilweises Verbot wie etwa ein solches des sichtbaren Tragens oder des Tragens in einer bestimmten Klasse in gleicher (oder sogar besserer) Weise geeignet wäre, die Verbotsinteressen zu erreichen.[2235] Infrage kommt gegebenenfalls auch die Verpflichtung, eine diskretere Ausführung des strittigen Symbols zu wählen, die Versetzung der betroffenen Lehrperson in eine andere Schule oder ihr Einsatz nur in Klassen mit reiferen Jahrgängen und/oder nur nach vorgängiger Vorstellung der Eltern im Beisein der Schulleitung.[2236]

892 Trägt eine Lehrperson ein Symbol bzw. Kleidungsstück in Erfüllung eines religiösen Gebots, bedeutet ein Verbot des sichtbaren Tragens desselbigen während der Berufsausübung für sie demgegenüber einen schwerwiegenden Eingriff in die Bekenntnisfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV). Dies gilt zumindest insofern, als sie das betreffende Symbol nicht auch unter ihrer Kleidung verstecken oder eine neutrale Ausführung wählen könnte, wodurch sich ihr Interesse mit demjenigen der Schulkinder und der Eltern vereinbaren liesse. In solchen Fällen sinkt das Gewicht des Interesses der Lehrperson.[2237]

893 Nebst der Lehrperson selbst können auch die Schulbehörde[2238] und/oder einzelne Schülerinnen und Schüler bzw. Eltern[2239] ein Interesse an der Präsentation des strittigen religiösen Symbols haben. Auch diese Interessen sind im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen.[2240]

894 Das Gewicht der öffentlichen Interessen wie auch der privaten Interessen der Schülerinnen und Schüler an einem Trageverbot hängt nach dem Bundesgericht und einem Teil der Lehre ebenfalls ganz wesentlich vom Sichtbarkeitsgrad

---

richt – allerdings (auch) vor dem Hintergrund der laizistischen Tradition des Kantons Genf – bereits als problematisch einstufte, dass die Lehrperson von den Kindern auf ihre Religion angesprochen werden könnte; ablehnend auch Früh, S. 179, wonach das Argument, die Kinder lernten durch eine weite Auslegung der Religionsfreiheit für Lehrpersonen mehr Toleranz gegenüber anderen Religionen, nicht zu überzeugen vermöge; s. ferner Reich, Kopftuch, S. 383 f. mit Kritik an einem Toleranz*gebot*.

2235 Vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E 4.6.

2236 Vgl. Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 207.

2237 Werder, N 708.

2238 Vgl. Werder, N 707.

2239 Vgl. Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 212.

2240 S. zum (beschränkten) Gewicht dieser Interessen vorne N 868 ff.

(und der Evokationskraft) des streitgegenständlichen Symbols ab.[2241] So erwog das Bundesgericht in BGE 123 I 296, dass es sich bei einem Kopftuch um ein «starkes» bzw. ein offensichtliches religiöses Zeichen handle, und schloss daraus, dass das Verbotsinteresse im betrachteten Fall höher zu gewichten sei als das Interesse der betroffenen Lehrerin, obschon dieser nicht vorgeworfen worden war, im Unterricht missioniert oder auch nur mit ihren Schülerinnen und Schülern über ihre Überzeugungen gesprochen zu haben.[2242] Eine entscheidende Rolle spielte dabei auch das junge Alter der betroffenen Schülerinnen und Schüler und deren – aus Sicht des Bundesgerichts – grössere Beeinflussbarkeit. Letztlich ging das Bundesgericht nämlich davon aus, der Umstand, dass die Lehrperson ein starkes religiöses Symbol trage, mache den jungen, beeinflussbaren Kindern eine Nichtidentifikation praktisch unmöglich.[2243] Die Begründung stiess in der Lehre zu Recht auf Kritik, wobei insbesondere eingewendet wurde, dass das sichtbare Tragen eines religiösen Symbols oder Kleidungsstücks durch eine Lehrperson nicht von vornherein dazu angetan sei, die unterrichteten Schülerinnen und Schüler religiös zu beeinflussen und ihre negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit zu beeinträchtigen.[2244] Auch das Bundesgericht führte in einem späteren Entscheid in diese Richtung aus, dass vom Tragen einer Kopfbedeckung allein – und dies gelte entsprechend auch für andere religiöse Symbole wie die jüdische Kippa, das Habit christlicher Ordensschwestern und -brüder oder das Kreuz, das sichtbar getragen werde – noch kein werbender oder gar missionierender Effekt ausgehe.[2245] Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Ablehnung eines bestimmten religiösen Symbols durch eine Schülerin oder einen Schüler bzw. deren oder dessen Eltern gar nicht unbedingt etwas mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit zu tun zu haben braucht, sondern auch «nur» mit einer allgemeinen Abneigung der repräsentier-

---

2241 Vgl. BGE 123 I 296 E 4b/bb S. 311; Kälin, S. 168.

2242 BGE 123 I 296 E 4b/cc S. 311 f. (s. aber im Gegensatz dazu auch E 4b/bb S. 311).

2243 BGE 123 I 296 E 4b/cc S. 311 f.; s. zur Massgeblichkeit des Alters auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin 3 B 29.09 vom 27. Mai 2010 N 40 (openJur).

2244 Vgl. Belser, S. 123 ff.; Epiney/Mosters/Gross, S. 141; Wyttenbach, in: Debatten um das Kopftuch, S. 111, wonach die Tatsache, dass Angehörige einzelner Glaubensrichtungen auffälligere Kleidermerkmale verwendeten als Gläubige anderer Religionen, nicht zwingend bedeute, dass Lehrpersonen dieser Glaubensrichtungen mehr religiöse Überzeugungen in den Unterricht einfliessen liessen; s. zum Ganzen auch den Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 471 und 1181/10 vom 27. Januar 2015 N 105; Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 203.

2245 BGE 142 I 49 E 10.2 S. 75 f.; s. ausserdem bereits vorne N 877.

ten Kultur.[2246] Der Umstand, dass es sich bei dem strittigen religiösen Symbol um ein besonders auffälliges bzw. sichtbares handelt, entbindet die verantwortliche Schulbehörde folglich nicht davon, die konkrete (religiöse) Beeinflussung der Schulkinder im Einzelfall anhand aller relevanten Umstände zu überprüfen, worunter nicht nur das Alter der unterrichteten Schülerinnen und Schüler fällt,[2247] sondern etwa auch das (sonstige) Verhalten der Lehrperson.[2248]

895 Entsprechend zweifeln Epiney/Mosters/Gross an der Verhältnismässigkeit eines generellen Kopftuchverbots für Lehrerinnen, die sich sonst an das staatliche Neutralitätsgebot halten oder gar für Toleranz und Offenheit in religiösen Fragen einstehen.[2249]

896 Tappenbeck/Pahud de Mortanges vertreten ebenfalls die Auffassung, dass ein Kopftuchverbot aufgrund der konkreten Umstände durchaus ein unverhältnismässiger Eingriff in die Religionsfreiheit sein könne, wenn die betroffene islamische Lehrperson eine tolerante Haltung gegenüber anderen Religionen einnehme.[2250]

897 Auch die pauschale Vermutung, das sichtbare Tragen eines religiösen Symbols bzw. Kleidungsstücks im Unterricht durch eine Lehrperson gefährde den Schulfrieden und störe so den geordneten Unterricht, erscheint mit Blick auf die Verhältnismässigkeit des mit einem Verbot verbundenen Grundrechtseingriffs nicht haltbar. Vielmehr haben die Schulbehörden darzulegen, inwiefern der Schulfrieden im konkreten Fall gestört ist. Es müssen Hinweise auf eine hinreichend konkretisierte Gefährdung oder Störung vorliegen. Eine nur abstrakte Gefährdung des Schulfriedens genügt den Anforderungen an die Rechtfertigung des Grundrechts-

---

2246 Mahrenholz, in: Debatten um das Kopftuch, S. 210.

2247 Dazu auch Müller/Schefer, S. 275; kritisch Richli, Berufsverbot, S. 232, wonach die Einschätzung, kleine Kinder seien schutzbedürftiger als grössere, Ausdruck einer «Common-Sense-Psychologie» sei; dem beipflichtend Sahlfeld, S. 368.

2248 Vgl. Werder, N 704; Wyss M.P., Umgang, S. 176; ferner Traulsen, S. 130, wonach es einen ganz erheblichen Unterschied mache, ob eine Lehrperson ihrer Klasse als einzige Lehrkraft die ganze Woche hindurch gegenüberstehe oder diese lediglich in einem Umfang von wenigen Wochenstunden und neben anderen Lehrkräften unterrichte.

2249 Epiney/Mosters/Gross, S. 140 ff.

2250 Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1425; vgl. auch Wyttenbach, in: Debatten um das Kopftuch, S. 112, wonach es in erster Linie darauf ankomme, dass die Lehrpersonen Zurückhaltung im Unterricht zeigten, die Religionszugehörigkeit der Schülerinnen und Schüler in einem Klima von Toleranz respektierten und über Fragen offen diskutierten.

eingriffs ebenso wenig wie der blosse Hinweis auf eine in der Politik oder den Medien geführte hitzige Debatte.[2251]

Das (deutsche) Bundesarbeitsgericht erkannte im August 2020, dass die Regelung im Berliner Neutralitätsgesetz, wonach es Lehrkräften in öffentlichen Schulen verboten ist, während des Dienstes auffallende religiös oder weltanschaulich geprägte Kleidungsstücke wie ein islamisches Kopftuch zu tragen, verfassungskonform dahin auszulegen sei, dass sie das Tragen des Kopftuchs nur bei Vorliegen einer hinreichend konkreten Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität verbiete, sofern das Tragen dieses Kleidungsstücks nachvollziehbar auf ein als verpflichtend verstandenes religiöses Gebot zurückzuführen sei.[2252] Hierauf regte sich Widerstand namentlich seitens der Interessengemeinschaft der Berliner Schulleitungen, die geltend machte, dass gerade Schulen mit einem hohen Migrationsanteil bisher «beim Schulfrieden sehr vom Neutralitätsgesetz profitiert» hätten, weil dort immer wieder Spannungen zwischen den Geschlechtern aufkämen und sehr streng konservative muslimische Eltern eine Lehrerin mit Kopftuch als positives Vorbild betrachteten.[2253] 898

7. Von Schülerinnen oder Schülern (sichtbar) getragene religiöse Symbole

Im Gegensatz zu den Lehrpersonen gelten Schülerinnen und Schüler nicht als Repräsentantinnen und Repräsentanten des Staats bzw. der von ihnen besuchten (öffentlichen) Schule. Entsprechend erwog das Bundesgericht in einem das Verbot des Tragens eines Kopftuchs durch eine Schülerin betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2015, dass mit der Zulassung des Tragens eines religiösen Symbols durch eine Schülerin im Unterricht keine Identifizierung der öffentlichen Schule mit einem bestimmten Glauben verbunden sei und Schülerinnen und Schüler grundsätzlich – im Gegensatz zu Lehrpersonen – keiner Neutralitätspflicht unterworfen seien.[2254] 899

2251 Vgl. zum Ganzen Kühler, Handschlag, N 62; Richli, Berufsverbot, S. 231 f.; Sahlfeld, S. 361 f.; Wyss M.P., Umgang, S. 180; ferner BGE 142 I 49 E 10.1 S. 75, wo eine Beeinträchtigung oder aber eine eindringliche Bedrohung öffentlicher Interessen oder der Rechte Dritter verlangt wird; Traulsen, S. 126 und S. 132.

2252 Urteil des deutschen Bundesarbeitsgericht 8 AZR 62/19 vom 27. August 2020 N 79.

2253 Vgl. Bachner Frank, Artikel «Reaktionen von Pädagogen auf Kopftuch-Urteil – ‹Wir haben Schüler aus Gegenden, in denen Ungläubige bekämpft werden›», Der Tagesspiegel (online) vom 29. August 2020.

2254 BGE 142 I 49 E 9.2 S. 70 m.w.H.; so auch Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 19; Müller/Schefer, S. 277; Pahud de Mortanges, in: Basler Komm. BV, Art. 15 N 53.

900 Im Allgemeinen dürfen Schulkinder deshalb nicht daran gehindert werden, ihre religiösen Auffassungen in den Schulraum zu tragen und dort religiöse Symbole zur Schau zu stellen, zumal derartige Manifestationen des eigenen Glaubens von der Bekenntnisfreiheit nach Art. 15 Abs. 2 BV erfasst werden, wenn die Grundrechtsträgerinnen und -träger darzulegen vermögen, dass sie damit einem religiösen Gebot nachleben.[2255]

901 Auch wenn eine mit dem Tragen eines religiösen Symbols durch eine Schülerin bzw. einen Schüler verbundene religiöse Beeinflussung der anderen Kinder nicht von der (öffentlichen) Schule ausgeht, muss diese jedoch unter Umständen einschreiten. Das Gemeinwesen trifft allenfalls die Verpflichtung, durch lenkende allgemeine Vorgaben (wie Bekleidungsvorschriften [vgl. Art. 54bis VSG SG]) oder Massnahmen im Einzelfall für den gebotenen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen der einzelnen Schülerinnen und Schüler zu sorgen, um den Anspruch auf Grundschulunterricht und die Glaubens- und Gewissensfreiheit (auch) der nicht- oder andersgläubigen Schulkinder bzw. ihrer Eltern zu schützen (Art. 35 Abs. 3 BV) und den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag zu gewährleisten (Art. 62 Abs. 2 BV).[2256]

902 Nach dem Bundesgericht eröffnet das Tragen religiöser Symbole die Möglichkeit einer Beeinflussung der Schulkinder und von Konflikten mit Eltern, was zu einer Störung des Schulfriedens führen und die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule gefährden könne. Die Grundrechtsausübung einer Schülerin bzw. eines Schülers (vgl. Art. 15 Abs. 2 BV) könne mithin der negativen Religionsfreiheit ihrer Mitschülerinnen und Mitschüler und deren Eltern entgegenstehen, welche die Freiheit beinhalte, einem nicht geteilten Glauben fernzubleiben (vgl. Art. 15 Abs. 4 BV). Insofern bestehe ein öffentliches Interesse daran, dass vom Tragen religiöser Symbole durch ein Schulkind kein Druck auf Mitschülerinnen und Mitschüler entstehe, solche ebenfalls zu tragen, sowie daran, auch in diesem Zusammenhang die religiöse Neutralität der öffentlichen Schule zu wahren, soweit die Neutralitätspflicht dem Religionsfrieden dienen solle.[2257]

2255 Bianchi, S. 120; Copur/Naguib, N 309; ferner Werder, N 717.

2256 Vgl. BGE 129 I 12 E 8.4 S. 23 f., 119 Ia 178 E 7e S. 192 f. m.w.H.; Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1426, wonach Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte in der Schule tagtäglich derart intensiv miteinander konfrontiert seien, dass sie gegenüber der Schule einen Anspruch auf entsprechende staatliche Vorkehr hätten bzw. die Schule eine «Friedenssicherungspflicht» treffe; Werder, N 720 ff., wonach die Grundsätze der indirekten Drittwirkung auch für die Religionsfreiheit gälten; Cavelti/Kley, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 15 N 21 und N 43 ff.; Wyss M.P., Umgang, S. 179 f.; zum Ganzen auch hinten N 700.

2257 BGE 142 I 49 E 8.2.2 f. S. 67 f. und E 9.4 ff. S. 71 ff. mit Hinweis insb. auf BGE 127 I 164 E 3b S. 170, wo sich das Bundesgericht zum gesteigerten Gemeingebrauch und

Diesbezüglich gilt es freilich zu beachten, dass Schülerinnen und Schüler – anders als Lehrpersonen – in der Regel keine Vorbildfunktion für ihre Mitschülerinnen und Mitschüler einnehmen. Sie treten diesen gegenüber auch nicht als Autoritätspersonen auf. Die Möglichkeiten einer (religiösen) Beeinflussung anderer Schülerinnen und Schüler sind bei ihnen mit anderen Worten vergleichsweise begrenzt. Zu Recht stufte das Bundesgericht daher das reine Tragen selbst eines – aus seiner Sicht – «starken» religiösen Symbols wie eines Kopftuchs, einer Kippa oder eines sichtbaren Kreuzes durch eine Schülerin bzw. einen Schüler in dem vorstehend zitierten Entscheid als nicht ausreichend intensiv ein, um von einem Eingriff in den Schutzbereich von Art. 15 Abs. 4 BV ausgehen zu können. Dies setze vielmehr eine besondere Druckausübung bzw. eine aktive (werbende) Beeinflussung durch das betroffene Kind voraus.[2258] So betonte das Bundesgericht in diesem Zusammenhang denn auch nochmals, dass (selbst im Schulbereich) kein Anspruch darauf bestehe, von der Wahrnehmung anderer religiöser oder weltanschaulicher Bekenntnisse verschont zu bleiben.[2259] Ebenso wie eine gläubige Schülerin bzw. ein gläubiger Schüler nicht verlangen könne, dass die Mitschülerinnen und Mitschüler anderen Glaubens ihren Körper entsprechend ihren bzw. seinen religiösen Bekleidungsvorschriften verhüllen, sei es Mitschülerinnen und Mitschülern mithin zuzumuten, das Tragen von religiösen Symbolen durch die Mitschülerinnen und Mitschüler hinzunehmen. Durch die Wahrnehmung anderer Glaubensbekenntnisse oder anderer Weltanschauungen würden individuelle Anschauungen in aller Regel relativiert und ausgeglichen.[2260] 903

Mit Blick auf diese Rechtsprechung wird auch ohne eingehende (abstrakte) Verhältnismässigkeitsprüfung ersichtlich, dass das Interesse am Schutz der Grundrechte Dritter ein Verbot des Tragens religiöser Symbole durch Schülerinnen und Schüler bzw. den damit einhergehenden Eingriff in die Bekenntnisfreiheit Letzterer nicht zu rechtfertigen vermöchte. Dasselbe gilt in aller Regel hinsichtlich der Störung des Schulfriedens bzw. des Bildungs- und Erziehungsauftrags der öffentlichen Schule, 904

zur Verpflichtung der zuständigen Behörde äussert, im Einzelfall zwischen den unterschiedlichen privaten Nutzungsansprüchen, dem Schutz von Polizeigütern sowie der zweckmässigen Nutzung der öffentlichen Sache im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner abzuwägen; s. auch die kritische Besprechung des Urteils bei Reich, Kopftuch, S. 369 ff.; kritisch ausserdem Biaggini, Komm. BV, Art. 15 N 6c.

2258 Zum Ganzen BGE 142 I 49 E 9.4.2 S. 71 und E 10 S. 75 f.; s. ferner Werder, N 723.

2259 BGE 142 I 49 E 10.1 S. 75.

2260 BGE 142 I 49 E 9.4.2 S. 71.

da die blosse Präsenz eines von Schulkindern getragenen religiösen Symbols das Interesse an einem geordneten und effizienten Schulbetrieb kaum je eindringlich bedrohen oder effektiv beeinträchtigen dürfte.[2261] Sollte der Schulbetrieb dennoch einmal ernsthaft gefährdet sein, hätte die Schule zudem zunächst geeignete anderweitige Schutzmassnahmen zu prüfen (Gespräche, Aufklärung etc.).

905 Tappenbeck/Pahud de Mortanges weisen in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich aus einer starken Verbreitung des Tragens islamischer Kopftücher unter den Schülerinnen einer Klasse oder Schule Spannungen mit Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften ergeben könnten, die das Ergreifen von Massnahmen erforderten. Diese könnten bis hin zu einem Kopftuchverbot gehen.[2262]

906 Das Oberverwaltungsgericht Berlin gelangte entsprechend im Jahr 2010 in einem Entscheid betreffend ein gegenüber einem Schüler ausgesprochenes Verbot des rituellen Betens auf dem Schulgelände zum Schluss, dass die Verrichtung des rituellen islamischen Gebets in dem betroffenen Gymnasium, dessen Schülerschaft 29 Herkunftsnationalitäten und sämtliche Weltreligionen umfasse, zu einer «durchaus konkrete[n] Gefahr der Störung des Schulfriedens» führe, der mit anderen Schutzvorkehrungen nicht ausreichend begegnet werden könne.[2263]

IV. Politische Neutralität des Grundschulunterrichts

1. Allgemein

907 Mehr noch als die Frage der religiösen Neutralität scheint jedenfalls die Politik in den letzten Jahren die Frage der politischen Neutralität der öffentlichen Schulen

2261 Vgl. Werder, N 726.

2262 Tappenbeck/Pahud de Mortanges, S. 1426; so auch Epiney/Mosters/Gross, S. 137 f., wonach ein Kopftuchverbot allenfalls gerechtfertigt werden könne, wenn die Praxis des Tragens religiöser Kleidung in einer Schule sehr verbreitet sei; Müller/Schefer, S. 277, wonach etwa von einer ernsthaften Beeinträchtigung des Schulbetriebs ausgegangen werden könne, wenn die Identifikation der Schülerinnen und Schüler wegen ihrer Kleidung für die Lehrperson nicht mehr möglich sei.

2263 Zum Ganzen Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin 3 B 29.09 vom 27. Mai 2010 N 41 ff., insb. N 48 (openJur).

beschäftigt zu haben.[2264] Dem Grundsatz nach anerkannt, bereitet die praktische Umsetzung des Gebots denn auch gewisse Probleme.[2265]

908 Wie das Gebot der religiösen Neutralität findet sich jenes der politischen Neutralität zwar nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung statuiert;[2266] es stellt jedoch einen wesentlichen Bestandteil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Schweiz dar und ergibt sich insbesondere aus der Meinungs- und Informationsfreiheit (vgl. Präambel und Art. 16 Abs. 2 BV[2267]; ferner Art. 34 Abs. 2 BV[2268]). Für den Bereich des Grundschulunterrichts lässt es sich ausserdem (ebenfalls) aus Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV ableiten. So muss die öffentliche Schule, wenn sie neben den Eltern eine Verantwortung für die Bildung und Erziehung der heranwachsenden Generation übernehmen und allen Kindern offenstehen soll, sicherstellen, dass im Grundschulunterricht nicht nur die unterschiedlichen religiösen, sondern auch gesellschaftlichen und politischen Anschauungen gleichermassen respektiert werden.[2269] Einzelne kantonale Verfassungen und/oder Schulerlasse enthalten schliesslich explizit Vorschriften zur politischen Neutralität der öffentlichen Schule bzw. des dort erteilten Unterrichts.[2270]

2264 Vgl. etwa die vom Kantonsrat Zürich am 8. November 2021 abgelehnten parlamentarischen Initiativen «Politisch und konfessionell neutrales öffentliches Bildungswesen, neutrale Lehrmittel und ausgewogene unterrichtsergänzende Angebote», Geschäft Nr. 288/2018, und «Politische Neutralität bei Lehrmitteln für die Volksschule», Geschäft Nr. 287/2018; die dem Regierungsrat des Kantons Zug von der SVP-Kantonsratsfraktion am 26. November 2019 eingereichte Interpellation betreffend Sicherstellung der politischen Neutralität der Volksschulen im Kanton Zug, Vorlage Nr. 3031.1; die dem Regierungsrat des Kantons Nidwalden am 24. Mai 2019 von den Landräten Roland Blättler und Stefan P. Müller eingereichte Interpellation 2019. NWLR.30 «Ideologische Überprüfung von Lehrmitteln».

2265 Engi, politische Neutralität, N 1, der zur Erläuterung im Weiteren (N 2) insb. darauf hinweist, dass so gut wie jeder eine Meinung zu konkreten politischen Fragen habe.

2266 Vgl. dazu vorne N 197 ff. und N 811.

2267 Vgl. Kley/Tophinke, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 16 N 10 f.

2268 S. dazu BGE 140 I 338 E 5.2 S. 343.

2269 Vgl. Früh, S. 188; ferner Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 93.

2270 § 2 Abs. 2 SchulG AG; § 18 Abs. 2 KV BS; Art. 43 Abs. 1 KV BE; Art. 64 Abs. 4 KV FR und Art. 2 Abs. 3 SchG FR; Art. 89 Abs. 1 KV GR; § 3 Abs. 1 VBG LU; Art. 10 Abs. 1 BiG OW; Art. 45 Abs. 2 KV VD; Art. 116 Abs. 2 KV ZH.

909 Verlangt wird auch hier keine «strikte bzw. absolute Neutralität» im Sinn gesellschaftspolitischer Indifferenz.[2271] Vielmehr sind die öffentlichen Schulen den Grundwerten des demokratischen Staatswesens verpflichtet und ist es nicht nur zulässig, sondern mit Blick auf den politischen Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staats sogar geboten, den Schülerinnen und Schülern diese Werte im Rahmen des Grundschulunterrichts näherzubringen.[2272] Verboten ist lediglich die gezielte (einseitige oder proaktive) Beeinflussung der Schülerinnen und Schüler im Dienst einer bestimmten politischen Auffassung oder Partei, so namentlich das Aufdrängen einer politischen Ansicht durch Indoktrination oder einseitige Information.[2273] Politische Sachverhalte müssen stattdessen ausgewogen und sachlich im Unterricht behandelt werden.

910 Dabei nimmt das schulische Neutralitätsgebot bei der Ausgestaltung des Schulwesens ebenfalls bloss eine Art «Leitplanken-Funktion» für die Kantone ein.[2274] Die Betroffenen können daher im Einzelfall kein rechtserhebliches Interesse an der Einhaltung des politischen Neutralitätsgebots geltend machen, sondern haben ihre Interessen so vorzubringen, dass sie sich einem anderen Anspruch wie der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) zuordnen lassen. In diesem Zusammenhang ergibt sich – ähnlich wie bei der Umsetzung des Gebots der religiösen Neutralität – häufig ein Spannungsfeld zwischen unterschiedlichen (rechtserheblichen) Interessen.[2275] Für die Spannungen muss im Einzelfall nach einem Ausgleich gesucht werden.[2276]

2271 Vgl. auch Engi, politische Neutralität, N 6.

2272 Vgl. dazu auch bereits vorne N 48, N 54, N 66, N 123, N 185, N 252, N 414 und N 495; ferner etwa Bundesrat, Bericht politische Bildung, S. 5 m.w.H.; ‹https://www.schulnetz21.ch ⇒ BNE ⇒ Politik, Demokratie und Menschenrechte› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023).

2273 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 8, N 14 und N 18; Früh, S. 182 f.; Gebert, S. 589; Kley/Tophinke, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 16 N 10; s. ferner Avenarius/Hanschmann, S. 640 ff.

2274 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 43.

2275 Tangiert sein können die privaten Interessen der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler an der Verwirklichung ihrer Meinungs- und Informationsfreiheit, das elterliche Erziehungsrecht (Art. 303 Abs. 1 ZGB) oder der staatliche Bildungsauftrag (Art. 62 Abs. 2 BV); vgl. auch Engi, politische Neutralität, N 11 ff.; Früh, S. 182.

2276 Vgl. allgemein Kley/Tophinke, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 16 N 14; siehe auch Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 70.

2. Ausgestaltung des Lehrplans und der Lehrmittel

Wie aufgezeigt, bildet auch die politische Bildung Teil des öffentlichen Bildungsauftrags, wobei politische und gesellschaftliche Themen bereits adäquat in den Grundschulunterricht nach Art. 19 BV einzubauen sind. Die Vermittlung politikrelevanter Inhalte ist denn auch in allen sprachregionalen bzw. kantonalen Lehrplänen vorgesehen, auch wenn dafür zum Teil unterschiedliche Ansätze gewählt wurden. Ein eigentlicher politischer oder staatsbürgerlicher Unterricht etwa wird den Schülerinnen und Schülern heute in den meisten Kantonen – wenn überhaupt – erst ab der Sekundarstufe I erteilt.[2277] 911

Im Lehrplan 21 ist «Politik, Demokratie und Menschenrechte» als fächerübergreifendes Thema unter der Leitidee «Nachhaltige Entwicklung» gesetzt. Bezüge zur politischen Bildung finden sich vor allem im Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft» sowie in den Fachbereichen «Räume, Zeiten, Gesellschaften» und «Ethik, Religionen, Gemeinschaft». Darüber hinaus leisten überfachliche Kompetenzen einen Beitrag zur politischen Bildung.[2278] Nach Auffassung der D-EDK werden damit die wichtigsten Bildungsanliegen der politischen Bildung abgedeckt und so die Voraussetzungen für eine genügende politische Bildung auf Volksschulstufe geschaffen.[2279] 912

Die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Tessin gehen indes einen Schritt weiter, indem sie ab der Mittel- bzw. Oberstufe ein eigenes Fach «Politische Bildung» bzw. «Staatskunde» oder «Gesellschaft und Politik» vorsehen.[2280] Im Plan d'études romand ist die «Education à la citoyenneté» zudem sehr präsent im Bereich Allgemeinbildung vertreten.[2281] 913

2277 Vgl. auch Bundesrat, Bericht Staatskundeunterricht, S. 6 ff.

2278 Vgl. zum Ganzen ‹https://www.education21.ch ⇒ BNE ⇒ Fächerübergreifende Bildungszugänge ⇒ Politische Bildung› (zuletzt abgerufen am 28. Januar 2023).

2279 Bundesrat, Stellungnahme vom 11. Februar 2015 auf die am 12. Dezember 2014 von Nadine Masshardt eingereichte Interpellation 14.4264 «Kommt die politische Bildung im Lehrplan 21 zu kurz?».

2280 Vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau, Medienmitteilung «Der neue Aargauer Lehrplan Volksschule liegt vor» vom 3. Juli 2018, abrufbar unter ‹https://www.ag.ch ⇒ Aktuell ⇒ Medien ⇒ Medienmitteilungen›; Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Medienmitteilung «Politische Bildung an den Schulen wird gestärkt» vom 13. September 2019, abrufbar unter ‹https://www.bs.ch ⇒ Aktuell ⇒ Medien ⇒ Medienmitteilungen› (beide zuletzt besucht am 25. Januar 2023); ferner Art. 23a LCs TI.

2281 Vgl. ‹https://www.education21.ch/fr ⇒ EDD ⇒ Approches pédagogiques ⇒ L'éducation à la citoyenneté et aux droits humains› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023); s.

914 Trotz dieser Unterschiede herrscht bezüglich der zu erreichenden Bildungsziele bzw. der im Rahmen der politischen Bildung zu vermittelnden Kompetenzen weitgehend Konsens.[2282] So zielt die staatsbürgerliche bzw. politische Bildung den massgeblichen Lehrplänen zufolge in allen Kantonen darauf ab, bei den Schülerinnen und Schülern die Bereitschaft für politisches Handeln zu wecken und sie zu befähigen, sich über das politisch-gesellschaftliche Leben zu informieren und eigenständig an ihm teilzunehmen, um so letztlich die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern bzw. zu bewahren. Die insofern klar zutage tretende Ausrichtung der politischen Bildung an den letztgenannten Grundwerten der Bundesverfassung ist Folge des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags und mit dem Grundsatz der politischen Neutralität ohne Weiteres vereinbar.[2283] Schon wegen des grossen Spielraums, den die Lehrpläne den Schulen bzw. den einzelnen Lehrpersonen bei der Umsetzung lassen, kann es in diesem Zusammenhang aber ohnehin erst bei der Gestaltung des Unterrichts und den dort verwendeten Lehrmitteln zu Konflikten kommen.[2284]

915 Bei Lehrmitteln wie Schulbüchern ist das Gebot der politischen Neutralität der öffentlichen Schule dabei besonders strikt zu handhaben. Die politischen Meinungen, die in einem Lehrmittel enthalten sind, werden in der Regel direkt dem Staat zugerechnet, der sich nicht auf die Meinungsäusserungsfreiheit zu berufen vermag.[2285] Es ist zudem kaum möglich, allfällige Einseitigkeiten in einem Lehrmittel in jedem Einzelfall konsequent und befriedigend auszugleichen.[2286] Bezüglich politischer Aussagen in Lehrmitteln ist daher grosse Zurückhaltung geboten. Jegliche Form politischer Propaganda, das gezielte Diffamieren einer Partei bzw. von Parteien sowie eine einseitige Positionierung hinsichtlich politisch umstrittener Fragen sind unzulässig. Parteiische Standpunkte können in einem Lehrmittel nur wiedergegeben werden, wenn sie klar als solche deklariert und alle anderen relevanten politischen Auffassungen ebenfalls dargestellt werden, wobei auf Aus-

---

aber Koller, S. 306, wonach die politische Bildung insgesamt in den Deutschschweizer Lehrplänen dennoch besser abschneide.

2282 Vgl. Bundesrat, Bericht politische Bildung, S. 5.

2283 Vgl. D-EDK, Lehrplan 21, S. 20, wonach die Volksschule ausgehend von den Grundrechten u.a. in Bezug auf Politik, Religionen und Konfessionen neutral zu sein und das Verständnis für Demokratie zu wecken und zu fördern habe.

2284 Vgl. zur Anfechtbarkeit von Lehrplänen sodann Glaser/Fuhrer, S. 523 f.

2285 S. auch Engi, politische Neutralität, N 34, wonach ein Lehrmittel – im Gegensatz zur Stellungnahme einer Lehrperson – einen unpersönlicheren, objektiveren Charakter habe.

2286 Engi, politische Neutralität, N 34.

gewogenheit zu achten ist.[2287] Zulässig sind ausserdem in der Regel allgemeine politische Aussagen, die den gesellschaftlichen Grundwerten entsprechen, die in der Verfassung zum Ausdruck kommen. Demzufolge muss es etwa möglich sein, ein Lehrmittel in der öffentlichen Schule zu verwenden, in welchem eine klare Haltung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vertreten wird, auch wenn dies zu Feststellungen oder Einschätzungen führen kann, die für bestimmte politische Richtungen oder Parteien nachteilig sind.[2288]

> Was den oftmals kritisierten[2289] Einsatz von Lehrmitteln in der öffentlichen Schule anbelangt, die von privaten Organisationen zur Verfügung gestellt werden, hielt der Regierungsrat des Kantons Zürich im Oktober 2018 in seiner Antwort auf eine Interpellation zum Thema in diese Richtung fest, dass die Unterstützung durch Dritte grundsätzlich zulässig sei, wenn Letztere keinen Einfluss auf den Schulbetrieb nehmen könnten, nicht unangemessen für sich werben würden und die zur Verfügung gestellten Mittel nur ergänzenden Charakter hätten. Zuwendungen von Dritten, deren Produkte mit den Zielen der Volksschule nicht vereinbar seien oder deren Namen von der Allgemeinheit mit solchen Produkten in Verbindung gebracht würden, seien unzulässig.[2290] 916

Damit diese Vorgaben eingehalten werden, ist eine sorgfältige Evaluation und Kontrolle der für den Unterricht infrage kommenden Lehrmittel erforderlich.[2291] Sollte ein Lehrmittel aus Sicht eines Schulkindes bzw. seiner Eltern dennoch einmal das Gebot der politischen Neutralität der öffentlichen Schule missachten, steht ihm bzw. ihnen in der Regel nur die Möglichkeit offen, das Gespräch mit der fachverantwortlichen Lehrperson und/oder der Schulleitung zu suchen sowie allenfalls aufsichtsrechtlich gegen diese vorzugehen. 917

2287 Engi, politische Neutralität, N 35; Interview mit Peter Gautschi, Professor für Geschichtsdidaktik, unter dem Titel «Was heisst schon politisch neutral? – Wie heute Geschichte unterrichtet wird», NZZ (online) vom 25. April 2020, wonach Lehrmittel den Stand der Wissenschaft spiegeln, die vom Lehrplan vorgegebenen Ziele umsetzen, natürlich der Verfassung entsprechen und viele weitere Qualitätskriterien erfüllen müssten.

2288 Vgl. dazu bzw. zur Haltung von Lehrpersonen in diesem Zusammenhang ausführlich Cremer, S. 10 und S. 21 ff.

2289 Vgl. etwa Scherrer Lucien, Artikel «Die Unia kämpft für uns – wie in neuen Lehrmitteln politische Werbung verbreitet wird», NZZ (online) vom 31. August 2018.

2290 Regierungsrat ZH, politische Neutralität der Volksschule, S. 6 f.

2291 Vgl. dazu etwa ILZ, Lehrmittelevaluation, abrufbar unter ‹https://www.ilz.ch ⇒ Lehrmittel ⇒ Lehrmittelevaluation› (zuletzt besucht am 25. Januar 2023).

3. Politische Äusserungen von Lehrpersonen

918 Lehrpersonen können sich ebenfalls auf die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) berufen. Gleichzeitig sind sie ihren (öffentlich-rechtlichen) Arbeitgebenden gegenüber zu Treue sowie zur Wahrung bzw. zum Mittragen der Bildungsziele und der fundamentalen staatlichen Grundsätze verpflichtet.[2292] Auch bei der Äusserung ihrer politischen Überzeugungen in der Schule müssen Lehrpersonen daher Zurückhaltung üben und mit Blick auf das Gebot der politischen Neutralität der öffentlichen Schule bzw. den Schulfrieden verhältnismässige Einschränkungen ihrer Meinungsfreiheit hinnehmen.[2293]

919 Kommt es zu einem Konflikt zwischen den politischen Interessen einer Lehrperson und dem Interesse von Schülerinnen und Schülern, in der öffentlichen (obligatorischen) Schule nicht in ihrer politischen Meinungsbildung beeinflusst zu werden (Art. 16 BV), bzw. dem elterlichen Erziehungsrecht (Art. 303 Abs. 1 ZGB)[2294] und/oder dem Interesse der Schule, den Schulfrieden und damit den geordneten Schulbetrieb nicht zu beeinträchtigen (Art. 62 Abs. 2 BV), kann sich daher seitens der Schule ein personalrechtliches Einschreiten aufdrängen. Erforderlichenfalls ist gestützt auf das anwendbare kommunale oder kantonale Personalrecht eine Verwarnung, sich etwa gewisser Äusserungen im Unterricht zu enthalten, oder aber (in schweren Fällen bzw. im Wiederholungsfall) die Kündigung gegenüber einer fehlbaren Lehrperson auszusprechen.[2295]

920 Die Gemeinde Roggwil beispielsweise löste Mitte Dezember 2021 das Arbeitsverhältnis mit einem Schulleiter auf, der sich zuvor in einem Brief an die Eltern der an seiner Schule unterrichteten Kinder kritisch über die Corona-Massnahmen geäussert hatte, und verwies dabei auf die politische Neutralität der öffentlichen Schule.[2296]

2292 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 8 f.; s. ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 502; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 58 ff.

2293 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 12; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 70.

2294 Vgl. Gebert, S. 587, wonach im Bereich der politischen Bildung Konflikte mit dem elterlichen Erziehungsrecht (dazu vorne N 394, N 485, N 815 und N 853) besonders leicht möglich seien.

2295 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C_397/2016 16. November 2016 E 5.5 f. und 8C_728/2013 vom 22. August 2014 E 4.2.1; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4586/2014 vom 24. März 2015 E 3.3.2.

2296 Vgl. Einwohnergemeinde Roggwil, Information «Öffentliche Haltung des Schulleiters zu den Corona-Massnahmen – Informationen zum aktuellen Stand und zum weiteren

Im Gegensatz zu dem gegenüber einer Lehrperson ausgesprochenen Verbot des Tragens eines religiösen Symbols im Unterricht wiegt der mit einem Verbot bestimmter Meinungsäusserungen im Unterricht verbundene Grundrechtseingriff weniger schwer. Verletzt die Äusserung einer Lehrperson den Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf freie (politische) Meinungsbildung, dürfte sich deshalb jedenfalls eine einschlägige Verwarnung und der damit verbundene Eingriff in das Recht der Lehrperson auf freie Meinungsäusserung in aller Regel als verhältnismässig erweisen, wobei auch hier die Umstände des konkreten Falls zu berücksichtigen sind, so insbesondere das sonstige Verhalten der betroffenen Lehrperson. 921

Von einem Verstoss gegen die politische Neutralität der öffentlichen Schule bzw. die Meinungsfreiheit der Schülerinnen und Schüler wird in der Lehre gemeinhin ausgegangen, wenn eine Lehrperson diesen gegenüber für eine bestimmte politische Auffassung oder eine Partei wirbt, im Unterricht einseitig über kontroverse politische Themen informiert, einzelne Auffassungen oder Parteien gezielt schlechtmacht oder aber Ideen propagiert, die sich mit den Grundwerten des demokratischen Staatswesens nicht vereinbaren lassen.[2297] Nicht verlangt wird indes, dass Lehrpersonen ihre eigenen Überzeugungen vor der Schülerschaft verbergen. Solches ist denn auch gar nicht möglich und sollte auch nicht angestrebt werden.[2298] Die Lehrpersonen dürfen zudem – bzw. müssen unter Umständen nachgerade – politische Strömungen positiv herausheben, die auf dem Boden von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stehen, und demokratie- oder menschenrechtsfeindliche politische Bekenntnisse, die ausserhalb der Verfassung agieren, kritisch darstellen und gegebenenfalls auch verurteilen.[2299] 922

Da die Grenze zwischen einer zulässigen persönlichen Meinungskundgabe einer Lehrperson und einer unzulässigen Beeinflussung der Schülerinnen und Schüler oftmals nicht leicht zu ziehen ist, hat Engi drei Kriterien entwickelt, die bei der 923

Vorgehen» vom 16. Dezember 2021 (abrufbar unter ‹http://www.roggwil.ch ⇒ Aktuelles ⇒ Neuigkeiten› [zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023]).

2297 Vgl. Früh, S. 187 f.; Hänni, Treuepflicht, S. 126 ff. (auch zum Folgenden); Plotke, Schulrecht II, S. 38 f.; für den Kanton Zürich sodann Rüssli, in: Komm. KV ZH, Art. 116 N 14; Regierungsrat ZH, politische Neutralität der Volksschule, S. 7 f.

2298 Engi, politische Neutralität, N 41, wonach eine (gute) Lehrperson persönlich fassbar sein sollte, was bei der Diskussion aktueller gesellschaftlicher Fragen durchaus bedeuten könne, dass sie mit einer eigenen Meinung erkennbar werde, und N 27, wonach die Bekanntgabe der persönlichen Auffassung einer Lehrperson die politische Urteilsbildung von Schülerinnen und Schülern unter bestimmten Bedingungen sogar fördern könne.

2299 Cremer, S. 20 ff.; Gebert, S. 589.

Klärung der Frage helfen sollen, in welcher Form eine Lehrkraft ihre eigene politische Meinung im Unterricht äussern darf. Danach kann eine einfache bekennende Aussage zur politischen Position – sei es in einer konkreten politischen Streitfrage oder in allgemeiner Weise – mit dem Gebot der politischen Neutralität vereinbar sein, sofern (1) die Lehrperson die Meinung klar als persönliche Auffassung deklariert, sie (2) ihre Meinung lediglich sachlich darlegt, aber nicht für sie wirbt, d.h. die Schülerinnen und Schüler nicht davon zu überzeugen versucht,[2300] und (3) sie im gleichen Umfang auf andere politische Ansichten eingeht.[2301] Diese allgemeinen Voraussetzungen sind – so Engi weiter – nach Schulstufe bzw. Alter der Schülerinnen und Schüler zu differenzieren.[2302]

924 Das deutsche Bundesarbeitsgericht etwa erblickte im Jahr 1982 darin eine unzulässige (einseitige) Beeinflussung der Schülerinnen und Schüler, dass eine Lehrperson im Unterricht eine Plakette mit der Aufschrift «Atomkraft: nein danke!» trug. Der Standpunkt des Gerichts wurde damit begründet, dass die betreffende Plakette ein politisches Propagandamittel sei, durch das schlagwortartig verkürzt eine bestimmte politische Meinung dargestellt und für sie geworben werde. Die Schülerschaft würde (ohne Verbot) ständig mit dieser politischen Auffassung der die Plakette tragenden Lehrperson konfrontiert, ohne dass jedenfalls in den meisten Fällen eine sachbezogene Auseinandersetzung mit der – damals hoch umstrittenen – vielschichtigen Problematik der friedlichen Nutzung von Kernenergie stattfinde oder auch nur stattfinden könne.[2303]

925 Zur Abgrenzung einer zulässigen (bzw. notwendigen) kritischen Auseinandersetzung mit politischen Positionen auf der einen und einer unzulässigen politischen Einflussnahme auf der anderen Seite werden den angehenden Lehrpersonen

---

2300 Vgl. dazu auch vorne N 894.

2301 Engi, politische Neutralität, N 28.

2302 Engi, politische Neutralität, N 30; s. ferner zur Massgeblichkeit des Alters der Schülerinnen und Schüler auch Früh, S. 188; Kley/Tophinke, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 16 N 29, wonach bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Beschränkung auch die Stufe und die Art der Lehranstalt zu berücksichtigen seien und sich Lehrpersonen an öffentlichen Schulen insofern zurückzuhalten hätten, als sich die Schülerinnen und Schüler noch kein eigenes Urteil bilden könnten; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 71, wonach sich Lehrkräfte an öffentlichen Schulen ihrer Verantwortung als Autoritätspersonen bewusst zu sein und sich bei der Äusserung politischer, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen im Unterricht insofern zurückzuhalten hätten, als sich die Schülerinnen und Schüler noch kein eigenes Urteil bilden können.

2303 Zum Ganzen Urteil des deutschen Bundesarbeitsgericht 1 AZR 694/79 vom 2. März 1982 insb. E 2c.

an den pädagogischen Hochschulen – jedenfalls im deutschsprachigen Raum – ausserdem regelmässig die Prinzipien des sog. «Beutelsbacher Konsenses» nahegelegt, der in den 1970er-Jahren von Politikdidaktikerinnen und -didaktikern an einer Tagung im deutschen Beutelsbach entworfen wurde.[2304] Darin wird besonders für die formale politische Bildung auf drei zentrale didaktische Leitgedanken verwiesen: (1) das Überwältigungsverbot, (2) die Kontroversität und (3) die Befähigung zum politischen Handeln (auch Schülerinnen- bzw. Schülerorientierung). Das Überwältigungsverbot bezweckt, Indoktrinationen zu vermeiden und Schülerinnen und Schüler nicht – mit welchen Mitteln auch immer – zu überrumpeln und so an der Gewinnung eines eigenen Urteils zu hindern. Diese Forderung ist mit der zweiten aufs Engste verknüpft, denn wenn unterschiedliche Standpunkte unter den Tisch fallen und das, was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist, im Unterricht nicht auch kontrovers erscheint, ist der Weg zur Indoktrination beschritten. Bei der Schülerinnen- und Schülerorientierung geht es schliesslich darum, die Analysefähigkeit der Schülerinnen und Schüler zu stärken, etwa in Bezug auf eine politische Situation, aber auch auf die eigene Interessenlage.[2305] Das bedeutet insbesondere, dass den Kindern im Unterricht operationale Fähigkeiten und nicht bloss reines (theoretisches) Wissen vermittelt werden müssen.[2306]

926 Bis dahin lag die berufliche Tätigkeit der Lehrpersonen im Fokus. Diese unterliegen jedoch auch ausserhalb der Schule bzw. des Unterrichts den Berufspflichten und insbesondere der Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen, wenn auch in verringertem Ausmass.[2307] So kann von den an öffentlichen Schulen tätigen Lehrpersonen verlangt werden, dass sie auch im Privatleben keine Auffassungen ver-

---

2304 S. dazu Kehrli Nicolas, Artikel «Politische Bildung mit ‹Schweiz debattiert› an der PH BERN» vom 30. Juni 2021, abrufbar unter ‹https://schweizdebattiert.ch› (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2023); Keim Melanie, Artikel «Politische Bildung heisst Demokratie vermitteln», akzente 4/2017, S. 10 ff., S. 15; ferner Gollob Rolf, Artikel «Campus für Demokratie», VSH-Bulletin 1/2017, S. 39 ff., S. 44; Expertengruppe Politische Bildung SBFI, Blatt 7.

2305 Zum Ganzen Cremer, S. 19, der im Weiteren darauf hinweist, dass die (deutsche) Rechtsprechung bislang zwar nicht unmittelbar auf die genannten Grundsätze des «Beutelsbacher Konsenses» Bezug genommen habe, es sich allerdings sagen lasse, dass, je weniger die Prinzipien beachtet würden, desto sicherer von einer einseitigen Beeinflussung und damit von einer Verletzung des Gebots der politischen Mässigung und Zurückhaltung im Rechtssinn ausgegangen werden könne; Wehling, S. 23 f.

2306 Friedrichs, S. 145 f.

2307 Vgl. Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 58 ff. und N 71.

treten, die den Grundwerten zuwiderlaufen, die sich in der Rechtsordnung und vor allem in der Verfassung manifestieren, und den Schulfrieden nicht stören.[2308]

927 Als unzulässige Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit stufte das Bundesgericht indes in einem Entscheid aus dem Jahr 2010 die gegenüber einem (langjährigen) Dozenten einer staatlichen Hochschule verfügten personalrechtlichen Massnahmen – Verweis und Entzug einer Leitungsfunktion – ein, womit das Verteilen eines Flugblatts gegen das Hochschulprojekt «Toni-Areal» an Mitglieder des Kantonsrats sanktioniert worden war. Dabei betonte das Bundesgericht, dass öffentliche Kritik gegenüber Vorgesetzten nur dann eine Verletzung der Treuepflicht beinhalten könne, wenn dadurch die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben des Staatsangestellten oder das Vertrauen der Allgemeinheit in das Gemeinwesen beeinträchtigt werde. Davon sei hier nicht auszugehen, nachdem die strittige Äusserung (einzig) im Rahmen einer demokratischen Auseinandersetzung gegenüber dem Kantonsrat erfolgt sei, im Vorfeld von dessen Entscheidung als hierfür zuständiges Staatsorgan.[2309]

928 Ebenfalls auf eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit hatte der EGMR im Jahr 1995 im Fall der Entlassung einer Französisch- und Deutschlehrerin allein wegen ihrer Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei erkannt. Der Gerichtshof erwog insbesondere, dass der Betroffenen nicht habe nachgewiesen werden können, im ausserschulischen Rahmen tatsächlich verfassungsfeindliche Äusserungen gemacht oder persönlich eine verfassungsfeindliche Haltung eingenommen zu haben. Zu berücksichtigen sei ferner, dass die Partei der Beschwerdeführerin nicht verboten gewesen sei und dementsprechend ihre Aktivitäten für die Partei gänzlich rechtmässig gewesen seien.[2310]

929 Das Arbeitsgericht Mannheim befand dagegen im Jahr 2015 in einem Entscheid betreffend die fristlose Kündigung eines Horterziehers (allein) wegen dessen «Freizeitverhaltens», dass diese rechtens sei. Der öffentlich-rechtlich beschäftigte Erzieher hatte zuvor auf Facebook eine Aufnahme gepostet, welche die Nachstellung einer gewalttätigen Szene unter Verwendung von Legobausteinen und Figuren in den Räumen des Kinderhorts zeigte. Er trug überdies Kleidung der Marke «Thor

---

2308 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 10 mit Beispielen aus der Praxis; Früh, S. 187; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 71, wonach Meinungsäusserungen oder politische Aktivitäten einer Lehrperson ausserhalb der Schule zulässig seien, solange die strafrechtlichen Grenzen nicht überschritten, die Integrität und die Entwicklung der Kinder nicht beeinträchtigt oder der Schulbetrieb nicht stark gestört würde(n).

2309 Zum Ganzen BGE 136 I 332 insb. E 3.2.1 S. 335 f. und E 3.3 S. 337 ff.

2310 Urteil des EGMR Vogt gegen Deutschland (Rs. 17851/91) vom 26. September 1995.

Steinar», bewahrte in seinem Spind im Kinderhort Baseballschläger aus der Hooliganszene auf und nahm an NPD-Veranstaltungen teil.[2311]

4. Politische Äusserungen von Schülerinnen und Schülern

930 Schülerinnen und Schüler öffentlicher Schulen können ihre Meinung im Unterricht bzw. in der Schule grundsätzlich frei äussern. Wie dargelegt, ist es sogar ein Ziel des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV, dass die Schülerinnen und Schüler lernen, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese auch zu artikulieren sowie gegen aussen zu vertreten.[2312] Im Gegensatz zu den Lehrpersonen obliegt ihnen zudem keine Treuepflicht und sie werden von der Öffentlichkeit auch nicht als Vertreterinnen oder Vertreter des Gemeinwesens wahrgenommen.[2313]

931 Äussert ein Schulkind im Schulalltag eine Auffassung, die sich nicht mit derjenigen der Schulleitung oder einer Lehrperson deckt, darf dies für die bzw. den Betroffenen daher in der Regel keine negativen (disziplinarischen) Konsequenzen nach sich ziehen.[2314] Die Meinungsfreiheit begründet jedoch kein Recht, dass die eigenen Äusserungen unwidersprochen stehen bleiben. Auf Äusserungen von Schülerinnen und Schülern, die den Grundwerten der Bundesverfassung zuwiderlaufen, darf und muss eine Lehrperson daher unter Umständen kritisch reagieren.[2315]

932 Auch hier gilt überdies – wie bei der Umsetzung des Gebots der religiösen Neutralität der öffentlichen Schule[2316] –, dass die zuständige Schulbehörde die Meinungsfreiheit der Schülerinnen und Schüler unter bestimmten Voraussetzungen einschränken kann bzw. muss, wenn es das öffentliche Interesse an der Aufrecht-

---

2311 Urteil des Arbeitsgerichts Mannheim 7 Ca 254/14 vom 19. Mai 2015.

2312 Vgl. dazu vorne N 909 und N 914; ferner Früh, S. 184; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 35.

2313 Engi, politische Neutralität, N 13.

2314 Vgl. Engi, politische Neutralität, N 29; Früh, S. 184, wonach die Schülerinnen und Schüler (nur) in einem politisch neutralen und toleranten Umfeld, in dem sie ohne Furcht ihre eigene Meinung vorbringen könnten, lernten, selbstständiges Denken und einen kritischen Verstand zu entwickeln; so auch Kley/Tophinke, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 16 N 29; Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 70.

2315 Vgl. Cremer, S. 22 und S. 32.

2316 Vgl. dazu vorne N 899 ff.

erhaltung des Schulfriedens bzw. eines geordneten Schulbetriebs erfordert.[2317] So ist ein Einschreiten seitens der Schule und das Ergreifen der erforderlichen (disziplinarischen) Massnahmen namentlich dann angezeigt, wenn eine Schülerin bzw. ein Schüler während des Unterrichts in einem solchen Ausmass seine Meinung kundtut, dass der Anspruch seiner Mitschülerinnen und Mitschüler auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) nicht mehr gewährleistet werden kann.[2318]

933 Entsprechend erwog das Bundesgericht bereits in einem Entscheid aus dem Jahr 1978, dass das Recht auf freie Meinungsäusserung der Schülerinnen und Schüler eingeschränkt werden könne, «wenn der Zweck und der reibungslose Ablauf des Schullebens dies fordern». Im zur Beurteilung stehenden Fall, der einen Schüler betraf, dem infolge des Abfassens eines bewusst satirisch gehaltenen Artikels für eine Schülerzeitung eine Disziplinarstrafe auferlegt worden war, gelangte das Gericht jedoch zum Schluss, dass das Vorgehen der Schule unverhältnismässig gewesen sei und gegen die Meinungsfreiheit des Knaben verstossen habe. Zur Begründung wies es dabei darauf hin, dass die Schülerinnen und Schüler nicht an das Weltbild und die philosophische Überzeugung der von ihnen besuchten (öffentlichen) Schule gebunden seien. Sie könnten daher auch von der Haltung der Schule abweichende Meinungen äussern, ohne Disziplinarverfahren fürchten zu müssen, wenn sie sich dabei erlaubter Mittel bedienten und ihr Benehmen nicht in Unruhen ausarte, die den Gang der Schule störten und ihrem Ziel schadeten.[2319]

V. Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts

1. Grundsatz

934 Beim Kriterium der «Unentgeltlichkeit» handelt es sich um das zentrale Merkmal des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV. So lässt sich das Ziel, allen Kindern in der Schweiz – ungeachtet ihrer (sozialen) Herkunft – eine ausreichende Elementarbildung und möglichst gleiche Bildungs- bzw. Lebenschancen zu vermitteln, nur erreichen, wenn die in diesem Zusammenhang erforderlichen staatlichen Leistun-

---

2317 Früh, S. 186 und S. 188; ferner Rechsteiner/Errass, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 16 N 70, wonach die Meinungsfreiheit von Schülerinnen und Schülern beschränkt werden könne, wenn dies der Schulzweck, das Erziehungs- bzw. Ausbildungsziel oder die Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebs erforderten, wobei bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Beschränkung auch die Stufe und Art der Lehranstalt zu berücksichtigen sei.

2318 Früh, S. 187.

2319 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts vom 24. Mai 1978, ZBl 79/1978, S. 505 ff.; vgl. auch BGE 98 Ib 301 E 3 S. 307 f.

gen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Wie der Blick in die Entstehungsgeschichte des Art. 19 BV zeigt, soll das Kriterium der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts in diesem Sinn sicherstellen, dass keinem Kind der Zugang zur Grundbildung verwehrt bleibt, weil ihm bzw. seinen Eltern die dafür notwendigen finanziellen Mittel fehlen.[2320] Es dient so der Verwirklichung der Chancengleichheit im elementaren Bereich der Grundbildung (vgl. auch Art. 28 Abs. 1 KRK).[2321]

Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts beansprucht allerdings ausnahmslos für alle Kinder Geltung, d.h. auch für solche aus finanzkräftig(er)en Familien (vgl. Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 BV).[2322] Anders als etwa beim Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV) hat der Verfassungsgeber bewusst darauf verzichtet, das Grundrecht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Grundrechtsträgerinnen und -träger abhängig zu machen. Dies drängt sich nur schon[2323] wegen des gleichzeitig geltenden Unterrichtsobligatoriums auf (so auch Art. 13 Abs. 2 lit. a UN-Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK).[2324] 935

Für die Durchsetzung des Unterrichtsobligatoriums gegenüber Kindern aus begüterteren Familien bedürfte es dagegen wohl nicht (mehr) zwingend der Kostenfreiheit. Der sogleich zu erörternde Umstand, wonach der Grundsatz der Unentgeltlichkeit bloss für die öffentlichen Schulen gilt, trägt jedoch zur gewollten sozialen Durchmischung in den Schulen bei, was wiederum die Chancengleichheit und die Integration fördert.[2325] 936

[2320] S. dazu vorne N 66, N 123 und N 180 ff.

[2321] Vgl. BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10; ferner Urteil des Gerichtshofs des Kantons Genf ATA/460/2022 vom 3. Mai 2022 E 3i; Botschaft VE 1996, S. 278; Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 151 (Votum Koller); Bloch, in: Eine Schule für die Demokratie, S. 141; Früh, S. 109; Gebert, S. 274 und S. 359.

[2322] Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 110, und Schefer, Kerngehalte, S. 357, wonach es aus der Sicht des Schutzes des Kerngehalts von Art. 19 BV nicht erforderlich wäre, auch den Kindern nicht bedürftiger Eltern den Zugang zum Grundschulunterricht unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

[2323] Kämen nur bedürftige Familien in den Genuss des unentgeltlichen Grundschulunterrichts, müsste im Rahmen der Geltendmachung zudem jeweils ein begründetes Gesuch gestellt und dieses regelmässig erneuert werden, was kaum praktikabel wäre.

[2324] Vgl. dazu vorne N 123, N 193, N 263 und N 269; ferner Gebert, S. 367, wonach es mit dem Sozialpakt nicht vereinbar wäre, wenn von einer bestimmten Kategorie von Kindern, etwa solchen aus bessergestellten Verhältnissen, ein Schulgeld erhoben würde; s. ausserdem die Argumentation des Bundesgerichts im Urteil 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.3 m.w.H.

[2325] Vgl. dazu vorne N 398, N 407 ff. und N 606; ferner Maerki, S. 78.

937 Eine Einschränkung gilt insofern, als Art. 62 Abs. 2 Satz 3 BV – wie zuvor schon Art. 27 Abs. 2 Satz 2 aBV [1874] – ausdrücklich bestimmt, dass der Grundschulunterricht «[a]n öffentlichen Schulen […] unentgeltlich» zu sein hat.[2326] Mit der Erwähnung (bloss) der öffentlichen Schulen im Normtext soll den Materialien zufolge klargestellt werden, dass der Anspruch auf einen unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV «nur an den öffentlichen Schulen gewährleistet ist» bzw. «dieses Sozialrecht […] keinen Anspruch darauf geben kann, unentgeltlich eine Privatschule zu besuchen, wenn man dies freiwillig tut».[2327] In den Genuss eines unentgeltlichen Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV gelangt daher in der Regel nur, wer eine öffentliche Schule (in der Schweiz)[2328] besucht,[2329] und zwar – da die Kantone verfassungsrechtlich nicht verpflichtet sind, die freie Schulwahl zu ermöglichen – diejenige öffentliche Schule, der das jeweilige Kind von der zuständigen Behörde am Wohnort zugewiesen wurde.[2330] Dabei kann es sich um eine staatliche Schule handeln, aber auch um eine Privatschule, die vom verantwort-

[2326] Zu Art. 27 Abs. 2 Satz 2 aBV [1874] vorne N 123 ff.; die betreffende Formulierung war bereits in Art. 78 Abs. 2 Satz 3 VE 1996 enthalten, nachdem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf von 1995 verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende deren Fehlen in Art. 69 Abs. 1 VE 1995 kritisiert hatten (vgl. dazu vorne N 161 ff. sowie Botschaft VE 1996, S. 280 Fn. 240, und Vernehmlassung VE 1995, S. 136).

[2327] Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157 (Votum Koller); Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 208 und S. 298 (Voten Koller); s. auch Verfassungskommission NR, Sitzung vom 15. und 16. September 1997, S. 58, sowie Sitzung vom 29. bis 31. Oktober 1997, S. 25; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_686/2012 vom 13. Juni 2013 E 3.1.2.

[2328] S. dazu etwa das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4740/2019 vom 29. November 2021 E 6.5.4.

[2329] So auch BGE 146 I 20 E 4.2 S. 24; Aeschlimann-Ziegler, S. 203; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 9; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 32; Früh, S. 115; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 31; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 21; Müller/Schefer, S. 792; Reich, Homeschooling, S. 597; Rohr, S. 110; Wintsch, S. 131; s. ausserdem Dubey, N 4686, wonach sich aus diesem Grund nicht von einem eigentlichen Sozialrecht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht sprechen lasse.

[2330] Dazu vorne N 605 ff.; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E 5.1 und E 5.3, 2C_809/2021 vom 6. Dezember 2022 E 3.2, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2.

lichen Gemeinwesen mit der Ausbildung im öffentlichen Interesse betraut wurde, um bestehende Lücken im staatlichen Angebot zu schliessen.[2331]

938 Besucht ein Schulkind dagegen auf Initiative der Erziehungsberechtigten eine vom Zuweisungsentscheid abweichende (staatliche oder private) Schule oder wird es privat zu Hause unterrichtet, gehen die damit verbundenen Kosten bzw. Auslagen grundsätzlich vollumfänglich zulasten der Erziehungsberechtigten.[2332] Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein Anspruch auf staatliche (Mit-)Finanzierung des betreffenden Unterrichts, jedenfalls so lange nicht, als an derjenigen Schule, der das jeweilige Kind zugewiesen wurde, (diesem) ein ausreichender Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV angeboten wird.[2333] Dies gilt selbst dann, wenn dem betroffenen Kind bei der von den Erziehungsberechtigten gewählten anderen Lösung ein (noch) besserer Unterricht zur Verfügung steht bzw. stehen sollte.[2334]

939 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können Eltern, die ihre Kinder lieber an einer Privatschule als an der öffentlichen Schule ihres Wohnorts unterrichten lassen wollen, in diesem Zusammenhang auch aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dies begründet das Bundesgericht damit, dass der Verfassungsgeber damit, dass er ausdrücklich festlege, der Grundschulunterricht müsse nur an öffentlichen Schulen unentgeltlich sein, – als lex specialis zu Art. 8 Abs. 1 BV – zum Ausdruck bringe, dass der Grund-

---

2331 Dazu vorne N 560 ff.; ferner Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) StR, S. 157 (Votum Koller); Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 296 (Votum Weigelt); Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 29 und N 32; Früh, S. 118 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 33; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 30.

2332 Urteile des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.2 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.2; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.2.

2333 Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.3, 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.2, 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.3, 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 4.1.2, 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.2 und 2C_686/2012 vom 13. Juni 2013 E 3.1.5 m.w.H.; Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 168 vom 30. April 2020 E 6.1 und 7H 18 194 vom 11. März 2019 E 6.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/36 vom 24. September 2018 E 3.2; Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2017 132 vom 13. Oktober 2017 E 5a; Urteile des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2016.229 vom 27. August 2017 E 4.2 und VD.2013.112 vom 25. Mai 2014 E 4.2; ferner Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 31; Müller/Schefer, S. 793.

2334 Statt vieler Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.2 m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 3.3; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 168 vom 30. April 2020 E 6.1.

schulunterricht, der auf privater Basis erteilt werde, nicht gleich wie der öffentliche zu behandeln sei.[2335]

940 In BGE 133 I 156, wo die Übernahme der Transportkosten für den Besuch eines – nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr vom unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV erfassten[2336] – Untergymnasiums im Streit stand, stellte das Bundesgericht allerdings die Frage in den Raum, ob es nicht immerhin «Überlegungen der Rechtsgleichheit» gebieten könnten, dass das zuständige Gemeinwesen wenigstens jenen Teil der (notwendigen) Transportkosten eines Gymnasiasten während der obligatorischen Schulzeit übernehme, welchen es auch bei Besuch der Sekundarschule tragen müsste (E 3.6.3 S. 166).[2337]

941 Das zuständige Gemeinwesen bleibt jedoch verpflichtet, ein anderweitig beschultes Kind jederzeit auf Verlangen (der Erziehungsberechtigten) wieder in den unentgeltlichen öffentlichen Unterricht am Wohn- bzw. Zuweisungsort aufzunehmen.[2338] Allenfalls sind – ohne Kostenfolge für die Erziehungsberechtigten – zusätzliche Unterstützungs- oder Fördermassnahmen zu ergreifen, um die reibungslose Eingliederung eines betroffenen Kindes in die öffentliche Schule zu gewährleisten.

2. Ausnahmen

942 Steht an der öffentlichen Schule, der ein Kind zugewiesen wurde, für dieses im spezifischen Fall – etwa wegen eines besonderen Bildungsbedarfs oder eines unzumutbaren Schulwegs – kein im Sinn von Art. 19 BV ausreichender Grundschulunterricht (mehr) zur Verfügung,[2339] kann sich aus der genannten Bestimmung ausnahmsweise ein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer anderen (staatlichen

---

2335 Urteil des Bundesgerichts 2C_686/2012 vom 13. Juni 2013 E 3.1.4; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.6; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 3.3, wonach kein Anspruch auf rechtsgleichen Zugang zu privaten und öffentlichen Schulen bestehe; zum Ganzen ausserdem hinten N 685 ff.

2336 Dazu vorne N 509.

2337 S. auch BGE 141 I 9 E 4.2.1 S. 14.

2338 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/36 vom 24. September 2018 E 3.2.

2339 Dazu ausführlich vorne N 614 ff. sowie N 560 ff. und N 714 ff.

oder privaten) Schule oder aber auf Übernahme der im Zusammenhang mit der Erteilung häuslichen Privatunterrichts erwachsenden Auslagen ergeben.[2340]

Auch bei einem im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens bewilligten Wechsel des Schul- bzw. Unterrichtsorts werden die Unterrichtskosten in der Regel durch die zuständige Behörde am Wohnort übernommen.[2341] Einzelne Kantone sehen in ihren Schulgesetzen allerdings für solche Fälle Ausnahmeregelungen vor, so etwa, dass die Erziehungsberechtigten das Schulgeld und die Transportkosten zu bezahlen haben, sofern der Schulbesuch in der anderen Schulträgerschaft vorwiegend aus Gründen erfolgt, die in ihren oder des Kindes persönlichen Interessen liegen (so Art. 6 Abs. 2 SchulV GR),[2342] bzw. dass das Schulgeld zulasten der Erziehungsberechtigten geht, wenn der Schulwechsel ohne wichtige bzw. speziell im betreffenden Erlass aufgeführte Gründe erfolgt (vgl. § 6 Abs. 2 SchulG AG; § 11 Abs. 1 VSG ZH i.V.m. § 10 Abs. 4 VSV ZH). 943

Das zuständige Gemeinwesen hat bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Grundrechtsverletzung am bisherigen (Schul-)Ort von sich aus tätig zu werden und abzuklären, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit der Anspruch der bzw. des Betroffenen auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV (baldmöglichst) gewahrt werden kann.[2343] Dabei wird es in den meisten Fällen nicht nur eine denkbare Lösung geben und kommt der Schulbehörde entsprechend regelmässig ein gewisser Entscheidungsspielraum zu, zumal ihrerseits keine optimale, sondern «nur» eine ausreichende Beschulung des Kindes sicherzustellen ist.[2344] Die Eltern sind in diesem Zusammenhang im Interesse ihres Kindes verpflichtet, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren (Art. 302 944

2340 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E 5.3, 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.2 und 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.1.2; Aeschlimann-Ziegler, S. 203; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 32; Früh, S. 120; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 31; Müller/Schefer, S. 792; Reich, Homeschooling, S. 597; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3477.

2341 Vgl. Hördegen, Chancengleichheit, S. 319 f., wonach dies neben schulorganisatorischen Überlegungen ein Hauptgrund für die restriktive kommunale Bewilligungspraxis bilde.

2342 S. dazu bzw. zur Vorgängerbestimmung das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 12 103 vom 22. Januar 2013 E 3a f., wonach diese Ausnahmebestimmung in der graduell niederrangigen Schulverordnung mit Sicherheit nur Fälle betreffen könne, in denen rein persönliche Interessen vorlägen (wie z.B. die Unlust, eine nicht genehme Fremdsprache erlernen zu müssen).

2343 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 4.4.2.

2344 Vgl. statt vieler Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.2 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.1 m.w.H.

Abs. 3 ZGB).[2345] In gegenseitiger Absprache haben sie eine auf die Bedürfnisse und das Wohl des betroffenen Kindes zugeschnittene geeignete und zumutbare Lösung für dessen weitere Schulung zu finden.[2346] Wenn möglich, ist auch das Kind vorgängig anzuhören.[2347] Ausserdem sind erforderlichenfalls – so insbesondere, wenn es um die Schulung von Kindern mit einer Behinderung geht – Fachpersonen zur Abklärung des massgeblichen Sachverhalts beizuziehen.[2348]

945 Hieraus leitet das Bundesgericht im Umkehrschluss ab, dass eine (Schul-)Gemeinde verfassungsrechtlich nicht zur rückwirkenden Übernahme des Schulgelds für den Besuch einer anderen («auswärtigen») Schule verpflichtet werden kann, wenn Eltern ohne hinreichenden Grund vorpreschen und ihr Kind aufgrund von Problemen in der öffentlichen Schule am Wohnort eine Privatschule oder die öffentliche Schule einer anderen Gemeinde besuchen lassen.[2349] Wohl stehe es im Belieben der Eltern, diese Entscheidung im Einverständnis mit den Trägern der neuen Schule zu treffen; die aus Art. 19 BV fliessende Pflicht der Wohngemeinde zur Kostenübernahme falle in einer solchen Konstellation jedoch zumindest mit Blick auf die bis zum Gesuch um Kostentragung angefallenen Ausgaben dahin, weil den zuständigen Schulbehörden die Gelegenheit genommen worden sei, in Kooperation mit den Eltern eine für alle Beteiligten – und insbesondere für das Kind – tragbare Lösung zu finden. Nur wo eine gemeinsame Lösung offensichtlich nicht möglich (gewesen) sei und den Eltern ein weiteres Zuwarten aufgrund der akuten Gefährdung des Wohls ihres Kindes und einer länger anhaltenden pflicht-

---

2345 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.3, wonach diese Kooperationspflicht gerade dort bestehe, wo ein Kind schulische Schwierigkeiten habe; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/32 vom 9. September 2021 E 2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00270 vom 18. August 2020 E 3.2 f.; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2; s. ferner bereits das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00591 vom 24. Februar 2010 E 4.4.

2346 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/32 vom 9. September 2021 E 2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2.

2347 Dazu vorne N 426 sowie hinten N 1213 ff.

2348 Dazu vorne N 304, N 426 und N 717; zum Ganzen auch Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 4.4 f.; Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2017 132 vom 13. Oktober 2017 E 5b.

2349 Vgl. dazu bereits die vorne unter N 110 und N 119 geschilderte frühere Praxis des Bundesrats.

widrigen Untätigkeit der Schulbehörden nicht habe zugemutet werden können, sei die Befugnis zu einem eigenmächtigen Schulwechsel ausnahmsweise zu bejahen und greife die Kostentragungspflicht auch rückwirkend.[2350]

946 Eine «solche Notstandssituation» dürfe laut Bundesgericht «nur mit grösster Zurückhaltung und bei Vorliegen einer schweren Pflichtverletzung der Schule angenommen werden», weil die Eltern in der Regel ohne Weiteres auch ein ordentliches Gesuch um Schulumteilung und Kostenübernahme stellen und den allenfalls negativen Entscheid der zuständigen Behörde auf dem Rechtsmittelweg anfechten könnten – verbunden mit einem Gesuch um vorsorgliche Massnahme(n).[2351]

947 Sowohl für die Untätigkeit des Gemeinwesens als auch für die Unzumutbarkeit des weiteren Schulbesuchs müssen objektive Belege gegeben sein,[2352] wobei es nach dem Bundesgericht nicht undenkbar ist, dass ein nachträglich erstellter Bericht einer Fachperson bei entsprechender Methode den Nachweis einer schweren Beeinträchtigung eines Kindes zu einem früheren Zeitpunkt erlaubt, insbesondere wenn das Gutachten relativ schnell nach dem massgeblichen Zeitpunkt erstellt worden ist und die Nachträglichkeit der Begutachtung methodisch berücksichtigt wird.[2353]

948 Diese Rechtsprechung lässt sich auch auf Fälle übertragen, in denen die Eltern wünschen, ihr Kind unentgeltlich zu Hause zu unterrichten bzw. unterrichten zu lassen.[2354] Auch hier ist für eine Kostenübernahme durch den Staat grundsätzlich vorauszusetzen, dass die für die Schulzuteilung zuständige Behörde nicht durch die Eltern vor vollendete Tatsachen gestellt, sondern vorgängig gemeinsam im

---

2350 Zum Ganzen Urteile des Bundesgerichts 2C_809/2021 vom 6. Dezember 2022 E 3.3 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.4; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/32 vom 9. September 2021 E 2.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019 E 3.2; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00768 vom 17. März 2022 E 3.3, VB.2021.00493 vom 3. März 2022 E 5.2, VB.2020.00542 vom 4. Februar 2021 E 4.2 und VB.2020.00270 vom 18. August 2020 E 3.3 m.w.H.

2351 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.4.

2352 Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.5; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_528/2012 vom 2. November 2012 E 3.2, wo erwogen wird, dass die behördlich angeordneten Massnahmen infolge der eigenmächtigen Abmeldung des Kindes vor der Umsetzung von der Schule gar nicht mehr auf ihre Wirksamkeit und Angemessenheit hin hätten überprüft werden können.

2353 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 4.2.1.

2354 So auch Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.3 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00270 vom 18. August 2020 E 3.2 f.

Interesse des Kindes nach einer geeigneten Lösung gesucht und eine solche im häuslichen Privatunterricht gefunden wurde (vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV).

949 Allein aufgrund unzulässiger Eigenmacht erlischt die aus Art. 19 BV abgeleitete Pflicht der Wohngemeinde zur Tragung der Kosten für den ausreichenden Grundschulunterricht eines Kindes freilich nicht ein für alle Mal. Es bleibt den Eltern vielmehr unbenommen, Ersterer nach dem eigenmächtigen Wechsel des Unterrichtsorts ein Gesuch um Übernahme der zukünftigen Kosten für den Besuch der neuen Schule bzw. für den häuslichen Privatunterricht einzureichen. In einem solchen Fall obliegt den Eltern jedoch der Nachweis der Unzumutbarkeit des Besuchs derjenigen Schule, der ihr Kind behördenseitig zugeteilt wurde. Sie müssen darlegen, dass aufgrund der Situation, die zum Schulwechsel führte, ein weiterer Schulbesuch auch im massgeblichen Entscheidzeitpunkt unzumutbar ist und mildere Massnahmen (z.B. Klassenwechsel oder die Bewilligung zusätzlicher Unterstützungsmassnahmen) keine Abhilfe schaffen können.[2355]

950 Demzufolge können die Kantone bzw. die zuständigen Gemeinden ausnahmsweise sogar verpflichtet sein, die Kosten für den Besuch einer von den Eltern gewählten Privatschule zu tragen, während sich grundsätzlich kein (bundes-)verfassungsmässiger Anspruch auf Zuweisung an eine bestimmte Privatschule aus Art. 19 BV ableiten lässt.[2356]

aa) Neuere Beispiele aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

951 Urteil des Bundesgerichts 2C_1022/2021 vom 6. April 2023: Der 2008 geborene Beschwerdeführer leidet an einer ernsthaften sozialen Beeinträchtigung. Im Mai 2017 kam es in der von ihm besuchten Primarschule zu Konflikten mit Mitschülerinnen und Mitschülern. Vor diesem Hintergrund wechselte der Beschwerdeführer auf Beginn des Schuljahres 2017/2018 an eine Privatschule. – Ein Anspruch auf Vergütung der Kosten des Privatschulbesuchs im Zeitraum von August 2017 bis April 2018 wird verneint. So sei nicht ersichtlich, dass die Schulbehörden pflichtwidrig untätig geblieben wären: Die dokumentierten sichtbaren Probleme des Beschwerdeführers seien in der Schule erst im Frühling 2017 aufgetreten. Unbestrittenermassen fanden in der Folge mindestens drei Gespräche zwischen den Eltern des Beschwerdeführers und den zuständigen Behörden statt. Im Weiteren wurde bereits Ende des Schuljahres 2016/2017 ein Schulhaus-, Lehrpersonen- und

---

2355 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.5; s. ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 3.4.

2356 Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 3.4.2; ferner vorne N 564.

Klassenwechsel in die Wege geleitet – nach den Ausführungen des Beschwerdeführers sogar umgesetzt.

952 Urteil des Bundesgerichts 2C_809/2021 vom 6. Dezember 2022: Anfang November 2019 trat die Tochter der Beschwerdeführenden auf deren Initiative in eine Privatschule über. In der Folge ersuchten die Beschwerdeführenden um Übernahme des Schulgelds für die Dauer der ordentlichen Schulzeit, weil ihre Tochter wegen wochenlangen Mobbings durch zwei Mitschülerinnen sowie der Untätigkeit der Schulbehörden zum Schulwechsel gezwungen gewesen sei. – Ein Anspruch auf Kostenübernahme wird mit der Begründung verneint, dass die Schulsozialarbeit mit der Tochter der Beschwerdeführenden und den beiden anderen Mädchen umgehend getrennt und zusammen je ein Gespräch geführt habe und ein weiteres Gespräch circa vier Wochen später vorgesehen gewesen sei. Insofern könne den Schulbehörden keine Untätigkeit vorgeworfen werden und sei die Vorinstanz nicht willkürlich davon ausgegangen, dass Alternativen zum sofortigen Schulwechsel bestanden hätten.

953 Urteil des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020: Der Sohn der Beschwerdeführenden wurde deren Angaben zufolge in seiner bisherigen Klasse gemobbt. Da die Beschwerdeführenden einen Schulwechsel aufgrund des ohnehin nahenden Übertritts ihres Sohns ins Gymnasium ablehnten, einigten sie sich mit der zuständigen Schulbehörde auf eine Teildispensation des Knaben vom Unterricht ab April 2019. Dabei wurde in der Dispensationsverfügung festgelegt, dass das Kind «für die Zeit des dispensierten Unterrichtsbesuchs […] zu Hause unter Aufsicht der Eltern an den gestellten Aufgaben» arbeite und «für die Begleitung der selbständigen Arbeit […] jeweils nach Vereinbarung ein Austausch mit der Klassenlehrerin» stattfinde. In der Folge ersuchten die Beschwerdeführenden im Juni und August 2019 um Übernahme der Kosten unter anderem für die Beauftragung von «Hilfslehrern». – Eine Kostenübernahmepflicht des Gemeinwesens wird abgelehnt, da davon auszugehen sei, dass mit den genannten Rahmenbedingungen der Teildispensation ein ausreichender Grundschulunterricht für den Sohn der Beschwerdeführenden gewährleistet gewesen sei.

954 Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020: Den beiden Kindern der Beschwerdeführenden konnte der weitere Besuch des Unterrichts am zugewiesenen Schulort unstreitig nicht weiter zugemutet werden. Die zuständige Schulbehörde bewilligte daher die auswärtige Schulung der Kinder im Nachbarort, ordnete jedoch für den Fall, dass die neue Schule ein Schulgeld erheben sollte, an, dass dieses von den Eltern zu bezahlen sei. – Die Auferlegung des Schulgelds erweist sich nach Auffassung des Bundesgerichts als verfassungsrechtlich zulässig, da die Eltern die Unzumutbarkeit des weiteren Schulbesuchs ihrer Kinder am angestammten Schulort durch ihr Verhalten selbst zu vertreten hätten. Der Fall könne nicht demjenigen gleichgestellt werden, wo ein Kind auf eigenen Wunsch der Eltern eine

andere Schule als die zumutbare Schule des gewöhnlichen Aufenthalts besuche. Zu beachten sei ferner, dass es den Schulbehörden für den Fall, dass das Verhalten der Eltern dazu führe, dass ein geordneter Schulbetrieb nicht mehr möglich sei, möglich sein müsse, geeignete Massnahmen zu ergreifen.

955 Urteil des Bundesgerichts 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019: Der Beschwerdeführer gilt als behindert und sollte – einem aktuellen Fachbericht zufolge – möglichst separativ in einer Tagessonderschule beschult werden. Nachdem für das fragliche Schuljahr 2016/2017 kein freier Platz in einer kantonalen oder einer anerkannten ausserkantonalen Tagessonderschuleinrichtung bestand, meldeten ihn seine Eltern in eigener Kompetenz bei einer Privatschule an und ersuchten um Kostenübernahme. – Eine Finanzierungspflicht des Gemeinwesens wird abgelehnt, da zu Beginn des Schuljahres 2016/2017 die Möglichkeit einer integrativen Beschulung des Beschwerdeführers in der öffentlichen Schule bestanden habe und eine solche Lösung nach Ansicht des schulpsychologischen Diensts zumindest vorübergehend geeignet gewesen wäre, seinen spezifischen Bedürfnissen in ausreichender Weise Rechnung zu tragen.

956 Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019: Die Eltern der Beschwerdeführerin meldeten diese im März 2016 aufgrund eines anhaltenden sozialen Konflikts insbesondere mit einer Mitschülerin eigenmächtig in einer auswärtigen Schule an und ersuchten die Wohngemeinde um Übernahme der damit verbundenen Kosten. – Ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf rückwirkende Übernahme der Kosten für den Besuch der neuen Schule wird verneint, weil sich aus dem vom Bundesgericht beigezogenen Fachbericht nicht ergebe, dass ein sofortiges Handeln geboten gewesen wäre. Rund eine Woche vor dem eigenmächtigen Schulwechsel hätten die Eltern der Beschwerdeführerin ihren schulischen Ansprechpersonen zudem noch bescheinigt, sie würden einen «guten Job» machen. Die kommunale Schulpflege sei von ihnen vorgängig nie kontaktiert worden.

bb) Neuere Beispiele aus der kantonalen Gerichtspraxis

957 Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2017.4 vom 1. September 2017: Der Sohn der Rekurrierenden leidet an einer Neurofibromatose Typ 1 und – damit verbunden – an einer Sprach-, einer emotionalen Verhaltens- und einer Sehstörung. Ab dem Schuljahr 2011/2012 besuchte er eine Regelklasse der öffentlichen Primarschule mit zusätzlicher Unterstützung (verstärkte Massnahmen). Ende 2014 trat er auf Wunsch seiner Eltern aus der Volksschule aus und besuchte ab Januar 2015 eine Privatschule. – Eine Pflicht des Gemeinwesens, die Kosten der Privatschulung zu übernehmen, wird verneint. Zwar ergebe sich aus den eingereichten ärztlichen Unterlagen, dass die Schulung im bisherigen Schulhaus mit verstärkten Massnahmen in der bestehenden Form die psychische Gesundheit des Sohns der Rekurrierenden beeinträchtigt habe und für ihn nicht angemes-

sen gewesen sei; hingegen könne den Berichten nicht entnommen werden, dass eine angemessene und geeignete Schulung des Knaben in einer Regelklasse einer öffentlichen Schule nicht möglich und zumutbar gewesen wäre.

Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2017 132 vom 13. Oktober 2017: Der Sohn des Beschwerdeführers sollte ab Januar 2017 aufgrund von Verhaltensauffälligkeiten eine private Tagesschule besuchen, wobei die zuständige Schulbehörde mit den Eltern vereinbart hatte, dass es sich hierbei bloss um eine vorübergehende Lösung handle und für Herbst 2017 eine andere Lösung gesucht werde. Ende Dezember 2016 ersuchte der Beschwerdeführer um Übernahme der Kosten für die Schulung seines Sohns in der betreffenden Tagesschule ab dem 1. Januar 2017 bis auf Weiteres, da sein Sohn dortbleiben werde und keine weiteren Abklärungen getroffen werden müssten. – Eine Pflicht des Gemeinwesens, die Kosten der Privatschulung des Sohns des Beschwerdeführers zu übernehmen, wird verneint, da diese eigenmächtig und ohne Not vor Abschluss des einschlägigen Verfahrens fortgeführt worden sei. 958

Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020: Mit Entscheid vom 12. April 2017 erteilte das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern der Beschwerdeführerin auf deren Ersuchen hin die Bewilligung zur Erteilung von Privatunterricht an ihre beiden Zwillingstöchter auf der Primarschulstufe. Ein späteres Gesuch der Beschwerdeführerin um Entrichtung eines angemessenen Beitrags an das Schulgeld wurde im Juli 2019 abgewiesen, wogegen die Eltern ein Rechtsmittel erhoben. – Der geltend gemachte Anspruch auf staatliche (Mit-)Finanzierung des privaten Unterrichts wird verneint, insbesondere, weil sich aus den Akten keine Anhaltspunkte dafür ergäben, dass die beiden Kinder der Beschwerdeführenden aus medizinisch-entwicklungspädiatrischer Sicht zu Hause hätten unterrichtet werden müssen. 959

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/36 vom 24. September 2018: Die Beschwerdeführenden meldeten ihre Tochter Anfang Juli 2016 eigenmächtig in einer Privatschule an und ersuchten in der Folge um Übernahme der Kosten der Beschulung. – Eine Verpflichtung des Gemeinwesens, die betreffenden Kosten für das zweite Semester des Schuljahres 2016/2017 sowie das Schuljahr 2017/2018 zu übernehmen, wird verneint. Es sei nicht belegt, dass die öffentliche Schule nicht in der Lage (gewesen) wäre, die Tochter der Beschwerdeführenden angemessen zu beschulen bzw. ihr ein individuell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Angebot an sonderpädagogischen Massnahmen zur Verfügung zu stellen. 960

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2018.137 vom 19. Juni 2019: Der mittlerweile 16-jährige Beschwerdeführer wurde nach dem Übertritt von der Mittelstufe durch die Sekundarschulbehörde S beschult, vorerst in einer Regelklasse und ab Ende Juni 2017 in einem «Timeout». Nach diversen Unstimmigkeiten 961

mit Lehrpersonen und anderen Funktionsträgern im Timeout liessen ihn seine Eltern ab Anfang Dezember 2017 in einer Privatschule beschulen, wobei sie die Sekundarschulgemeinde S darum ersuchten, einen Beitrag an die Kosten der Privatschulung ihres Sohns zu leisten. – Eine (Mit-)Finanzierungspflicht des Gemeinwesens wird verneint, da weder die Unzumutbarkeit eines weiteren Besuchs der öffentlichen Schule noch eine alternativlose Zwangslage der Eltern bzw. eine Gefährdung des Kindeswohls und der Entwicklung des Beschwerdeführers erkennbar sei.

962 Urteil des Obergerichts des Kantons Uri OG V 17 15 vom 1. Dezember 2017: Der Sohn der Beschwerdeführenden wurde ab Mai 2015 bis zum Wegzug der Familie im Januar 2016 ohne entsprechende Anordnung oder Bewilligung privat zu Hause unterrichtet. Strittig und zu prüfen war, ob ihnen für das «Homeschooling» ein Entschädigungsanspruch zusteht. – Ein solcher Anspruch wird hinsichtlich des Unterrichts ab dem 1. Oktober 2015 bejaht, da die Beschwerdeführenden ab diesem Zeitpunkt nach Treu und Glauben davon hätten ausgehen dürfen, dass das «Homeschooling» als adäquate Fördermassnahme nunmehr und bis am 31. Januar 2016 als angeordnet gelte.

963 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020: Der Sohn der Beschwerdeführenden ist hörbehindert und absolvierte die ersten beiden Primarschuljahre in einer hörbehindertenspezifischen Sonderschule. Danach strebten die Beschwerdeführenden den Wechsel von der separativen Form der Sonderschulung zur integrativen Sonderschulung mit verstärkten Massnahmen an. Sie entschieden sich jedoch gegen die seitens der zuständigen Behörde vorgeschlagene Einschulung ihres Sohns in einer Regelklasse der öffentlichen Schule und zogen seine Beschulung in einer privaten Tagesschule vor. Vor Beginn des Schuljahres 2018/2019 meldeten die Beschwerdeführenden ihren Sohn dort an und ersuchten um Kostenübernahme. – Eine Finanzierungspflicht des Gemeinwesens für die Schuljahre 2018/2019 und 2019/2020 wird verneint. So sei davon auszugehen, dass zu Beginn des Schuljahres 2018/2019 die schulseitig angebotene integrative Sonderschulung des Sohns der Beschwerdeführenden zumindest vorübergehend eine geeignete und zumutbare Lösung dargestellt hätte. Betreffs das Schuljahr 2019/2020 wiederum lasse sich jedenfalls nicht von vornherein ausschliessen, dass die wesentlichen Rahmenbedingungen, die zum geltend gemachten Erfolg in der von den Eltern frei gewählten Privatschule beitrügen, auch in der öffentlichen Schule geboten werden könnten.

964 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00119 vom 11. Mai 2023: Der 2008 geborene Sohn der Beschwerdegegnerschaft besuchte ab August 2020 eine 1. Sekundarklasse in einer Regelschule. Ab Mitte April 2022 blieb er dem Unterricht fern, worauf seine Eltern die zuständige Schulpflege um Versetzung ihres Sohns in die 1. Sekundarklasse einer Privatschule ersuchten. – Die Vorinstanz verpflichtete die Beschwerdeführerin aus Sicht des Verwaltungsgerichts zu

Recht, die Kosten für die Beschulung des Sohns der Beschwerdegegnerschaft an der betreffenden Privatschule für den Zeitraum vom 1. Juni 2022 bis Mitte Juli 2023 zu übernehmen. Mit Blick auf die belastete bisherige Schullaufbahn ihres Sohns hätten die Eltern im Frühjahr/Sommer 2022 davon ausgehen dürfen, selbst dafür sorgen zu müssen, dass ihr Sohn möglichst schnell wieder und angemessen beschult wird. Auch seien alle involvierten Fachpersonen im Frühjahr 2022 davon ausgegangen, dass dem Knaben der weitere Schulbesuch im bisherigen Setting nicht mehr zugemutet werden könne, weshalb umgehendes Handeln geboten war.

965 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00396 vom 24. November 2022: Der 2007 geborene Beschwerdeführer wurde Anfang Dezember 2021 vorübergehend vom Präsenzunterricht ausgeschlossen, weil er über einen Maskentragdispens verfügte und sich geweigert hatte, am – für Schülerinnen und Schüler mit einem solchen Dispens damals obligatorischen – repetitiven Testen auf das Coronavirus in seiner Schule teilzunehmen. Hierauf meldeten ihn seine Eltern von der öffentlichen Schule ab und ersuchten die zuständige Schulpflege um Kostenübernahme für den Privatunterricht ihres Sohns. – Ein Anspruch auf Kostenübernahme wird verneint, da keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es zwischen dem Beschwerdeführer und seinen Lehrpersonen bzw. der Schulleitung im Dezember 2021 zu einem (für ihn) belastenden Konflikt gekommen wäre, dem nur durch seinen umgehenden Austritt aus der öffentlichen Schule per Ende Dezember 2021 und die (eigenmächtige) Aufnahme des Privatunterrichts hätte begegnet werden können.

966 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00768 vom 17. März 2022: Der 2009 geborene Sohn der Beschwerdegegnerschaft leidet an einer Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung mit ausgeprägten zusätzlichen psychiatrischen Besonderheiten und einer Lese- und Rechtschreibstörung. Im Schuljahr 2019/2020 besuchte er zunächst die Regelschule mit zusätzlicher Unterstützung in Form einer integrierten Sonderschulung und ab dem Frühjahr 2020 eine private Sonderschule. Im Sommer 2020 meldete ihn die Beschwerdegegnerschaft bei der bisherigen Schule ab und bei einer anderen (nähergelegenen) Privatschule an. – Eine Finanzierungspflicht des Gemeinwesens für das Schuljahr 2020/2021 bzw. bis auf Weiteres wird bejaht, da die Beschwerdegegnerschaft bei ihrem Entscheid den fachkundigen Empfehlungen der zuständigen Schulpsychologin und der Ärztin ihres Sohns folgte und die Schulpflege auf deren frühere Gesuche wie auch die Gesuche der Eltern um Umteilung ihres Sohns in eine andere – besser geeignete – Schule nicht eingegangen war.

967 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00493 vom 3. März 2022: Die Beschwerdeführerin liess ihre 2005 geborene Tochter ab November 2019 (eigenmächtig) privat unterrichten, nachdem sie sich im Oktober 2019 eine Schnittverletzung zugefügt hatte und in der Schule namentlich durch Provokationen sowie

Zuspätkommen aufgefallen war. – Ein Anspruch auf Kostenersatz der Beschwerdeführerin wird verneint, weil sich den Akten keine Hinweise auf eine akute und schwerwiegende Gefährdung ihrer Tochter im November 2019 entnehmen liessen.

968 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00669 vom 28. Juni 2017: Nicht einverstanden mit dem Sonderschulangebot der Beschwerdegegnerin, meldeten die Eltern der sonderschulbedürftigen Beschwerdeführerin diese auf Beginn des Schuljahres 2013/2014 eigenmächtig an einer Privatschule ihrer Wahl an und ersuchten um Übernahme der Kosten. – Eine Kostenübernahme wird bejaht, weil sich die Beschwerdegegnerin konstant geweigert habe bzw. sich weigere, die Beschwerdeführerin schulpsychologisch untersuchen zu lassen.

3. Umfang der Garantie

a) Allgemein

969 Wie vorne dargelegt, bezog sich das Kriterium der Unentgeltlichkeit des Primarunterrichts gemäss Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] nach der (bis zuletzt) herrschenden Lehre und Rechtsprechung nur auf das Schulgeld im Sinn einer Benutzungsgebühr zur Deckung der allgemeinen Schulaufwendungen.[2357]

970 Nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 nahmen jedoch die Stimmen in der Lehre zu, die hinsichtlich des neu in Art. 19 BV statuierten Anspruchs die Auffassung vertraten, dass auch die Lehrmittel und das unmittelbar für die Erreichung des Unterrichtszwecks notwendige Schulmaterial unentgeltlich zu sein hätten.[2358] Einige Lehrmeinungen sprachen sich zudem weitergehend für die Unentgeltlichkeit auch des individuell nötigen «Zusatzunterrichts» (z.B. Stützkurse, Unterricht für Fremdsprachige, Begabtenförderkurse) während der obligatorischen Schulzeit aus.[2359] Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK und Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I wurden bzw.

[2357] Dazu vorne N 124; ferner etwa Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 3; Gebert, S. 388 f.; Plotke, Schulrecht II, S. 182 ff.

[2358] Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 205; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 9; ders., in: Komm. KV ZH, Art. 14 N 12; Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 35; Früh, S. 116 f.; Jaag, S. 543; Kaufmann, in: Staatsrecht, § 41 N 46; Müller/Schefer, S. 792; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3477; a.M. Rüssli, in: Komm. KV ZH, Art. 116 N 17; s. ferner die Hinweise im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WKL.2011.1 vom 29. Februar 2012 E 4.2.

[2359] Aeschlimann-Ziegler, S. 205 (bezüglich Fördermassnahmen zugunsten behinderter Kinder); Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 35; Rüssli, S. 360 ff. (bezüglich Fördermassnahmen zugunsten begabter Kinder); Wintsch, S. 131 und S. 222 f. (bezüglich Fördermassnahmen zugunsten ausländischer Kinder); s. ferner Früh, S. 116, wonach die Kosten für Freifächer und Stützunterricht von den Eltern

werden denn auch ebenfalls dahingehend ausgelegt, dass die Kostenfreiheit des Besuchs der Grundschule nicht nur das Schulgeld umfasse, sondern zumindest auch die Kosten für die Schulbücher.[2360] In fast allen Kantonen waren Letztere zudem bereits unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 unentgeltlich an die schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler (der öffentlichen Schulen) abgegeben worden.[2361] Darüber hinaus war vielerorts auch schon das zur Erreichung der Lehrziele erforderliche Schul- bzw. Verbrauchsmaterial von der öffentlichen Hand gestellt worden, wenn auch zum Teil bloss gegen eine Gebühr bzw. einen Elternbeitrag.[2362]

971 Diese Entwicklung blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Gerichtspraxis zur Frage der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts. Das Bundesgericht befasste sich in den letzten Jahren vor allem in drei Erkenntnissen näher mit der Thematik. Zunächst befand es in einem Entscheid aus dem Jahr 2014 betreffend die Unentgeltlichkeit der – gesetzlich nicht vorgesehenen – Vollzeitbegleitung eines behinderten Kindes in der Regelklasse, dass die (teilweise) Überwälzung der damit zusammenhängenden Kosten auf die Eltern des betroffenen Kindes nicht mit Art. 19 BV und Art. 8 Abs. 2 BV vereinbar sei. Dabei stellte das Bundesgericht in allgemeiner Weise fest, dass die Kantone bzw. die ausführenden Gemeinden unabhängig davon, welche Lösung sie zur Erfüllung ihrer Pflicht, einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu gewährleisten (Art. 62 Abs. 2 und Abs. 3 BV), bei behinderten Kindern wählten, hierfür keine finanziellen Beteiligungen der Eltern verlangen könnten. Von diesem Prinzip dürfe nicht abgewichen werden, selbst wenn eine Schule zum Wohl des behinderten Kindes eine gesetzlich nicht vorgesehene Leistung erbringe.[2363]

972 Im Jahr 2017 hatte das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle die Verfassungsmässigkeit einer neuen Bestimmung im Gesetz über

---

übernommen werden müssten, es sei denn der Unterricht sei aus gesundheitlichen oder schulischen Gründen für das Kind erforderlich; in die gleiche Richtung betreffend den Unterricht fremdsprachiger Kinder Gebert, S. 274.

2360 Vgl. dazu vorne N 266 und N 269 Fn. 823; ferner Gebert, S. 368 f.; Poscher/Lux/Langer, S. 25 ff.; Schmahl, Art. 28 N 6.

2361 Dazu vorne N 124.

2362 Vgl. dazu Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (des Kantons FR) vom 23. Mai 1985 (SGF 411.0.1); Art. 19 SchV UR in der Fassung vom 22. April 1981; § 10 Abs. 2 SchulV ZG in der Fassung vom 7. Juli 1992; zum Ganzen auch Plotke, Schulrecht II, S. 183 f.; ferner Maerki, S. 80 f.

2363 Zum Ganzen BGE 141 I 9 E 4.1 S. 13 f. und E 4.3.2 S. 16; s. auch die in diesem Punkt (teilweise) bereits grosszügigere Regelung in der Invalidengesetzgebung vorne N 291.

die Volksschule des Kantons Thurgau zu überprüfen, wonach für obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager sowie andere Pflichtveranstaltungen Beiträge hätten erhoben und Schülerinnen und Schüler in besonderen Fällen zum Besuch kostenpflichtiger Sprachkurse hätten verpflichtet werden können. Bezugnehmend sowohl auf den vorerwähnten eigenen Entscheid als auch die vorstehend zitierten Lehrmeinungen gelangte das Bundesgericht zum Schluss, dass die zur Beurteilung stehende Regelung vor Art. 19 BV nicht standhalte.[2364] Gehe man davon aus – so die Begründung des Bundesgerichts –, dass alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mittel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssten, gehörten auch Aufwendungen für Exkursionen und Lager dazu, sofern eine Pflicht zur Teilnahme bestehe. In diesem Fall erfolgten sie im üblichen Rahmen des ordentlichen Schulunterrichts. Für solche Veranstaltungen dürften den Eltern mit Blick auf die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt werden, die sie aufgrund der Abwesenheit ihrer Kinder einsparten.[2365] Erachte eine Schule schliesslich einen Sprachkurs als notwendig, damit das betroffene Kind ein ausreichendes Bildungsangebot erhalte, dürfe sie dafür aufgrund von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV ebenfalls keine finanzielle Beteiligung von den Eltern verlangen.[2366]

973 Einer im Nachgang zu diesem Urteil vom Kanton Thurgau eingereichten Standesinitiative, womit verlangt worden war, die Bundesverfassung dahingehend zu ändern, «dass die Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts in dem Sinn relativiert wird, dass die Kosten, die Fremdsprachige durch mangelnde Integrationsbemühungen verursachen (Übersetzungskosten bei Elterngesprächen, Zusatzunterricht in der Schulsprache), den Verursachern auferlegt werden können», gaben beide Räte nicht Folge. Den Erwägungen der das Geschäft vorberatenden Kommission zufolge dürfe die Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts nicht angetastet werden, da es sich hierbei um «eine grundlegende Errungenschaft der Schweiz und eine wesentliche Klammer in der Bevölkerung» handle. Es wurde ausserdem «als wenig zielführend» eingestuft, Eltern mit ungenügenden Sprachkompetenzen eine Kostenbeteiligung anzudrohen. Vielmehr seien Fördermodelle zu entwickeln, die Kinder und Eltern zum Erlernen der Lokalsprache anreizten.[2367]

974 In einem weiteren den Kanton Thurgau betreffenden Normenkontrollverfahren hob das Bundesgericht mit Entscheid vom 31. Juli 2023 eine Bestimmung

[2364] BGE 144 I 1 E 3.3 S. 11.

[2365] Zum Ganzen BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7.

[2366] BGE 144 I 1 E 3.2.3 S. 10.

[2367] Vgl. zum Ganzen die Kommissionsberichte zu der am 4. Februar 2019 eingereichten Standesinitiative 19.303 «Integrationskosten».

im kantonalen Volksschulgesetz auf, wonach die Schulgemeinden von den Eltern noch nicht schulpflichtiger Kinder mit einem sprachlichen Förderbedarf einkommensabhängige Beiträge von maximal Fr. 800.– pro Jahr für den obligatorischen Besuch einer vorschulischen Sprachförderung hätten verlangen können und die sie zudem für den Weg zu einem Angebot der vorschulischen Sprachförderung verantwortlich gezeichnet hätte. Nach dem Bundesgericht muss die obligatorische Ausgestaltung der vorschulischen Sprachförderung die Unentgeltlichkeit des zwingend zu besuchenden Angebots nach sich ziehen, zumal dieses in seiner Wirkung dazu führen soll, dass die betroffenen Kinder im Rahmen des darauffolgenden (obligatorischen) Kindergartens sowie der Primar- und Sekundarschule von einer verbesserten Chancengerechtigkeit profitieren. Aufgrund der verpflichtenden Ausgestaltung der vorschulischen Sprachförderung sei der Kanton Thurgau ausserdem gehalten, die ortsnahe und angemessene Erreichbarkeit der obligatorischen Angebote in der jeweiligen Schulgemeinde sicherzustellen oder aber für die Transportkosten aufzukommen.[2368]

Der Auffassung des Bundesgerichts ist beizupflichten, zumal alles andere bedeu- 975
tete, dass das mit dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit angestrebte Ziel des chancengleichen Zugangs zum Grundschulunterricht nur teilweise umgesetzt würde und das betreffende öffentliche Angebot entgegen Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BV eben doch nicht allen Kindern in gleichem Umfang offenstünde.[2369] Selbst wenn bloss ein Teil der unmittelbar durch den Grundschulunterricht verursachten Kosten den Schülerinnen und Schülern auferlegt würde, führte dies nämlich zu einer sozialen Ausschliessung bestimmter Schulkinder.[2370] Demnach umfasst die Unentgeltlichkeit heute alles, was sich (im Einzelfall) für den ausreichenden Grundschulunterricht eines Kindes als notwendig erweist und unmittelbar dem Unterrichtszweck dient.[2371] Den Schülerinnen und Schülern, die sich auf das Recht auf Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV berufen können, bzw. ihren Eltern darf mit anderen Worten nicht nur kein Schulgeld für den – wie auch immer ausgestalteten – unver-

---

2368 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 3.5 (zur Publikation vorgesehen).

2369 Dazu vorne N 934 f.

2370 Vgl. auch Poscher/Rux/Langer, S. 37 mit Hinweisen auf die Praxis des UN-Sozialausschusses; Wintsch, S. 100.

2371 So BGE 144 I 1 E 3.2.4 S. 10 f.; ferner Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 198 vom 12. Mai 2020 E 5.6, 7H 19 168 vom 30. April 2020 E 6.1 und 7H 18 194 vom 11. März 2019 E 6.2: «Unentgeltlich müssen alle staatlichen Leistungen sein, die ein Kind oder Jugendlicher benötigt, um ausreichenden Grundschulunterricht zu erhalten»; Urteil des Gerichtshofs des Kantons Genf ATA/460/2022 vom 3. Mai 2022 E 3i.

zichtbaren Grundschulunterricht auferlegt werden, ihnen sind auch diejenigen Mittel kostenlos zur Verfügung zu stellen, welche erforderlich sind, um diesen Unterricht zu erhalten.[2372] Dazu zählen auch die Aufwendungen für Exkursionen und Lager, sofern diese Teil des ausreichenden Grundschulunterrichts sind und für sie – entsprechend – eine Teilnahmepflicht besteht. Bedarf ein Kind einer speziellen Schulungsform oder spezieller Förder- bzw. Unterstützungsmassnahmen, damit sein Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV gewährleistet ist, dürfen für die betreffenden Leistungen (Kleinklassenunterricht, Einzelunterricht, Assistenzlektionen, separative Sonderschulung, heilpädagogische Begleitung, Logopädie, zusätzlicher Sprachenunterricht, Nachhilfeunterricht etc.) ebenfalls kein Schulgeld und keine Gebühren erhoben werden (s. für den Bereich der Sonderpädagogik ausdrücklich Art. 2 lit. c erster Teilsatz SPK).[2373] Es handelt sich hierbei um einen Teil des ausreichenden (und eben unentgeltlichen) Grundschulunterrichts im Sinn von Art. 19 BV und nicht um blosse «Zusatzleistungen».

976 Entgegen anderslautenden (irreführenden) Formulierungen in der Rechtsprechung und Lehre[2374] gilt der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht dabei nicht nur während der Dauer der in den kantonalen Schulerlassen festgelegten obligatorischen Schulzeit. Ist ein Kind mit Blick auf seinen Entwicklungsstand ausnahmsweise später als vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehen einzuschulen und/oder verlängert sich seine Schulzeit wegen Repetierens einer Klasse um ein oder zwei Jahre, kommt ihm der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht vielmehr in entsprechendem Umfang bis maximal zur Vollendung des 18. bzw. – bei behinderten Kindern – des 20. Altersjahres zu.[2375]

977 Nicht erfasst von der Unentgeltlichkeit nach Art. 19 BV – da nicht Teil des ausreichenden Grundschulunterrichts – sind dagegen beispielsweise die Kosten der schulergänzenden Betreuung, der Angebote des freiwilligen Schulsports oder des individuellen Instrumentalunterrichts.[2376]

2372 Vgl. Breitenmoser, S. 73 f.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 925c; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 21; Malinverni et al., Volume II, N 1727.

2373 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 6.1 f.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 58.

2374 So etwa BGE 144 I 1 E 2.2 S. 4 m.w.H.; Früh, S. 116 f.; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 32.

2375 Dazu vorne N 465 ff. und N 480 478 ff.

2376 Vgl. für den Bereich der Sonderpädagogik ausdrücklich Art. 2 lit. c zweiter Teilsatz SPK, wonach für die Betreuung der betroffenen Kinder von den Erziehungsberechtigten eine finanzielle Beteiligung verlangt werden kann; zu den Tarifen an Musik-

Nach dem Bundesgericht ist es deshalb auch zulässig, von den Eltern eines sportlich oder künstlerisch begabten Kindes, dem ein gesetzlicher Anspruch auf Besuch einer besonderen Schule für Hochbegabte zukommt, insoweit ein Schulgeld zu verlangen, als es nicht um den unverzichtbaren Grundschulunterricht geht, sondern um Ausgaben, die für die Förderung des spezifischen Talents ihres Kindes anfallen (z.B. für sportartspezifische Trainings oder individuellen Instrumentalunterricht).[2377] 978

Der Gerichtshof des Kantons Genf stufte es sodann in einem Entscheid aus dem Jahr 2022 als mit Art. 19 BV vereinbar ein, dass den Beschwerdeführerinnen, die eine Schule der – im Kanton Genf zum Unterrichtsobligatorium zählenden – Sekundarstufe II besuchten, eine Gebühr für Fotokopien in Rechnung gestellt wurde.[2378] 979

Im Folgenden ist auf einige Ausgabenpositionen und die dazu entwickelte Rechtsprechung sowie Lehre speziell einzugehen. 980

b) Lehrmittel und Schulmaterial

Wie das Bundesgericht in BGE 144 I 1 deutlich gemacht hat, umfasst der Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht nach Art. 19 BV «alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mittel»[2379] und somit nebst den Lehrmitteln wie den Schulbüchern[2380] auch das diese Voraussetzungen erfüllende Schulmaterial. Dazu sind in jedem Fall die im Unterricht genutzten Arbeitsblätter und -hefte, Ordner bzw. Mappen sowie Stifte und – je nach Schulstufe und Schulfach – besondere Arbeitsmaterialien wie Lineal, Zirkel, Taschenrechner und elektronische Geräte[2381] inklusive Lizenzen sowie Farbstifte, Pinsel, Wasserfarben, Scheren, Leimstifte oder Kochutensilien zu zählen. Die Abgrenzung zwischen unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mitteln sowie solchen, die dem Unterrichtszweck bloss mittelbar dienen, fällt nicht immer leicht.[2382] Grundsätzlich sollte 981

---

schulen ausserdem Art. 12a des Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1); ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 6.2; Aeschlimann-Ziegler, S. 205; Ehrenzeller/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 62 N 9; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 41; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 20.

2377 Urteil des Bundesgerichts 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 6.2.

2378 Urteil des Gerichtshofs des Kantons Genf ATA/460/2022 vom 3. Mai 2022 E 4.

2379 BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7 (und Rubrum).

2380 Vgl. dazu etwa § 19 Abs. 1 VSV ZH: «Als Lehrmittel gelten alle Unterrichtsmittel, insb. Bücher, Software, Film- und Audiomaterial.»

2381 Dazu auch vorne N 603; ferner Wrase, in: Corona-Pandemie I, S. 113 f.

2382 Vgl. etwa Müller/Schefer, S. 792.

seitens der Schulen deshalb eine grosszügige Haltung eingenommen und bloss die Besorgung der persönlichen Effekten und Ausrüstungsgegenstände der Schülerinnen und Schüler den Erziehungsberechtigten überlassen werden.

982 Dabei genügt es in der Regel, wenn die Schulbücher, aber auch die meisten Schulmaterialien leihweise abgegeben oder den Schülerinnen und Schülern klassenweise zur Verfügung gestellt werden. Die unentgeltliche Überlassung zu Eigentum ist nicht in jedem Fall angezeigt und/oder erforderlich.[2383]

983 Mit Art. 19 BV kaum zu vereinbaren ist dagegen, wenn die Schülerinnen und Schüler angehalten werden, wenn möglich und vorhanden, ihr eigenes – für den Grundschulunterricht benötigtes – Schulmaterial in die Schule mitzubringen, so namentlich private mobile elektronische Endgeräte («bring your own device»[BYOD]-Ansatz).[2384] Dies gilt selbst dann, wenn die betreffenden Geräte den Kindern im Weigerungsfall leihweise von der Schule zur Verfügung gestellt werden. So wird bei der Gewährleistung des Rechts auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht – wie schon wiederholt betont wurde[2385] – gerade nicht danach unterschieden, ob ein Schulkind bzw. seine Eltern bedürftig ist bzw. sind oder nicht. Mit Umsetzung des BYOD-Ansatzes wird zudem nicht nur unzulässig Druck auf die Eltern ausgeübt, (immer neue) Geräte für ihre Kinder anzuschaffen, sondern vor allem auch auf jene Kinder, die keine eigenen Geräte besitzen und im Gegensatz zu ihren Kolleginnen und Kollegen aus begüterteren Verhältnissen auf Leihgeräte der Schule zurückgreifen müssen. Dies gilt in besonderem Mass, wenn ihnen nicht gestattet ist, die leihweise zur Verfügung gestellten Geräte für die Hausaufgabenerledigung nach Hause zu nehmen.[2386] Die betroffenen Kinder können sich im Schulalltag rasch ausgegrenzt fühlen, was den Bildungszielen des Grundschulunterrichts zuwiderliefe.[2387]

984 In den meisten Fällen nicht mit Art. 19 BV vereinbaren lässt sich aber auch die Praxis einzelner Kantone, für die Materialien im Fach «Textiles und Technisches

---

2383 Vgl. Früh, S. 116 f.

2384 S. dazu Deutscher Bundestag, Bring Your Own Device, S. 4.

2385 Dazu vorne N 935.

2386 Vgl. dazu Schmid Helena, Artikel «Lehrplan 21 bringt digitalen Unterricht – wer zahlt die Geräte? ‹Wir können nicht jedem Schüler ein iPad kaufen›», Blick (online) vom 10. April 2018.

2387 S. zum Ganzen auch Schuler Carlo, Artikel «Private Tablets sind umstritten», Zentralschweiz am Sonntag vom 4. Februar 2018, S. 18 ff.

Gestalten» von den Eltern einen Beitrag an die Unkosten zu verlangen.[2388] Die (teilweise) Kostenauflage wird in der Regel damit gerechtfertigt, dass die Kinder die hergestellten Gegenstände individuell gebrauchen, d.h. im Alltag verwenden könnten.[2389] Dieser Argumentation liesse sich nur dann (ausnahmsweise) folgen, wenn ein Gegenstand auch wirklich einen bleibenden Nutzwert aufweisen sollte und auf speziellen Wunsch der Schülerin bzw. des Schülers sowie mit Einverständnis ihrer bzw. seiner Eltern für den individuellen Gebrauch hergestellt wurde (in diese Richtung § 7 Abs. 2 VSG SO). Der Beitrag muss in jedem Fall angemessen sein und im Verhältnis zum Mehrwert stehen.

Ein (angemessener) Kostenbeitrag verlangt werden kann von den Eltern demgegenüber für das Fach «Hauswirtschaft», da und soweit diese dort – ähnlich wie bei der Verpflegung der Schülerinnen und Schüler auf Exkursionen oder in Klassenlagern – aufgrund der Abwesenheit ihrer Kinder zugleich Verpflegungskosten einsparen (vgl. § 8 Abs. 5 VBV LU).[2390] 985

c) Schülerinnen- und Schülertransport

Ist der Weg eines Kindes in die zugewiesene Schule als unzumutbar einzustufen und aus diesem Grund das Bildungsziel des ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV gefährdet, hat der zuständige Schulträger für Abhilfe zu sorgen und erforderlichenfalls eine geeignete und zweckmässige Lösung für den Transport des Kindes von und zur Schule zu bieten.[2391] Den Eltern dürfen in diesem Zusammenhang keine Kosten entstehen (s. für den Bereich der Sonderpädagogik 986

[2388] Dazu vorne N 354; a.M. (noch) Früh, S. 116 f.; Plotke, Schulrecht II, S. 182, wonach Verbrauchsmaterialien, insb. wenn sich aus ihnen Wertgegenstände herstellen liessen, nicht gratis zur Verfügung gestellt zu werden brauchten.

[2389] Vgl. etwa Dienststelle Volksschulbildung LU, Unentgeltlichkeit, S. 2.

[2390] Vgl. BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7; zur Höhe der betreffenden Beiträge sodann hinten N 681 ff.

[2391] Dazu vorne N 694 ff.; ferner etwa Urteile des Bundesgerichts 2C_780/2022 vom 1. Juni 2023 E 4.1 und 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2; kein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten besteht dagegen, wenn der Besuch der Schule, der ein Kind zugewiesen wurde, diesem zugemutet werden kann, sich die Eltern jedoch freiwillig und ohne Not für eine andere (weiter entfernte) Schule entscheiden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00057 vom 7. Mai 2020 E 2.2–4).

ausdrücklich Art. 4 Abs. 2 SPK; so auch bereits aArt. 8quater, aArt. 9bis und aArt. 11 IVV).[2392]

987 Das Bundesgericht betont in diesem Zusammenhang in konstanter Rechtsprechung, dass sich «[a]us der in Art. 19 BV garantierten Unentgeltlichkeit […] auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten [ergebe], wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann».[2393]

988 Wird zur Lösung des Problems ein Taxidienst oder ein Schulbusbetrieb eingerichtet, hat das zuständige Gemeinwesen die damit einhergehenden Kosten daher ebenso zu tragen, wie wenn dem Kind zugemutet werden kann, von einem bestehenden Angebot des öffentlichen Verkehrs Gebrauch zu machen.[2394] In letzterem Fall genügt es, wenn die Kosten der günstigsten «Billettoption» (Einzelbillett, Tageskarten, Mehrfahrtenkarten, Streckenabonnement, Zonenabonnement etc.) übernommen werden.[2395]

989 Werden die Eltern zur Übernahme des Transports ihres Kindes verpflichtet,[2396] hat ihnen der zuständige Schulträger dafür ebenfalls eine Entschädigung auszurichten bzw. sie für den mit dem Transport verbundenen zumutbaren Aufwand schadlos zu halten.[2397] Dabei kann es nach dem Bundesgericht «nicht um eine Schadloshal-

---

2392 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.1 f. m.w.H.; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 39; Früh, S. 118; Gebert, S. 391; Horváth, S. 636; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 12.

2393 BGE 133 I 156 E 3.1 S. 159 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.1, 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019 E 3.1, 2C_1143/2018 vom 30. April 2019 E 2.2, 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 4.1, 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 2.2 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 3.2.

2394 Vgl. BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_191/2019 vom 11. Juni 2019 E 3.1, 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 5.2.1 und 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 4.2.

2395 Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 5.3, wo im Weiteren darauf hingewiesen wird, dass allenfalls auch eine Eigenbeteiligung der Eltern gerechtfertigt sein könne, wenn das benötigte Abonnement ganzjährig und in der Freizeit benutzt werden könne.

2396 Dazu vorne N 703 ff.

2397 BGE 140 I 153 E 2.3.3 S. 157; Urteile des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.3; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 6.2; s. ferner betreffend die noch von der Invalidenversicherung zu vergütende Entschädigung für den privaten Transport eines Kindes zwischen Wohnort und Schule BGE 120 V 288 E 3 S. 290 ff.

tung im Sinne eines eigentlichen Erwerbsersatzes gehen […]. Vielmehr sollen die Auslagen, die den Eltern für ihren Fahrdienst entstehen – vergleichbar einer Fahrspesenentschädigung – ausgeglichen werden». Die Eltern trügen in Bezug auf den Schulweg ihrer Kinder eine Mitverantwortung, weshalb zeitliche Inkonvenienzen bis zu einem gewissen Grad hinzunehmen seien und keinen staatlichen Entschädigungsanspruch im vollen Umfang auszulösen vermöchten.[2398]

990 Das Bundesgericht selbst stufte vor diesem Hintergrund im Jahr 2012 eine Transportentschädigung von Fr. 1.– pro km «insgesamt als nicht verfassungswidrig tief» ein. Zwar sei der von der Gemeinde gewählte Ansatz von Fr. 0.25 pro km für den zeitlichen Aufwand der Eltern etwas tief angesetzt worden, dies werde aber dadurch kompensiert, dass bei den Fahrkosten mit Fr. 0.75 pro km ein Ansatz gewählt worden sei, der einer Vollkostenrechnung entspreche, im vorliegenden Zusammenhang jedoch auch eine Grenzkostenbetrachtung vertretbar gewesen wäre.[2399]

991 Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern gelangte demgegenüber in einem Entscheid aus dem Jahr 2018 zum Schluss, dass die Entschädigung von Fr. 0.60 pro km, die eine Gemeinde Eltern für den Transport ihres Kindes in den Kindergarten und wieder nach Hause ausrichtete, grundsätzlich mit Art. 19 BV vereinbar sei. Das Gericht orientierte sich dabei an älteren (eigenen) Entscheiden sowie den «in ähnlichen Sachbereichen üblichen Ansätzen» (steuerrechtlicher Abzug für die Benützung eines Privatfahrzeugs,[2400] Entschädigung von Mitarbeitenden des Kantons für dienstliche Fahrten mit dem privaten Motorfahrzeug und Entschädigung von Privatpersonen, die Transporte von Kindern im Bereich der Sonderpädagogik durchführen) und befand, dass jedenfalls im vorliegenden Fall keine zusätzliche Entschädigung für den zeitlichen Aufwand der Eltern geschuldet sei, weil dieser nicht wesentlich über eine entschädigungslos vorzunehmende Begleitung des Kindes zu einem Sammelpunkt hinausgehe.[2401]

2398 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.1.

2399 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.1; kritisch dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 6.3, wonach fraglich sei, ob eine Entschädigung des zeitlichen Aufwands durch das Ziel von Art. 19 BV gedeckt wäre, gehöre doch bereits die Vergütung der eigentlichen Transportkosten nicht zum Kernbereich der Unentgeltlichkeit des Unterrichts. Weiter sei unklar, ob ein Lohnausfall vorausgesetzt werde und nach welchen Kriterien eine solche Entschädigung zu bemessen wäre.

2400 Vgl. etwa Art. 3 i.V.m. Anhang 2 zur Berufskostenverordnung vom 10. Februar 1993 (SR 642.118.1), wonach für die Benützung eines Privatfahrzeuges ein Pauschalansatz von Fr. 0.70 pro gefahrenen Kilometer von den Berufskosten unselbstständig Erwerbstätiger bei der direkten Bundessteuer in Abzug gebracht werden kann.

2401 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2017.332U vom 8. August 2018 E 6.2 ff.

992 Das Kantonsgericht Basel-Landschaft wiederum stufte im Jahr 2019 eine kommunale Regelung als verfassungs- sowie gesetzeskonform ein, wonach die – Privattransporte übernehmenden Eltern auszurichtende – Entschädigung Fr. 0.70 pro km beträgt.[2402]

993 Eine Fahrkostenentschädigung von Fr. 0.70 pro km wird auch den Eltern von Kindern in Sonderschulkompetenzzentren im Kanton Graubünden ausgerichtet.[2403] Ein tieferer Ansatz gilt dagegen etwa im Kanton Bern, wo den Eltern für die Benutzung von privaten Verkehrsmitteln Fr. 150.– pro Jahr und km Entfernung einer Schülerin oder eines Schülers vom Hauptschulort ausgerichtet werden (Art. 14 Abs. 1 lit. b VSV BE), was bei 38 Schulwochen pro Jahr einer Entschädigung von knapp Fr. 0.80 pro km und Schultag entspricht.

d) Mittagsverpflegung

994 Ist es einer Schülerin bzw. einem Schüler aus schulorganisatorischen Gründen nicht möglich, nach dem morgendlichen Grundschulunterricht nach Hause zurückzukehren, um dort das Mittagessen einzunehmen, hat der zuständige Schulträger organisatorische Massnahmen für die Verpflegung des betroffenen Kindes am Schulort zu treffen. Gleiches gilt, wenn es einer Schülerin bzw. einem Schüler bei unzumutbarem Schulweg wegen fehlender (schulischer oder elterlicher) Transportmöglichkeit bzw. des Verzichts auf die Bereitstellung einer solchen auch über Mittag nicht möglich ist, die Mittagspause zu Hause zu verbringen.[2404] In den genannten Fällen hat die öffentliche Hand Schülerinnen und Schülern der unteren Schulstufen den Besuch eines schulseitig organisierten Mittagstischs mit dem Angebot einer angemessenen Mittagsverpflegung und entsprechender Beaufsichtigung zu ermöglichen.[2405] Bei älteren Schülerinnen und Schülern kann es auch genügen, eine angemessene Verpflegungsmöglichkeit ohne Betreuungsangebot zu schaffen («Schülercafi», Cafeteria etc.).

995 Da die Eltern bei einer schulseitig angebotenen Verpflegung ihrer Kinder über Mittag Kosten einsparen, hielten Rechtsprechung und Lehre bereits unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 dafür, dass von Ersteren selbst bei einem bestehenden Anspruch der Kinder auf Mittagsverpflegung ein Kostenbeitrag in

---

2402 Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 18 2 vom 30. Januar 2019 E 10.3; ferner Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 220 vom 19. Februar 2020 E 4.6.

2403 Amt für Volksschule und Sport GR, Merkblatt Transportkosten, S. 3.

2404 Zum Ganzen vorne N 713.

2405 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 2.2.

Höhe der Selbstkosten erhoben werden könne.[2406] Dies behält auch unter Geltung der Bundesverfassung von 1999 Gültigkeit. Demzufolge ist es nach der (unbestrittenen) Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 19 BV zulässig, «wenn die Eltern – auch falls das Zurücklegen des Schulwegs am Mittag für die Kinder nicht zumutbar und nicht anderweitig gewährleistet wird oder eine Rückkehr nach Hause aufgrund der Kürze der Mittagspause nicht möglich ist – an den Kosten für die schulseitig angebotene Mittagsverpflegung beteiligt werden, da sie sich dadurch Ausgaben ersparen» (vgl. auch Art. 2 lit. c zweiter Teilsatz SPK).[2407] Die Garantie der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts setze diesfalls (nur) voraus, «dass der den Eltern verbleibende Kostenbeitrag an den Mittagstisch die zu Hause anfallenden Verpflegungskosten grundsätzlich nicht überschreitet».[2408] Ein Beitrag für die am Schulort gewährleistete Betreuung über Mittag ist dagegen praxisgemäss nicht geschuldet, nachdem diese Dienstleistung allein deswegen notwendig wird, weil die betroffenen Kinder über Mittag nicht nach Hause gehen können, wo deren Betreuung ihren Eltern obliegen würde.[2409]

Bei der Festlegung des konkreten Verpflegungskostenbeitrags ist nicht auf die effektive Kostenersparnis der Eltern abzustellen. Auch hier darf vielmehr mit auf Durchschnittswerten beruhenden Pauschalen operiert werden. Das Bundesgericht bezog sich in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit bereits wiederholt auf die einem Merkblatt der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Bewertung der Naturalbezüge und der privaten Unkostenanteile von Geschäftsinhabern in der Land- und Forstwirtschaft bzw. einem solchen über die Bewertung von Verpflegung und Unterkunft von Unselbstständigerwerbenden zu entnehmenden (diesbezüglich identischen) Ansätze von Fr. 5.– für ein Mittagessen für 6- bis 13-jährige Kinder bzw. Fr. 7.50 für ein Mittagessen für Kinder über 13 Jahre.[2410] 996

Gestützt auf die betreffenden Ansätze erwog das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2012 betreffend die Leistungen einer Gemeinde bei unzumutbarem Schulweg, dass der den beschwerdeführenden Eltern an den Besuch des Mittags- 997

[2406] Dazu vorne N 119 und N 128.

[2407] Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.2; s. auch die Argumentation des Bundesgerichts in BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7 f.

[2408] Urteil des Bundesgerichts 2C_838/2017 vom 22. Februar 2018 E 4.1; so auch Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E 5.3; Aeschlimann-Ziegler, S. 205; Müller/Schefer, S. 792.

[2409] Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.2.

[2410] Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.2; ferner BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7 f.; ESTV, Merkblatt NL 1/2007, und dies., Merkblatt N 2/2007.

tischs ausgerichtete Beitrag von Fr. 4.– pro Kind und Mittagessen angesichts der den Eltern diesfalls verbleibenden Kosten von Fr. 8.– bzw. Fr. 6.– als zu tief erscheine und mit der Unentgeltlichkeitsgarantie in Art. 19 BV nicht vereinbar sei.[2411]

e) Exkursionen und Lager

998 Nachdem in der Lehre lange umstritten gewesen war, ob die Schulbehörden Beiträge an die Kosten für Verpflegung sowie für Transport und Unterkunft in Klassenlagern oder Exkursionen verlangen dürfen,[2412] stellte das Bundesgericht in dem bereits wiederholt zitierten Entscheid BGE 141 I 1 auch diesbezüglich klar, dass den Eltern für solche Veranstaltungen, sofern sie zum ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV gehören, nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt werden dürfen, die sie aufgrund der auswärtigen Verpflegung ihrer Kinder einsparen. Für die Übernachtung dürften dagegen – so das Bundesgericht – keine Beiträge von den Eltern erhoben werden, da diese die Unterkunft ihrer Kinder auch bei deren Abwesenheit weiterhin bereithalten müssten.[2413] Eine Beteiligung der Eltern an den Transportkosten ist ebenfalls nicht geschuldet, weil der Transport überhaupt erst wegen des Lagers bzw. der Exkursion notwendig wird.

999 Massgebend für die Beschränkung der zulässigen Elternbeiträge auf die (eingesparten) Verpflegungskosten ist – wie erwähnt –, ob das fragliche Klassenlager bzw. die fragliche Exkursion Teil des (zwingend) unentgeltlichen Grundschulunterrichts bildet bzw. «im üblichen Rahmen des ordentlichen Schulunterrichts» erfolgt, was sich in erster Linie darin zeigen dürfte, dass die Teilnahme daran für obligatorisch erklärt wurde. Werden den Schülerinnen und Schülern auf einer Exkursion bzw. in einem Klassenlager Inhalte oder Fähigkeiten vermittelt, die zum ausreichenden Grundschulunterricht gehören bzw. von der hiesigen Gesellschaft als unverzichtbar angesehen werden, um ein bestimmtes Ausbildungsziel zu erreichen, genügt es allerdings nicht, wenn die Veranstaltung pro forma als fakultativ bezeichnet wird, nur um von den Eltern höhere Beiträge verlangen zu können.[2414]

2411 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 5.2.

2412 Bejahend Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 20; verneinend noch Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 35; Gebert, S. 274, wonach hier nicht von einer eigentlichen «Chancengleichheit-Barriere» gesprochen werden könne, da die Kinder deswegen noch nicht vom Schulbesuch selbst abgehalten würden.

2413 Zum Ganzen BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7; so auch Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2019 51 vom 8. Juli 2019 E 4.

2414 S. dazu auch Regierungsrat AG, Schulreisen und Lager, S. 3.

Klassenlager oder Exkursionen, die während der regulären Unterrichtszeit stattfinden, sollten insofern aus Gründen der Chancengleichheit und mit Blick auf die soziale Integration der Schülerinnen und Schüler grundsätzlich immer unentgeltlich sein. So betont denn auch der Bundesrat in seinem Bericht vom 2. April 2019 zu den Möglichkeiten zur Unterstützung von obligatorischen Schulsportlagern, wie wichtig Schullager für die Entwicklung und Sozialisation von Kindern seien.[2415] 1000

Einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2019 lässt sich dazu entnehmen, dass Klassenfahrten als Schulveranstaltungen ein wichtiger Bestandteil der Erziehungs- und Bildungsarbeit der Schule seien. Sie unterstützten als Gemeinschaftserlebnis die Erziehung zu sozialer Verantwortung und hätten neben einer Intensivierung der allgemeinen Bildungs- und Erziehungsarbeit die Aufgabe, im Unterricht behandelte Themen zu vertiefen, zu veranschaulichen und durch Aktivitäten zu ergänzen, die über die Möglichkeiten des Unterrichts hinausgingen.[2416] 1001

Hinsichtlich der Höhe der Verpflegungskostenbeiträge, die den Eltern mit Blick auf den Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV in Rechnung gestellt werden dürfen, verweist das Bundesgericht in BGE 144 I 1 (insbesondere) auf sein Urteil aus dem Jahr 2012 zu den Elternbeiträgen bei einem von der Schule zu organisierenden Mittagstisch sowie das dort zitierte Merkblatt über die steuerrechtliche Bewertung der Naturalbezüge und der privaten Unkostenanteile von Geschäftsinhabern in der Land- und Forstwirtschaft. Entsprechend hält es vor der diesbezüglichen Klammerbemerkung fest, dass sich der maximal zulässige pauschale Verpflegungskostenbeitrag abhängig vom Alter des Kindes zwischen Fr. 10.– und Fr. 16.– pro Tag bewegen dürfte.[2417] Gleichzeitig enthält das Urteil allerdings auch den Hinweis auf eine Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom Mai 2015, womit der Höchstansatz für den Beitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und bei Klassenlagern auf Fr. 22.– für eine ganztägige Verpflegung (drei Mahlzeiten) bzw. Fr. 10.– für eine Mahlzeit festgelegt wird.[2418] Hieraus leiten einige Kantone ab, dass der Verpflegungskosten- 1002

[2415] Bundesrat, Bericht Unterstützung obligatorischer Schulsportlager, S. 9 f.

[2416] Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt 3 M 93/19 vom 7. Mai 2019 N 5 (openJur).

[2417] BGE 144 I 1 E 3.1.3 S. 7 f. mit Hinweisen; so auch Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2019 51 vom 8. Juli 2019 E 7, wonach dem beschwerdeführenden Elternteil für das obligatorische Skilager seines 14-jährigen Kindes nicht mehr als Fr. 80.– (5 × Fr. 16.–) hätten in Rechnung gestellt werden dürfen.

[2418] Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Verfügung «Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlager» vom 29. Mai 2015.

beitrag maximal Fr. 22.– betragen dürfe.[2419] Bei Kindern im Alter zwischen 6 und 13 Jahren hätte dies zur Folge, dass sich der zulässige Maximalbetrag pro Tag zwischen Fr. 10.– und Fr. 22.– bewegte, welcher (grosszügige) Spielraum sich nur schwer begründen lässt und kaum im Sinn des Bundesgerichts gewesen sein dürfte. Die von diesem gewählte Formulierung, wonach sich der maximal zulässige Betrag «abhängig vom Alter des Kindes zwischen Fr. 10.– und 16.– pro Tag bewegen» könne, und die Klammerbemerkung vor der Nennung des Merkblatts der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie der Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, wonach es sich hierbei um «Berechnungsbeispiele» für die vorstehenden Maximalbeträge handle, sprechen denn auch eher gegen eine solche Auslegung des bundesgerichtlichen Erkenntnisses. Gleiches ergibt sich bei einer Mitberücksichtigung des weiteren Hinweises in der Klammer auf die (ältere) Praxis des Kantons St. Gallen, die ebenfalls von tieferen Ansätzen als der Kanton Zürich ausging.[2420]

f) Häuslicher Privatunterricht

1003 Kann der Anspruch eines Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV ausnahmsweise nur durch die Erteilung häuslichen Privatunterrichts gewährleistet werden, ist auch der betreffende Unterricht von der Garantie der Unentgeltlichkeit erfasst.[2421] Dies bedeutet in erster Linie, dass der zuständige Schulträger verpflichtet ist, den Eltern des betroffenen Kindes – auf Verlangen – die in der öffentlichen Schule der betreffenden Stufe verwendeten Lehrmittel und das für die Erreichung der Unterrichtsziele notwendige Schulmaterial unentgeltlich abzugeben.

[2419] Vgl. etwa (der per 1. August 2019 in Kraft gesetzte) § 18a Abs. 1 VSV TG, wonach die Beiträge der Erziehungsberechtigten für obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen, Lager und andere Pflichtveranstaltungen Fr. 22.– pro Tag nicht überschreiten dürfen; ferner Regierungsrat ZG, Schulreisen und Lager, S. 2, wonach die Elternbeiträge für Klassenlager etc. der gemeindlichen Schulen im Kanton Zug um die Fr. 20.– pro Tag betragen würden, welche Höhe dem Urteil des Bundesgerichts 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 nicht zuwiderliefe. Denn das Bundesgericht setze in seinem Entscheid einen ungefähren Rahmen für die zulässige Höhe des Verpflegungsbeitrags und verweise dazu beispielhaft auf die Verfügung des Volksschulamts des Kantons Zürich betreffend Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern, die eine Obergrenze von Fr. 22.– pro Tag vorsehe.

[2420] Vgl. auch Erziehungsrat SG, Weisungen Veranstaltungen, S. 2, wonach der Schulrat die Eltern bei obligatorischen Anlässen an den Kosten beteilige, soweit ihnen Einsparungen erwüchsen. Der Beitrag betrage Fr. 15.– je Kind und Tag.

[2421] Dazu vorne N 572 ff.

Bedürfen die Eltern zur Wahrung des Grundrechtsanspruchs ihres Kindes der (zeitweisen) Unterstützung durch spezialisierte Drittpersonen (Fachlehrpersonen, Logopäden etc.), sind auch die betreffenden Leistungen zu entschädigen, sofern der Beizug in Absprache mit dem zuständigen Gemeinwesen erfolgte bzw. dieses – trotz gefährdeten Anspruchs – in vorwerfbarer Weise untätig blieb.[2422] 1004

Unter Umständen sind auch weitere (sachlich begründete) Auslagen der Eltern zu entschädigen. Wie beim schulseitig angeordneten Transport eines Kindes mit einem unzumutbaren Schulweg durch die Eltern[2423] können diese jedoch für ihren persönlichen Aufwand im Zusammenhang mit der Erteilung häuslichen Privatunterrichts keinen eigentlichen Erwerbsersatz verlangen. Vielmehr sollen bloss die effektiven Auslagen, die den Eltern aufgrund des Grundschulunterrichts entstanden sind, ausgeglichen werden, ohne dass staatliche Entschädigungsansprüche in vollem Mass ausgelöst würden.[2424] 1005

Die Frage ist nicht zu verwechseln mit derjenigen, die sich im Frühjahr 2021 stellte, als infolge pandemiebedingter Schulschliessungen viele erwerbstätige Eltern zwangsläufig zu Hause bleiben und ihre Kinder betreuen mussten. Den betroffenen Eltern wurde damals unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Entschädigung für den erlittenen Erwerbsausfall bzw. eine Betreuungsentschädigung zugestanden.[2425] 1006

4. Exkurs: Staatliche Leistungen an den frei gewählten Privatschulbesuch oder Privatunterricht

In einzelnen Kantonen gelangen von Gesetzes wegen auch Schülerinnen und Schüler, die auf Initiative ihrer Eltern (ohne Not) eine Privatschule besuchen oder zu Hause unterrichtet werden, in den Genuss gewisser finanzieller Leistungen des Staats, die nach Art. 19 BV eigentlich nur ihren Kolleginnen und Kollegen an öffentlichen Schulen zustünden. In diesem Sinn bestimmt etwa § 71 Abs. 1 f. VSG ZH, dass Schülerinnen und Schüler, die eine Privatschule besuchen oder 1007

[2422] Dazu vorne N 531 ff. sowie ausführlich N 714 ff.

[2423] Dazu vorne N 989.

[2424] So das Urteil des Obergerichts des Kantons Uri OG V 17 15 vom 1. Dezember 2017 E 7, wonach die Bemessung der Entschädigung allerdings auch nicht verfassungswidrig tief sein dürfe.

[2425] Vgl. ‹https://www.bsv.admin.ch ⇒ Sozialversicherungen ⇒ Erwerbsersatzordnung (EO) ⇒ Grundlagen & Gesetze ⇒ Corona-Erwerbsersatz› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023).

privat unterrichtet werden, bei der Gemeinde an ihrem Wohnort die in der Volksschule abgegebenen obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich beziehen können und Anspruch auf Therapien gemäss § 34 Abs. 3 VSG ZH (individuelle Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit spezifischen pädagogischen Bedürfnissen)[2426] einschliesslich der dafür notwendigen Abklärungen haben (vgl. auch § 9 Abs. 1bis ff. BiG BL oder Art. 37b VSV BE).

1008 Es kommt ausserdem immer wieder vor, dass in solchen Fällen – gerade hinsichtlich der Transportkosten oder der Kosten für behinderungsbedingte Sonderleistungen – seitens der Elternschaft ein verfassungsmässiger Anspruch auf (weitergehende) staatliche Zuschüsse an den Privatschulbesuch bzw. den privaten Unterricht geltend gemacht wird. Dabei wird häufig mit der Rechtsgleichheit bzw. dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) argumentiert sowie damit, dass die öffentliche Hand durch den elterlichen Entscheid ja bereits die Schulkosten einspare und den betroffenen Kindern die strittigen Leistungen unentgeltlich zu erbringen wären, wenn sie die öffentliche Schule besuchten.

1009 Diese Argumentation erinnert an die aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz abgeleitete Rechtsfigur der Austauschbefugnis, die das frühere Eidgenössische Versicherungsgericht (heute: sozialrechtliche Abteilungen des Schweizerischen Bundesgerichts) in den invalidenversicherungsrechtlichen Bereichen der Hilfsmittelversorgung und der medizinischen Massnahmen entwickelt hat und die seither in verschiedenen Sozialversicherungszweigen zur Anwendung gebracht wird.[2427] Die Austauschbefugnis berechtigt die versicherte Person, eine gesetzliche Leistung mit einer anderen funktionell gleichwertigen (substitutionsfähigen) Leistung zu tauschen und die Substitutionskosten ersetzt zu erhalten. Dahinter steht die Überlegung, dass es unverhältnismässig wäre, der versicherten Person Leistungen vorzuenthalten, auf die sie zwar Anspruch hat, diesen aber nicht geltend macht, sei es, weil entweder die Leistungsordnung den konkreten Verhältnissen zu wenig Rechnung trägt oder die versicherte Person aus anderen Gründen den gesetzlichen Leistungen andere Leistungen vorzieht, die mit der Ersteren gleich-

---

[2426] Vgl. dazu etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00653 vom 1. März 2023 E 4, wo insb. erwogen wird, dass die zuständige Gemeinde nicht (Therapie-)Kapazitäten bereitstellen müsse, die jederzeit einen sofortigen Therapiebeginn garantierten, sondern entscheidend sei, dass das Therapieangebot innert nützlicher Frist bereitstehe.

[2427] BGE 127 V 121 E 2a S. 123, wonach die Austauschbefugnis allerdings nicht einen im gesamten Sozialversicherungsrecht anwendbaren Grundsatz darstelle; s. auch BGE 145 V 170 E 2.4 S. 174, 144 V 319 E 4.4 S. 324 ff., 131 V 107 E 3.2 S. 110 ff. m.w.H.

wertig sind.[2428] In diesem Sinn gestand das Eidgenössische Versicherungsgericht etwa im Jahr 1994 einer versicherten Person, die infolge Invalidität die Vergütung der Taxikosten für die Fahrten zwischen ihrem Wohnort und der von ihr besuchten Mittelschule hätte beanspruchen können, einen Anspruch auf Übernahme der durch den (ersatzweisen) privaten Transport im elterlichen Fahrzeug anfallenden Kosten durch die Invalidenversicherung zu.[2429]

Im – damals noch in der Verantwortung der Invalidenversicherung liegenden – Sonderschulbereich (aArt. 19 IVG) relativierte das Versicherungsgericht die Bedeutung der Austauschbefugnis jedoch: Besuchten sonderschulbedürftige Kinder anstelle einer Sonderschule die Volksschule, war nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ein Anspruch auf einen Beitrag an den Sonderschulunterricht ausgeschlossen. Ein Anspruch auf weitere als die in aArt. 9 Abs. 2 IVV explizit genannten Massnahmen zur Ermöglichung des Volksschulbesuchs wurde ebenfalls verneint.[2430] 1010

Entsprechend wies das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt in mehreren schulrechtlichen Erkenntnissen aus den Jahren 2012 und 2014 – d.h. lange nach dem Rückzug der Invalidenversicherung aus dem Sonderschulbereich – «auf die im Sozialversicherungsrecht zur Anwendung gelangende Figur der Austauschbefugnis» hin und nahm bei gegebenen Voraussetzungen eine Verpflichtung des Staats zur Übernahme von bestimmten Kosten im Zusammenhang mit der privaten Schulung behinderter Kinder an.[2431] So betonte das kantonale Gericht zwar jeweils, dass aus Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 f. BV kein allgemeiner Anspruch auf staatliche Finanzierung des Besuchs einer Privatschule abgeleitet werden könne und sich ein solcher Anspruch auch nicht aus einem «Kostenvergleich» ableiten lasse, weil das Gemeinwesen das entsprechende Angebot ohnehin zur Verfügung zu stellen habe;[2432] gleichzeitig ging es jedoch von einer Verpflichtung des Gemeinwesens aus, die Kosten gewisser behinderungsbedingter Leistungen zu übernehmen, die «nicht im Sinn eines integrierten Angebots mit dem staatlichen Schulangebot verknüpft» seien, d.h. eben nicht ohnehin zur Verfügung stünden.[2433] 1011

2428 Zum Ganzen Landolt, Austauschbefugnis, S. 1127 ff., insb. S. 1131 und S. 1141 ff.

2429 BGE 120 V 288 E 3c S. 292 f.

2430 Zum Ganzen Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Sachen R. O vom 2. September 1999 E 2b und E 3, AHI-Praxis 2/2000, S. 72 ff.

2431 Urteile des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2013.112 vom 25. Mai 2014 E 4.4 sowie VD.2011.148 und VD.2011.177 vom 20. August 2012 E 6.

2432 Vgl. Urteile des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2013.112 vom 25. Mai 2014 E 4.2 f. sowie VD.2011.148 und VD.2011.177 vom 20. August 2012 E 4.

2433 Vgl. Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2013.112 vom 25. Mai 2014 E 4.4.1 und E 4.4.4.

So gelangte das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt in den Verfahren VD.2011.148, VD.2011.177 und VD.2011.152 mit Entscheiden vom 20. August 2012 zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Annahme einer Austauschbefugnis und damit einer Kostenübernahmepflicht des Staats erfüllt seien, wenn ein privat beschultes Kind aus behinderungsbedingten Gründen auf den Transport vom Wohn- an den Schulort angewiesen sei und die Eltern um Übernahme der Schultransportkosten ersuchten (jeweils E 6.1). Mit Entscheid vom 25. Mai 2014 im Verfahren VD.2013.112 wandte das kantonale Gericht den Grundsatz ausserdem auf das Angebot einer angemessenen logopädischen Therapie an, weil das betreffende Angebot im beurteilten Fall nicht «in die Schule integriert» war (E 4.4.4 f.). Vor diesem Hintergrund erscheine der Ausschluss von Kindern, die ansonsten private Schulen besuchten, von diesem staatlichen Förderangebot nicht geboten. Vielmehr bilde der Besuch einer Privatschule diesfalls kein geeignetes Abgrenzungskriterium bei der Bereitstellung des Angebots an Kinder mit logopädischem Förderbedarf.

1012 Das Bundesgericht schloss sich dieser Haltung indes nicht an. In einem – den Kanton Zürich betreffenden – Entscheid aus dem Jahr 2017 erwog es stattdessen, dass ein behindertes Kind, das eine Privatschule besuche, nach dem klaren Willen des Verfassungsgebers keinen Anspruch auf dieselben (behinderungsbedingten) staatlichen Leistungen habe wie ein behindertes Kind, das die öffentliche Schule besuche. Weder gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV noch auf Art. 8 Abs. 1 BV könne vom Staat verlangt werden, dass er Leistungen separat entschädige, die er im Rahmen der öffentlichen Schule bereits anbiete, verzichteten behinderte Kinder bzw. deren Eltern durch den Besuch einer Privatschule doch freiwillig auf die staatlichen Leistungen, die ihnen beim Besuch der öffentlichen Schule zuteilwürden. Soweit eine Gemeinde in Erfüllung des Verfassungsauftrags nach Art. 62 Abs. 3 BV sonderpädagogische Massnahmen anbiete, könne für die entsprechende Leistung an einer Privatschule deshalb kein Kostenersatz gefordert werden. Selbst wenn dem Staat aus dem Verzicht auf die Inanspruchnahme von behinderungsbedingten Angeboten der öffentlichen Schule unmittelbar eine Ersparnis erwachse, müssten die entsprechenden Kosten – zu denken sei etwa an Fahrkosten – nicht erstattet werden. Denn die Leistungen der öffentlichen Schule seien als Ganzes unentgeltlich. Es könnten nicht einzelne Leistungen abgespalten werden. Dies liefe darauf hinaus, dass der Staat Bildungsgutschriften verteile, die von den Bezügerinnen und Bezügern – ähnlich der Rechtsfigur der Austauschbefugnis im Sozialversicherungsrecht – nach Wahl an einer öffentlichen oder einer privaten Schule eingelöst

werden könnten. Ein solches System lasse sich aus Art. 62 Abs. 2 Satz 3 BV nicht ableiten.[2434]

Nach dem Bundesgericht liegt es daher allein im Gestaltungsspielraum der Kantone, ob und inwieweit den Schülerinnen und Schülern öffentlicher Schulen geschuldete Leistungen bei Vorliegen eines ausreichenden Unterrichtsangebots an öffentlichen Schulen auf privat zu Hause unterrichtete Schülerinnen und Schüler bzw. solche an Privatschulen ausgedehnt werden.[2435] 1013

Zu einem anderen Ergebnis – ohne sich auf die Rechtsfigur der Austauschbefugnis zu berufen oder aber auf die vorstehend zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichts einzugehen – gelangte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug in einem Entscheid aus dem Jahr 2020. Es ging im Fall eines hörbehinderten Kindes davon aus, dass die zuständige Gemeinde und der Kanton jenem auch beim freiwilligen Besuch einer Privatschule die erforderliche audiopädagogische Beratung und Unterstützung zu gewähren hätten. Eine Privatschule müsse einen mindestens gleichwertigen Unterricht wie die öffentliche Schule gewährleisten, weshalb sich sachlich nicht begründen lasse, dass einem in einer Privatschule integrierten behinderten Kind nicht die gleichen verstärkten Massnahmen (unentgeltlich) zur Verfügung stehen sollen, wie wenn es die öffentliche Schule besuchen würde. Daraus würden dem Staat jedenfalls keine höheren Kosten entstehen. Ausserdem würde dadurch behinderten Kindern die sonderschulische Integration in einer Privatschule faktisch verwehrt, was nicht nur eine Verletzung des Diskriminierungsverbots darstelle, sondern auch die Wirtschaftsfreiheit der Privatschulen tangiere.[2436] Konsequent zu Ende gedacht, müsste das Gemeinwesen bei dieser Argumentation jedoch auch für das von der Privatschule in Rechnung gestellte Schulgeld (teilweise) aufkommen. Eine diesbezügliche Pflicht verneinte das Verwaltungsgericht Zug aber zu Recht, weil das betroffene Kind auf den Besuch der Privatschule nicht angewiesen war, um einen ausreichenden Grundschulunterricht zu erhalten. 1014

2434 Urteil des Bundesgerichts 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 4.6; so auch Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 168 vom 30. April 2020 E 8.4 und E 8.6; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/36 vom 24. September 2018 E 3.2; ferner bereits Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00301 vom 23. März 2016 E 2 ff. und VB.2009.00591 vom 24. Februar 2010 E 4.4 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WKL.2011.1 vom 29. Februar 2012 E 5.1 f.

2435 Vgl. bereits Gebert, S. 393; ferner zu § 71 VSG ZH Rüssli, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 47, und Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00493 vom 3. März 2022 E 5.1.2.

2436 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 E 6.4.

§ 5 Einschränkung von Art. 19 BV

I. Grundsatz

Unter Herrschaft der Bundesverfassung von 1874 wurde die Frage der Zulässigkeit und der Voraussetzungen einer Einschränkung des – damals noch ungeschriebenen – Sozialrechts auf genügenden und unentgeltlichen Primarunterricht in der Lehre und Rechtsprechung nicht explizit thematisiert.[2437] Hinsichtlich des weiteren, schon damals anerkannten (ebenfalls ungeschriebenen) Sozialrechts auf Existenzsicherung[2438] (heute: Recht auf Hilfe in Notlagen [Art. 12 BV]) hatte das Bundesgericht allerdings in einem Entscheid aus dem Jahr 1996 erwogen, dass sich der gänzliche Entzug von Fürsorgeleistungen als Grundrechtseingriff darstelle und «den dafür geltenden Voraussetzungen, insbesondere dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage» unterliege. Ausserdem müsse der Entzug von Fürsorgeleistungen «verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht beeinträchtigen».[2439] 1015

Die betreffenden (Eingriffs-)Kriterien finden sich heute in Art. 36 BV wieder. So legt die – am Ende des Kapitels «Grundrechte» in der Bundesverfassung von 1999 stehende – Bestimmung fest, dass Einschränkungen von Grundrechten dann zulässig sind, wenn: 1016

– dafür eine *gesetzliche Grundlag*e besteht. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (Art. 36 Abs. 1 BV);

2437 In den (wenigen) Fällen, in denen der Bundesrat im Rahmen seiner Rekurstätigkeit die Ausgestaltung des Primarunterrichts beanstandete, reagierte er darauf – soweit ersichtlich – mit einer Begrenzung des Schutzbereichs, sodass nicht erörtert zu werden brauchte, ob der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei (vgl. etwa Maerki, S. 92 ff. mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesrats); s. sodann einzig Bundesrat, Entscheid vom 26. April 1889 i.S. Pensi, BBl 1889 II 687 ff., 689 f., wonach die Erhebung eines Schulgelds für den öffentlichen Primarunterricht bzw. die damit einhergehende «theilweise Beschränkung» des Grundsatzes der Unentgeltlichkeit des Unterrichts «der kategorischen Bestimmung des Art. 27 der Bundesverfassung zuwiderläuft und daher vor ihr nicht bestehen kann»; Borghi, Komm. aBV [1874], Art. 27 N 48, wonach ein Schulausschluss mit der aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] folgenden Schulpflicht von vornherein unvereinbar sei.

2438 Vgl. Amtl. Bull. 1998 (Separatdruck) NR, S. 44 und S. 187 (Voten Koller).

2439 Zum Ganzen BGE 122 II 193 E 2c und E 3a S. 197 ff.; s. dazu auch BGE 131 I 166 E 5.3 S. 176 f.; ferner zur früheren Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend die Einschränkung von Grundrechten BGE 115 la 234 E 5b S. 247 f., 112 Ia 161 E 3a S. 162, 109 Ia 273 E 4a S. 280 f. m.w.H.

- sie durch ein *öffentliches Interesse* oder durch den *Schutz von Grundrechten Dritter* gerechtfertigt werden können (Art. 36 Abs. 2 BV);
- sie *verhältnismässig* sind (Art. 36 Abs. 3 BV);
- der *Kerngehalt* der Grundrechte nicht angetastet wird (Art. 36 Abs. 4 BV).

1017 Art. 36 BV bekräftigt und akzentuiert damit die in Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV formulierten Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) für den Bereich der Grundrechte bzw. geht ihnen in diesem Bereich als lex specialis vor. Dabei scheint die Bestimmung ganz allgemein für sämtliche im betreffenden Kapitel aufgeführten Grundrechte die Eingriffsvoraussetzungen zu formulieren. Der Botschaft des Bundesrats zufolge ist die in Art. 36 BV aufgestellte Ordnung jedoch «nicht auf die Gesamtheit der Grundrechte anwendbar, sondern im wesentlichen auf die Individualrechte zugeschnitten, d.h. auf diejenigen Grundrechte, die sich auf die Ausübung gewisser menschlicher Fähigkeiten beziehen, deren Schutzbereich und Inhalt sich aus ihnen selber ergeben (z.B. die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit usw.)». Nicht konzipiert sei die Eingriffsregelung insbesondere für gewisse Grundrechte sozialen Charakters. Bei diesen Grundrechten, «die Ansprüche auf positive Leistungen des Staates begründen», stelle der Staat «keine Schranken auf, sondern nennt die Voraussetzungen, unter denen ein anerkanntes Recht ausgeübt werden kann».[2440]

1018 Entsprechend hielt das Bundesgericht in seinem ersten Entscheid zur Frage der Einschränkbarkeit von Art. 19 BV kurz nach Inkrafttreten der Norm – unter Hinweis auf die damalige herrschende Lehre[2441] – fest, dass die verfassungsmässigen Ansprüche auf ausreichenden Schulunterricht keine Freiheitsrechte darstellten, «die nach den traditionellen Voraussetzungen von Art. 36 BV beschränkt werden können». Es handle sich vielmehr «um soziale Grundrechte, die vorab der Umsetzung durch die zuständigen Organe der Kantone mittels Einrichtung eines hinreichenden Schulsystems» bedürften. Zur Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte schulische Massnahme aus verfassungsrechtlicher Sicht erforderlich oder angezeigt erscheine, müsse diese deshalb zum gesamten schulischen Angebot in Beziehung gesetzt und aus einer gesamtheitlichen Sicht betrachtet werden.[2442] Was dies

---

[2440] Zum Ganzen Botschaft VE 1996, S. 194 f.; ferner BGE 129 I 12 E 6.2 S. 19.

[2441] Auer/Malinverni/Hottelier, N 25 ff. und N 1515 ff.; Weber-Dürler, Grundrechtseingriffe, S. 151 f.

[2442] S. zum Ganzen (das den Abbau von Lektionen des Spezialunterrichts betreffende) Urteil des Bundesgerichts 1P.277/2000 vom 26. Oktober 2000 E 3b.

konkret bedeutet, brauchte das Bundesgericht in dem fraglichen Entscheid noch nicht zu beantworten, da es davon ausging, «dass das Sozialrecht auf ausreichende und den Fähigkeiten entsprechende Schulbildung im [beurteilten] Einzelfall nicht verletzt wird».

Zwei Jahre später fand das Bundesgericht jedoch Gelegenheit, sich gleich in zwei Entscheiden zu dieser Frage zu äussern. In beiden Fällen ging es um die Beurteilung der Zulässigkeit disziplinarischer Schulausschlüsse, sodass das Vorliegen eines Eingriffs in das Recht auf Grundschulunterricht jeweils klar bejaht werden musste.[2443] Bezüglich der (allfälligen) Rechtfertigung eines solchen Eingriffs wiederholte das Bundesgericht dabei zunächst noch einmal, dass die Bestimmungen über die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV) nach der Lehre bei den Sozialrechten nicht zur Anwendung gelangten, womit rechtliche Einschränkungen sozialer Grundrechte als Mindeststandards und so auch des Anspruchs auf Grundschulunterricht grundsätzlich ausgeschlossen seien. Neu wies das Bundesgericht präzisierend darauf hin, dass auch die verfassungsrechtlich gewährleisteten Minimalansprüche Grenzen hätten und soziale Grundrechte regelmässig der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und den Richter bedürften. Solche Konkretisierungen schlössen zwangsläufig auch gewisse Einschränkungen mit ein. Stünden konkretisierende Einschränkungen von sozialen Grundrechtsansprüchen infrage, sei im Einzelfall in sinngemässer (Teil-)Anwendung von Art. 36 BV zu prüfen, ob die Erfordernisse der gesetzlichen Basis (Abs. 1), des überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses (Abs. 2) sowie der Verhältnismässigkeit (Abs. 3) erfüllt seien, wobei – analog zu den Freiheitsrechten – der Kernbereich des Verfassungsanspruchs in jedem Fall gewahrt bleiben müsse (Abs. 4).[2444] 1019

Diese – im Folgenden vom Bundesgericht auch im Anwendungsbereich des Rechts auf Hilfe in Notlagen bestätigte[2445] – Rechtsprechung stiess (und stösst) in der Lehre teilweise auf Kritik. Beanstandet wird, dass dem Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) mit der analogen Anwendung von Art. 36 BV der Charakter einer Mindestgarantie genommen werde bzw. damit doch wieder zwischen einem einschränkbaren Schutzbereich und einem absolut geschützten Kernbereich 1020

[2443] BGE 129 I 35 E 8.2 S. 43, 129 I 12 E 8.1 f. S. 22.

[2444] Zum Ganzen BGE 129 I 35 E 8.2 S. 42, 129 I 12 E 6.2 f. S. 19 und E 6.4 S. 20.

[2445] BGE 131 I 166 E 5.2 S. 176, wo allerdings gleichzeitig festgestellt wird, dass bei Art. 12 BV Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfielen, sodass im von Art. 12 BV garantierten Schutzbereich Eingriffe wegen dessen Kongruenz mit dem Kerngehalt des Grundrechts nicht zulässig seien (E 5.3 S. 177); so auch BGE 142 I 1 E 7.2.4 S. 7.

unterschieden werde, was fragwürdig und unnötig sei.[2446] Rohr wiederum vertritt die Ansicht, dass die Konkretisierung des Anspruchs auf Grundschulunterricht – und damit auch die kantonalrechtlich vorgesehene Möglichkeit eines (dauernden oder vorübergehenden) Schulausschlusses – sinnvollerweise unter Zuhilfenahme der Kriterien von Art. 5 BV zu erfolgen habe, und zwar ausgehend vom Mindestgehalt des Sozialrechts. Die Konkretisierung habe mit anderen Worten nicht durch eine «Einschränkung» (Art. 36 BV) der sich aus dem Schutzbereich ergebenden grundrechtlichen Ansprüche zu erfolgen, sondern der Leistungsumfang des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht sei stattdessen im Sinn von Art. 5 BV zu konkretisieren.[2447] Eine letzte Gruppe von Lehrmeinungen wendet sich schliesslich nicht per se gegen die (sinngemässe Teil-)Anwendung von Art. 36 BV auf soziale Grundrechte wie das Recht auf Grundschulunterricht, hält jedoch dafür, dass die öffentlichen Interessen eine Einschränkung des Anspruchs auf Grundschulunterricht nicht zu rechtfertigen vermögen. Zulässig seien einzig zwingend notwendige Massnahmen zur Auflösung unvermeidbarer Kollisionen mit Grundrechtsansprüchen Dritter, namentlich der anderen Schülerinnen und Schüler.[2448] Nach Aeschlimann-Ziegler und Schefer scheint eine Einschränkung sogar nur dann rechtmässig zu sein, wenn sie zwingend erforderlich ist, um eine

---

[2446] Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 34; Weber-Dürler, Entwicklung, S. 597 f.; Wintsch, S. 140 f.; in diese Richtung auch Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 9, die allerdings weiter unten anmerkt, dass kurze, vorübergehende Beschränkungen des Unterrichts aus öffentlichen Gesundheitsinteressen, z.B. zur Verhinderung der Verbreitung hochansteckender und gefährlicher Krankheiten, mit Art. 19 BV vereinbar seien (N 24); s. ferner Tschannen, N 352, der sich zwar zu der auf Freiheitsrechte beschränkten Anwendbarkeit von Art. 36 BV bekennt, aber nicht ausschliesst, dass sich die Bestimmung «als Hintergrundfolie» bei den spezifischen Prüfprogrammen der übrigen Grundrechte verwenden lässt.

[2447] Rohr, S. 119 f.; in diese Richtung auch Mahon, N 201.

[2448] Vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 14; Müller/Schefer, S. 799; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3471; Schefer, Dogmatik, S. 9 ff. und S. 100 ff.; in diese Richtung (wohl) auch noch Kägi-Diener, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 19 N 37; ferner Dubey, N 4741, wonach Art. 36 BV direkt anzuwenden sei, aber nur andere gewichtige Interessen einen Eingriff rechtfertigten; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 913, nach denen die rechtsstaatlichen Grundanliegen wie die Verfolgung eines legitimen öffentlichen Interesses oder der Schutz von Dritten sowie die Verhältnismässigkeit einer Massnahme immer beachtet werden müssten, die sinngemässe Geltung von Teilbereichen von Art. 36 BV aber differenziert geprüft werden müsse.

unvermeidbare Kollision mit dem Anspruch auf Grundschulunterricht der anderen Schülerinnen und Schüler (Art. 19 BV) aufzulösen.[2449]

In einem die Androhung einer schulischen Disziplinarmassnahme betreffenden Entscheid aus dem Jahr 2010 hatte das Bundesgericht ausdrücklich Bezug auf einzelne der vorgenannten – damals schon geäusserten – Lehrmeinungen genommen. Nach Darlegung der Lehrmeinung Rohrs sowie des «Ansatzes» in der Lehre, wonach Art. 36 BV auch unmittelbar auf Leistungsrechte wie das Recht auf Grundschulunterricht anwendbar sei, erwog es, dass «die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ansätzen […] in ihrer rechtlichen Auswirkung […] marginal» seien, müssten Einschränkungen doch so oder so auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.[2450] Entsprechend hielt das Bundesgericht in den seither ergangenen Entscheiden zur Frage der Zulässigkeit von Einschränkungen des Anspruchs auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) bzw. «einschränkenden Konkretisierungen» des Rechts an seiner Praxis der sinngemässen (Teil-)Anwendung von Art. 36 BV fest.[2451] 1021

Was das Bundesgericht von dem in der Lehre vertretenen Ansatz hält, wonach das Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zum Schutz allein öffentlicher Interessen nicht eingeschränkt werden könne, geht aus seiner Rechtsprechung nicht (eindeutig) hervor. Zwar schloss es sich in dem vorerwähnten Entscheid aus dem Jahr 2010 noch der (damaligen) Auffassung von Rhinow/Schefer[2452] an, wonach Einschränkungen bei sozialen Grundrechten nur begrenzt und ausnahmsweise infrage kämen; in den folgenden bundesgerichtlichen Entscheiden zur Thematik findet sich die betreffende Formulierung jedoch nicht mehr. In einem Entscheid aus dem Jahr 2020 betonte das Bundesgericht zudem jüngst, dass das öffentliche Interesse an einem geordneten Schulbetrieb in aller Regel die privaten Interessen einzelner Schülerinnen und Schüler an einem ausreichenden 1022

[2449] Aeschlimann-Ziegler, S. 215; so auch Schefer, Gleichstellung, S. 150; ders./Hess-Klein, S. 350; s. ferner Kettiger, N 29.

[2450] Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.3.

[2451] BGE 144 I 1 E 2.3 S. 6; Urteile des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.2 und 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.4; so auch Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.1 und VB.2010.00049 vom 7. April 2010 E 3.1; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4 und B 2014/41–45 vom 25. August 2015 E 3.1; Urteil des Kantonsgerichts Wallis A1 15 72 vom 23. Oktober 2015 E 2.2.1; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 10 448 vom 12. Januar 2011 E 4.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.2.

[2452] Rhinow/Schefer, N 3446.

und unentgeltlichen Grundschulunterricht überwiege.[2453] – Der geordnete Schulbetrieb dient freilich letztlich der Verwirklichung des Anspruchs der anderen Kinder nach Art. 19 BV.[2454] Generell fällt auf, dass das Bundesgericht bis anhin noch nie allein ein öffentliches Interesse für die Rechtfertigung einer Einschränkung von Art. 19 BV zugelassen hat.[2455]

1023 Ich möchte mich hier (dennoch) der in der Lehre geäusserten Kritik an der Rechtsprechung des Bundesgerichts insofern anschliessen, als die von diesem gewählte Formulierung «einschränkende Konkretisierung» den meines Erachtens falschen Eindruck vermittelt, der kantonale Gesetzgeber dürfe den Mindeststandard, den Art. 19 BV den Grundrechtsträgerinnen und -trägern vermittelt, anlässlich dessen Konkretisierung unterschreiten. Im Rahmen besagter Konkretisierung geht es vielmehr darum, diejenige positive Leistung zu ermitteln und in abstrakter Form festzulegen, die der Staat den Schülerinnen und Schülern nach allgemeiner Auffassung mindestens gewähren muss, damit sie einen ausreichenden Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV erhalten.[2456] Dabei steht ausser Frage, dass die staatliche Leistungspflicht nicht unbegrenzt ist. Wie bereits wiederholt dargelegt wurde, ergibt sich aus Art. 19 BV kein Recht auf eine optimale bzw. die am besten geeignete Schulung eines Kindes, sondern «nur» auf ein erfahrungsgemäss ausreichendes öffentliches Bildungsangebot.[2457] Mit der gesetzlichen Konkretisierung dessen, was einen ausreichenden Grundschulunterricht für gewöhnlich ausmacht, geht daher immer auch eine Eingrenzung der Leistungsansprüche des verantwortlichen Gemeinwesens gegen oben einher.[2458] So hat dieses bei der Ausgestaltung des Schulsystems zwangsläufig Rücksicht auf das begrenzte staatliche Leistungsvermögen zu nehmen und die staatlichen Mittel möglichst rechtsgleich zu verteilen.[2459] Organisatorische, personelle, infrastrukturmässige und ähnliche

---

2453 Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 6.5.

2454 So auch BGE 129 I 35 E 9.1 S. 44.

2455 Vgl. auch Aeschlimann-Ziegler, S. 215; ferner Martin, S. 103; etwas aus dem Rahmen fällt allerdings die Begründung des Bundesgerichts im Urteil 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.4 ff.

2456 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.3 und 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.1.

2457 BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13, 138 I 162 E 3.2 S. 165, 129 I 12 E 4.1 S. 16; Urteile des Bundesgerichts 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 3.3, 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.1 und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.1.

2458 Belser/Waldmann, Kap. 9, N 38.

2459 Dazu vorne N 438 ff.; s. ausserdem bereits BGE 129 I 12 E 6.3 S. 20: «Ihre Grenze, die auch bei der Konkretisierung durch den Richter zu beachten ist, finden die verfas-

Überlegungen dürfen hier ebenfalls Berücksichtigung finden und können so der umfassenden Verwirklichung der mit Art. 19 BV verfolgten (Bildungs-)Ziele entgegenstehen.[2460] Dies allerdings immer nur in dem Rahmen, als den Schülerinnen und Schülern im Einzelfall (noch) ein ausreichender Grundschulunterricht angeboten wird bzw. werden kann, bildet es doch gerade die Kernfunktion des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht, das Gemeinwesen zu verpflichten, all jene finanziellen, organisatorischen, personellen, infrastrukturmässigen und anderen Aufwendungen zu machen, die für die volle Realisierung des diesbezüglichen Anspruchs erforderlich sind.[2461]

Nichts anderes gilt für den Fall, dass der Anspruch eines Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht der Konkretisierung im Einzelfall bedarf, weil ihm mit dem seitens des kantonalen Gesetzgebers festgelegten, standardisierten – an einer Normschülerin bzw. einem Normschüler ausgerichteten[2462] – Unterrichtsangebot nicht Genüge getan ist. Wie weiter vorne eingehend dargelegt wurde, gilt es diesfalls zunächst die besonderen Bedürfnisse des betroffenen Kindes zu eruieren sowie die schulischen Massnahmen, die zur Berücksichtigung dieser Bedürfnisse geeignet und erforderlich sind. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob allfällige entgegenstehende öffentliche und/oder private Interessen Abweichungen von der solcherart ermittelten «idealen» Leistung verlangen, und ob diese im Einzelfall verhältnismässig sind. Einschränkende Interessen wie die Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts, finanzielle Interessen des Gemeinwesens oder das Bedürfnis der Schule an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe dürfen dabei auch hier nur so weit zum Tragen gebracht werden, als der Unterricht im Ergebnis für das konkret betroffene Kind noch ausreichend ist.[2463] 1024

Keiner Rechtfertigung zugänglich ist daher etwa der mit der Weigerung einer Schule, einem Kind mit unzumutbarem Schulweg in irgendeiner Form Abhilfe zu verschaffen, verbundene Eingriff in Art. 19 BV. Gleiches gilt, wenn in einer Schule 1025

sungsrechtlich gewährleisteten Minimalansprüche namentlich in der Leistungsfähigkeit des Staates»; ferner Häring, S. 97 ff.; BGE 138 I 162 E 4.6.2 S. 169 m.w.H.

2460 S. dazu vorne N 450 ff. sowie N 455 ff.; zum Ganzen ausserdem auch Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 55 ff.

2461 Schefer/Hess-Klein, S. 349.

2462 Dazu vorne N 498 f.

2463 Zum Ganzen vorne N 716 f., N 745 und N 764; ferner BGE 141 I 9 E 4.2.2 S. 15 m.w.H.; Aeschlimann-Ziegler, S. 143 ff.; Kettiger, N 27; das Vorgehen erinnert insofern an das von Rohr für die Einschränkung des Anspruchs vorgeschlagene (s. vorne N 1020).

aus Kostengründen der obligatorische Sport- oder Musikunterricht gestrichen oder von den Eltern neu eine Gebühr für die im Grundschulunterricht verwendeten Lehrmittel verlangt wird. Kann einem Kind mit besonderen Bildungsbedürfnissen andernfalls kein ausreichender Grundschulunterricht angeboten werden, hat das zuständige Gemeinwesen zudem die Kosten für eine erforderliche Privatschulung oder die Schaffung einer zusätzlichen (Assistenz-)Stelle an einer öffentlichen Schule zu übernehmen, auch wenn der Finanzhaushalt dadurch übermässig beansprucht werden sollte.

1026 Demgegenüber können sich Schülerinnen und Schüler grundsätzlich nicht dagegen wehren, wenn sie aus schulorganisatorischen Gründen einer grösseren Klasse oder einer weiter entfernten Schule zugewiesen werden oder die von ihnen bisher besuchte Schule geschlossen wird, solange sie einen ausreichenden Grundschulunterricht erhalten.[2464]

1027 Nun stehen sich in einer Schule verschiedene Grundrechtsträgerinnen und -träger gegenüber und kann es in diesem Bereich rasch einmal zu Überschneidungen bei der Ausübung von Grundrechten und damit auch zu Grundrechtskollisionen kommen. Ist solches der Fall, kann der Staat in der Regel nicht einfach untätig bleiben.[2465] Insbesondere dann, wenn fundamentale grundrechtliche Rechtsgüter durch Dritte gefährdet oder verletzt sind, ist er stattdessen als ausgleichende Instanz zu einem positiven (verhältnismässigen) Tätigwerden zum Schutz der betroffenen Rechtsgüter verpflichtet (vgl. Art. 35 Abs. 3 BV).[2466] In diesem engen Rahmen muss deshalb auch eine «echte» Einschränkung des grundrechtlich geschützten Anspruchs von Schülerinnen und Schülern auf Grundschulunterricht zulässig sein, d.h. ein Eingriff in den verfassungsrechtlich garantierten «Minimalgehalt».[2467]

1028 Das Bundesgericht wies in dem eingangs (auszugsweise) wiedergegebenen BGE 129 I 12 ebenfalls auf die sog. grundrechtliche Schutzpflicht des Staats hin. Es hebt hervor, dass sich die öffentliche Schule sowohl bei der Vermittlung des Lehrstoffs als auch bei ihrer Organisation an einen möglichst breiten gemeinsamen Nenner halten und die Kohärenz der Schulklassen und des Unterrichts gewährleisten müsse. Die Berücksichtigung von Interessen einzelner Schülerinnen und Schüler finde daher dort ihre Schranken, wo ein geordneter und effizienter Schulbetrieb

---

2464 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_919–922/2013 vom 7. Januar 2014 E 5.4.

2465 Vgl. auch Rohr, S. 129 ff.; ferner Hördegen, Chancengleichheit, S. 111.

2466 Zum Ganzen ausführlich Martin, S. 24 ff.; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 35 N 40; s. ferner BGE 140 II 315 E 4.8 S. 330, 136 I 167 E 2.2 S. 170 m.w.H. insb. auf BGE 126 II 300 E 5a f. S. 314 f.; Künzli/Achermann, N 21; zudem bereits Botschaft VE 1996, S. 192.

2467 Vgl. Martin, S. 30 ff.

nicht mehr aufrechterhalten werden könne und dadurch der Ausbildungsauftrag der Schule infrage gestellt werde. Die Ausübung des Anspruchs auf einen den individuellen Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht durch ein Kind werde insoweit durch den entsprechenden Anspruch der anderen Kinder begrenzt. Die Befugnis zur Anordnung von Disziplinarmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebs ergebe sich deshalb nicht nur aus der grundsätzlichen Befugnis zum Erlass einer Anstaltsordnung, sondern auch aus der grundrechtlichen Schutzpflicht vor Gefährdungen, die von Dritten ausgingen. Diese könne dazu führen, dass der Staat tatsächliche Hindernisse einer wirksamen Grundrechtsausübung aus dem Weg zu räumen und präventive organisatorische Massnahmen zum Schutz von Grundrechten vor Störungen durch Dritte vorzusehen habe.[2468]

Das Bundesgericht stützte seine diesbezüglichen Erwägungen dabei unter anderem auf BGE 126 II 300 (betreffend den Schiesslärm am Liestaler Banntag), wo es wenige Jahre zuvor unter Verweis auf die damalige Lehre und die Rechtsprechung namentlich des EGMR festgehalten hatte, dass Grundrechte nach neuerer Auffassung nicht nur eine abwehrende Funktion gegen Beeinträchtigungen durch den Staat hätten, sondern auch eine staatliche Schutzpflicht gegen Gefährdungen begründeten, die von Dritten verursacht würden (E 5 S. 314 f.). 1029

Insofern ist der heute wohl überwiegenden Lehre zu folgen, wonach der einer Schülerin bzw. einem Schüler gewährte Anspruch nach Art. 19 BV nur dann ausnahmsweise eingeschränkt werden darf, wenn die Einschränkung erforderlich ist, um eine unvermeidbare Kollision mit Grundrechten Dritter aufzulösen.[2469] Die Auflösung der Grundrechtskollision hat dabei unter Berücksichtigung der (weiteren) Einschränkungsvoraussetzung des Art. 36 BV zu erfolgen.[2470] 1030

Zum Vergleich ist an dieser Stelle ein kurzer Blick auf die – sich im Ergebnis praktisch gleich auswirkende – neuere deutsche Praxis zu werfen. So schuf das deutsche Bundesverfassungsgericht jüngst im Rahmen seiner Entscheidungen zur sog. «Bundesnotbremse» ein neues Grundrecht «auf schulische Bildung».[2471] Dieses 1031

2468 Zum Ganzen BGE 129 I 12 E 8.4 S. 23 f.; s. auch BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43 f., wo sich u.a. festgehalten findet, dass der Schulausschluss durch ein genügendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden müsse, wozu auch der Schutz von Grundrechten gehöre.

2469 Dazu vorne N 1020, ferner N 459 f.

2470 Vgl. Martin, S. 87 und S. 122; Müller/Schefer, S. 799; Waldmann, in: Basler Komm. BV, Art. 35 N 45; s. zudem BGE 142 I 195 E 5.6 ff. S. 210 ff., 140 I 201 E 6.7 ff. S. 212 ff.

2471 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 47 ff.

Recht beinhaltet dem betreffenden Erkenntnis zufolge (insbesondere) die folgenden drei Gewährleistungsdimensionen:[2472]

Zunächst folge daraus ein grundrechtlich geschützter Anspruch von Schülerinnen und Schülern auf Einhaltung eines nach allgemeiner Auffassung für ihre chancengleiche Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit unverzichtbaren Mindeststandards von Bildungsangeboten an staatlichen Schulen (Leistungsdimension). Diesem Anspruch könnten nur ausnahmsweise überwiegende Gründe des Schutzes von Verfassungsrechtsgütern entgegenstehen; ihm könne jedoch weder der Auftrag zur freien Gestaltung von Schule noch die staatliche Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung knapper öffentlicher Mittel entgegengehalten werden.[2473] Im Weiteren komme dem Recht auf schulische Bildung eine teilhaberechtliche Gewährleistungsdimension zu, mithin folge daraus in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz ein Recht auf gleiche Teilhabe an den staatlichen Bildungsleistungen (Teilhabedimension). Dieses Recht sei verletzt, wenn die Voraussetzungen für den Zugang zu derartigen Leistungen willkürlich oder diskriminierend ausgestaltet seien oder angewendet würden.[2474] Schliesslich könnten sich Schülerinnen und Schüler aber auch gegen staatliche Massnahmen wenden, welche die ihnen an ihrer Schule eröffneten Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihres Rechts auf schulische Bildung im Rahmen des ordentlichen Schulbetriebs einschränkten, ohne dass diese Massnahmen das Schulsystem als solches beträfen (z.B. belastende Ordnungsmassnahmen oder auch Massnahmen gesundheitspolizeilicher Art). Dieses Abwehrrecht (Abwehrdimension) reiche nur so weit, wie das vom Staat als Ganzes ausgestaltete Schulsystem in jeder einzelnen Schule eine nach Art, Inhalt und Umfang bestimmte schulische Bildung eröffne.[2475]

II. Einschränkungsvoraussetzungen

1. Gesetzliche Grundlage

1032 Gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen in einem

---

2472 Insofern sind gewisse Parallelen zur völkerrechtlichen Lehre bzw. Praxis zum Recht auf Bildung zu erkennen (vgl. dazu auch Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 67 ff.).

2473 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 53 ff. sowie N 64.

2474 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 58 ff.

2475 Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 61 ff.

Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein müssen (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV), während für leichte Eingriffe eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Verordnungsrecht genügt.[2476] Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV).

Daneben verlangt das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können.[2477] Je gewichtiger ein Grundrechtseingriff ist, desto höher sind auch die Anforderungen an die Normdichte. Schwere Grundrechtseingriffe benötigen insofern eine klare und genaue Grundlage im Gesetz selbst.[2478] Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich allerdings nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab.[2479] Herabgesetzte Anforderungen sowohl an die Gesetzesform (Normstufe) als auch an die Normdichte der Eingriffsgrundlage sind sodann praxisgemäss in Sonderstatusverhältnissen[2480] zulässig, sofern Grundrechtseinschränkungen infrage stehen, die sich in voraussehbarer Weise aus dem Zweck des jeweiligen Sonderstatusverhältnisses ergeben.[2481] Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts genügt es in solchen Fällen, wenn die Voraussetzungen für die Begründung und in den Grund- 1033

2476 BGE 148 I 33 E 5.1 S. 36, 147 I 450 E 3.2.1 S. 452 f., 147 I 478 E 3.1.2 S. 484 f., 145 I 156 E 4.1 S. 160, 143 I 253 E 4.8 ff. S. 263 ff.; s. sodann etwa das Urteil des Bundesgerichts 2P.304/2005 vom 14. März 2006 E 4.7 ff., wo auf eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung geschlossen wurde, weil sich aus dem übergeordneten Recht keine Befugnis für die strittige Bestimmung in der Schulordnung ergab.

2477 BGE 143 I 310 E 3.3.1 S. 314 m.w.H.; ferner Rohr, S. 122.

2478 Vgl. BGE 148 I 33 E 5.1 S. 36, 147 I 103 E 14.2 S. 119, 141 I 201 E 4.1 S. 203.

2479 Zum Ganzen BGE 147 I 450 E 3.2.1 S. 452 f., 144 I 126 E 6.1 S. 138, 143 I 253 E 6.1 S. 264 und E 6.3 S. 265, 141 I 201 E 4.1 S. 204, 139 I 280 E 5.1 S. 284, 139 II 243 E 10 S. 252 m.w.H.

2480 Dazu vorne N 457.

2481 BGE 139 I 280 E 5.3.1 S. 286 f., 135 I 79 E 6.2 S. 85, 129 I 12 E 8.5 S. 24, 123 I 296 E 3 S. 303 f., 98 Ib 301 E 2a S. 305; Epiney, in: Basler Komm. BV, Art. 36 N 39; zur Kritik an dieser Praxis Rhinow/Schefer/Uebersax, N 1214a mit Hinweis; s. auch Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 2325/73 vom 27. Januar 1976 E B.I.3.

zügen die rechtlichen Auswirkungen des Sonderstatusverhältnisses im formellen Gesetz umschrieben sind; die Regelung der Einzelheiten darf dagegen an Exekutivorgane delegiert werden.[2482]

1034 Die vorstehenden Ausführungen gelten auch dann, wenn der Staat zur Auflösung konfligierender Grundrechtsinteressen Privater berufen ist. So kann nicht etwa die grundrechtliche Schutzpflicht (bzw. das betroffene Grundrecht selbst oder Art. 36 Abs. 2 BV) als direkte Berechtigung herangezogen werden, um im Fall einer Grundrechtskollision das Grundrecht eines Dritten zu beschränken.[2483] Erfordert die Erfüllung des grundrechtlichen Schutzes einen Eingriff in Grundrechte Dritter, ist vielmehr eine legitimierende Ermächtigungsgrundlage für den Grundrechtseingriff entsprechend Art. 36 Abs. 1 BV erforderlich.[2484] Der Gesetzgeber als primärer Adressat der positiven Funktion der Grundrechte[2485] muss zumindest die Grundstrukturen der Kollisionslösung erarbeiten und die Einzelfallentscheidung durch Bereitstellung von Leitlinien vorbereiten.[2486] Ein zu streng verstandenes Erfordernis der gesetzlichen Grundlage kann sich jedoch in gewissen Konstellationen als ungeeignet erweisen, weil sich dieses zulasten nur einer der beiden Grundrechtspositionen auswirkt und damit das generelle Ziel der Grundrechte verfehlt, dem Einzelnen – und insbesondere der schwächeren, schutzbedürftigen Partei – Schutz vor ungerechtfertigten Grundrechtsbeeinträchtigungen zu gewähren.[2487] Daher müssen etwa bei (gesundheits-)polizeilichen Massnahmen, die gegen schwer vorhersehbare Gefährdungen angeordnet werden und situativ den konkreten Verhältnissen anzupassen sind, der Natur der Sache nach[2488] Abstriche an der Genauigkeit der gesetzlichen Grundlage akzeptiert werden.[2489] Dafür ist die Verhältnismässig-

---

2482 BGE 135 I 79 E 6.2 S. 85, 98 Ib 301 E 2a S. 305; Rohr, S. 124; ferner BGE 142 I 49 E 9.3 S. 70; Aeschlimann-Ziegler, S. 17 f.

2483 Epiney, in: Basler Komm. BV, Art. 36 N 51; Martin, S. 99 und S. 153 (s. aber auch S. 157 ff., wonach in gewissen Fällen ausnahmsweise ein direkter Rückgriff möglich sei und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage durch kompensatorische Sicherheitsvorkehrungen teilweise substituiert werden könne).

2484 Martin, S. 93 f., S. 122 und S. 152 f.

2485 Vgl. BGE 126 II 300 E 5b S. 315.

2486 Martin, S. 94 und S. 121 ff.

2487 Martin, S. 153.

2488 S. dazu etwa BGE 143 I 310 E 3.3.1 S. 315 f.; ferner Botschaft EpG, S. 384 f.

2489 BGE 147 I 450 E 3.2.1 S. 453 und E 3.2.3 S. 454, 146 I 11 E 3.1.2 S. 14, 143 I 310 E 3.3.1 S. 315, 140 I 381 E 4 S. 383 ff.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4619/2021 vom 26. April 2022 E 6.3.2.

keit hier umso strenger zu prüfen, d.h., die gesetzliche Unbestimmtheit ist durch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu kompensieren.[2490]

Unter Umständen vermag in solchen Fällen auch die polizeiliche Generalklausel in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV eine taugliche Eingriffsgrundlage darzustellen, um einen Schutzeingriff gegen eine Grundrechtsträgerin bzw. einen Grundrechtsträger durchzuführen und damit Grundrechtskollisionen zu schlichten.[2491] Sie kann ausnahmsweise eine fehlende gesetzliche Grundlage ersetzen und selbst schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte legitimieren. Der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel ist grundsätzlich auf unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Geht es aber um die Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für fundamentale Rechtsgüter im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV, darf der Staat nicht untätig bleiben und seine Schutzpflichten verletzen, nur weil der Gesetzgeber es unterlassen hat, über die erforderlichen Massnahmen rechtzeitig zu legiferieren.[2492] 1035

Schwerwiegende Einschränkungen des Rechts auf Grundschulunterricht bedürfen demnach einer klaren Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn.[2493] Erfolgt die Einschränkung als Reaktion auf das disziplinarisch relevante Verhalten einer Schülerin bzw. eines Schülers innerhalb des Schulbetriebs, muss die gesetzliche Regelung allerdings nach dem Bundesgericht nicht «bis ins letzte Detail gehen», sondern darf der Natur der besonders engen Rechtsbeziehung, in der schulpflichtige Schülerinnen und Schüler zum Gemeinwesen stehen (Sonderstatusverhältnis), entsprechend weit gefasst sein.[2494] Ebenfalls herabgesetzt werden können die Anforderungen an die Normdichte, wenn die Einschränkung des Grundrechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zur Abwendung einer schwer vorhersehbaren oder einer laufenden Entwicklung unterliegenden Gefahr für die Gesundheit der anderen Schülerinnen und Schüler und/oder der Lehrpersonen erfolgt, auch wenn sich die betreffende Massnahme nicht direkt aus dem 1036

2490 BGE 147 I 450 E 3.2.1 S. 453, 143 I 310 E 3.3.1 S. 315, 136 I 87 E 3.1 S. 90 f.

2491 Vgl. Martin, S. 155 ff.; BGE 143 I 310 E 3.3.1 S. 315 f.

2492 Zum Ganzen BGE 137 II 431 E 3 S. 444 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019 vom 3. August 2020 E 5.1 m.w.H.

2493 Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 927; Rohr, S. 124; ferner BGE 129 I 35 E 8.2 S. 43; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.1 ff. und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1.

2494 BGE 129 I 12 E 8.3 S. 23 und E 8.5 S. 24 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4; ferner BGE 140 I 153 E 2.3.2 S. 156 f.

Anstalts- bzw. Schulzweck ergibt.[2495] Ausnahmsweise kann sich die schützend tätig werdende Behörde in solchen Fällen auch auf die polizeiliche Generalklausel (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV) berufen, während die dafür erforderlichen restriktiven Voraussetzungen im Fall eines disziplinarischen Eingreifens kaum je gegeben sein dürften.[2496]

1037 Für die – in Verletzung von Art. 19 BV erfolgende – Auferlegung eines Schulgelds wäre dagegen zwingend eine ausreichende gesetzliche Grundlage gemäss den abgaberechtlichen Grundsätzen vorauszusetzen (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV).[2497]

2. Konfligierende Interessen

1038 Nach der hier vertretenen Auffassung vermögen nur unvermeidbare Kollisionen mit Grundrechten Dritter Einschränkungen des Grundrechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht einer Schülerin bzw. eines Schülers zu rechtfertigen.[2498] Dabei ist in jedem Einzelfall (hinreichend konkret) darzulegen, inwiefern tatsächlich Grundrechtspositionen Dritter beeinträchtigt oder unmittelbar gefährdet sind. Blosse Unannehmlichkeiten für Drittpersonen genügen nicht.[2499]

1039 Infrage kommen mit Blick auf die Besonderheiten des Schulbetriebs in erster Linie Beeinträchtigungen bzw. Gefährdungen des Rechts auf ausreichenden Grundschulunterricht der anderen Schülerinnen und Schüler (Art. 19 BV) oder

---

2495 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.1 S. 453 und E 3.2.3 S. 454 f.

2496 Vgl. Rohr, S. 122 f.; a.M. Dinkelmann, S. 114.

2497 Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.4 und E 6.3; ferner BGE 144 I 1 E 3.1.4 S. 8; Urteil des Bundesgerichts 2C_586/2016 vom 8. Mai 2017 E 3.2.

2498 Dazu vorne N 1030; so insb. auch Müller/Schefer, S. 799; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3471; neben die (grundrechtlich geschützten) Interessen der betroffenen Grundrechtsträgerinnen und -träger dürften freilich in den meisten Fällen gleichgerichtete öffentliche Interessen treten (vgl. Martin, S. 10; Rohr, S. 129 f.; Schweizer R.J., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 36 N 50 f.; s. zudem etwa BGE 130 I 16 E 5.2 S. 20 f., 129 I 12 E 8.4 S. 23).

2499 BGE 130 I 16 E 5.2 S. 20 f.; ferner BGE 129 I 12 E 8.4 S. 24.

ihrer psychischen oder physischen Integrität bzw. derjenigen von Lehrpersonen (Art. 10 Abs. 2 BV bzw. Art. 11 Abs. 1 BV).[2500]

> Das Bundesgericht erwog in diesem Zusammenhang bereits wiederholt, dass ein verhältnismässiger Ausschluss einer Schülerin bzw. eines Schülers vom Unterricht verfassungsmässig sein könne, wenn sich ein geordneter und effizienter Schulbetrieb sonst nicht mehr aufrechterhalten lasse und dadurch der Ausbildungsauftrag der Schule gegenüber anderen Kindern der Klasse oder des betreffenden Schulhauses infrage gestellt werde.[2501] Die Störung des Unterrichts müsse allerdings andauern und könne insbesondere in einer Gefahr für die Sicherheit der Lehrkräfte oder für die Sicherheit, den Unterricht und die Erziehung der anderen Schülerinnen und Schüler bestehen.[2502] 1040

Die Integrität von Mitschülerinnen oder Mitschülern bzw. von Lehrpersonen kann das betroffene Kind namentlich durch gewalttätiges Verhalten beeinträchtigen.[2503] Es sind allerdings auch Konstellationen denkbar, in denen der Staat auf eine von «aussen» drohende schwere Gefährdung der Gesundheit und/oder des Lebens Dritter reagieren (Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 BV, Art. 11 Abs. 1 BV, Art. 2 und Art. 8 EMRK) und in diesem Zusammenhang das Recht einer Schülerin bzw. eines Schülers auf ausreichenden Grundschulunterricht einschränken muss.[2504] So haben sich grundrechtliche Schutzpflichten nicht ausschliesslich auf Eingriffe privater Dritter zu beziehen, sondern kann auch eine Verpflichtung des Staats zur Vorsorge vor oder zur Abwehr nicht von Privaten oder dem Staat selbst zu verantwortenden Gefahrenquellen wie etwa von Umweltgefahren oder von (lebensbedrohlichen) Krankheiten bestehen.[2505] Es ist allerdings zu betonen, dass der Staat 1041

2500 S. dazu auch Rohr, S. 132 f., die im Weiteren die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) erwähnt.

2501 BGE 129 I 35 E 9.1 S. 44, 129 I 12 E 8.4 S. 23 und E 9.2 S. 25; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1.

2502 Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 m.w.H.

2503 Vgl. BGE 129 I 35 E 9.2 S. 44 und E 10.3 S. 46; Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.5; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.439 vom 24. Januar 2019 E 4.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00123 vom 28. März 2018 E 3.2.

2504 Biaggini, Komm. BV, Art. 10 N 6; Hänni, Medienfreiheit, N 15; Rhinow/Schefer/Uebersax, N 3487; ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 929.

2505 BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 454, 147 I 393 E 5.3.1 S. 400 f., 140 II 315 E 4.8 f. S. 329 ff.; Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung); s. dazu auch Grabenwarter/Pabel, § 20 N 23 m.w.H.

den Grundrechtsträgerinnen und -trägern keinen absoluten Schutz gegen jegliche Beeinträchtigung und sämtliche Lebensrisiken gewähren kann.[2506] Ein gewisses Risiko ist verfassungsrechtlich akzeptiert. Die Grenzziehung zwischen der grundrechtlichen Schutzpflicht und dem hinzunehmenden (sozialadäquaten) Restrisiko erfolgt anhand einer im konkreten Einzelfall vorzunehmenden Abwägung der beteiligten Interessen unter Berücksichtigung vergleichbarer Risiken sowie des jeweiligen aktuellen Standes der Wissenschaft.[2507]

1042 Das Bundesgericht erwog entsprechend in verschiedenen Erkenntnissen betreffend Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, dass der grundrechtlich zum Schutz verpflichtete Staat nicht beliebig strenge Massnahmen treffen könne, um jegliche Krankheitsübertragung zu verhindern. Auch bei der Vermeidung technischer oder sonstiger menschenverursachter Risiken, die aufgrund staatlicher Entscheide zugelassen würden, könne nicht ein Null-Risiko gefordert werden, sondern es sei nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen. Das gelte ebenso für die Verhinderung von Gesundheitsschädigungen, deren Auftreten nicht vom Staat zu vertreten sei.[2508]

3. Verhältnismässigkeit

1043 Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 36 Abs. 3 BV) kommt – wie sich schon aus den vorstehenden Ausführungen ergibt – eine besondere Bedeutung zu für die Auflösung von Grundrechtskollisionen.[2509] Der Grundsatz verlangt im Allgemeinen, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist.[2510]

[2506] Vgl. BGE 140 II 315 E 4.8 S. 330 mit Hinweis insb. auf BGE 126 II 300 E 5b S. 315; ferner BGE 147 I 450 E 3.2.3 ff. S. 454 ff., 147 I 393 E 5.3.1 S. 401; Urteile des Bundesgerichts 2C_886/2021 vom 12. Dezember 2022 E 4.4.5.2 (zur Publikation vorgesehen) und 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

[2507] Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.4 S. 455 f., 147 I 393 E 5.3.1 S. 401, 126 II 300 E 5b S. 315; Tsai, S. 110.

[2508] Zum Ganzen statt vieler BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 454 f. m.w.H.

[2509] BGE 147 I 450 E 3.2.6 S. 456 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.5 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.7; Martin, S. 205 f.

[2510] Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 454, 147 I 393 E 5.3.1 S. 400, 140 I 2 E 9.2.2 S. 24, 137 I 31 E 7.5.2 S. 53 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. Novem-

Geeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie das damit verfolgte Ziel auch erreichen kann,[2511] wobei nach dem Bundesgericht nur zu verlangen ist, dass die Massnahme mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag und nicht gänzlich daran vorbeizielt.[2512] 1044

Das Element der Erforderlichkeit setzt voraus, dass ein Grundrechtseingriff in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender ist als nötig.[2513] Kann das angestrebte Ziel – so etwa der Schutz des Opfergrundrechts – im konkreten Fall auch mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff in gleichem Mass erreicht werden, ist die beurteilte Massnahme nicht erforderlich und damit unverhältnismässig.[2514] Gerade hinsichtlich neu auftretender Risiken für Grundrechtspositionen Dritter ist allerdings zu beachten, dass eine Massnahme nicht schon deshalb als unrechtmässig betrachtet werden kann, weil sie bei besserer Kenntnis aus der Retrospektive nicht als optimal erscheint. In diesem Sinn merkte das Bundesgericht jüngst in verschiedenen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ergangenen Urteilen bezüglich der Eignung und Erforderlichkeit risikobegrenzender Massnahmen zu Recht an, dass namentlich bei neu auftretenden Infektionskrankheiten typischerweise eine hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen bestehe. Jedenfalls wenn es um möglicherweise gewichtige Risiken gehe, könnten Abwehrmassnahmen aber nicht erst dann getroffen werden, wenn wissenschaftliche Klarheit vorliege, sondern bereits dann, wenn eine erhebliche Plausibilität bestehe. Massnahmen, die in einem bestimmten Zeitpunkt aufgrund des damaligen Kenntnisstands als gerechtfertigt betrachtet worden seien, könnten daher mit besserem Wissen später als unnötig erscheinen. Umgekehrt könne sich erweisen, dass die früher getroffenen Massnahmen nicht ausreichten und strengere Massnahmen getroffen werden müssten. Sodann könne es im Einzelfall auch angezeigt sein, rigorose Massnah- 1045

---

ber 2021 E 5.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.4 (alle m.w.H.).

2511 Vgl. Schweizer R.J., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 36 N 54 m.w.H.

2512 BGE 144 I 126 E 8.1 S. 141 m.w.H.; s. auch Epiney, in: Basler Komm. BV, Art. 5 N 70.

2513 BGE 142 I 49 E 9.1 S. 69, 140 I 2 E 9.2.2 S. 24, 138 I 331 E 7.4.3.1 S. 346, 137 I 131 E 7.5.2 S. 53 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.5; ferner etwa Epiney, in: Basler Komm. BV, Art. 36 N 56.

2514 BGE 137 I 31 E 7.5.2 S. 53, 136 I 87 E 3.2 S. 91, 133 I 77 E 4.1 S. 81; ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 322; Martin, S. 278, wonach ein in diesem Sinn erforderlicher Eingriff (auch) einem angenommenen Untermassverbot (vgl. dazu BGE 129 I 12 E 6.4 S. 20) genüge.

men bereits zu ergreifen, bevor es zu schweren Beeinträchtigungen komme, um zu verhindern, dass später noch strengere Massnahmen getroffen werden müssten.[2515]

1046 Unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit ist weiter zu prüfen, ob ein vernünftiges bzw. angemessenes Verhältnis zwischen den Auswirkungen der Massnahme auf die Situation der betroffenen Person und dem angestrebten Ergebnis besteht (Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn).[2516] Dies verlangt nach einer sorgfältigen Güter- und Interessenabwägung.[2517] Stehen sich verschiedene Grundrechte gegenüber, ist in diesem Zusammenhang zu fragen, ob die – vom Staat als Mittelsmann getroffene – strittige Massnahme ein angemessenes Gleichgewicht (bzw. einen fairen Ausgleich) zwischen diesen herstellt, wobei zu beachten ist, dass die Bundesverfassung selbst keine Hierarchie zwischen den Grundrechten vorsieht.[2518] Die Durchführung der Abwägung der beteiligten Rechtsgüter hat daher immer den Einzelfall und die konkreten Kollisionsumstände zu berücksichtigen.[2519] Es geht im Kern darum, allen involvierten Grundrechten – wo immer möglich und unter Berücksichtigung aller konfligierenden Güter, Interessen und sämtlicher Umstände des Einzelfalls – zu optimaler Wirksamkeit zu verhelfen.[2520] Die Grenzen der Abwägung ergeben sich insbesondere aus der Kerngehaltsga-

---

2515 Zum Ganzen BGE 147 I 450 E 3.2.6 f. S. 456 ff.; Urteile des Bundesgerichts 2C_106/2022 vom 2. November 2022 E 4.4.1, 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.5 f. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägungen), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.7 f.; dazu auch hinten N 748 und N 765; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.5.2.

2516 BGE 147 I 450 E 3.2.4 S. 455, 146 I 157 E 5.4 S. 167, 143 I 403 E 5.6.3 S. 412 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.5.

2517 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.4 S. 455 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.5.

2518 BGE 142 I 195 E 5.6 S. 210, 140 I 201 E 6.7 S. 212 f.; ferner Kettiger, N 18 und N 20; Martin, S. 224 ff.; Müller J.P., Grundrechtsverhältnisse, N 13 ff.; Schefer, Kerngehalte, S. 78 und S. 90 m.w.H.; Schweizer R.J., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 36 N 57.

2519 Martin, S. 208.

2520 Martin, S. 225 m.w.H., die im Folgenden (S. 249 ff.) aber dennoch gewisse Leitlinien aufzeigt und Entscheidungskriterien herausschält; s. auch Epiney, in: Basler Komm. BV, Art. 36 N 51 und N 57, Letztere auch zum Folgenden.

rantie: Je weiter sich die Einschränkung eines Grundrechts in die Nähe des Kerngehalts bewegt, desto stärker ist daher auch sein Schutz.[2521]

4. Kerngehalt

Gemäss Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Daraus folgt, dass die im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips durchzuführenden Güter- und Interessenabwägungen dort ein Ende finden müssen, wo der Kerngehalt eines Grundrechts tangiert wird, unabhängig von der Wichtigkeit des Eingriffs.[2522] Der Kerngehalt bezeichnet mithin jenen Teil des sachlichen Schutzbereichs eines Grundrechts, der absoluten Schutz beansprucht.[2523] Diese unverzichtbaren Positionen sind für jedes Grundrecht gesondert und grundsätzlich anhand des Massstabs der Menschenwürde zu ermitteln.[2524] Gewisse Grundrechte besitzen dabei die Besonderheit, dass ihre sachlichen Schutzbereiche mit ihren Kerngehalten inhaltlich übereinstimmen. Nach konstanter Rechtsprechung ist dies etwa beim Grundrecht auf Existenzsicherung gemäss Art. 12 BV der Fall, garantiert die betreffende Bestimmung einer in Not geratenen Person doch nur gerade diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind und sie vor einer unwürdigen Bettelexistenz bewahren.[2525] 1047

Der Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV konkretisiert zwar ebenfalls die grundrechtliche Schutzpflicht des Staats, jedem Einzelnen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen; er geht aber über jenes Mass hinaus, das dafür erforderlich ist.[2526] Anders als beim Grundrecht auf Existenzsicherung fallen bei Art. 19 BV sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt somit nicht zusammen.[2527] 1048

Was den absolut geschützten Kern des Grundrechts auf Grundschulunterricht anbelangt, lässt sich dieser nach Schefer kaum in allgemeiner Form – ungeachtet 1049

2521 Vgl. Martin, S. 237; Schweizer R.J., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 36 N 57; ferner Schefer, Kerngehalte, S. 87 f.

2522 Martin, S. 236.

2523 Vgl. BGE 142 I 1 E 7.2.4 S. 7 m.w.H.

2524 Vgl. Schefer, Kerngehalte, S. 5 und S. 72 ff.

2525 BGE 142 I 1 E 7.2.4 S. 7, 131 I 166 E 3.1 S. 172, 130 I 71 E 4.1 S. 74 f.

2526 Schefer, Kerngehalte, S. 339 und S. 356; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 217; Hördegen, Chancengleichheit, S. 110.

2527 So (wohl) auch Aeschlimann-Ziegler, S. 217; Dubey, N 4741; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 913; Schefer, Kerngehalte, S. 356 f.; vgl. aber die vorne in Fn. 2446 2448 zitierten Stimmen in der Lehre.

der konkreten Umstände des Einzelfalls – bestimmen.[2528] Der Genannte schlägt deshalb vor, als möglichen Massstab für die Festlegung des Kerngehalts im Einzelfall die Rechtsgleichheit bzw. das Diskriminierungsverbot beizuziehen, da es einer gerichtlichen Beurteilung bedeutend besser zugänglich sei, einen spezifischen Einzelfall mit dem üblicherweise Geltenden zu vergleichen und zu prüfen, ob die für die Schlechterbehandlung vorgebrachten Gründe tatsächlich tragen, als über das absolute Minimum notwendiger Schulbildung zu befinden.[2529] Danach ist der Kerngehalt von Art. 19 BV etwa betroffen, wenn ein behindertes Kind für den Grundschulunterricht einer Sonderschule zugewiesen wird, ohne dass qualifizierte Gründe für den Ausschluss aus der Regelschule sprechen, oder wenn die infrage stehende (anderweitige) Sonderbehandlung des Kindes dessen Würde herabsetzt (vgl. auch § 24 Abs. 2 SchulG ZG).[2530]

1050 Das Bundesgericht wiederum scheint bei der Beurteilung der Frage nach dem Kerngehalt von Art. 19 BV darauf abzustellen, ob die betreffende Massnahme den Bildungsanspruch des betroffenen Kindes «grundsätzlich gefährdet».[2531] Hiervon ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich bei einem Schulausschluss von unbestimmter Dauer ohne Anordnung geeigneter Ersatz- bzw. Begleitmassnahmen auszugehen.[2532] Nach dem Bundesgericht klar nicht Teil des Kerngehalts und nicht einmal Teil des grundrechtlichen Anspruchs ist dagegen ein

---

2528 Schefer, Kerngehalte, S. 357.

2529 Schefer, Kerngehalte, S. 357; s. ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 217 f.; Hördegen, Chancengleichheit, S. 112.

2530 Aeschlimann-Ziegler, S. 218 und S. 277; Hördegen, Chancengleichheit, S. 112; Schefer/Hess-Klein, S. 347; (eher) weitergehend Kettiger, N 26 und N 29.

2531 BGE 129 I 12 E 8.1 S. 22; s. auch Rohr, S. 189; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 24.

2532 BGE 129 I 12 E 8.5 S. 24; Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.5; s. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.6; Belser/Waldmann, Kap. 9, N 33; Früh, S. 84; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 928, wonach bei einem definitiven Schulausschluss, der ohne Ersatzmassnahme erfolge, der «Kernauftrag von Art. 19 BV» nicht mehr erfüllt werde; ferner Müller/Schefer, S. 800, wonach das Gemeinwesen in jedem Fall (d.h. ungeachtet der Dauer des Schulausschlusses) verpflichtet bleibe, die bzw. den Betroffenen während der Zeit des Schulausschlusses angemessen erzieherisch zu betreuen; dem (auf den ersten Blick) zuwiderlaufend Urteile des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 3 und 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6, wobei das betroffene Kind im ersten Fall offenbar privat betreut werden konnte und das betroffene Kind im zweiten Fall während acht von zehn Tagen des Schulausschlusses krank war; s. auch hinten N 734.

Recht auf Besuch einer Schule am Wohnort[2533] sowie ein solches auf Vergütung der Kosten für den Schülertransport.[2534] Die Argumentation des Bundesgerichts in einem Urteil aus dem Jahr 2020 legt ausserdem nahe, dass nach seinem Dafürhalten auch die Erhebung eines Schulgelds mit dem Kerngehalt von Art. 19 BV vereinbar sein kann.[2535]

III. Praxisbeispiele

1. Schulausschluss aus disziplinarischen Gründen

Wie bereits dargelegt wurde,[2536] bewirkt das Sonderstatusverhältnis, in welchem Schülerinnen und Schüler als Anstaltsnutzerinnen und -nutzer gegenüber der Schule stehen, dass von ihnen ein anständiges und rücksichtsvolles Verhalten auf dem Schulareal und während des Unterrichts verlangt werden kann (s. etwa Art. 115 LIP GE).[2537] Sie sind gehalten, die sich aus dem Anstaltszweck ergebenden Anordnungen der Schulbehörde und der Lehrerschaft zu befolgen.[2538] Nur so kann ein geordneter Schulbetrieb garantiert, die Sicherheit der Schulbenutzerinnen und -benutzer gewährleistet und letztlich der Bildungsauftrag erreicht werden. Die Schulträger sind vor diesem Hintergrund auch legitimiert, in einem Verhaltenskodex die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler einzuschränken und disziplinarische Massnahmen anzuordnen, falls die Verhaltensregeln nicht beachtet werden.[2539] Dabei sind nicht nur Disziplinarmassnahmen zulässig, die zum Ziel haben, einen geordneten Schulbetrieb unmittelbar sicherzustellen. Die betreffenden Massnahmen können auch präventiv-erzieherische Zwecke verfolgen. Sie dürfen jedoch nicht dazu dienen, schlechte Leistungen der Anstaltsnutzerinnen 1051

2533 BGE 130 I 352 E 6.1.2 S. 358; s. dazu auch vorne N 614; ferner Kettiger, N 26.

2534 BGE 133 I 156 E 3.6.3 S. 165.

2535 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 5.4 ff.; anders noch Bundesrat, Entscheid vom 26. April 1889 i.S. Pensi, BBl 1889 II 687 ff. (vorne Fn. 2437).

2536 Dazu vorne N 721, N 880 und N 1033.

2537 Vgl. Früh, S. 223 ff.

2538 BGE 142 I 49 E 9.3 S. 70 m.w.H.

2539 Früh, S. 223; einlässlich auch Müller M., Das besondere Rechtsverhältnis, S. 165 ff.

und -nutzer zu ahnden, erbringt die Schule ihre Leistungen doch nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Schülerinnen und Schüler.[2540]

1052 Welche Massnahme (durch wen) anzuordnen ist, hängt vom konkreten Einzelfall ab. In der Regel ist in den kantonalen Schulerlassen eine Kaskaden- bzw. Stufenordnung vorgesehen (vgl. §§ 38a ff. SchulG AG; § 90 BiG BL i.V.m. §§ 71 ff. Vo KG/PS BL; Art. 39 SchG FR i.V.m. Art. 68 SchR FR).[2541] An deren oberen Ende findet sich als einschneidendste Massnahme gegen fehlbare Schülerinnen und Schüler oftmals der (befristete oder gar dauerhafte) Ausschluss des betreffenden Kindes vom Unterricht.[2542]

1053 Die betreffende Massnahme wird auf den hier interessierenden Schulstufen nicht so selten ergriffen, wie man es mit Blick auf die herrschende Unterrichtspflicht vielleicht erwarten würde. Statistiken existieren – soweit ersichtlich – nicht. Einem Artikel von Stamm aus dem Jahr 2013 zufolge waren Schulausschlüsse damals in der Schweiz jedoch stark im Trend und wurden im Schuljahr 2009/2010 allein im Kanton Bern 64 Disziplinarmassnahmen dieser Art angeordnet.[2543] Immer wieder kommt es auch zu Gerichtsfällen.[2544]

1054 Ein Ausschluss aus der Schule, sei er auch nur vorübergehend, greift unzweifelhaft in den Anspruch des betroffenen Kindes auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV ein. Dies gilt zumindest dann, wenn der bzw. dem Betroffenen nicht gleichzeitig als Ersatzmassnahme ein äquivalenter (ausreichender und unentgeltlicher) Grundschulunterricht in einer anderen Klasse oder einer anderen Schule angeboten wird;[2545] mit Blick auf die (praktisch) fehlende soziale Komponente genügt die Anordnung von Einzelunterricht während der Dauer des Schulausschlusses in der

---

[2540] So BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43 mit Hinweis auf BGE 129 I 12 E 8.3 S. 22; Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1.

[2541] Vgl. auch BGE 129 I 12 E 10.4 S. 29.

[2542] Vgl. bereits BGE 129 I 12 E 9.3 S. 25; Rohr, S. 124.

[2543] Stamm, Ausschlüsse, S. 34.

[2544] Vgl. etwa BGE 123 I 35; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00624 vom 25. November 2021; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.439 vom 24. Januar 2019; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/41–45 vom 25. August 2015.

[2545] Auch bei einer solchen Versetzung ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 5 Abs. 2 BV), wobei der anordnenden Instanz ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (vgl. Früh, S. 113 f.; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom VB.2021.00109 vom 18. März 2021 E 5.2 m.w.H.).

Regel nicht, es sei denn, diese Massnahme werde den besonderen Bedürfnissen des betroffenen Kindes im Einzelfall mindestens gleichermassen gerecht wie der Unterricht im Klassenverband.[2546]

Nach Mösch kann der Schulausschluss für die Betroffenen schwerwiegende Folgen haben. Ohne Begleitmassnahmen drohe ein gravierender Bildungsrückstand, und der Ausschluss aus dem Klassenverband habe auch psychosozial schwerwiegende Folgen. Oft werde während der Zeit des disziplinarischen Ausschlusses ein Lebensentwurf verfestigt, der die Sozialisierung weiter erschwere oder verunmögliche.[2547] 1055

Die (negativen) sozialen Konsequenzen eines Schulausschlusses hebt auch Stamm hervor, nach welcher ein Mangel an Schulpräsenz immer problematisch sei, weil an Schulen nebst Fachkompetenzen auch Sozial- und Selbstkompetenzen vermittelt werden müssten.[2548] Zudem führe ein definitiver Schulausschluss immer in weitere Risikopfade bis hin zur lebenslangen Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsmassnahmen.[2549] 1056

Wird eine Schülerin bzw. ein Schüler (temporär) von der Schule bzw. dem Pflichtunterricht ausgeschlossen und ihr bzw. ihm während des Ausschlusses nicht anderweitig ein ausreichender Grundschulunterricht gewährt, muss die betreffende Massnahme daher den vorskizzierten (Einschränkungs-)Voraussetzungen genügen, um vor der Bundesverfassung standhalten zu können: 1057

a) Gesetzliche Grundlage

Ein dauerhafter Schulausschluss bzw. ein solcher auf unbestimmte Zeit stellt einen schweren Eingriff in das Grundrecht auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV dar und bedarf demnach – trotz Sonderstatusverhältnis – einer klaren und ausdrücklichen Grundlage in einem formellen Gesetz (vgl. etwa Art. 24 Abs. 1 VSG BE; Art. 124 Abs. 1 lit. c LEO VS).[2550] Gleiches gilt für Ausschlüsse von länge- 1058

2546 S. auch Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 69, wonach etwa die zeitweilige Entfernung aus der angestammten Klasse mit Versetzung in eine besondere Kleinklasse für verhaltensauffällige Jugendliche keinen «Verzicht auf Grundschulleistungen» bedeute.

2547 Mösch P., S. 16 ff.

2548 Stamm, Ausschlüsse, S. 5.

2549 Stamm, Ausschlüsse, S. 36.

2550 BGE 129 I 35 E 8.2 S. 43; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.1 ff. und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2019.00082 vom 19. September 2019; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 927.

rer Dauer, die einen grossen Ausbildungsrückstand des betroffenen Kindes und/oder sonstige empfindliche Aus- bzw. Nachwirkungen zur Folge haben.[2551] Da dies wesentlich vom Alter des Kindes, seiner Selbstständigkeit und allfälligen Begleitmassnahmen abhängt, lässt sich keine fixe Grenze ziehen. Ab einem Ausschluss von einem Monat dürften die Auswirkungen aber gerade bei jüngeren Kindern immer schwergewichtig sein. Ein Ausschluss von zwölf Wochen liegt sodann nach dem Bundesgericht in jedem Fall «im oberen Bereich des Vertretbaren».[2552]

1059 Das Bundesgericht erblickte in Art. 28 Abs. 5 VSG BE, wonach Schülerinnen und Schüler, die durch ihr Verhalten den ordentlichen Schulbetrieb erheblich beeinträchtigen, während höchstens zwölf Schulwochen pro Schuljahr vom Unterricht ausgeschlossen werden können, eine genügende gesetzliche Grundlage für einen Schulausschluss im Umfang der genannten Maximaldauer.[2553] Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Fraglich erscheint dagegen, ob sich der vom Bundesgericht gleichentags beurteilte und als rechtmässig eingestufte definitive Schulausschluss eines Schülers aus dem Kanton St. Gallen mit Art. 55 (Abs. 2) VSG SG auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützte. Die betreffende Bestimmung hält nämlich bloss relativ unbestimmt fest, dass als schwerste Disziplinarmassnahme der Ausschluss von der Schule verfügt werden kann.[2554]

1060 Wiegt der mit einem Schulausschluss verbundene Grundrechtseingriff im Einzelfall weniger schwer – etwa, weil der bzw. die Betroffene nur für wenige Tage vom Präsenzunterricht ausgeschlossen wird –, kann eine Grundlage in einem Gesetz im materiellen Sinn genügen.[2555] Auch diese muss allerdings auf einer genügenden Gesetzesdelegation beruhen, d.h., zumindest die Möglichkeit der Anordnung eines befristeten Schulausschlusses muss in einem formellen Gesetz vorgesehen sein.

1061 In einem Urteil aus dem Jahr 2010 stufte das Bundesgericht insofern § 52 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 VSG ZH als «genügend klar[e]» Rechtsgrundlage für einen Schulausschluss von vier Wochen ein.[2556] Die Bestimmung sah in der damaligen – bis 31. Dezember 2011 geltenden – Fassung vor, dass die Schulpflege eine Schülerin bzw. einen Schüler bis höchstens vier Wochen vorübergehend vom obligato-

---

2551 Rohr, S. 124.

2552 BGE 129 I 12 E 10.4 S. 30.

2553 BGE 129 I 12 E 8.5 S. 24.

2554 BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43, wo die Frage der gesetzlichen Grundlage allerdings nicht beurteilt zu werden brauchte.

2555 Dazu vorne N 1032 ff.

2556 Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.2 f.

rischen Unterricht wegweisen kann, wenn sich disziplinarische Schwierigkeiten nicht durch die Lehrperson in der Klasse lösen lassen.[2557] Die meisten anderen Kantone verfügen heute über eine entsprechende und damit wohl ebenfalls genügende gesetzliche Grundlage für einen befristeten Schulausschluss, wenngleich in den massgeblichen kantonalen Erlassen in der Regel – anders als im Kanton Zürich – keine Maximaldauer festgelegt wird.[2558] Einzig in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Luzern findet sich auf Gesetzesebene bloss weniger weitgehend festgelegt, dass gegen Lernende, deren Verhalten zu Beanstandungen Anlass gibt, erzieherisch sinnvolle Disziplinarmassnahmen angeordnet werden können (Art. 22 Abs. 3 SchG AI) bzw. dass der Regierungsrat eine Disziplinarordnung erlässt (§ 63 Abs. 1 VBG LU).[2559]

b) Kollidierende Interessen

Ziel schulischer Disziplinarordnungen bzw. disziplinarischer Massnahmen ist die Gewährleistung eines reibungslosen Zusammenseins aller Anstaltsnutzerinnen und -nutzer innerhalb der Schulgemeinschaft und damit eines geordneten und effizienten Schulbetriebs.[2560] Unterrichtsstörungen sollen vermieden und Konflikte, die zwangsläufig auftreten können, wenn verschiedene Personen mit unterschiedlichen Interessen derart intensiv aufeinandertreffen, in einer Art gelöst werden, die den grundsätzlichen (Bildungs- und Erziehungs-)Auftrag der Schule nicht infrage stellt. 1062

Wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge stehen Störungen im Unterricht denn auch in einem engen Zusammenhang mit Burn-outs bei Lehrpersonen und werden von diesen als Hauptmotiv für den Berufsausstieg sowie eine frühzeitige Pensionierung genannt. Weiter wird vermutet, dass sich ein ungünstiges Belastungserleben der Lehrperson negativ auf die Unterrichtsqualität und somit auf die Schülerinnen 1063

2557 Die damalige Fassung stimmt im Kern mit der aktuellen überein.

2558 Vgl. Art. 27 Abs. 2 SchG AI; § 90 Abs. 2 BiG BL; § 61 SchulG BS; Art. 28 Abs. 5 VSG BE; Art. 118 Abs. 3 f. und Art. 120 LIP GE; Art. 45 Abs. 3 BiG GL; Art. 55 Abs. 2 SchulG GR; Art. 83 Abs. 1 lit. c und lit. e LS JU; Art. 54 Abs. 2 Ziff. 3 und Art. 55 VSG NW; Art. 20 Abs. 3 f. BiG OW; Art. 55 Abs. 2 VSG SG; § 39 Abs. 1 lit. i und lit. j VSG SZ; § 24ter Abs. 2 lit. f und Abs. 3 lit. e VSG SO; § 45 VG TG; Art. 51 Abs. 3 SchG UR; Art. 124 LEO VD; § 24 Abs. 4 SchulG ZG.

2559 Vgl. auch Art. 57 Abs. 1 LSc TI, wo betreffs der Regelung von Disziplinarmassnahmen auf ein Spezialgesetz verwiesen wird, das bislang nicht erlassen wurde. Stattdessen scheint etwa der disziplinarische Schulausschluss im Bereich der Grundbildung lediglich in Art. 11 des Regolamento delle scuole comunali (des Kantons TI) del 3 luglio 1996 (RL 411.110) thematisiert zu werden.

2560 S. auch BGE 129 I 12 E 8.4 S. 23 f. m.w.H.

> und Schüler auswirkt. Störungen im Unterricht beeinträchtigen aber auch unmittelbar die Entwicklung der Schülerinnen und Schüler. So gelten eine störungspräventive Klassenführung, eine gute Lehrer-Schüler-Beziehung und eine effektiv genutzte Lernzeit als wesentliche Faktoren für die Lernmotivation und den Lernerfolg von Kindern.[2561]

1064 Damit ein (befristeter oder unbefristeter) Schulausschluss gerechtfertigt werden kann, genügt eine einmalige Unterrichtsstörung oder ein einfacher Konflikt zwischen einer Schülerin bzw. einem Schüler und einer anderen Schülerin bzw. einem anderen Schüler oder einer Lehrperson allerdings nicht. Die (schwerwiegende) Massnahme muss nach der hier vertretenen Auffassung vielmehr zwingend notwendig sein, um eine Kollision bzw. Kollisionen mit Grundrechten Dritter aufzulösen.[2562]

1065 Zu verlangen ist – wie auch das Bundesgericht betont –, dass die zu ahndende Störung des Schulbetriebs durch eine Schülerin bzw. einen Schüler ein solches Ausmass annimmt, dass die Schule ihrem Bildungsauftrag nicht mehr nachkommen kann und so der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) anderer Kinder verletzt wird.[2563] Die Störung muss ausserdem anhalten.[2564]

1066 Ein Schulausschluss kann aber auch als Reaktion auf einen Eingriff in die physische und/oder psychische Integrität (Art. 10 Abs. 2 BV) von Mitschülerinnen und Mitschülern oder von Lehrpersonen erfolgen, der nicht mit einer eigentlichen Unterrichtsstörung einherzugehen braucht.[2565] Auch diesfalls müssen aber konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Verbleib der betreffenden Schülerin bzw. des betreffenden Schülers eine andauernde, ernste Gefahr für die genannten Rechtsgüter der anderen Schülerinnen und Schüler oder der Lehrkräfte dar-

---

2561 Zum Ganzen Wettstein, S. 4 m.w.H.

2562 Dazu vorne N 1030.

2563 So jedenfalls im Sinn einer Nebenbegründung auch BGE 129 I 35 E 9.1 S. 43 f., 129 I 12 E 8.4 S. 23; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.1; s. ferner Früh, S. 230; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 928; Müller/Schefer, S. 799; Rohr, S. 129 ff.

2564 Vgl. BGE 129 I 12 E 10.4 S. 30; Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 mit Hinweis auf Kettiger/Schwander, N 9.

2565 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.4; s. auch betreffend einen Ausschluss vom Mittelschulunterricht das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2015.335U vom 22. April 2016 E 4.4.

stellt.[2566] Keine Rolle spielt grundsätzlich, ob die bzw. der Betroffene für das beurteilte Verhalten bereits strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurde bzw. parallel zum Disziplinar- ein (Jugend-)Strafverfahren läuft.[2567] Im Disziplinarrecht beurteilt sich die Frage der Zulässigkeit der Kumulation verschiedener Massnahmen nicht nach dem strafrechtlichen Grundsatz des Verbots der Doppelbestrafung, sondern nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.[2568]

> Bezüglich der konkreten Vorwürfe trifft die Schule eine Sachaufklärungspflicht.[2569] Der betroffene Schüler bzw. die betroffene Schülerin ist zudem vorgängig anzuhören, es sei denn, es sei Gefahr in Verzug. In solchen Fällen kann einer sofortigen Wegweisung auch der Charakter einer provisorischen Vorkehr zukommen.[2570] 1067

In den meisten Fällen dürften mehrere – teils auch weniger gravierende – Verfehlungen innerhalb wie ausserhalb des Unterrichts zusammenkommen, bis letztlich ein Schulausschluss angeordnet wird.[2571] 1068

> So hebt das Bundesgericht etwa in BGE 129 I 35 hervor, dass der – als zulässig eingestufte – Schulausschluss eines Kindes nicht nur mit der vom Betroffenen zuletzt gegenüber dem Schulhauswart begangenen (einmaligen) Tätlichkeit (Faustschlag ins Gesicht) begründet werde, sondern sich «insbesondere auch auf sein früheres Verhalten stützt, das unbestrittenermassen bereits mehrmals zu Beanstandungen Anlass gegeben hat. So habe er den Unterricht und die Konzentration der Mitschüler der Klasse oft gestört, sei er gegenüber Lehrkräften oder Mitschülern übellaunig aufgetreten, habe er oft den Unterricht boykottiert oder gestört. Er habe 1069

2566 Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 mit Hinweis auf Kettiger/Schwander, N 9; Früh, S. 231; Hänni, in: Basler Komm. BV, Art. 62 N 22.

2567 Ist davon auszugehen, dass bereits das Strafverfahren bzw. eine in dessen Folge ausgesprochene Sanktion zu einer Verhaltensänderung bei der betroffenen Schülerin bzw. dem betroffenen Schüler führen werde, erweist sich der Schulausschluss allerdings u.U. als unverhältnismässig.

2568 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2015.335U vom 22. April 2016 E 6.2 m.w.H.

2569 Vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen 19 E 477/20 vom 22. September 2020 N 27 ff. (openJur).

2570 Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 und E 6.5.

2571 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.5; Stamm, Ausschlüsse, S. 35; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2015.335U vom 22. April 2016 E 5.1, wonach klarzustellen sei, dass sich die Frage, ob ein besonders schwerer Fall vorliege, grundsätzlich nach dem gesamten Verhalten einer Schülerin oder eines Schülers an der Schule beurteile.

sich kaum an Regeln und Pflichten gehalten, die im Klassenzimmer und in der Schule gelten» (E 9.4 f. S. 45).[2572]

1070 In einem Urteil aus dem Jahr 2006 stufte das Bundesgericht das Verhalten eines von der Schule ausgeschlossenen Schülers demgegenüber zwar als gravierend ein; da es sich um einen einmaligen derartigen Fehltritt des betroffenen Schülers handelte, sah es darin jedoch keine genügende Begründung für den verfügten definitiven Schulausschluss. Der Knabe hatte Bilder von teilweise oder ganz nackten Körpern fremder Personen, zum Teil in pornografischen Stellungen, mit den Köpfen von acht Lehrkräften ins Intranet der Schule gestellt.[2573]

1071 Allein zur Durchsetzung einer an einer Schule geltenden allgemeinen Verhaltensregel oder einer Schutzmassnahme – wie etwa einer Maskentragpflicht oder einer Impfpflicht wie der in Deutschland geltenden Masernimpfpflicht[2574] – darf die schwerwiegende Disziplinarmassnahme dagegen nicht angeordnet werden, jedenfalls sofern mit der Weigerung, der betreffenden Regel oder Pflicht nachzuleben, keine unmittelbare (und nicht lediglich abstrakte) Gefahr für die Sicherheit bzw.

2572 So auch Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.5, wo aufgrund der «zunehmenden Gewaltintensität» im Verhalten des betroffenen Schülers von einem (überwiegenden) Interesse am strittigen Schulausschluss ausgegangen wurde. Der Betroffene hatte im laufenden Schuljahr einen Mitschüler blutig geschlagen und war gegenüber einem Lehrer gewalttätig geworden. Daneben waren verschiedene andere Vorfälle dokumentiert; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt GE.2019.00082 vom 19. September 2019, wo der betroffene Schüler bereits in den verschiedenen Schulen, die er vor dem strittigen Ausschluss besucht hatte, «durch wiederholte und inakzeptable Missachtung von Schulregeln und allgemeinen Verhaltensregeln (Frechheit, Gewalttätigkeiten, Drohungen) aufgefallen» war und sich zuletzt nicht nur in seiner Klasse gewalttätig verhalten hatte, sondern namentlich auch gegen kleine Mädchen im schulischen Umfeld sexuell übergriffig geworden war.

2573 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.3 f.; s. auch Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen 19 B 742/06 vom 6. Juni 2006, wo ein vormals nicht negativ aufgefallener Schüler mit einem Zündmechanismus versehene «China-Böller» an einer Tür in der Schule angebracht hatte.

2574 S. dazu § 20 Abs. 8 f. des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen vom 20. Juli 2000 (Bundesgesetzblatt I S. 1045), wonach für ungeimpfte Kinder und Jugendliche, die der gesetzlichen Schulpflicht unterliegen, kein Betreuungsverbot gilt, soweit es um den Schulbesuch geht; ferner Urteil des EGMR Vavricka gegen die Tschechische Republik (Rs. 47621/13) vom 8. April 2021 N 307, wo u.a. der Ausschluss ungeimpfter Kinder von der Vorschule zur Beurteilung stand und das Gericht hervorhob, dass die Aufnahme der Kinder in die Grundschule bei Erreichen des schulpflichtigen Alters nicht durch ihren Impfstatus beeinträchtigt worden sei.

Gesundheit oder das Recht auf Grundschulunterricht anderer einhergeht.[2575] Auch darf ein Kind nicht nur deshalb temporär von der Schule ausgeschlossen werden, um bei seinen Eltern eine Verhaltensänderung zu erwirken.[2576]

> Was letzteren Punkt anbelangt, hält das Bundesgericht jedoch dafür, dass es der Schule analog zur Ausgangslage bei einem Schulausschluss eines Kindes möglich sein müsse, «geeignete Massnahmen zu ergreifen» für den Fall, dass das Verhalten der Eltern dazu führt, dass ein geordneter Schulbetrieb nicht mehr möglich ist und dadurch der Bildungsauftrag der Schule gegenüber der Schülerschaft infrage gestellt wird.[2577] 1072

c) Verhältnismässigkeit

Trotz in Fachkreisen geäusserter Bedenken aus pädagogischer und jugendpsychologischer Sicht geht das Bundesgericht davon aus, dass der (vorübergehende) Schulausschluss grundsätzlich geeignet ist, «eine gestörte Schulordnung wiederherzustellen und […] das angestrebte Ziel, der Schule die Erfüllung ihrer Aufgabe gegenüber den anderen Schülern wieder zu ermöglichen, zu erreichen».[2578] Die Eignung eines disziplinarischen Schulausschlusses ist aber in jedem Einzelfall zu prüfen. Mit Recht vertreten Kettiger/Schwander insofern die Auffassung, dass in diesem Zusammenhang insbesondere zu untersuchen sei, ob sich die Massnahme wirklich gegen die Störerin bzw. den Störer richte.[2579] Disziplin im Unterricht ist in hohem Mass eine Frage der Gruppendynamik im Klassenverband und 1073

2575 Dies wäre etwa der Fall, wenn bei einem Schulkind, das sich weigert, in der Schule eine Maske zu tragen, ein konkreter Infektionsverdacht bestünde (s. auch Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Hamburg 1 Bs 237/20 vom 15. Januar 2021 N 91 f. [openJur]).

2576 Vgl. für mit dem Verhalten der Eltern begründete Querversetzungen Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 10 448 vom 12. Januar 2011 E 7.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 E 6.3, wo der betroffene Schüler vor der strittigen Querversetzung mehrere Tage der Schule verwiesen worden war, nachdem seine Eltern wiederholt in seine Schule gekommen waren und seinen Mitschülerinnen und Mitschülern mit Konsequenzen gedroht hatten. Ähnlich präsentierte sich der Sachverhalt im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00624 vom 25. November 2021 (vgl. insb. E 3).

2577 Urteil des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 6.5.

2578 BGE 129 I 12 E 9.2 S. 24 f. mit Hinweisen insb. auf die pädagogische Lehre; so auch BGE 129 I 35 E 10.3 S. 46; beipflichtend Früh, S. 231, wonach ein vorübergehender Schulausschluss durchaus geeignet sei, zu einer Beruhigung der Lage beizutragen.

2579 Kettiger/Schwander, N 11, auch zum Folgenden; ferner Schweizer R.J., in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 36 N 55.

des Verhältnisses und der Interaktion zwischen den Lehrpersonen und der Schülerschaft. Schülerinnen oder Schüler, die den Unterricht beeinträchtigen, können demnach bloss das Symptom einer tiefer liegenden Problemsituation innerhalb dieses Systems sein. In derartigen Konstellationen ist der befristete Ausschluss des verhaltensauffällig(st)en Kindes nicht oder nur kurzfristig geeignet, den geordneten Schulbetrieb wiederherzustellen. Eine nachhaltige Lösung bedingte andere Massnahmen wie die Anordnung organisatorischer oder pädagogischer Massnahmen.[2580] Gleiches gilt, wenn das zu ahndende Verhalten einer Schülerin bzw. eines Schülers Ausdruck von deren bzw. dessen nicht (ausreichend) berücksichtigten besonderen pädagogischen Bedürfnissen oder von tiefgreifenden familiären Problemen ist.

1074 Im Verfahren VG.2014.12/E beanstandete das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit Urteil vom 4. Juni 2014 insofern, dass vor dem strittigen (hier allerdings definitiven) Schulausschluss eines Schülers, der in der Regelklasse primär durch häufige Absenzen und das Nichterledigen der Hausaufgaben auffiel, keine sonderpädagogischen Massnahmen geprüft worden waren. Der zuständige Schulpsychologe hatte bei dem jungen Mann ein Jahr vor dem Schulausschluss schwerwiegende Verhaltensstörungen bzw. eine Anpassungsstörung diagnostiziert und seine Sonderschulbedürftigkeit festgestellt. Die Ärzte einer psychiatrischen Klinik, in der der Betroffene ein halbes Jahr später mehrere Wochen verbracht hatte, hielten in ihrem Abschlussbericht ebenfalls fest, dass dessen Unterbringung in einem sozialpädagogischen Rahmen dringend indiziert sei, wenn die Reintegration in die Regelschule scheitere.[2581]

1075 Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit eines disziplinarischen Schulausschlusses ist weiter zu fragen, ob im konkreten Fall nicht auch eine weniger einschneidende Massnahme getroffen werden kann bzw. hätte getroffen werden können. Einem eskalierenden Konflikt zwischen einem Schulkind und einer Lehrperson oder bestimmten Klassenkameradinnen bzw. -kameraden etwa kann häufig bereits mit einer Versetzung des Erstgenannten in eine andere Klasse oder auch Schule wirksam begegnet werden. Auch ist in solchen Fällen in der Regel

---

[2580] S. zum Ganzen auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00049 vom 7. April 2010 E 3.4, wo die Lehrmeinung von Kettiger/Schwander übernommen wird; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.5, wo das Bundesgericht zwar einräumte, dass die zum strittigen Schulausschluss führenden Vorkommnisse allenfalls auch auf vom betroffenen Schüler nicht direkt selbst zu verantwortenden Ursachen beruhen könnten, die Massnahme aber dennoch schützte.

[2581] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau VG.2014.12/E vom 4. Juni 2014 E 3.4 f.; s. auch das eine Versetzung betreffende Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 E 6.

zunächst eine klärende Aussprache zu verlangen.[2582] Überhaupt ist der Ausschluss aus disziplinarischen Gründen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in den meisten Fällen erst als letzte und schärfste Massnahme zulässig, wenn er vorgängig angedroht wurde – allenfalls verbunden mit einer geeigneten milderen Massnahme (Strafaufgabe, Arbeitseinsatz in der Freizeit, Ausschluss von einem Lager etc.) –, es sei denn, der zu ahndende Disziplinarverstoss wiege so schwer, dass die fehlbare Schülerin bzw. der fehlbare Schüler untragbar für die Schule geworden ist und diese ihre Aufgabe nicht mehr richtig erfüllen kann, sofern die Schülerin bzw. der Schüler nicht umgehend entfernt wird.[2583] Ein definitiver Schulausschluss sollte allerdings nach der hier vertretenen Meinung auch nach vorgängiger Verwarnung bzw. in schweren Fällen nur dann angeordnet werden, wenn erfolglos ein Ersatzunterricht an einer anderen angemessenen Einrichtung angeboten und abgelehnt wurde.[2584] Die Dauer eines befristeten Schulausschlusses wiederum muss stets der jeweiligen Situation angemessen sein.[2585]

In BGE 129 I 35 hob das Bundesgericht zur (bejahten) Erforderlichkeit der beanstandeten Massnahme – eines insgesamt mehr als sieben Monate dauernden Schulausschlusses nach einer handgreiflichen Auseinandersetzung mit dem Schulhauswart – entsprechend hervor, dass dieser mehrere schriftliche Beanstandungen und ein Skilagerverbot vorausgegangen waren, welche (weniger einschneidenden) Massnahmen sich indes als unwirksam erwiesen hätten (E 10.4 S. 46). 1076

Im Verfahren 2P.27/2006 verneinte das Bundesgericht mit Urteil vom 31. Mai 2006 die Erforderlichkeit der streitgegenständlichen Disziplinarmassnahme, des wegen 1077

2582 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.439 vom 24. Januar 2019 E 4.4: «Der Beschwerdeführerin wurde mit Brief der Schulleitung vom 20. Februar 2018 mitgeteilt, dass ein solches Verhalten nicht geduldet werde. Sollte C noch einmal einen anderen Schüler/eine andere Schülerin körperlich so massiv attackieren, werde sein Verhalten eine Konsequenz (einwöchiger Ausschluss von der Schule oder Versetzung in ein anderes Schulhaus) zur Folge haben. Zuvor waren Gespräche geführt, Informationen gemacht, Abmachungen zwischen dem Klassenlehrer, C und der Beschwerdeführerin getroffen worden.»

2583 BGE 129 I 12 E 9.4 S. 26, wonach der Ausschluss somit nur als letzte und schärfste Massnahme (ultima ratio) infrage komme; so auch Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.2; ferner BGE 129 I 35 E 10.4 S. 46, 129 I 12 E 10.3.3 S. 28 und E 10.4 S. 29; Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.439 vom 24. Januar 2019 E 4.3; s. auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 928.

2584 So auch Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 24.

2585 BGE 129 I 35 E 10.2 S. 46, 129 I 12 E 9.4 S. 26; Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.2.

> schwerer Persönlichkeitsverletzungen von Lehrpersonen angeordneten definitiven Schulausschlusses eines Schülers. Dieser sei zuvor nicht schon wegen schwerer Störungen des Schulbetriebs erfolglos diszipliniert worden und rechtfertigte die nunmehr begangene Verfehlung deshalb allenfalls einen vorübergehenden Ausschluss vom Schulbesuch, nicht aber einen definitiven. Da 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 gehalten habe, hätte zudem die Anordnung eines «auswärtigen Schulbesuches» in einer geeigneten anderen öffentlichen Schule ausgereicht. Der Umstand, dass die massgeblichen Schulerlasse eine solche Disziplinarmassnahme nicht ausdrücklich vorsehen, spiele dabei keine Rolle.[2586]

1078 Schliesslich muss der angestrebte Zweck des Ausschlusses in einem vernünftigen Verhältnis zu den Auswirkungen der Massnahme auf die betroffene Schülerin bzw. den betroffenen Schüler stehen.[2587] Hierbei spielen nebst der konkreten Ausgestaltung der Massnahme auch das Alter und die Reife des betroffenen Kindes eine wesentliche Rolle (s. auch Art. 120 Abs. 3 LEO VD). Namentlich aufgrund dessen, dass jüngere Kinder noch nicht in der Lage sind, einen Lernrückstand gleichermassen selbstständig aufzuholen wie ältere Kinder, und sich die mit einem Schulausschluss verbundenen negativen Gefühle gegenüber der Schule häufig nicht mehr korrigieren lassen, sollte bei ihnen selbst ein temporärer Schulausschluss nur äusserst zurückhaltend angeordnet werden.[2588] Mit Blick auf den Kerngehalt des Grundrechts auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) sind Dauer und Modalitäten eines Schulausschlusses sodann in jedem Fall so auszugestalten, dass die schulische Entwicklung und soziale Integration der bzw. des Betroffenen nicht nachhaltig gefährdet werden.[2589] Auch ist zu beachten, dass der Schulausschluss wie alle disziplinarischen Massnahmen ein erzieherisches Ziel verfolgt, das regelmässig nicht erreicht werden kann, wenn das betroffene Kind einfach seinem Schicksal überlassen wird. Nach der Rechtsprechung und Lehre bleibt das zuständige Gemeinwesen deshalb – jedenfalls bei längeren oder gar definitiven Schulausschlüssen – verpflichtet, die betroffene Schülerin bzw. den betroffenen Schüler während dieser Zeit angemessen erzieherisch zu betreuen, d.h., eine ersatzweise Weiterbetreuung durch geeignete Personen und Institutionen (Time-out-Einrichtungen, Sonderschulen etc.) zu gewährleisten (vgl. § 52a Abs. 3

2586 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.4.

2587 Vgl. auch Kettiger/Schwander, N 13.

2588 Vgl. Hascher/Knauss/Hersberger, S. 123.

2589 Vgl. Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 24.

und § 57 VSG ZH).[2590] Wie das Bundesgericht bereits in BGE 129 I 12 festhielt, erfordert die anzustrebende Wiedereingliederung, die ein geändertes Verhalten der vom Unterricht ausgeschlossenen Person voraussetzt, eine auf dieses Ziel hin ausgerichtete intensive erzieherische Betreuung der Schülerin bzw. des Schülers, welche die Eltern allein nur in Ausnahmefällen bieten können.[2591] Dies gilt umso eher, wenn man bedenkt, dass von einem Schulausschluss betroffene Schülerinnen und Schüler oft in Familien leben, die selber mit Problemen zu kämpfen haben. In aller Regel kann daher schon bei Beginn des Ausschlusses kaum auf den Beizug von Fachstellen verzichtet werden.[2592]

1079 In BGE 129 I 12 befand das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Dauer eines befristeten Schulausschlusses, dass ein Ausschluss von zwölf Wochen einschneidend erscheine und mit sehr ungünstigen Wirkungen für die bzw. den Betroffenen verbunden sein könne, weshalb er «im oberen Bereich des Vertretbaren» liege (E 10.4 S. 30). In einem am gleichen Tag gefällten Entscheid (BGE 129 I 35 E 10 S. 45 f.) erachtete es das Gericht dann jedoch als verhältnismässig, einen Schüler für das letzte obligatorische Schuljahr ab Oktober bis Juli des Folgejahres vom Unterricht auszuschliessen, ohne auf das im erstgenannten Urteil Gesagte Bezug zu nehmen.[2593] Dabei spielte wohl eine Rolle, dass der zur Beurteilung stehende Schulausschluss zunächst ohne fixe Dauer für die Zeit des Strafverfahrens angeordnet wurde und dem Betroffenen vergeblich ein Schulunterricht in einer anderen staatlichen Einrichtung angeboten worden war.[2594]

1080 Im Zusammenhang mit der während eines Schulausschlusses geschuldeten Betreuung einer Schülerin bzw. eines Schülers rügte das Bundesgericht sodann im Verfahren 2P.27/2006 mit Urteil vom 31. Mai 2006, dass die zuständige Schulbehörde nicht in der gebotenen Weise dafür gesorgt hatte, dass der betroffene Schüler nach seinem definitiven Schulausschluss den ihm zustehenden Unterricht in einer ande-

---

2590 BGE 129 I 12 E 9.5 S. 26; Urteile des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 5.4 und 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.3 und E 2.5.5; Biaggini, Komm. BV, Art. 19 N 14; Ehrenzeller, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 62 N 20; Kettiger/Schwander, N 13 ff.; Malinverni et al., Volume II, N 1728; Müller/Schefer, S. 800; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 24.

2591 S. aber auch Mettauer Szaday, S. 23, wonach auch eine flexible und individuelle Unterstützung nach der Rückkehr in die angestammte Klasse wichtig sei, damit die Kinder nach einem Ausschluss erfolgreich rückintegriert werden könnten.

2592 Zum Ganzen BGE 129 I 12 E 10.5.2 S. 31; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00049 vom 7. April 2010 E 3.5 m.w.H.; Früh, S. 233; Kettiger/Schwander, N 14 f.

2593 Kritisch auch Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 38 N 35.

2594 Vgl. BGE 129 I 35 E 11.5 S. 49.

ren geeigneten Schule weiter besuchen konnte. Den 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, tat es als nicht stichhaltig ab.[2595] Unbeanstandet liess es das Bundesgericht dagegen vier Jahre später, dass ein Schüler während seines vierwöchigen disziplinarischen Schulausschlusses vom (nicht erwerbstätigen) Vater hatte betreut werden müssen. Unter Berücksichtigung der Schulferien habe das Kind – so die Begründung des Gerichts – «lediglich während rund zweieinhalb Wochen der Schulzeit privat betreut werden [müssen], und die Betreuung war, wenn auch möglicherweise nicht einfach, so gemäss den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz doch gesichert».[2596]

2. Schulausschluss aus gesundheitspolizeilichen Gründen

1081 Es versteht sich von selbst, dass ein Kind, das an einer übertragbaren Krankheit leidet und Symptome zeigt, mit Blick auf das eigene Wohl wie auch dasjenige der anderen Schülerinnen und Schüler bzw. der Lehrpersonen grundsätzlich dem Unterricht fernzubleiben hat.[2597] Ein Beharren auf der Unterrichtspflicht bzw. auf dem Recht auf Grundschulunterricht (in der Klassengemeinschaft) ergibt in solchen Fällen in der Regel auch wenig Sinn, da die Konzentrations- und Lernfähigkeit des Kindes ohnehin eingeschränkt sein dürfte. Nun sind allerdings auch Situationen denkbar, in denen ein Kind bereits bei einem blossen Verdacht, sich mit einer übertragbaren Krankheit angesteckt zu haben oder an einer solchen erkrankt zu sein, zum Schutz anderer Personen für eine gewisse Zeit vom Präsenzunterricht ausgeschlossen werden muss.

1082 Auch ein solcher vorübergehender Schulausschluss aus vorsorglichen Gründen tangiert das Grundrecht auf ausreichenden Grundschulunterricht des betroffenen Kindes (Art. 19 BV), zumal dessen ersatzweise Fremdbetreuung während der fraglichen Zeit oftmals – situationsbedingt – ebenfalls nicht möglich sein wird und die Abgabe von Aufgaben und Unterrichtsmaterial jedenfalls die sozialen

---

2595 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 2.5.5.

2596 Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 6.5; s. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (als Vorinstanz) VB.2010.00049 vom 7. April 2010 E 4.5, wo weitergehend erwogen wurde, dass an die Leistungsfähigkeit des Staats übersteigerte Erwartungen herangetragen würden, sofern bei einem Ausschluss aus disziplinarischen Gründen stets umgehend eine Anschlusslösung angeboten werden müsste. Dies gelte namentlich in Fällen, in denen – wie hier – als Anschlusslösung der Einzelunterricht des betroffenen Schülers geplant werde.

2597 Vgl. VKS, Schulausschluss, S. 4 ff.

Kontakte in der Schule nicht zu ersetzen vermag.[2598] Wie schwer die Massnahme das jeweilige Kind tatsächlich trifft, hängt massgeblich von dessen Alter und Reife sowie von der Ausgestaltung des Schulausschlusses im konkreten Fall ab (Dauer des Ausschlusses, Zeitpunkt [Beginn oder Ende des Schuljahres, kurz vor einer wichtigen Prüfung etc.], Begleitmassnahmen etc.).

> Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug führte in diesem Zusammenhang in einem Entscheid aus dem Jahr 2021 betreffend eine Quarantäneanordnung aus, dass die wegen eines Krankheits- oder Ansteckungsverdachts ausgeschlossenen Schülerinnen und Schüler Aufgaben und Aufträge erhielten, wie wenn sie aus anderen Gründen fehlten. In diesem Zusammenhang erscheine plausibel, dass, je älter eine Schülerin bzw. ein Schüler sei, ihr bzw. ihm umso mehr selbstständige Arbeit und somit selbstständiges Aneignen von Wissen zugemutet werden könne.[2599] 1083

Da der Staat nicht jegliche Krankheitsübertragung verhindern und beliebig Massnahmen anordnen kann, die in Grundrechtspositionen eingreifen, ist allerdings schon an dieser Stelle zu betonen, dass ein Schulausschluss aus gesundheitspolizeilichen Gründen nur ausnahmsweise im Zusammenhang mit Krankheiten angeordnet werden darf, von denen ein gewisses Risiko ausgeht (vgl. Art. 30 Abs. 1 lit. b EpG).[2600] Dabei ist zu beachten, dass ein Krankheitsrisiko, das in einem bestimmten Ausmass als sozialadäquat und akzeptabel betrachtet wird, inakzeptabel hoch werden und nach Schutzmassnahmen rufen kann, wenn es dieses Ausmass überschreitet.[2601] 1084

2598 Dazu vorne N 409 ff. und N 572 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 4.1 f. (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.1.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4; s. ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.1.

2599 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.1.2, wo vor diesem Hintergrund bei der betroffenen, knapp 15-jährigen Beschwerdeführerin davon ausgegangen wurde, das Fehlen im Unterricht während sieben Tagen habe keine entscheidende Auswirkung auf ihre Leistung und die erworbenen Kenntnisse.

2600 Dazu vorne N 1041 f.; ferner BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 454; Botschaft EpG, S. 343, wonach es z.B. unverhältnismässig wäre, die Übertragung von banalen Erkältungen in jedem Fall verhindern zu wollen.

2601 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 455; Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Hamburg 1 Bs 237/20 vom 15. Januar 2021 N 45 (openJur).

a) Gesetzliche Grundlage

1085 Aufgrund des damit verbundenen Grundrechtseingriffs bedarf der temporäre Schulausschluss eines Kindes infolge eines Ansteckungs- bzw. Krankheitsverdachts in jedem Fall einer formell-gesetzlichen Grundlage. Da sich die Massnahme nicht in vorhersehbarer Weise aus den Zielen des Grundschulunterrichts ableiten lässt, ist dabei selbst bei leichten Eingriffen mindestens der wesentliche Inhalt in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln. Allenfalls kann die Massnahme auf Verordnungsstufe weiter konkretisiert werden. Schwere Eingriffe benötigen dagegen eine klare gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz, wobei auch hier – aufgrund der Besonderheiten gesundheitspolizeilicher Massnahmen – hinsichtlich des Bestimmtheitsgrads gewisse Abstriche gemacht werden können bzw. sich eine allfällige gesetzliche Unbestimmtheit unter Umständen durch das Verhältnismässigkeitsprinzip kompensieren lässt.[2602]

1086 Die Verhütung und Bekämpfung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten ist bundesrechtlich geregelt: Art. 118 Abs. 2 lit. b BV überträgt dem Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Zuständigkeit für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren.[2603] Unter anderem gestützt auf diese Bestimmung erliess der Bundesgesetzgeber das Epidemiengesetz, das im Kapitel «Bekämpfung» auch verschiedene «Massnahmen gegenüber einzelnen Personen» vorsieht (Art. 33–39 EpG), welche die Behörden bei einem blossen Ansteckungs- bzw. Krankheitsverdacht anordnen können. Die Massnahmen werden in der normalen Lage durch die Kantone angeordnet (vgl. Art. 31 Abs. 1 EpG), in der besonderen oder ausserordentlichen Lage auch durch den Bundesrat (Art. 6 Abs. 2 lit. a und Art. 7 EpG).[2604] Die Vollzugskompetenz liegt, soweit der Bundesrat keine anderweitige Regelung trifft, in allen Fällen bei den Kantonen (Art. 75 EpG).[2605]

1087 Eine besondere Lage liegt nach Art. 6 Abs. 1 EpG vor, wenn die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer

---

2602 Dazu vorne N 1034 ff.; ferner BGE 147 I 450 E 3.2.3 S. 454.

2603 BGE 148 I 33 E 5.3 S. 37, auch zum Folgenden; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 3.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2C_369/2021 vom 22. September 2021 E 5.2 m.w.H.

2604 Vgl. zur Abgrenzung der Kompetenzen in der besonderen Lage etwa Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 3 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

2605 S. auch Art. 102 Abs. 2 der Epidemienverordnung vom 29. April 2015 (SR 818.101.1); ferner Botschaft EpG, S. 343; BGE 148 I 33 E 5.3 S. 38.

> Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, bestimmte Gefahren wie etwa eine erhöhte Ansteckungs- oder Ausbreitungsgefahr bestehen (lit. a Ziff. 1–3) und die WHO festgestellt hat, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht, wodurch in der Schweiz eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit droht (lit. b).
>
> Eine ausserordentliche Lage im Sinn von Art. 7 EpG ist nach der Botschaft in Fällen akuter schwerer Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit gegeben, in denen der Bundesrat gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV ermächtigt ist, ohne Grundlage in einem Bundesgesetz Polizeinotverordnungsrecht zu erlassen.[2606] 1088

Nach Art. 33 f. EpG kann eine Person, die krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig ist oder Krankheitserreger ausscheidet, identifiziert und benachrichtigt oder einer medizinischen Überwachung unterstellt werden. Genügen diese Massnahmen nicht, kann die betroffene Person, sofern sie krankheitsverdächtig oder ansteckungsverdächtig ist, unter Quarantäne gestellt werden (Art. 35 Abs. 1 lit. a EpG). Eine weniger weitgehende Massnahme sieht Art. 38 EpG vor.[2607] Danach kann einer Person, die krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig ist oder Krankheitserreger ausscheidet, die Ausübung bestimmter Tätigkeiten oder ihres Berufs ganz oder teilweise untersagt werden (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 EpG). 1089

Auf die letztgenannte Bestimmung stützte sich der vom Bundesgericht im Jahr 2020 beurteilte zweiwöchige Schulausschluss einer ungeimpften Schülerin, bei der im Ausschlusszeitpunkt der Verdacht auf eine Ansteckung mit dem Masernvirus bestanden hatte.[2608] Wie schon die Vorinstanz[2609] zweifelte das Bundesgericht dabei nicht (erkennbar) daran, dass Art. 38 Abs. 1 EpG eine genügende gesetzliche Grundlage für den nicht mehr leichten Grundrechtseingriff bilde,[2610] obschon die Norm dem Wortlaut nach auf eigentliche Berufsverbote zugeschnitten scheint.[2611] 1090

2606 Botschaft EpG, S. 365 f.

2607 Botschaft EpG, S. 391, wonach diese Massnahme die Grundrechte in weniger starkem Ausmass berühre als eine vollständige Quarantäne; so auch Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.2.

2608 Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.2.

2609 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4.

2610 S. auch Botschaft EpG, S. 445.

2611 Vgl. Botschaft EpG, S. 390 mit Hinweis auf Art. 19 des per 1. Januar 2016 aufgehobenen Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 18. Dezember 1970 (AS 1974 1071); dazu wiederum Bundesrat, Botschaft vom

Betrachtet man den Zweck der Bestimmung, wonach eine (potenziell) ansteckungsfähige Person von jenen Lebensbereichen (etwa dem Lebensmittelsektor oder dem Erziehungsbereich) isoliert werden soll, in denen ihre Anwesenheit, verbunden mit einer spezifischen Tätigkeit, zu einer erheblichen Gesundheitsgefahr für weitere Personen führen kann, erscheint die Anwendung der Norm auch auf temporäre Schulausschlüsse von Schülerinnen oder Schülern allerdings grundsätzlich als zulässig.[2612] So besteht in Einrichtungen wie Schulen oftmals eine erhöhte Gefahr, dass Krankheiten übertragen werden,[2613] wobei in der Regel – so etwa beim Masernvirus – Kinder gleichermassen als Überträger wirken können wie Lehrpersonen. Da Kinder Hygiene- und Abstandsregeln gerade im jüngeren Alter weniger gut einhalten können, kann von ihnen diesbezüglich sogar – je nach Krankheit – ein grösseres Risiko als von Erwachsenen ausgehen. Entsprechend erblickte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Jahr 2021 in Art. 38 Abs. 1 EpG auch eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den zehntägigen Schulausschluss einer Primarschülerin, bei der infolge ihrer Weigerung, sich nach einem Krankheitsfall in ihrer Klasse einer Ausbruchstestung zu unterziehen, der Verdacht bestand, sie habe sich mit COVID-19 angesteckt.[2614]

1091 In einem vergleichbaren Fall, den das Verwaltungsgericht des Kantons Zug im Jahr 2021 zu beurteilen hatte, war dagegen nicht nur der Schulausschluss des betroffenen Kindes angeordnet, sondern diesem gegenüber infolge der verweigerten Testung auf das Coronavirus eine zehntägige Quarantäne verfügt worden. Die Massnahme stützte sich auf Art. 35 EpG. Damit beruhte die mit der Quarantäne verbundene Einschränkung des Grundrechts auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV laut dem Verwaltungsgericht «zweifelsohne auf einer genügenden – insbe-

1. Februar 1970 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), BBl 1970 I 381 ff., 416.

2612 Botschaft EpG, S. 390.

2613 Vgl. dazu etwa BAG, Merkblatt Masernelimination, S. 2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4.1: «Kindergärten, Schulen und nachobligatorische Bildungseinrichtungen sind Orte, an denen sich die Masern bei einer, wie hier, ungenügenden Durchimpfung sehr schnell ausbreiten können. Durch die zahlreichen und engen Kontakte von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Klassen, in ihren Familien und im persönlichen Umfeld stehen diese Institutionen oft im Zentrum von Ausbrüchen»; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 3.4.

2614 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.2.3, bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023 (zur gesetzlichen Grundlage E 5.1 f.); so auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.3.1 ff.

sondere unter Berücksichtigung des leichten Eingriffs in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin – gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV».[2615]

Wer für die Anordnung eines epidemienrechtlichen Schulausschlusses im konkreten Fall zuständig ist, bestimmt das kantonale Recht (vgl. Art. 31 Abs. 1 EpG).[2616] In der Regel wird die Aufgabe der Kantonsärztin bzw. dem Kantonsarzt (vgl. Art. 53 EpG) übertragen sein.[2617] Die zuständigen Personen haben zu prüfen, ob die generell-abstrakten Vorgaben des Bundesgesetzgebers im Einzelfall gegeben sind. Massnahmen nach Art. 38 Abs. 1 EpG etwa können sich nur gegen Personen richten, die im fraglichen Zeitpunkt auch wirklich an einer übertragbaren Krankheit im Sinn von Art. 3 lit. a EpG leiden, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig sind oder Krankheitserreger ausscheiden. Für die Bejahung eines Krankheitsverdachts ist dabei nach der Botschaft zu verlangen, dass Anhaltspunkte bestehen, die das Vorliegen einer übertragbaren Krankheit vermuten lassen.[2618] Für einen Ansteckungsverdacht reicht es dagegen aus, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person mit Krankheitserregern infiziert ist, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein.[2619] Ob die Voraussetzungen im Einzelfall gegeben sind, beurteilt sich nach Erkenntnissen über Zeitpunkt, Art und Umfang der möglichen Exposition der betreffenden Person, den Eigenheiten der jeweiligen Krankheit und dem aktuellen Stand der (verfügbaren) wissenschaftlichen bzw. epidemiologischen Erkenntnisse und Wertungen dazu (Verbreitung und Häufigkeit, Diagnostik, Infektionsweg, Inkubationszeit und

1092

[2615] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.2.1.3.

[2616] S. dazu und zum Folgenden auch Botschaft EpG, S. 386.

[2617] Vgl. etwa Art. 3 Ingress und lit. d des Gesundheitsgesetzes (des Kantons SG) vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1) und Art. 1 Abs. 1 Ingress und lit. a sowie Art. 2 Abs. 1 lit. b und lit. f der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (des Kantons SG) vom 13. Mai 1986 (sGS 313.1); s. aber auch § 22 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (des Kantons ZH) vom 19. März 1975 (LS 818.11), wonach der behandelnde Arzt oder, wenn das erkrankte Kind nicht in ärztlicher Behandlung steht, die Lehrperson bzw. die zuständige Aufsichtsperson den Ausschluss anordnen können (Abs. 1); wenn diese Anordnungen nicht ausreichen oder nicht befolgt werden, verfügt die Schulbehörde oder der Bezirksarzt den Ausschluss (Abs. 2).

[2618] Botschaft EpG, S. 453.

[2619] Botschaft EpG, S. 452.

Dauer der Ansteckungsfähigkeit etc.).[2620] Blosse vage Verdachtsmomente genügen nicht.[2621]

1093 Bei Masern handelt es sich aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge um eine der ansteckendsten Krankheiten des Menschen überhaupt.[2622] Das Masernvirus wird durch das Einatmen infektiöser Tröpfchen oder aerogen über Tröpfchen sowie durch Kontakt mit infektiösen Sekreten aus Nase oder Rachen übertragen. Die durch die Krankheit bedingten Unannehmlichkeiten, die Schwere einiger Komplikationen und das Fehlen einer spezifischen Behandlung machen sie zu einem Problem für die öffentliche Gesundheit. Masern verlaufen in zwei Phasen. In der ersten Phase, 7 bis 18 Tage nach der Infektion (= Inkubationszeit), treten grippeähnliche Symptome auf, in der zweiten Phase der für Masern typische Hautausschlag. In diesem Stadium war die erkrankte Person bereits vier Tage lang ansteckend und hat das Virus vielleicht unwissentlich an Personen, mit denen sie in Kontakt war, weitergegeben. Sie bleibt noch weitere vier Tage lang ansteckend.[2623] In dem vorstehend geschilderten Fall des Schulausschlusses einer nicht gegen Masern geimpften und auch nicht genesenen Schülerin ging das Bundesgericht deshalb davon aus, dass bei ihr ein Ansteckungs- bzw. sogar ein Krankheitsverdacht im Sinn von Art. 38 Abs. 1 EpG bestehe, nachdem das Mädchen Kontakt zu einer an Masern erkrankten Mitschülerin gehabt hatte und Symptome zeigte.[2624]

1094 In Bezug auf COVID-19 war im Zeitpunkt der beiden weiteren vorstehend genannten Entscheide der Verwaltungsgerichte Zug und Zürich zu epidemienrechtlichen Schulausschlüssen (bzw. einer Quarantäneanordnung) aufgrund der damaligen herrschenden wissenschaftlichen Lehre davon auszugehen, dass es sich um eine Infektionskrankheit mit teils schweren Verläufen handelt, die weitgehend von Mensch zu Mensch übertragen wird.[2625] Es galt zudem zumindest als wahrschein-

---

2620 Vgl. dazu die Angaben zu den verschiedenen Krankheiten unter ‹https://www.bag.admin.ch ⇒ Krankheiten ⇒ Krankheiten A-Z› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023).

2621 Vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Hamburg 1 Bs 237/20 vom 15. Januar 2021 N 92 (openJur), wo zu Recht festgestellt wurde, dass bei einem Schüler, der sich weigert, im Unterricht eine Maske zu tragen, allein aufgrund dieses Umstands noch kein konkreter Infektionsverdacht bestehe.

2622 Dazu und zum Folgenden die Informationen des Robert Koch-Instituts unter ‹https://www.rki.de ⇒ Infektionsschutz ⇒ RKI-Ratgeber ⇒ Masern› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023); ferner Botschaft EpG, S. 324.

2623 Zum Ganzen BAG, Merkblatt Masernelimination, S. 1.

2624 Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 3.4; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen (als Vorinstanz) B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4.1.

2625 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.3.1 S. 458; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2021.00010 vom 16. Dezember 2021 E 4.2.3.1 (bestätigt mit dem Urteil

lich, dass auch Kinder das Virus in nicht vernachlässigbarem Umfang übertragen können.[2626] Nach den damals geltenden – vom Bundesrat in Anwendung von Art. 6 Abs. 2 lit. a und lit. b EpG erlassenen – Bestimmungen zur Kontaktquarantäne mussten sich deshalb auch Kinder für zehn Tage in Quarantäne begeben, wenn sie zuvor einen sog. engen Kontakt mit einer Person gehabt hatten, deren Ansteckung mit SARS-CoV-2 bestätigt oder wahrscheinlich war und die Symptome zeigte.[2627] Vor diesem Hintergrund gingen die Verwaltungsgerichte Zug und Zürich in ihren jeweiligen Entscheiden davon aus, dass bei einem Schulkind, das Kontakt zu einer positiv auf SARS-CoV-2 getesteten Mitschülerin bzw. einem positiv auf SARS-CoV-2 getesteten Mitschüler gehabt hatte und sich im Anschluss weigerte, sich auf das Virus testen zu lassen, von einem Ansteckungsverdacht im Sinn von Art. 38 Abs. 1 bzw. Art. 35 Abs. 1 EpG habe ausgegangen werden dürfen.[2628]

Der Bundesgesetzgeber spurt die Einzelfallentscheidung aber auch insofern vor, als er in Art. 30 Abs. 1 EpG – im Sinn einer Kollisionsregelung[2629] – bestimmt, dass Massnahmen nach Art. 34 ff. EpG nur angeordnet werden dürfen, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht ausreichen oder nicht geeignet sind, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern (lit. a) und die Massnahme dazu dient, eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden (lit. b). Nach Art. 30 Abs. 2 EpG muss die ausgewählte Massnahme zudem erforderlich und zumutbar sein. Schliesslich dürfen die Massnahmen gemäss Art. 31 Abs. 4 EpG nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern und um eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit 1095

---

des Bundesgerichts 2C_106/2022 vom 2. November 2022), VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.2.2 und AN.2021.00003 vom 29. April 2021 E 5.3.3.1 (jeweils mit Hinweisen auf die wissenschaftliche Lehre).

2626 Vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 6.2 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

2627 Art. 3d Abs. 1 der per 26. Juni 2021 aufgehobenen Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 in der Fassung vom 8. Februar 2021 (AS 2021 60); Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 (SR 818.101.26) in der Fassung vom 26. Juni 2021 (AS 2021 379; aufgehoben per 3. Februar 2022 [AS 2022 59]).

2628 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.2.3 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 3.4 ff.

2629 Vgl. Botschaft EpG, S. 384: «Es ist Aufgabe des Gesetzes, für die beschriebenen Zielkonflikte zumindest Leitlinien und Kriterien vorzusehen.»

Dritter abzuwenden. Art. 30 und Art. 31 Abs. 4 EpG regeln insoweit das Verhältnismässigkeitsprinzip bei Massnahmen gegenüber einzelnen Personen.[2630]

b) Kollidierende Interessen

1096 Wie dargelegt, verlangt bereits Art. 30 Abs. 1 lit. b EpG, dass Massnahmen nach Art. 34 ff. EpG – und damit auch ein auf Art. 38 Abs. 1 EpG gestützter Schulausschluss (oder eine Quarantäne nach Art. 35 Abs. 1 lit. a EpG) – nur angeordnet werden dürfen, wenn sie dazu dienen, eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden. Im Ergebnis fällt die Prüfung, wie sie im Rahmen der einfachgesetzlichen Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b EpG vorzunehmen ist, daher mit derjenigen zusammen, wie sie nach der hier vertretenen Auffassung immer anzustellen ist, wenn eine Verletzung des Grundrechts auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) im Raum steht.

1097 Ein eigentliches verfassungsmässiges «Recht auf Gesundheit» bzw. deren Schutz existiert in der Schweiz nicht. Einen Ansatzpunkt für einen entsprechenden Anspruch bildet jedoch das Recht auf persönliche Freiheit, d.h. konkret das Recht auf Leben und persönliche Integrität, wie es in Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 BV gewährleistet wird (vgl. bei Kindern auch Art. 11 Abs. 1 BV).[2631] Eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staats zur Abwehr von Gesundheitsgefährdungen wird zudem praxisgemäss aus (dem auch in der Schweiz unmittelbar anwendbaren)[2632] Art. 8 EMRK zum Schutz des Privatlebens abgeleitet, da die Unversehrtheit geistiger und körperlicher Natur eine fundamentale Prämisse für die Führung eines Privatlebens ist.[2633] Sollte die Schwelle der Lebensbedrohlichkeit erreicht sein, greift auch Art. 2 EMRK. Keine justiziablen Ansprüche dürften sich dagegen aus Art. 12 UNO-Pakt I ableiten lassen.[2634]

1098 Bei den ernsthaft gefährdeten, zu schützenden Dritten muss es sich nicht zwingend um die Mitschülerinnen und Mitschüler des betroffenen Kindes oder dessen

---

2630 Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.2; Botschaft EpG, S. 340 und S. 343.

2631 Vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 10 N 6; Gächter/Filippo, S. 87; Tschentscher, in: Basler Komm. BV, Art. 10 N 17; s. auch Pärli/Fischer, N 12.

2632 Vgl. BGE 103 V 190 E 2a S. 192, 102 Ia 468 E 7a S. 481.

2633 Urteil des EGMR Vavricka gegen die Tschechische Republik (Rs. 47621/13) vom 8. April 2021 N 272 und N 282 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.2 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

2634 S. dazu vorne N 264.

Lehrpersonen handeln.[2635] Je nach Krankheit (Krankheits- bzw. Schadenpotenzial, Übertragungsweg, Infektiosität des Erregers etc.), an der zu leiden bzw. mit der sich angesteckt zu haben die Schülerin bzw. der Schüler im Verdacht steht, und aktueller Infektionslage kann auch der Schutz von Personen, mit denen die bzw. der Betroffene gar keinen direkten Kontakt pflegt, als legitimes Ziel für die epidemienrechtliche Massnahme angeführt werden. So kann damit auch «bloss» bezweckt werden, den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit einer Krankheit innerhalb der Gesamtgesellschaft zu stoppen zum Schutz der Gesundheit besonders vulnerabler Personen (etwa älteren, ungeimpften oder schwangeren Personen, Menschen mit Behinderungen oder Menschen mit Vorerkrankungen).[2636] Gerade während epidemischer[2637] oder pandemischer[2638] Verhältnisse treten oftmals neben eine Vielzahl nur minder gefährdeter Personen gleichzeitig Betroffene mit erhöhtem Infektions- und Sterberisiko, die besonders schutzbedürftig sind. Gleichzeitig kann eine Bekämpfungsmassnahme hier einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung (bzw. Entlastung der Spitäler und Intensivpflegestationen) und damit zum Schutz auch von anderweitig (schwer) in ihrer Gesundheit oder ihrem Leben gefährdeten Personen leisten.[2639]

Bei der in jedem Einzelfall vorzunehmenden Beurteilung der Schwere und Eintretenswahrscheinlichkeit der drohenden Krankheiten und der von dem betroffenen Kind ausgehenden Gefahr ist auf die konkrete Situation und den jeweils aktuellen Stand der Wissenschaft abzustellen. Wissenschaftliche Klarheit muss hinsichtlich der erwarteten Risiken nicht zwingend vorliegen; namentlich bei neu auftretenden Infektionskrankheiten können Massnahmen zur Abwehr ernsthafter 1099

2635 Vgl. aber Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4.2, wonach der mit dem befristeten Schulausschluss eines ungeimpften Mädchens nach einem Masernfall in der Klasse bezweckte Schutz der Gesundheit Voraussetzung für das Kindeswohl der übrigen krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Schüler im betroffenen Schulhaus gewesen sei.

2636 Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 1021/20 vom 13. Mai 2020 N 9 f.

2637 Vgl. Botschaft EpG, S. 453, wonach es sich bei einer Epidemie um eine unübliche Häufung einer Infektion in einer Population handle, die meist örtlich begrenzt sei.

2638 Vgl. Botschaft EpG, S. 454, wonach eine Pandemie ein zeitlich begrenztes, weltweites, massiv gehäuftes Auftreten einer Infektionskrankheit sei.

2639 Vgl. Botschaft EpG, S. 358; ferner BGE 147 I 450 E 3.3.4 S. 460; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.3 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.2.2.

Gefahren für die Gesundheit Dritter vielmehr bereits dann getroffen werden, wenn eine erhebliche Plausibilität besteht.[2640]

1100 Bei dem im Jahr 2020 vom Bundesgericht als zulässig beurteilten Schulausschluss eines ungeimpften Mädchens nach einem Masernausbruch in ihrer Klasse war die zuständige Behörde gemäss den Richtlinien des BAG zur Bekämpfung von Masern und Masernausbrüchen und der dort vorgenommenen Risikobeurteilung vorgegangen.[2641] Danach müssten Masernverdachtsfälle frühzeitig erkannt und so rasch wie möglich Massnahmen zur Einschränkung der Weiterverbreitung umgesetzt werden. Handle es sich bei der potenziellen Überträgerin bzw. dem potenziellen Überträger um eine Schülerin bzw. einen Schüler, welche(r) keine postexpositionelle Impfung innerhalb von 72 Stunden nach Erstexposition zu einem kontagiösen Masernfall erhalten habe, sei sie bzw. er umgehend während 21 Tagen nach Letztexposition zum Masernfall von der Schule auszuschliessen.[2642]

1101 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verwies in dem im November 2021 beurteilten Fall des Schulausschlusses einer Schülerin, die sich geweigert hatte, nach einem positiven Fall in ihrer Klasse an einer SARS-CoV-2-Ausbruchstestung teilzunehmen, zunächst ebenfalls auf das rechtfertigende Interesse am Schutz der Gesundheit Dritter. Es erwog diesbezüglich, dass mit der strittigen Massnahme die Gesundheit der anderen Anstaltsnutzerinnen und -nutzer sowie ein Kollaps des Gesundheitssystems verhindert werden solle. Es stützte diese Annahme darauf, dass zum massgebenden Zeitpunkt die besondere Lage nach Art. 6 EpG galt, die Infektions- und Hospitalisationszahlen zuletzt angestiegen waren und die damalige Teststrategie des Bundes wie auch die Empfehlungen des BAG zur Pandemiebekämpfung vorsahen, dass grössere COVID-19-Ausbrüche an Schulen vermieden bzw. lokale Infektionsausbrüche frühzeitig mittels Testungen erkannt und eingedämmt werden sollten.[2643] Als weiteres gewichtiges Eingriffsinteresse nannte

---

2640 Dazu vorne N 1045; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.5 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung); Botschaft EpG, S. 384 f.: «Die zuständigen Behörden müssen Verantwortung übernehmen und Entscheide auch in solchen Fällen treffen, in denen eine klare Beurteilung von akzeptablen oder vertretbaren Risiken trotz wissenschaftlicher Risikobeurteilung schwierig ist.»

2641 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.3 ff.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen (als Vorinstanz) B 2018/97 vom 16. März 2019 E 3.5 ff.

2642 Zum Ganzen BAG, Richtlinien Masernbekämpfung, insb. S. 5 und S. 14 ff.; s. auch BAG, Merkblatt Masernelimination, S. 2; Artikel «50 Berner Schüler dürfen wegen Masern nicht zur Schule», NZZ (online) vom 13. März 2019.

2643 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.2.2. und E 5.3 Abs. 1 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023 [s. insb. E 7.4.3 und 7.4.5 f.).

das Verwaltungsgericht aber auch das Interesse an der Aufrechterhaltung des geordneten Schulbetriebs und damit der Gewährleistung des Anspruchs auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) der anderen Kinder.[2644]

c) Verhältnismässigkeit

Wie schon der Blick ins Epidemiengesetz deutlich macht (vgl. Art. 30 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 sowie Art. 31 Abs. 4 EpG), kommt der Verhältnismässigkeit bei der Prüfung der Rechtmässigkeit epidemienrechtlicher Individualmassnahmen eine grosse Bedeutung zu.[2645] Bei einem temporären Schulausschluss muss insofern geprüft werden, ob dieser geeignet ist, um eine bzw. die vorstehend erkannte ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter (Art. 30 Abs. 1 lit. b EpG) abzuwenden, ob das angestrebte Ziel nicht auch mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden kann und wie die Relation der negativen Konsequenzen eines Verbleibs des krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Kindes in der Klasse zu denjenigen der strittigen Massnahme ist; (auch) dabei ist der aktuelle Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen.[2646] 1102

In die Interessenabwägung mit einzufliessen haben auch allfällige mittelbare Folgen des Schulausschlusses bzw. eines Verzichts darauf. Zu fragen ist etwa, ob die Eltern des betroffenen Kindes oder andere Familienmitglieder während der fraglichen Zeit dessen Betreuung übernehmen können. Auf der anderen Seite ist namentlich zu berücksichtigen, dass das konsequente Einschreiten der öffentlichen Schulen bei Vorliegen eines Infektionsverdachts unter den Schülerinnen und Schülern bzw. dem Lehrpersonal bei übertragbaren Krankheiten eine Voraussetzung dafür bilden kann, dass auch Kinder den Grundschulunterricht im Klassenverband besuchen können, die aus medizinischen Gründen nicht geimpft werden können und/oder besonders gefährdet sind. 1103

Die Eignung und Erforderlichkeit eines temporären Schulausschlusses zur Verhinderung der (ungehinderten) Verbreitung einer Infektionskrankheit und damit 1104

2644 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.3 Abs. 2 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023 [s. insb. E 7.4.4]); vgl. zu diesem Argument auch das die Anordnung einer generellen Maskentragpflicht in Schulen der Sekundarstufe II betreffende Urteil des Bundesgerichts BGE 148 I 89 E 7.3 S. 94 f.

2645 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.3 f. S. 454 ff.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.5 (jeweils m.w.H.).

2646 Vgl. BGE 147 I 450 E 3.2.4 S. 456; Urteil des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung).

zum Schutz der Gesundheit Dritter ergibt sich im konkreten Fall aus Faktoren wie der Art der Krankheit, den Umständen der Ansteckung, den Infektionszahlen, der Impf- und Immunitätsrate der Bevölkerung, den (aktuellen) wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Wirksamkeit und Zumutbarkeit anderer Massnahmen zur Verhinderung einer Übertragung und weiteren Begleitumständen.[2647] Die Faktoren sind einer ständigen Entwicklung unterworfen und zumindest bei neu auftretenden Krankheiten mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, weshalb den Vollzugsbehörden bei der Wahl und Anwendung einzelner Massnahmen je nachdem ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt.[2648]

1105 Jedenfalls im Zusammenhang mit der Bekämpfung potenziell gefährlicher Krankheiten, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie von Mensch zu Mensch übertragen werden können – und zwar auch von Kindern im schulpflichtigen Alter –, wird die Eignung eines Schulausschlusses (für die Dauer der Ansteckungsfähigkeit) dabei in der Regel gegeben sein.[2649]

1106 Hinsichtlich der Erforderlichkeit sei nochmals daran erinnert, dass es sich beim temporären Schulausschluss um ein milderes Mittel im Vergleich mit der Anordnung einer Quarantäne oder Isolation (Art. 35 EpG) handelt.[2650] Gleiches gilt hinsichtlich der Anordnung einer Impfpflicht. Als mildere Mittel im Vergleich mit einem Schulausschluss können dagegen je nach Krankheit bzw. deren Übertragbarkeit allenfalls die Abgabe einer blossen Impfempfehlung, die Anordnung eines Teilausschlusses oder einer temporären Maskentragpflicht, die Einführung strikter Abstands- und Hygieneregeln und/oder die Verpflichtung, sich ärztlich untersuchen (Art. 36 EpG) oder behandeln (Art. 37 EpG) zu lassen, infrage kommen.

1107 Bei hochansteckenden Krankheiten wie Masern, deren Erreger über die Atemluft übertragen werden, dürfte sich unter den genannten Massnahmen allerdings kaum

---

2647 Vgl. Botschaft EpG, S. 343 und S. 391.

2648 Botschaft EpG, S. 385; BGE 147 I 450 E 3.2.4 S. 456 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_886/2021 vom 12. Dezember 2022 E 4.4.4.2 (zur Publikation vorgesehen), 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.4 ff. m.w.H. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägungen) und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.6 ff.

2649 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.4.1 (COVID-19); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.2.3.1 (COVID-19); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 4.1 (Masern); ferner Beschluss des Verwaltungsgerichts Weimar 8 E 416/19 vom 14. März 2019 E 2.2/a (Windpocken).

2650 Botschaft EpG, S. 391.

je eine taugliche Alternative finden lassen.[2651] Namentlich erblickte das Bundesgericht eine solche auch nicht in der Zwangsmedikation besonders gefährdeter Dritter, so jedenfalls, wenn sich die betreffende Massnahme nicht auf eine explizite gesetzliche Grundlage zu stützen vermöchte.[2652]

Bezüglich der Festlegung der Dauer des Schulausschlusses haben sich die verantwortlichen Behörden an den fachwissenschaftlichen Angaben zur Inkubationszeit bzw. der Ansteckungsfähigkeit (= Kontagiosität) der jeweiligen Krankheit zu orientieren.[2653] Allenfalls ist die Möglichkeit einer Verkürzung des Ausschlusses mittels einer Untersuchung bzw. Testung vorzusehen. 1108

Sind die vorgenannten Voraussetzungen gegeben und ist von einer ernsthaften Gefahr für die Gesundheit Dritter auszugehen, wird in aller Regel auch die Zumutbarkeit eines temporären Schulausschlusses zu bejahen sein. Hiervon ist jedenfalls dann auszugehen, wenn die Massnahme bloss wenige Tage bis Wochen dauert 1109

2651 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 4.2.3.2, wo eine Maskentragpflicht im Fall des Verdachts einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 als «nicht gleich effektiv» wie ein temporärer Schulausschluss eingestuft wurde.

2652 Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 3.3 f.; kritisch auch Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Hamburg 1 Bs 237/20 vom 15. Januar 2021 N 63 (openJur), wonach «gezielte Schutzmaßnahmen» speziell gegenüber «Risikogruppen» keine mildere, aber gleich effektive Vorgehensweise wären, weil «Risikogruppen» als solche nicht klar definiert werden könnten. Erst recht wäre es zweifelhaft, es als «milderes» Mittel anzusehen, wenn man bestimmten Bevölkerungsteilen besondere «Maßnahmen zu ihrem eigenen Schutz» auferlegte, die diese dann umso härter treffen würden.

2653 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020, wo ein ungeimpftes Mädchen wegen des Verdachts, an Masern erkrankt zu sein, für knapp drei Wochen (inkl. Ferien) von der Schule ausgeschlossen wurde entsprechend den Angaben des BAG zur Ansteckungsgefahr bei Masern (vgl. BAG, Merkblatt Masernelimination, S. 2); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.4.2 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023), wo der zehntägige Schulausschluss eines möglicherweise mit SARS-CoV-2 infizierten Mädchens (auch) in zeitlicher Hinsicht als erforderlich beurteilt wurde, da laut den im Zeitpunkt des Erlasses der Ausgangsverfügung vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen die Kontagiosität einer Person selbst bei einer leichten SARS-CoV-2-Erkrankung erst 10 Tage nach Symptombeginn deutlich zurückging; so auch der Beschluss des Verwaltungsgerichts Weimar 8 E 416/19 vom 14. März 2019 E 2.2/a, wonach sich die Massnahme (Schulausschluss infolge des Verdachts, sich mit Windpocken angesteckt zu haben) zutreffend in zeitlicher Hinsicht auf die Inkubationszeit beschränkt habe; ferner das Urteil des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.5.4.

und das betroffene Kind ohne grössere Probleme in der Lage ist, sich den versäumten Schulstoff eigenständig zu Hause anzueignen oder ihn zumindest nach seiner Rückkehr in die Klasse nachzuholen. Dabei gilt es zu beachten, dass bei einem Schulausschluss infolge eines Ansteckungs- oder Krankheitsverdachts – anders als bei einem solchen aus disziplinarischen Gründen – für die Dauer der Abwesenheit vom Präsenzunterricht zumeist keine Ersatzmassnahmen angeordnet werden können, ansonsten das Ziel – die Unterbrechung der Übertragungskette – nicht erreicht werden kann. Umgekehrt muss sich die betroffene Schülerin bzw. der betroffene Schüler unter Umständen vorhalten lassen, von einer zumutbaren freiwilligen Alternative zum Schulausschluss (Einnahme eines Medikaments, Teilnahme an einem Test etc.) keinen Gebrauch gemacht zu haben.[2654] So braucht etwa gegenüber einer ungeimpften Schülerin bzw. einem ungeimpften Schüler, die bzw. der Kontakt zu einer Person hatte, die an Masern erkrankt ist, nach dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Lehre nur dann ein Schulausschluss angeordnet zu werden, wenn das betroffene Kind nicht innerhalb von 72 Stunden nach Erstexposition zum Masernfall eine postexpositionelle Masernimpfung oder (in Ausnahmefällen) innerhalb von sechs Tagen nach Erstexposition Immunglobuline erhält.[2655]

3. Temporäre Schulschliessungen aus gesundheitspolizeilichen Gründen

1110 Namentlich in Gebirgskantonen kann es immer wieder vorkommen, dass ganze Schulen wegen Naturgefahren aus Sicherheitsgründen temporär geschlossen wer-

[2654] Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00680 vom 25. November 2021 E 5.4.3 (bestätigt mit dem Urteil des Bundesgerichts 2C_99/2022 vom 16. Februar 2023), wo die betroffene – vom Präsenzunterricht ausgeschlossene – Schülerin bloss an dem (kostenlosen) Spuck-Ausbruchstest an ihrer Schule hätte mitzumachen brauchen; s. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 7.5.3; weitergehend Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin 14 L 35.15 vom 11. März 2015 N 20 (openJur): «Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung ist ferner zu berücksichtigen, dass es – soweit ersichtlich – die freie Entscheidung der Antragstellerinnen war, auf einen Impfschutz gegen Masern zu verzichten. Diese Entscheidung ist zwar aus rechtlichen Gründen nicht zu beanstanden, jedoch bedeutet dies nicht, dass die Antragstellerinnen nicht mit den temporär nachteiligen Konsequenzen ihrer bewussten Risikoentscheidung belastet werden dürfen.»

[2655] Vgl. BAG, Merkblatt Maserelimination, S. 2; Urteil des Bundesgerichts 2C_395/2019 vom 8. Juni 2020 E 2.4 f.

den müssen.[2656] Die Schulschliessungen dauern in der Regel nur wenige Stunden oder ein bis zwei Tage und tangieren das Recht auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) der betroffenen Schülerinnen und Schüler entsprechend – wenn überhaupt – nur in geringfügigem Ausmass. Anders präsentiert sich die Situation regelmässig bei Schulschliessungen, die infolge eines grossen bzw. unkontrollierten Ausbruchs einer übertragbaren Krankheit in einer Schule erforderlich werden. Hier kann die Schulschliessung unter Umständen so lange dauern, bis alle potenziellen Überträgerinnen und Überträger identifiziert wurden und die Zirkulation des Virus in der Einrichtung unterbrochen ist.[2657] So lange wirkt sich die Massnahme auf alle Kinder aus, ungeachtet dessen, ob sie krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig sind oder Krankheitserreger ausscheiden (vgl. Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG). Sie ist mithin auf die kollektive Ebene ausgerichtet («social distancing»), da Menschenansammlungen für die Ausbreitung bestimmter Krankheiten (z.B. Grippe oder Masern) besonders förderlich sind.[2658]

Aufgrund der allgemein verbesserten Lebensbedingungen, des medizinischen Fortschritts bzw. wirksamer prophylaktischer Massnahmen und einer wachsenden Immunisierung der Bevölkerung gegen verschiedene (bekannte) Krankheiten sind solche Fälle in der Schweiz in den letzten Jahren äusserst selten geworden,[2659] bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang des Jahres 2020. Infolge einer noch im Februar 2020 nicht zu erahnenden Dynamik selbiger wurden vom 16. März bis am 11. Mai 2020 sämtliche Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in der Schweiz geschlossen bzw. der Präsenzunterricht verboten und die Schülerinnen und Schüler in das häusliche Lernen entlassen.[2660] Nach der schweiz- 1111

2656 Vgl. etwa die Artikel «‹Lawinen-Ferien› in Netstal sind zu Ende» und «Abgeschottet, zugeschneit und jetzt auch noch schulfrei», südostschweiz (online) vom 13. Dezember 2012 bzw. vom 14. Januar 2019; Schwizer Thomas, Artikel «Wegen Lawinengefahr: Kinder in Alt St. Johann haben am Montag und Dienstag schulfrei», Tagblatt (online) vom 11. Januar 2019.

2657 Vgl. BAG, Richtlinien Masernbekämpfung, S. 16.

2658 Botschaft EpG, S. 392.

2659 Vgl. Botschaft EpG, S. 321 ff.; ferner die Bulletins des BAG unter ‹https://www.bag.admin.ch ⇒ Das BAG ⇒ Publikationen ⇒ Periodika ⇒ BAG-Bulletin› (zuletzt besucht am 29. Januar 2023), insb. BAG-Bulletin 43 vom 21. Oktober 2019.

2660 Vgl. dazu BAG, Medienmitteilung «Coronavirus: Bundesrat lockert weitere Massnahmen ab dem 11. Mai 2020» vom 29. April 2020, abrufbar unter ‹https://www.bag.admin.ch ⇒ Das BAG ⇒ Aktuell ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt abgerufen am 29. Januar 2023); Wacker/Unger/Rey, in: Corona-Pandemie I, S. 80; zu den weiteren Massnahmen auch Urteil des Bundesgerichts 1C_169/2020 vom 22. Dezember 2020 E 2.4.1 mit Hinweisen.

weiten Wiedereröffnung der Schulen beschlossen zudem einige Kantone, die Schülerinnen und Schüler zunächst während einer gewissen Zeit in Halbklassen zu unterrichten.[2661] In den folgenden Monaten kam es ausserdem immer wieder zur Schliessung einzelner Schulen nach einer lokalen Häufung von Corona-Fällen unter den Schülerinnen und Schülern sowie den Lehrpersonen, aber auch zu kantonsweiten Schulschliessungen während mehrerer Tage.[2662]

1112 Die schweizweiten Schulschliessungen im März 2020 schränkten das Grundrecht auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) der betroffenen Schülerinnen und Schüler empfindlich ein, insbesondere da ihre Persönlichkeitsentwicklung im Fernunterricht – gerade wenn dieser nur im (wöchentlichen) Zurverfügungstellen von Unterrichtsmaterialien bestand – nicht im gleichen Mass erfolgen konnte wie im direkten Austausch.[2663] Aber auch der in verschiedenen Kantonen vorgesehene wochenlange Halbklassenunterricht und die im Lauf der weiteren Pandemie erfolgten Schliessungen einzelner Schulen während mehrerer Tage verkürzten den grundrechtlich garantierten Leistungsanspruch der Kinder.[2664]

a) Gesetzliche Grundlage

1113 «Aufgrund der aktuellen Situation und der Ausbreitung des Coronavirus» rief der Bundesrat Ende Februar 2020 die «besondere Lage» gemäss Art. 6 EpG aus.[2665] In der Folge erliess er unter anderem am 13. März 2020 die Verordnung 2 über

---

2661 Vgl. Flückiger Bernadette, Artikel «Schulschliessungen aufgrund des Coronavirus», Année Politique Suisse (online) vom 11. Mai 2020, aktualisiert am 19. Dezember 2020.

2662 Vgl. Rostetter Andri/Lynch Elena, Artikel «Die Schulen flüchten in den Festtags-Lockdown – Corona hat alle zermürbt», NZZ (online) vom 16. Dezember 2021.

2663 Dazu vorne N 584 ff.; ferner Glaser, S. 50; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 929; Malinverni et al., Volume II, N 1730; Plotke, Aktuelle Aspekte, S. 614; s. ausserdem Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 84, die nicht von einer ernsthaften Gefährdung der Ziele von Art. 19 BV ausgehen.

2664 Vgl. auch (zur kumulativen Wirkung verschiedener Massnahmen) Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 136, wonach das Verbot von Präsenzunterricht schon für sich genommen und erst recht wegen der kumulativen Wirkung aller seit Beginn der Pandemie erfolgten Schulschliessungen eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Rechts auf schulische Bildung der Schülerinnen und Schüler dargestellt habe.

2665 Bundesrat, Medienmitteilung «Coronavirus: Bundesrat verbietet grosse Veranstaltungen» vom 28. Februar 2020, abrufbar unter ‹https://www.admin.ch ⇒ Dokumentation ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt besucht am 29. Januar 2023).

Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, gemäss deren aArt. 5 Abs. 1 – in der damaligen Fassung – Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und in den übrigen Ausbildungsstätten (ab dem 16. März 2020) verboten waren.[2666] Die Verordnung stützte sich laut ihrem Ingress auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV sowie auf Art. 6 Abs. 2 lit. b, Art. 41 Abs. 1 und Art. 77 Abs. 3 EpG, wobei hier einzig Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG i.V.m. Art. 40 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV als Kompetenzgrundlagen infrage kommen.[2667]

Art. 184 Abs. 3 BV betrifft die Beziehungen zum Ausland, Art. 41 Abs. 1 EpG Massnahmen im internationalen Personenverkehr und Art. 77 Abs. 3 EpG die Ausübung der Bundesaufsicht über den Vollzug des Epidemiengesetzes. 1114

Die letztgenannte Bestimmung in der Bundesverfassung ermächtigt den Bundesrat, unmittelbar gestützt darauf Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Nach Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG kann der Bundesrat sodann in der besonderen Lage Massnahmen gegenüber der Bevölkerung erlassen, wobei Art. 40 EpG im gleichlautenden Abschnitt des Epidemiengesetzes («Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen») als mögliche Massnahme explizit die Schliessung von Schulen nennt (Abs. 2 lit. b).[2668] 1115

Mit dem temporären Verbot von Präsenzveranstaltungen in obligatorischen Schulen legiferierte der Bundesrat freilich in einem Gebiet, das ihm von Verfassung wegen nicht zugewiesen, sondern den Kantonen zur Regelung überlassen ist (Art. 62 Abs. 1 BV). Ob sein Tätigwerden in diesem Bereich zulässig ist, d.h. ob (und bejahendenfalls unter welchen Voraussetzungen) die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung auf der Grundlage von Art. 185 Abs. 3 BV (oder Art. 6 EpG) in den in diesen Bestimmungen genannten Situationen übersteuert werden kann, 1116

[2666] Die Bestimmung trat am 16. März 2020 um 6.00 Uhr in Kraft (aArt. 12 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2) und wurde per 11. Mai 2020 wieder aufgehoben (AS 2020 1401).

[2667] Vgl. Glaser, S. 48, nach dem offenbleiben könne, auf welche Bestimmung sich das im März 2020 angeordnete Verbot des Präsenzunterrichts konkret stützte; s. dagegen Waldmann, Föderalismus, S. 6 m.w.H., wonach Art. 185 Abs. 3 BV erst zur Anwendung gelange, wenn sich für epidemiologische Massnahmen des Bundes keine Grundlage mehr im Epidemiengesetz ergebe; so wohl auch Botschaft EpG, S. 363 ff.

[2668] Vgl. auch Botschaft EpG, S. 365, wonach sich der Handlungsspielraum des Bundesrats auf die in Art. 40 EpG festgelegten Massnahmen beschränke.

ist in der Lehre umstritten.[2669] Das Bundesgericht hatte darüber bislang noch nicht zu befinden. Die Möglichkeiten, eine Verordnung des Bundesrats zu überprüfen, sind denn auch begrenzt. So unterliegen Bundeserlasse keiner abstrakten Normenkontrolle und kann eine bundesrätliche Verordnung nur vorfrageweise im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden,[2670] wobei das zur Kontrolle berufene Gericht sich auf die Prüfung zu beschränken hat, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist.[2671] Sollte sich das Verbot des Präsenzunterrichts direkt auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG (i.V.m. Art. 40 Abs. 2 EpG) als eigentliche Kompetenznorm stützen lassen, ohne dass in diesem Bereich der Rückgriff auf die Verfassung (Art. 185 Abs. 3 BV) erforderlich wäre, wäre zudem das verfassungsrechtliche Anwendungsgebot von Bundesgesetzen (Art. 190 BV) zu beachten.[2672]

1117 In Deutschland erliess der Bundestag im Jahr 2021 im Rahmen der sog. «Bundesnotbremse» ebenfalls ein Verbot des Präsenzunterrichts an allgemeinbildenden Schulen zum Zweck des Infektionsschutzes, obschon die Ausgestaltung des schulischen Unterrichts zum – gemäss Grundgesetz (GG) – allein der Gesetzgebungsbefugnis der Länder unterfallenden Gebiet des Schulwesens gehört. Das deutsche Bundesverfassungsgericht «löste» einen allfälligen Kompetenzkonflikt in einem Verfahren betreffend die Überprüfung der «Bundesnotbremse» dabei derart, als es dazu erwog, dass aus dem blossen Übergreifen des strittigen Verbots in den Bereich des Schulwesens nicht folge, dass die Massnahme auch dem Schulrecht zuzuordnen sei. Vielmehr handle es sich nach Regelungsgegenstand und Zweck um eine ausschliesslich auf die Bekämpfung von Erkrankungen durch das Coronavirus

---

2669 Ablehnend etwa Kley, Lehrstück, S. 275 f.; Künzli, in: Basler Komm. BV, Art. 185 N 40; Rechsteiner D., N 467 m.w.H.; Wyss D., S. 8; ferner Botschaft VE 1996, S. 419; befürwortend Brunner/Martin/Uhlmann, S. 697; Lehner, S. 109; Märkli, S. 64; Saxer/Brunner, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 185 N 143 ff. m.w.H.; Trümpler, N 315; ferner Biaggini, Komm. BV, Art. 185 N 10c und Art. 173 N 15; zum Ganzen auch Glaser, S. 48 f. m.w.H.; Lienhard/Kettiger, N 5 m.w.H.

2670 Vgl. etwa BGE 147 I 280 E 9.1 S. 292; Urteil des Bundesgerichts 2C_258/2021 vom 23. März 2021 E 2 m.w.H.

2671 Vgl. BGE 144 II 454 E 3.3 S. 461 m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5074/2020 vom 25. Mai 2021 E 4.3 ff.; einschränkender Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1828/2020 vom 4. Mai 2020 E 2.3, wonach Verordnungen des Bundesrats im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit (z.B. Pandemien) auch einer akzessorischen Normenkontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht nicht zugänglich seien, es sei denn, das Völkerrecht räume der betroffenen Person einen Überprüfungsanspruch ein.

2672 Vgl. BGE 136 I 49 E 3.1 f. S. 55 m.w.H.

bezogene Massnahme, sei der Präsenzunterricht doch nicht aus schulgestalterischen Erwägungen heraus zum Gegenstand der «Bundesnotbremse» gemacht worden, sondern nur deshalb, weil es sich bei Schulen um Orte zwischenmenschlicher Zusammentreffen handle. Die betreffende Regelung sei daher dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich übertragbarer Krankheiten) zuzuordnen.[2673]

Für den Fall, dass die Verordnungskompetenz des Bundes in dem fraglichen Bereich bejaht oder durch Art. 190 BV «immunisiert» werden sollte, wäre mit aArt. 5 COVID-19-Verordnung 2 aber jedenfalls eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 36 Abs. 1 BV selbst für einen schweren Eingriff in Art. 19 BV gegeben gewesen.[2674] 1118

Für das von einem Kanton (zur Krankheitsbekämpfung bzw. Verhinderung der Verbreitung) angeordnete Verbot des Präsenzunterrichts an Schulen bzw. die Schliessung einzelner oder aller Schulen in einem Kanton wiederum wäre eine solche Grundlage unmittelbar in Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zu erblicken. Nach dem Bundesgericht bildet die genannte Bestimmung inhaltlich «eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für die darin genannten Massnahmen» wie die Schliessung von Schulen und den Erlass von Vorschriften zum Betrieb; eine zusätzliche formell-gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene ist nicht erforderlich.[2675] 1119

Im Einzelnen erwog das Bundesgericht dazu, was folgt: «Art. 40 Abs. 1 EpG ist sehr unbestimmt formuliert. Die einzige Schranke liegt darin, dass die angeordneten Massnahmen dazu dienen müssen, die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern. […] Ob diese formell-gesetzliche Grundlage für sich allein hinreichend bestimmt ist für beliebige Grundrechtseingriffe, kann vorliegend offenbleiben. Denn jedenfalls finden die in Art. 40 Abs. 2 lit. a–c EpG ausdrücklich genannten Massnahmen im formellen Gesetz eine hinreichend bestimmte Grundlage; zwar gewährt das Gesetz den anordnenden Behörden einen erheblichen Spielraum […]. Angesichts der Natur der drohenden Gefahren und der fehlenden Vorhersehbarkeit der geeigneten Massnahmen ist ein gewisser Ermessensspielraum der vollziehen- 1120

2673 Zum Ganzen Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 78 ff.

2674 Glaser, S. 50; ferner Biaggini, «Notrecht», S. 242.

2675 Zum Ganzen BGE 148 I 33 E 5.4 S. 38 f., 147 I 450 E 3.2.2 S. 453, 147 I 478 E 3.6 f. S. 488 ff.; Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 3.4 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 3.4; so auch Botschaft EpG, S. 445.

> den Behörden im Bereich der Epidemienbekämpfung aber unvermeidlich und verfassungsrechtlich zulässig.»[2676]

1121 Die Anordnung von Schulschliessungen nach Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG erfolgt in aller Regel durch Allgemeinverfügungen oder durch generell-abstrakte Rechtssätze;[2677] ergeht sie in Form einer Verordnung, handelt es sich um eine Vollziehungsverordnung.[2678] Die innerkantonale Zuständigkeit ergibt sich aus dem kantonalen Recht.[2679]

b) Kollidierende Interessen

1122 Auch eine auf Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG gestützte temporäre Schliessung von Schulen, an denen Grundschulunterricht im Sinn von Art. 19 BV erteilt wird, darf nur angeordnet werden, wenn damit letztlich eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter – so der betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen selbst, aber auch weiterer Personen – abgewendet werden soll.[2680]

1123 > Ganz im Sinn von Art. 118 BV bezweckte der Bundesrat mit dem Erlass der COVID-19-Verordnung 2 bzw. den darin vorgesehenen Massnahmen wie dem Verbot des Präsenzunterrichts, die Verbreitung des Coronavirus in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen, die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen, besonders gefährdete Personen zu schützen und die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen (aArt. 1 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2).

1124 Dafür ist nicht zu verlangen, dass bei sämtlichen Betroffenen ein konkreter Ansteckungs- bzw. Krankheitsverdacht besteht oder gar ein gewisser Prozentsatz der Anstaltsnutzerinnen und -nutzer effektiv erkrankt ist. Die für den Grundrechtseingriff vorausgesetzte ernsthafte Gesundheitsgefahr hat sich hier vielmehr aus dem Umstand zu ergeben, dass eine zumindest lokal grassierende übertragbare Krankheit im Sinn von Art. 3 lit. a EpG – nach dem jeweiligen aktuellen Stand der Wissenschaft – entweder bei den von der Schulschliessung konkret betroffenen Personengruppen besonders schwere Krankheitsverläufe verursacht und/

2676 BGE 147 I 478 E 3.7.2 S. 491.

2677 Vgl. dazu hinten N 776 ff.

2678 BGE 147 I 478 E 3.6.3 S. 490; s. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00043 vom 12. Mai 2022 E 3 m.w.H.

2679 BGE 147 I 478 E 3.3 S. 486 f.; ferner vorne N 1086.

2680 Vgl. dazu vorne N 1038 ff.

oder sich in Einrichtungen wie Schulen, wo viele Personen aus unterschiedlichen Familien über einen längeren Zeitraum in relativ engen Kontakt miteinander kommen, besonders rasch verbreitet mit entsprechenden Auswirkungen auf ihre Ausbreitung innerhalb der Gesamtgesellschaft.[2681] So bezwecken die in Art. 40 Abs. 2 EpG aufgeführten Massnahmen gemäss dem Bundesrat, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass Individuen einem Erreger ausgesetzt und dadurch möglicherweise infiziert werden.[2682] Auch wenn diese Aussage in der bundesrätlichen Botschaft etwas anderes nahelegt, genügt die abstrakte Möglichkeit, dass sich Schülerinnen und Schüler bzw. Lehrpersonen einer Schule mit einer übertragbaren Krankheit infizieren bzw. infektiös werden und andere Personen anstecken, allerdings nicht, um eine Schulschliessung zu legitimieren. Es muss zumindest die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines schädigenden Kausalverlaufs bestehen.[2683]

Massgeblich für die Beurteilung der Gefährdungslage sind das jeweilige epide- 1125
miologische Umfeld in der Schweiz und im internationalen Kontext (Ort, Ausdehnung und Entwicklung der Infektionsherde, Infektiosität des Erregers, Übertragungsweg, Gefährlichkeit und Behandlungsmöglichkeiten der Erkrankung, Immunitätsstatus der Bevölkerung, besonders betroffene Gruppen etc.) sowie die Merkmale der betroffenen Schule (Zugehörigkeit der Schülerinnen und Schüler zu besonders betroffenen Gruppen, Durchmischung der Klassen etc.).[2684]

c) Verhältnismässigkeit

Die gesetzliche Unbestimmtheit des Art. 40 EpG ist durch das Verhältnismässig- 1126
keitsprinzip zu kompensieren.[2685] Auch hier muss unter Berücksichtigung aktuell verfügbarer wissenschaftlicher Erkenntnisse geprüft werden, wie hoch Schwere und Eintretenswahrscheinlichkeit der drohenden Krankheiten sind, ob die angeordnete Massnahme geeignet ist, um die Verbreitung zu verhindern, und wie die

---

2681 Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 112: «Der Gesetzgeber ging davon aus, dass in Schulen aufgrund der Vielzahl von Personenkontakten sowie der räumlichen und sonstigen Rahmenbedingungen im Lehrbetrieb ein höheres Ansteckungsrisiko für eine größere Gruppe von Schulkindern und mittelbar auch deren Familienangehörige bestand. Dies nahm er vor dem Hintergrund an, dass insbesondere im Fall von jüngeren Schulkindern eine durchgehende Umsetzung von Hygienekonzepten nur begrenzt möglich sei.»

2682 Botschaft EpG, S. 392.

2683 Dazu auch sogleich N 1126 ff.

2684 Botschaft EpG, S. 392.

2685 Dazu vorne N 1034.

Relation der negativen Konsequenzen der Krankheiten zu denjenigen der angeordneten Massnahme ist.[2686] Hinsichtlich der im Einzelfall anzustellenden Beurteilungen und Prognosen muss den fachlich zuständigen und politisch verantwortlichen Behörden dabei ein relativ bedeutender Spielraum zugestanden werden.[2687] Solange in keiner Rechtsnorm festgelegt ist, wie hoch das akzeptable Risiko bzw. das erforderliche Sicherheitsniveau ist, ist es in erster Linie ihre und nicht Sache der Gerichte zu beurteilen, welches Gewicht den einzelnen Interessen und Rechtsgütern beizumessen ist.[2688] Hinzu kommt die sachinhärente Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Wirkung einer bestimmten Massnahme gerade bei neu auftretenden Infektionskrankheiten. Je mehr gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu einem Krankheitserreger und seinen Eigenschaften existieren, desto kleiner wird dagegen auch der Beurteilungsspielraum der die Massnahmen anordnenden Stellen.[2689]

1127 Die Geeignetheit einer temporären Schulschliessung zur Bekämpfung der Verbreitung einer Krankheit ist grundsätzlich zu bejahen, sofern die betreffenden Krankheitserreger von Mensch zu Mensch und namentlich auch von Kindern auf andere Kinder bzw. von Kindern auf Erwachsene übertragen werden können.[2690] Ob die Massnahme auch geeignet ist, (unmittelbar oder mittelbar) einen Beitrag zum

---

[2686] BGE 147 I 450 E 3.2.3 f. S. 454 ff.; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.3 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung), 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.5 und 2C_308/2021 vom 3. September 2021 E 6.6.1 (in BGE 148 I 33 nicht publizierte Erwägung); Botschaft EpG, S. 392.

[2687] BGE 147 I 450 E 3.2.8 S. 458.

[2688] BGE 147 I 450 E 3.2.5 S. 456.

[2689] BGE 147 I 450 E 3.2.6 S. 456 f.; zum Ganzen auch vorne N 1045; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.4 ff. (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägungen), 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.6 ff. und 2C_308/2021 vom 3. September 2021 E 6.6.2 ff. (in BGE 148 I 33 nicht publizierte Erwägungen).

[2690] Vgl. bezüglich eines im Zuge der Corona-Pandemie angeordneten kantonalen Veranstaltungsverbots BGE 147 I 450 E 3.3.1 S. 458 und E 3.3.4 S. 460, wonach die Übertragung von SARS-CoV-2 allgemeinnotorisch weitgehend von Mensch zu Mensch erfolge, weshalb einleuchte, dass eine Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte geeignet sein soll, die Übertragung von Viren und damit auch die durch Virenübertragung verursachten Infektionen und Krankheiten zu reduzieren. Gehe man davon aus, dass die Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte die Wahrscheinlichkeit von Erkrankungen reduziere, sei wiederum plausibel, dass ohne die angeordneten Massnahmen die (Über-)Sterblichkeit und die Belastungen der Spitäler höher gewesen wären; s. auch BGE 148 I 33 E 7.5 S. 48.

Schutz der Gesundheit Dritter zu leisten, hängt von den weiteren Eigenschaften der Krankheit und der jeweiligen epidemiologischen Lage ab.

Hinsichtlich der im Rahmen der «Bundesnotbremse» vorgesehenen Beschränkung des Präsenzunterrichts bei hohen Corona-Inzidenzwerten erwog das deutsche Bundesverfassungsgericht im November 2021, dass die Einschätzung des Bundestags, wonach besagte Massnahme zur Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte den Schutz der Bevölkerung vor einer Gefährdung von Leib und Leben durch Infektionen und durch eine Überlastung des Gesundheitssystems jedenfalls fördern könne, keinen verfassungsmässigen Bedenken begegne. Zwar würden Kinder selbst nach einhelliger Auffassung der Sachverständigen bei einer Infektion nur in seltenen Fällen und dann regelmässig nur im Zusammenhang mit Vorerkrankungen schwer erkranken; entscheidend sei aber, dass sich Schülerinnen und Schüler nach sachkundiger Einschätzung bei geöffneten Schulen im Rahmen der vielfältigen Kontakte mit anderen Kindern und den Lehrkräften anstecken und das Virus dann auf Personen in ihrem familiären Umfeld oder auf die Lehrkräfte übertragen könnten.[2691] 1128

Als mögliche mildere Mittel gegenüber generellen Schulschliessungen können – je nach Krankheit, Stand der Kenntnisse darüber, Infektionslage und Immunitätsstatus der Bevölkerung – namentlich anlassbezogene Schulschliessungen, Schliessungen «bloss» einzelner Schulen bzw. Stufen oder Klassen, Halbklassen- oder sonstiger Wechselunterricht oder die vollständige Aufrechterhaltung des Präsenzbetriebs unter Einhaltung von Schutzmassnahmen (Abstands- und Hygieneregeln, Verbesserung der Lüftungsverhältnisse, Maskentragpflicht etc.) und/oder mit Durchführung regelmässiger Testungen infrage kommen. Denkbar sind – auf längere Sicht hin – ausserdem (freiwillige) Impfungen und medikamentöse Behandlungen bzw. Massnahmen, die auf die Beschaffung entsprechender Mittel und die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur ausgerichtet sind. 1129

Nach Glaser wären sowohl die präventive umfassende Testung sämtlicher Schülerinnen und Schüler in regelmässigen Zeitabständen als auch ein räumlich auf einzelne Schulen beschränktes Verbot des Präsenzunterrichts als gleich geeignete, aber mildere Mittel als die im Frühjahr 2020 gestützt auf aArt. 5 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 angeordnete Massnahme anzusehen gewesen; eine Maskentrag- 1130

[2691] Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 116 ff.; ferner Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Berlin 3 L 167/20 vom 7. Mai 2020 N 30 f. und 14 L 45/20 vom 24. April 2020 N 30 (openJur); Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs 20 CS 20.1056 vom 18. Mai 2020 N 7 (openJur).

pflicht wäre allenfalls als gleich wirksam einzustufen gewesen.[2692] Zu beachten ist allerdings, dass der weitere Verlauf der Pandemie in diesem Anfangsstadium noch nicht absehbar war und keine gesicherten fachwissenschaftlichen Erkenntnisse namentlich zur Übertragbarkeit des Coronavirus und der Wirksamkeit der verschiedenen Bekämpfungsmassnahmen vorlagen. Auch waren – jedenfalls gemäss offizieller Verlautbarung des Bundes – nicht genügend Hygienemasken und Intensivpflegeplätze bzw. -personal verfügbar und die Test- sowie Contact-Tracing-Strukturen nicht hinreichend ausgebaut.[2693]

1131 Das deutsche Bundesverfassungsgericht ging selbst im Jahr 2021 noch davon aus, dass es an hinreichend gesicherten Erkenntnissen fehle, welche die Einschätzung als nicht mehr vertretbar erscheinen lassen könnten, SARS-CoV-2-Infektionen liessen sich bei hohen Inzidenzwerten und mit Blick auf neue Virusvarianten mit höherer Übertragungswahrscheinlichkeit wirksamer durch Beschränkungen des Präsenzunterrichts eindämmen als durch eine Aufrechterhaltung des Schulbetriebs mit regelmässigen Testungen und Hygienemassnahmen.[2694] Problematisch erscheint hierbei (mit Blick auf die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), dass die Inzidenzwerte – isoliert betrachtet – nichts über die Gefahrenlage aussagen. Sie hängen in erster Linie von der Zuverlässigkeit der Testungen ab sowie davon, wie viele Personen sich überhaupt auf das Coronavirus haben testen lassen. Auch lassen sie unberücksichtigt, dass sich auch geimpfte und genesene Personen (erneut) mit dem Virus infizieren können und verschiedene Varianten des SARS-CoV-2-Virus existieren, wovon einzelne zwar unter Umständen ansteckender, aber nicht unbedingt auch gefährlicher für den Menschen sind.

1132 Im Zusammenhang mit der Prüfung der Zumutbarkeit temporärer Schulschliessungen ist schliesslich zunächst zu fragen, wie viel diese im konkreten Fall bzw. in der jeweiligen Lage zur Verhinderung bzw. Eindämmung der Ausbreitung einer Krankheit und damit zur Vermeidung ernsthafter Gefährdungen der Gesundheit Dritter beizutragen vermöchten. Dieser Beitrag ist in der Folge gegen die Belastungen abzuwägen, die aus den Schulschliessungen für die davon unmittelbar Betroffenen und die Gesellschaft als Ganzes resultieren. Dabei gilt es zu bedenken, dass sich Schulschliessungen nicht nur auf den Erwerb schulischen Wissens (Lern- und Kompetenzverluste) und die sozialen Kontakte bzw. Interaktionen zwischen den Schülerinnen und Schülern untereinander sowie zwischen ihnen und den Lehrpersonen auswirken, sondern auch auf die Erwerbstätigkeit

[2692] Glaser, S. 52 f.

[2693] Bezüglich der Auswirkungen entsprechender Versäumnisse hinten N 769.

[2694] Zum Ganzen Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 125 ff.

insbesondere alleinerziehender Eltern und somit die Gesamtwirtschaft.[2695] Gleichzeitig steigt mit der Übernahme von Betreuungspflichten und dem Unterricht zu Hause der Druck auf die Familien. Druck, der sich vermehrt in Gewaltausbrüchen entladen und zu Kindeswohlgefährdungen führen kann (vgl. Art. 11 Abs. 1 BV).[2696] Auch lassen sich Benachteiligungen einzelner Schülerinnen und Schüler ausserhalb des Präsenzunterrichts nicht bzw. schwieriger kompensieren, worunter die Chancengleichheit leidet. Bei gesundheitspolizeilich motivierten Schulschliessungen von einer gewissen Dauer bzw. wiederholten Schulschliessungen ist deshalb – mit Blick auf den Kerngehalt von Art. 19 BV – ebenfalls zu verlangen, dass angemessene Ersatzmassnahmen getroffen werden, um die negativen Folgen des versäumten Präsenzunterrichts ein Stück weit aufzufangen. Im Minimum sind ein stufengerechter Distanz- bzw. Fernunterricht mit regelmässiger Kontaktaufnahme seitens der Lehrpersonen vorzusehen, ein geeignetes schulpsychologisches Beratungsangebot zu schaffen und – bei (ausgewiesenem) Bedarf – eine Notbetreuung sowie die für den häuslichen Unterricht erforderliche Hard- und Software unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.[2697] Nach der Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts sind ausserdem, soweit erforderlich, besondere Fördermassnahmen zu treffen.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht stufte das im April 2021 im Rahmen der «Bundesnotbremse» erlassene Verbot von Präsenzunterricht ab einer gewissen Inzidenz (auch) als verhältnismässig ein. Zwar beeinträchtige es zusammen mit den seit Beginn der Pandemie bereits erfolgten Schulschliessungen das der Persönlichkeitsentwicklung der Kinder dienende Recht auf schulische Bildung schwerwiegend; die Massnahme diene jedoch auf der anderen Seite Gemeinwohlbelangen 1133

[2695] Vgl. dazu vorne N 591; ferner Ammann Matthias/Müller Valérie, Blogbeitrag «Schule geschlossen, viel gelernt. Eine Belastungsprobe für Kinder, Eltern und Lehrpersonen» vom 3. April 2020, Avenir Suisse, abrufbar unter ‹https://www.avenir-suisse.ch› (zuletzt besucht am 29. Januar 2023).

[2696] Vgl. Pro Juventute, Corona-Report, S. 6 ff.; Kinderschutz Schweiz, Medienmitteilung «Wiedereröffnung der Schulen schützt Kinder vor Gewalt! – In der aktuellen Corona-Krise sind Kinder stark von den behördlichen Massnahmen betroffen» vom 2. April 2020, abrufbar unter ‹https://www.kinderschutz.ch ⇒ Medienmitteilungen› (zuletzt besucht am 29. Januar 2023).

[2697] Vgl. auch CESCR, Statement COVID-19, Ziff. 7 und Ziff. 18; HRC, coronavirus disease crisis, Ziff. 22 ff.; ferner Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 174, wonach die Durchführung von Distanzunterricht zum Mindeststandard schulischer Bildung in der besonderen Situation der Pandemie gehöre und ein entsprechender Anspruch unmittelbar aus dem Grundgesetz abgeleitet werden könne.

von überragender Bedeutung. So sei das angegriffene Verbot von Präsenzunterricht angesichts der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes und der während seines Geltungszeitraums fortbestehenden Unsicherheiten über das Bedrohungspotenzial der Corona-Pandemie sowie der zu ihrer Bekämpfung angezeigten Massnahmen nicht unangemessen gewesen, zumal der Bundesgesetzgeber davon habe ausgehen dürfen, dass die Länder wegfallenden Präsenzunterricht durch Distanzunterricht teilweise kompensieren würden. Auch hätten die Länder eine Notbetreuung vorsehen können und sei die Reichweite der Massnahmen von vornherein insoweit begrenzt gewesen, als der Präsenzunterricht nur in Landkreisen oder kreisfreien Städten verboten gewesen sei, in denen der massgebliche Schwellenwert der Sieben-Tage-Inzidenz überschritten worden sei.[2698]

1134 Problematisch erscheint dabei, dass dem konkreten Beitrag des Verbots des Präsenzunterrichts zur Erreichung des Ziels des Schutzes der Gesundheit Dritter im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung nur untergeordnetes Gewicht beigemessen wird. Stattdessen betont das Bundesverfassungsgericht, dass die «Gemeinwohlbedeutung» jeder einzelnen im Rahmen der «Bundesnotbremse» getroffenen Massnahme «als Teil eines Gesamtkonzepts zum Schutz der Bevölkerung» nur in ihrem Zusammenwirken mit weiteren bewertet werden könne.[2699] Während die Kompetenz des Bundes zur Anordnung von Schulschliessungen bejaht wird, wird sodann hinsichtlich der Regelung des Distanzunterrichts auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen und nicht berücksichtigt, dass der Distanzunterricht an einigen Schulen auch noch Monate nach dem Inkrafttreten der Bundesnotbremse bedenklich war bzw. gesetzliche Rahmenvorgaben fehlten.

1135 Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit gerade länger dauernder und/oder wiederkehrender gesundheitspolizeilich motivierter Schulschliessungen ist im Weiteren zu berücksichtigen, inwieweit diese (einschneidenden) Massnahmen durch ein rechtzeitiges staatliches Handeln vermeidbar gewesen wären oder doch zumindest grundrechtsschonender hätten ausgestaltet werden können. Entsprechend ist mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass den Interessen der betroffenen Schülerinnen und Schüler dann ein umso grösseres Gewicht beizumessen ist, je mehr im weiteren Fortgang einer lang andauernden Gefahrenlage absehbare Belastungen bei einem rechtzeitigen, zumutbaren und sich in der Sache aufdrängenden Handeln des Staats vermeidbar gewesen wären.[2700] Konnten daher

---

[2698] Zum Ganzen Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 107 ff.

[2699] Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 154, s. ferner N 112 ff.

[2700] Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 175 f. und N 183 f.

etwa im konkreten Fall neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die eine bessere Einschätzung der Wirksamkeit milderer Alternativen zur Bekämpfung der Gefahr erlaubt hätten, nur wegen eines Unterlassens des Gesetzgebers nicht gewonnen werden, wurden die Kapazitäten der Intensivstationen nicht rechtzeitig ausgebaut, nicht genügend (Leih-)Geräte für den Distanzunterricht angeschafft oder nicht ausreichend Impfstoffe besorgt, kann sich dies auf die Beurteilung der Zumutbarkeit des strittigen Grundrechtseingriffs auswirken.[2701] Allerdings ist auch dann noch das Gewicht der gegenläufigen Belange zu beachten. Ernsthafte Gefahren für Leib und Leben Dritter (Art. 10 BV bzw. Art. 2 EMRK) dürfte der Staat am Ende nicht deshalb in Kauf nehmen, weil ein Eingriff in das Grundrecht auf ausreichenden Grundschulunterricht jedenfalls in der betrachteten Intensität vermeidbar gewesen wäre.[2702]

Eine ursprünglich verhältnismässige Schulschliessung gestützt auf Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG kann schliesslich im Lauf der Zeit unverhältnismässig werden, wiegt die Massnahme doch umso schwerer, je länger sie dauert. Auch können Veränderungen der epidemiologischen Lage sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu einem Krankheitserreger und/oder zu den (geeigneten) Bekämpfungsmassnahmen zu einem anderen Ergebnis der Interessenabwägung führen. Art. 40 Abs. 3 EpG bestimmt deshalb explizit, dass Massnahmen wie Schulschliessungen regelmässig zu überprüfen sind und nur so lange dauern dürfen, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern.[2703] 1136

IV. Verfahren

1. Allgemein

Nachdem die Verantwortung für die Gewährleistung eines ausreichenden und (an öffentlichen Schulen) unentgeltlichen Grundschulunterrichts bei den Kantonen liegt (vgl. Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 BV), richtet sich das Verfahren zur Geltend- 1137

[2701] Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 177 und N 185 ff.

[2702] Vgl. Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 178.

[2703] Zum Ganzen auch Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 5.6 und E 7.4 m.w.H. (in BGE 148 I 89 nur teilweise publizierte Erwägungen) und 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E 4.8 sowie E 6.4; ferner Beschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 vom 19. November 2021 N 192 ff., insb. N 198.

machung der aus Art. 19 BV erwachsenden Ansprüche in erster Linie nach dem jeweiligen kantonalen öffentlichen Verfahrensrecht bzw. Verwaltungsverfahrensrecht.[2704]

1138 Das kantonale Verwaltungsverfahren ist in kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen oder Spezialerlassen geregelt.[2705] Im Bereich des Schulwesens finden sich zumeist verfahrensrechtliche Spezialbestimmungen in der kantonalen Schulgesetzgebung (vgl. Art. 128 BiG OW; Art. 125 ff. VSG SG; §§ 83 ff. SchulG ZG; §§ 74 f. VSG ZH). Die Ausgestaltung des erstinstanzlichen Verfahrens und des Rechtsmittelwegs variiert je nach Kanton und Streitgegenstand. In der Regel ist zunächst verwaltungsintern ein Rechtsmittel an die verfügende Behörde (Einsprache) und hernach bzw. oder ein solches an die dieser hierarchisch übergeordnete Verwaltungsinstanz (Rekurs oder Beschwerde)[2706] zu erheben, bevor an zweiter bzw. dritter Stelle ein unabhängiges Gericht entscheidet (verwaltungsexterne Rechtspflege).[2707] Ausnahmsweise, so wenn ein Erlass angefochten wird oder keine anfechtbare Verfügung vorliegt, weil es den Verwaltungsbehörden nicht zusteht, die betreffenden Rechtsverhältnisse durch eine Verfügung zu regeln, hat der bzw. die Betroffene direkt mit Beschwerde[2708] bzw. Klage[2709] an das kantonale Verwaltungsgericht zu gelangen oder sogar unmittelbar an das Bundesgericht (vgl. Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG).[2710]

2704 Dazu vorne N 192 ff. und N 488 ff.

2705 Häfelin/Müller/Uhlmann, N 974.

2706 Die Terminologie ist uneinheitlich. Möglich sind sodann auch verwaltungsinterne Kommissionen als Beschwerdeinstanzen (vgl. etwa Art. 129 VSG SG).

2707 Vgl. dazu ausführlich Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1144 f. und N 1179 ff.; s. zudem BGE 148 III 172 E 3.2.2 S. 179 f. m.w.H., wonach wesentliche Verfahrensbestimmungen wie die sachliche Zuständigkeit der Gerichte und der Rechtsmittelweg in einem formellen Gesetz zu erlassen seien.

2708 Im Kanton Basel-Stadt etwa ist das Appellationsgericht (als Verfassungsgericht) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen kantonale Verordnungen und andere unterhalb des Gesetzes stehende kantonale Erlasse sowie Erlasse der Gemeinden (vgl. § 30e Abs. 1 lit. a und lit. b VRPG BS).

2709 Vgl. das die Übernahme des Schulgelds für eine Privatschule betreffende Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021, wo ein im Klageverfahren (vgl. § 60 VRPG AG) ergangenes Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau das Anfechtungsobjekt bildete; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 und 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019.

2710 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 1.1 (zur Publikation vorgesehen) und 2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E 1.1 (in BGE 147 I 450 nicht publizierte Erwägung); ferner BGE 142 I 99 E 1.1 S. 103 f. m.w.H.

Im Kanton Zürich ist bei Anordnungen der Schulleitung zunächst eine Neubeurteilung durch die Schulpflege zu verlangen (§ 74 Abs. 1 VSG ZH und § 75 Abs. 1 VSV ZH). Anordnungen der Schulpflege wiederum können mit Rekurs beim Bezirksrat angefochten werden und Rekursentscheide des Bezirksrats mit Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht (§ 75 VSG ZH). Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts lässt sich Beschwerde beim Bundesgericht führen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). 1139

Entscheidet die Schulpflege als erste Instanz, fällt die Neubeurteilung weg und ist direkt Rekurs beim Bezirksrat zu erheben. Bildet eine Anordnung der Bildungsdirektion Ausgangspunkt des Verfahrens, amtet der Regierungsrat als Rekursbehörde.[2711] Erlasse des Regierungsrats in Schulbelangen sind sodann direkt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anzufechten (Art. 79 Abs. 2 KV ZH; § 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a VRG ZH), (revidierte) Bestimmungen im kantonalen Volksschulgesetz oder solche in der Kantonsverfassung mit Beschwerde beim Bundesgericht.[2712] Das Klageverfahren (Klage ans Verwaltungsgericht) gelangt in Schulbelangen zur Anwendung, wenn zwischen zwei (politischen oder Schul-)Gemeinden strittig ist, wer für die Kosten einer Sonderschulung oder Fremdplatzierung aufzukommen habe.[2713] 1140

Von wenigen Ausnahmen – wie der vorerwähnten – abgesehen, kann das Bundesgericht erst gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide angerufen werden (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG).[2714] Dabei verlangt das Bundesrecht (Art. 191b Abs. 1 BV und Art. 86 Abs. 2 BGG) von den Kantonen mit Blick auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV),[2715] dass sie als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts grundsätzlich obere Gerichte einsetzen.[2716] Lediglich für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können sie anstelle eines Gerichts eine andere 1141

2711 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00563 vom 26. September 2019.

2712 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2021.00014 vom 3. Januar 2022 E 1.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_756/2015 vom 3. April 2017 E 1.2 (in BGE 143 I 272 nicht publizierte Erwägung); ferner Bosshart/Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 19 N 68 ff.

2713 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VK.2018.00003 vom 6. März 2019 E 1.1.

2714 S. dazu Tophinke, in: Basler Komm. BGG, Art. 86 N 12 ff.; ferner Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 87 N 2 f.

2715 Dazu sogleich N 1151; Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1187.

2716 Vgl. dazu Wiederkehr/Plüss, N 1546; ferner etwa BGE 134 I 199 E 1.2 S. 201 f.; Urteil des Bundesgerichts 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007 E 3.10 m.w.H.

Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts vorsehen (Art. 86 Abs. 3 BGG).[2717]

1142 Als Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter stufte das Bundesgericht in der Vergangenheit etwa einen Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn aus dem Jahr 2011 ein, womit dieser zwei Gemeinden verpflichtete, auf Beginn des Schuljahres 2013/2014 ihre Volksschule (Kindergarten und Primarschule) zu einem Schulkreis zusammenzuschliessen.[2718]

1143 Auch andernorts greift der Bundesgesetzgeber (punktuell oder generell) ins kantonale Recht ein und macht den Kantonen Vorgaben für die Ausgestaltung der kantonalen Rechtspflege.[2719] So sei an dieser Stelle namentlich auf die Art. 110–112 BGG im Abschnitt «Kantonales Verfahren» des Bundesgerichtsgesetzes verwiesen, wonach die Kantone unter anderem zu gewährleisten haben, dass das letztinstanzliche kantonale Gericht selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet, die Legitimation und die Beschwerdegründe im kantonalen Verfahren mindestens so weit gefasst sind wie vor Bundesgericht und Entscheide, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, gewisse formelle Anforderungen erfüllen. Darüber hinaus sind nicht nur im Verfahren vor Bundesbehörden, sondern auch im kantonalen Verwaltungsverfahren die Verfahrensgarantien bzw. -grundrechte in Art. 29–32 BV sowie im internationalen Recht (vgl. Art. 6 und Art. 13 EMRK oder Art. 12 KRK) zu beachten.[2720]

1144 Im Rahmen der folgenden Auseinandersetzung mit den zentralsten prozessualen Fragen im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Anspruchs auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV in den Kantonen soll der Fokus auf diese bundes- bzw. konventionsrechtlichen Mindestvorgaben gelegt werden. Auf die konkreten Regelungen in den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen bzw. auf allfällige kantonale Spezialnormen für den Schulbereich wird nur punktuell zur Veranschaulichung Bezug genommen.

2717 Vgl. dazu Tophinke, in: Basler Komm. BGG, Art. 86 N 19 ff.; ferner etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C_260/2018 vom 4. Oktober 2018 E 2 m.w.H. «Im Lichte von Art. 29a BV ist die Ausnahmeregelung des Art. 86 Abs. 3 BGG eng auszulegen. Darunter fallen nur Entscheide mit offenkundig politischem Charakter […].»

2718 Urteil des Bundesgerichts 2C_885/2011 vom 16. Juli 2012 E 2.2.

2719 Häfelin/Müller/Uhlmann, N 974; ferner Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 21 N 3.

2720 Häfelin/Müller/Uhlmann, N 975; ausführlich auch Wiederkehr/Plüss, N 1 ff.

2. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Anfechtungsobjekt

Gegenstand eines Rechtsmittels in Schulsachen in der verwaltungsinternen Rechtspflege bildet meist eine Verfügung (auch Anordnung oder Entscheid genannt) oder aber die Verweigerung oder Verzögerung einer solchen (vgl. Art. 29 BV).[2721] In der verwaltungsexternen Rechtspflege können nebst erstinstanzlichen Verfügungen oder Rechtsmittelentscheiden verwaltungsinterner Instanzen zum Teil auch kantonale Erlasse Gegenstand einer Anfechtung sein.[2722] 1145

Die Abgrenzung erfolgt anhand der materiellen Eigenschaften des jeweiligen Verwaltungshandelns. Das bedeutet, dass dessen äussere Form nicht massgeblich ist für die Beurteilung, ob ein Erlass, eine Verfügung oder – als «Mittelding» dazwischen – eine Allgemeinverfügung angefochten werden soll; entscheidend ist, ob die typischen materiellen Merkmale vorliegen:[2723] 1146

Erlasse bzw. Rechtssätze sind Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln – ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person.[2724] Demgegenüber richtet sich die Verfügung als Einzelakt (individuell) an eine Einzelperson oder an eine bestimmte Anzahl von Adressatinnen und Adressaten und regelt eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsbegründend, -aufhebend, -gestaltend oder -feststellend (vgl. Art. 5 VwVG).[2725] Zwischen Rechtssatz und Verfügung steht die sog. Allgemeinverfügung, die zwar einen konkreten Sachverhalt regelt, sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen (unbe- 1147

2721 S. zur Rechtsverweigerung/Rechtsverzögerung Bosshart/Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 19 N 40; Müller M., in: Komm. VRPG BE, Art. 49 N 92 ff.; ferner etwa das Urteil des Bundesgerichts 1D_8/2018 vom 3. April 2019 E 4.1 m.w.H.

2722 Vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1143.

2723 Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 10; Bosshart/Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 19 N 73; Wiederkehr/Plüss, N 2312.

2724 BGE 147 II 300 E 2.1 S. 304 m.w.H., 139 V 72 E 2.2.1 S. 76; s. auch Bosshart/Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 19 N 72; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 82 N 84 ff.

2725 BGE 147 II 300 E 2.1 S. 304 m.w.H., 139 V 143 E 1.2 S. 144 f., 139 V 72 E 2.2.1 S. 75 f.; Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 30; Häfelin/Müller/Uhlmann, N 849 ff., wonach sich die Legaldefinition in Art. 5 VwVG an sich nur auf die Verfügungen in Anwendung von Bundesrecht beziehe, die Kantone aber dem Verfügungsbegriff des Bundes (stillschweigend) auch für ihre eigenen Verfügungen folgten; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 82 N 23; Wiederkehr/Plüss, N 2230 ff.

stimmbaren) oder geschlossenen (bestimmbaren) Adressatenkreis richtet.[2726] Ihrer Konkretheit wegen werden Allgemeinverfügungen hinsichtlich ihrer Anfechtbarkeit grundsätzlich den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt mit der Folge, dass sie direkt anfechtbar sind.[2727]

1148 Im Zuge der Corona-Pandemie wurde gerade im Bildungswesen eine Vielzahl von Allgemeinverfügungen erlassen (z.B. Anordnung einer befristeten Maskentragpflicht oder eines Ausbruchstests in einer bestimmten Schule nach mehreren COVID-19-Fällen).[2728] Teilweise war die Einstufung auch strittig.[2729]

1149 Typischerweise in Form generell-abstrakter Regelungen ergehen sodann Lehrpläne und Stundentafeln, sodass sie gegebenenfalls wie Bestimmungen in kantonalen bzw. kommunalen Schulerlassen im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle anfechtbar sind.[2730] In der Lehre werden Lehrpläne teils als Verordnungen, teils als Verwaltungsverordnungen qualifiziert, je nachdem, ob ihnen Aussenwirkungen gegenüber Privaten oder nur Behördenverbindlichkeit beigemessen wird.[2731]

1150 Unter Umstanden kommt es für die Eröffnung des Zugangs zur Verwaltungsrechtspflege allerdings gar nicht auf das Anfechtungsobjekt an, sondern auf das Rechtsschutzinteresse der betroffenen Person(en).[2732] So kann es im Einzelfall im Lichte der Rechtsweggarantien (Art. 29a BV; Art. 6 und Art. 13 EMRK) geboten sein, eine Anfechtungsmöglichkeit auch gegenüber einer staatlichen Handlung

---

2726 BGE 147 II 300 E 2.2 S. 304 m.w.H.; Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 30; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 82 N 24.

2727 BGE 147 II 300 E 2.2 S. 304 m.w.H.; Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 31; ferner BGE 139 V 143 E 1.2 S. 145, wonach Allgemeinverfügungen in Bezug auf ihre Anfechtbarkeit zumindest dann wie Verfügungen behandelt würden, wenn sie ohne konkretisierende Anordnung angewendet und vollzogen werden könnten.

2728 Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 603 2022 7 vom 25. Februar 2022 S. 5; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2021.143 vom 21. Juni 2021 E 5.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 20 vom 20. April 2021 E 12.3; ferner Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00696 vom 5. Januar 2022 E 1.1.3 und AN.2021.00014 vom 3. Januar 2022 E 4.2.1.3.

2729 Vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 139 vom 17. September 2020 E 2; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5074/2020 vom 25. Mai 2021 E 5.3.

2730 Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E 4.4.4 mit Hinweisen; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2014.00513 vom 5. November 2014 E 3, wo die Frage der Anfechtbarkeit eines Stundenplans offengelassen wurde.

2731 Glaser/Fuhrer, S. 523 ff.; Hördegen, Rechtsschutz, S. 165 f.

2732 Hördegen, in: Zürcher Volksschulrecht, S. 73; vgl. aber auch Wiederkehr/Plüss, N 2311.

ohne Verfügungs- oder Entscheidcharakter vorzusehen, sofern diese in (grund-) rechtlich geschützte Positionen eingreift.[2733]

Nach Art. 29a (Satz 1) BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (so auch Art. 6 Abs. 1 EMRK für gewisse Streitigkeiten).[2734] Die sog. Rechtsweggarantie vermittelt mithin einen individualrechtlichen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, d.h. auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle.[2735] Dieser Rechtsschutz soll – wie aufgezeigt – nach dem Willen des Verfassungsgebers (vgl. Art. 191b Abs. 1 BV) nicht primär vom Bundesgericht, sondern in erster Linie im vorangehenden Beschwerdeverfahren vor Bundes- bzw. kantonalen (Gerichts-)Instanzen sichergestellt werden. 1151

Die mit dem Schulunterricht zusammenhängenden Handlungen der Schulorgane zeichnen sich in besonderem Mass dadurch aus, dass sie weitestgehend in Form von Realhandeln (Realakten) erfolgen, d.h. zur Bewirkung eines blossen Taterfolgs – so namentlich zur Ordnung des Schulalltags – und nicht eines Rechtserfolgs bestimmten (formlosen) Handlungen.[2736] Als solche sind sie «typischerweise einer Anfechtbarkeit nicht zugänglich», selbst wenn sie mittelbare Auswirkungen auf die Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern haben.[2737] Dies trifft nach der Lehre und Rechtsprechung etwa auf das Erteilen von Hausaufgaben, die Festlegung und Änderung der Unterrichtszeiten bzw. des Stundenplans, die Zuteilung eines Kindes in eine (normal geführte) Parallelklasse an der gleichen Schule oder die Beschlagnahme eines störenden Handys während der Schulstunde zu.[2738] Einzelne Kantone schliessen die Möglichkeit der Anfechtung gewisser – in ihren 1152

2733 Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 13 f.; ferner BGE 143 I 336 E 4.2 S. 339 f. m.w.H.

2734 Zum Verhältnis dieser beiden Bestimmungen Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1189 f.

2735 BGE 144 I 181 E 5.3.2.1 S. 191 m.w.H.; s. auch Biaggini, Komm. BV, Art. 29a N 7 f.

2736 Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E 4.4.3; zum Begriff des Realakts sodann statt vieler BGE 144 II 233 E 4.1 S. 235 f. m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 2335 ff.; weitergehend dazu sowie zum Folgenden auch Gross/Poffet, S. 260 ff.; Hördegen, Rechtsschutz, S. 156 ff.; Müller M., in: Komm. VRPG BE, Art. 49 N 38 ff.

2737 Vgl. BGE 143 I 336 E 4.2 S. 339; ferner etwa Bosshart/Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 19 N 7; Plotke, Schulrecht II, S. 716.

2738 Hördegen, Rechtsschutz, S. 156 m.w.H.; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 63; Plotke, Schulrecht II, S. 717; ferner die Hinweise im Urteil des Bundesgerichts 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 3.4.

Augen – rein schulorganisatorischer Anordnungen auch explizit aus (vgl. auch Art. 29a Satz 2 BV).[2739]

1153 Nach § 38f Abs. 1 SchulG AG etwa sind Disziplinarmassnahmen, die von Lehrpersonen an der Volksschule angeordnet werden (Ermahnung, schriftliche Arbeit, zusätzliche Arbeit bis zu vier Stunden pro Woche unter Aufsicht, Ausschluss vom Unterricht für höchstens den laufenden Tag etc.), nicht anfechtbar (vgl. auch § 48 Abs. 4 VG TG).

1154 Art. 54 Abs. 1 SchG AR bezeichnet Entscheide über die Zuteilung einer Schülerin bzw. eines Schülers in eine bestimmte Klasse und § 33 SchulG BS Klassenwiederholungen als «abschliessend» (vgl. auch § 65 Abs. 3 und Abs. 4 VG TG).

1155 Nach Art. 146 Abs. 1 SchR FR besteht keine Einsprache- und Beschwerdemöglichkeit bei Entscheiden betreffend die Verweigerung einer Vorverlegung des Schuleintrittsalters (lit. a), die Verweigerung eines Urlaubs (lit. b), erzieherische Massnahmen (lit. c), das Ergebnis von Leistungsbeurteilungen, darunter auch die Benotung mit der tiefsten Note, sofern diese nicht als direkte Grundlage für einen Schullaufbahnentscheid dient (lit. d), die Zuweisung in eine Klasse oder den Wechsel einer Klasse innerhalb einer Schule (lit. e).

1156 Berührt eine schulorganisatorische Massnahme individuelle, schützenswerte Rechtspositionen einer Schülerin bzw. eines Schülers oder ihrer bzw. seiner Eltern, geht das Bundesgericht jedoch ungeachtet dessen, ob ein klassisches Anfechtungsobjekt gegeben ist bzw. der kantonale Gesetzgeber ein Rechtsmittel vorsieht, davon aus, dass mit Blick auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) Rechtsschutz zu gewähren ist.[2740] Schützenswerte Rechtspositionen in diesem Sinn

---

[2739] Hördegen, Rechtsschutz, S. 158 sowie (Kritik auf) S. 167; kritisch bzw. ablehnend auch Richli, Verrechtlichung, S. 251, wonach es zwar möglich sei, organisatorische Massnahmen zu Rechtshandlungen zu erklären, um den Rechtsschutz zu eröffnen, hingegen sei das Umgekehrte nicht in gleicher Weise zulässig; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 3.3, wonach den Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen nicht anfechtbaren schulorganisatorischen Massnahmen und solchen, welche die Interessen des einzelnen Schülers in spezifischerer Weise berührten, dadurch begegnet werden könne, dass die *Möglichkeit der Anfechtung* für gewisse Kategorien schulrechtlicher Anordnungen gesetzlich oder reglementarisch vorgesehen werde; ferner Gross/Poffet, S. 267, wonach das Bundesgerichtsgesetz die Ausnahmefälle nach Art. 29a Satz 2 BV für kantonale Rechtsstreitigkeiten abschliessend regle.

[2740] BGE 143 I 336 E 4.2 S. 341 m.w.H.; s. bereits Urteil des Bundesgerichts 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 3.2 f. mit Hinweisen auf die damalige Lehre, wonach die Beschlüsse über die Aufhebung von Schulen und Klassen Gegenstand einer Beschwerde bilden könnten, wenn sie das Recht des Kindes auf genügenden Primarunterricht infrage stellten; s. auch Biaggini, Komm. BV, Art. 29a N 4 ff.; Häfelin/

können sich aus dem Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht ergeben,[2741] wobei für den Zugang zur Verwaltungsrechtspflege lediglich in vertretbarer Weise geltend gemacht zu werden braucht, es bestehe ein Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln oder Unterlassen, der durch den angefochtenen Akt verletzt werde.[2742] Darüber hinaus kann eine schutzwürdige Rechtsposition aber nach dem Bundesgericht auch bloss hinsichtlich der «Modalitäten der Rechtsausübung» bestehen, so, wenn einer Schülerin bzw. einem Schüler durch den angefochtenen Akt besondere Verhaltenspflichten oder sonstige besondere Nachteile zugemutet werden.[2743]

1157 Bereits in einem Entscheid aus dem Jahr 2002 bejahte das Bundesgericht entsprechend die Anfechtbarkeit eines Schulzuweisungsentscheids, weil dieser zur Folge hatte, dass sich der (trotzdem als zumutbar eingestufte) Schulweg des beschwerdeführenden Schülers täglich um 2,0 km verlängerte. Eine solche Massnahme gehe – so die Begründung des Bundesgerichts – wesentlich weiter als die üblichen organisatorischen Anordnungen, die sich auf den schulinternen Bereich im engeren Sinn beschränkten.[2744]

1158 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wiederum ging in einem Urteil aus dem Jahr 2013 von der Anfechtbarkeit eines schulorganisatorischen Beschlusses aus, womit ein Kind aus seiner angestammten Schulklasse in eine andere Klasse versetzt werden sollte, was nach fachärztlicher Auffassung mit erheblichen Nachteilen

---

Müller/Uhlmann, N 1428b; ferner Aemissegger/Scherrer Reber, in: Basler Komm. BGG, Art. 82 N 6, wonach damit, dass das Bundesgericht bei der Umschreibung des Anfechtungsobjekts auch auf das Rechtsschutzbedürfnis abzustellen pflege, zwei separate Eintretensvoraussetzungen – das Anfechtungsobjekt und die Beschwerdelegitimation– vermischt würden.

2741 BGE 143 I 336 E 4.3 S. 341; vgl. zudem die Beispiele im Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E 4.4.3 m.w.H.; Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1428b; Müller M., Grenzsituationen, S. 308, wonach einzig und allein ausschlaggebend sei, ob durch die angefochtenen Akte individuelle Rechte und Pflichten im Grundverhältnis zur Schule gestaltet oder festgestellt würden.

2742 BGE 143 I 336 E 4.3.1 S. 341.

2743 BGE 143 I 336 E 4.3.2 S. 341 f. m.w.H.; s. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E 1.5 (in BGE 147 I 450 nicht publizierte Erwägung) betreffend ein Corona-Schutzkonzept; kritisch Hördegen, Rechtsschutz, S. 160 und S. 166; Müller M., Kommentar zu BGE 143 I 336, S. 437 ff.; Richli, Verrechtlichung, S. 251.

2744 Urteil des Bundesgerichts 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E 3.3 f.; dem beipflichtend Müller/Schefer, S. 799.

für seine Entwicklung verbunden gewesen wäre.[2745] In zwei neueren Entscheiden bejahte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sodann die Anfechtbarkeit der Einteilung eines vor wenigen Monaten in die Schweiz eingereisten Kindes in die am wenigsten anspruchsvolle Abteilung einer 2. Sekundarklasse[2746] sowie der – im konkreten Fall Sanktionscharakter zukommenden – Querversetzung eines Kindes in eine andere Klasse.[2747]

1159 Jedenfalls dann, wenn eine Person in vertretbarer Weise geltend macht, dass der hier zur Beurteilung stehende Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV (allenfalls i.V.m. Art. 8 oder Art. 62 Abs. 3 BV) bzw. daraus abgeleitete Ansprüche durch einen staatlichen Akt verletzt sei(en), muss ihr somit eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit eingeräumt werden.[2748]

1160 Namentlich die vorgenannte Ausnahmeregelung in Art. 146 Abs. 1 lit. a SchR FR, wonach gegen Anordnungen betreffend die Vorverlegung des Schuleintritts kein Rechtsmittel erhoben werden könne, erweist sich deshalb – in dieser Absolutheit – als unzulässig.[2749]

1161 Die Kantone sind verpflichtet, ihr Verwaltungshandeln so zu gestalten, dass staatliches Handeln in solchen Fällen angefochten werden kann. Dies kann durch Einräumung eines Art. 25a VwVG entsprechenden Anspruchs auf Erlass einer feststellenden «Verfügung über Realakte» geschehen.[2750] Der Kanton Graubünden

---

2745 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2013.00557 vom 23. Oktober 2013 E 2; dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2C_1123/2013 vom 19. Juni 2014 E 2.3.1.

2746 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00532 vom 1. September 2020 E 1.

2747 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 E 1.2; s. dagegen auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00361 vom 28. Juli 2022 E 1.2, wo (mit Blick allerdings auf die Beschwerdelegitimation) angezweifelt wurde, ob die Anordnung einer schulpsychologischen Abklärung durch den schulpsychologischen Dienst (anstelle des von den Eltern gewünschten Spitals) angefochten werden könne.

2748 Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E 4.4.4 m.w.H.; Hördegen, Rechtsschutz, S. 156 f., S. 164 und S. 166; ferner Gross/Poffet, S. 263 und S. 265; Richli, Verrechtlichung, S. 251; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 82 N 40.

2749 Gross/Poffet, S. 269 ff.

2750 So etwa § 44a VRG LU oder § 34a VRP SZ; s. ferner Biaggini, Komm. BV, Art. 29a N 4; Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1436 m.w.H.; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 82 N 44, wonach damit in Bezug auf Realhandeln ein ordentliches Anfechtungsobjekt geschaffen werde; zum Ganzen auch BGE 144 II 233 E 7 S. 238 f.

sieht zudem generell die Möglichkeit einer direkten Anfechtung von Realakten vor, «die in Rechte und Pflichten von Personen eingreifen» (Art. 28 Abs. 4 VRG GR). Kennt ein Kanton keinen solchen spezifischen Rechtsschutz gegenüber Realakten, besteht ein ungeschriebener Verfassungsanspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung, wenn etwa eine schulorganisatorische Massnahme Rechtswirkungen aufweist und das Recht auf Grundschulunterricht des Einzelnen berührt.[2751]

b) Parteistellung (Parteifähigkeit und Rechtsmittellegitimation)

Grundvoraussetzung dafür, dass eine Person Partei in einem Verwaltungsprozess sein kann, bildet die Parteifähigkeit der bzw. des Betroffenen. Die Parteifähigkeit leitet sich aus der Rechtsfähigkeit (Art. 11 ZGB) ab. Parteifähig ist damit, wer fähig ist, in eigenem Namen prozessuale Rechte auszuüben bzw. prozessuale Pflichten zu haben, sodass grundsätzlich auch Minderjährige die Fähigkeit besitzen, Partei in einem (Verwaltungs-)Prozess zu sein.[2752] 1162

Das schweizerische Rechtsmittelsystem kennt allerdings keine Popularbeschwerde.[2753] Der Kreis derer, die zur Erhebung eines Rechtsmittels gegen einen staatlichen Akt berechtigt sind, wird in den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen daher mehr oder weniger eingeschränkt.[2754] In diesem Zusammenhang kommt Art. 111 BGG zentrale Bedeutung zu. Danach muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können, wer zur Beschwerde ans Bundesgericht berechtigt ist. Aus dieser Bestimmung bzw. dem darin enthaltenen Grundsatz der Einheit des Verfahrens ergibt sich, dass vor den dem Bundesgericht vorgeschalteten unteren Instanzen die Rechtsmittelbefugnis wenigstens im gleichen Umfang zu gewähren ist wie vor dem Bundesgericht selbst.[2755] Bei der 1163

2751 Wiederkehr/Plüss, N 2414.

2752 Vgl. Herzig/Jenal, N 3 f. m.w.H.; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 7; Wiederkehr/Plüss, N 1736; ferner etwa BGE 142 III 78 E 3.2 S. 81, wonach ein Kind ab Geburt parteifähig sei.

2753 Urteil des Bundesgerichts 2C_707/2019 und 2C_103/2020 vom 8. Juni 2020 E 3.3; s. auch Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 1 und N 14, wonach es Zweck der Vorschriften zur Rechtsmittellegitimation sei, den Kreis der Anfechtungsbefugten zu begrenzen; so auch (bezüglich Art. 89 Abs. 1 BGG) BGE 142 II 80 E 1.4.1 S. 83 m.w.H.

2754 Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, N 1149.

2755 BGE 144 I 43 E 2.1 S. 45 f., 136 II 281 E 2.1 S. 283 f., 135 II 145 E 5 S. 149 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 1C_293/2018 vom 29. Januar 2019 E 2.2, 2C_603/2018 vom 3. Dezember 2018 E 3.2 und 1C_437/2012 vom 21. Februar 2013 E 3.1.

Umschreibung der Rechtsmittelbefugnis bzw. Legitimation in Verwaltungssachen müssen die Kantone somit Art. 89 BGG und die dazu ergangene (reichhaltige) Praxis beachten.[2756] Raum bleibt nur für eine im Vergleich grosszügigere Handhabung der Rechtsmittellegitimation.[2757]

1164 Art. 89 Abs. 1 BGG macht die Berechtigung zur Erhebung einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen einen Entscheid von drei Voraussetzungen abhängig: Zunächst wird verlangt, dass die beschwerdeführende Partei vor der Vorinstanz – ganz oder teilweise erfolglos – am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a [sog. formelle Beschwer]).[2758] Im Weiteren muss die Beschwerdeführerin bzw. der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sein (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (lit. c). Die beiden letztgenannten Erfordernisse sind der sog. materiellen Beschwer zuzuordnen und nach der Standardformulierung des Bundesgerichts erfüllt, wenn die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Entscheid stärker betroffen ist als eine beliebige Drittperson und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Zudem muss sie einen eigenen, praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h., ihre Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Der Nutzen besteht in der Vermeidung eines unmittelbaren materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für sie mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse genügt nicht.[2759] Das Rechtsschutzinteresse muss schliesslich nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell sein. Fällt das aktuelle Interesse im Verlauf des Verfahrens dahin, wird dieses als gegenstandslos geworden abgeschrieben. Fehlte es schon bei Beschwerdeeinreichung, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Ausnahmsweise tritt das

---

2756 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_566/2017 vom 22. März 2018 E 2 und 8C_764/2015 vom 11. April 2016 E 2; ferner Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 21 N 3; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 6.

2757 BGE 144 I 43 E 2.1 S. 45 f.; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 6.

2758 Vgl. BGE 143 IV 434 E 1.2 S. 437 ff.; Urteil des Bundesgerichts 1C_293/2018 vom 29. Januar 2019 E 2; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 9 f.; Wiederkehr/Plüss, N 1739 m.w.H.

2759 Zum Ganzen BGE 142 II 451 E 3.4.1 S. 457 f., 139 II 279 E 2.2 S. 282 (jeweils m.w.H.); Urteile des Bundesgerichts 1C_66/2021 und 1C_172/2021 vom 6. Juli 2021 E 2.2 sowie 1C_293/2018 vom 29. Januar 2019 E 2.1; ferner BGE 144 I 43 E 2.1 S. 46 m.w.H., wo (nochmals) betont wird, dass ein tatsächliches Interesse genüge.

Bundesgericht indes unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses auf eine Beschwerde ein, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt.[2760]

> Gerade, wenn ein temporärer Schulausschluss im Streit steht oder aber die Zuteilung zu einer bestimmten Schule oder Klasse (und einem allfälligen Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung zukommt), fehlt es im Zeitpunkt der Beurteilung durch die (oberen) Rechtsmittelinstanzen häufig am Erfordernis des aktuellen Interesses. Kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Frage künftig wieder stellt, wird den Betroffenen aber in der Regel dennoch Rechtsschutz gewährt.[2761] 1165

Das Erfordernis der formellen Beschwer bietet zumeist keine Probleme in der Praxis.[2762] Die Regelung der materiellen Beschwer aber unterstreicht den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes. Während die besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache bei den Verfügungsadressatinnen und -adressaten daher stets gegeben ist, scheitern Drittbeschwerden häufig daran, dass ihnen die angefochtene Verfügung nicht direkt 1166

2760 Zum Ganzen BGE 146 II 335 E 1.3 S. 338 f., 142 I 135 E 1.3.1 S. 143 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 1.3, 2C_106/2022 vom 2. November 2022 E 1.4.2 f., 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 1.2 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2C_603/2018 vom 3. Dezember 2018 E 3.3.1.

2761 Vgl. etwa Urteile des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 1.3 (Ausschluss vom Präsenzunterricht während zehn Tagen), 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 1.3 ([in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung] Anordnung einer befristeten Maskentragpflicht), 2C_1005/2018 vom 22. August 2019 E 1.2 ([in BGE 146 I 20 nicht publizierte Erwägung] Bewilligung häuslichen Privatunterrichts während eines Schuljahres) und 2C_578/2018 vom 4. Februar 2019 E 1.2 (Besuch einer Sportschule während eines Schuljahres); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2021 29 vom 26. Oktober 2021 E 1.2 (Anordnung einer zehntägigen Quarantäne); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 1 (temporärer Schulausschluss); anders Urteil des Bundesgerichts 2C_603/2018 vom 3. Dezember 2018 E 3.3 f. («Pull-out»); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.439 vom 24. Januar 2019 E 1 (temporärer Schulausschluss).

2762 Im Verfahren vor erster Instanz gilt das Erfordernis freilich nur in modifizierter Form, ist eine unaufgeforderte aktive Teilnahme am erstinstanzlichen Verfahren doch nicht Voraussetzung für die Bejahung der Rechtsmittellegitimation (Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 21 N 30 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 2C_491/2009 vom 18. Mai 2011 E 6; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 9).

Rechte einräumt oder Pflichten auferlegt.[2763] In Schulsachen hat das Bundesgericht allerdings über die Jahre eine grosszügige Praxis entwickelt. Obschon sich – nach der hier vertretenen Auffassung – nur das Kind, um dessen Grundschulunterricht es im konkreten Fall geht, auf Art. 19 BV berufen kann und damit in der Regel Adressat der Ausgangsverfügung ist,[2764] sind praxisgemäss auch die sorgeberechtigten Eltern ohne Weiteres zur Beschwerde ans Bundesgericht und zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs aus Art. 19 BV legitimiert, und zwar nicht nur in Vertretung ihrer Kinder, sondern auch im eigenen Namen.[2765]

1167 Das Bundesgericht hält zur Legitimation der in eigenem Namen Beschwerde führenden Eltern bzw. eines in eigenem Namen Beschwerde führenden Elternteils in der Regel lediglich (lapidar) fest, dass diesen bzw. diesem als Inhaber der elterlichen Sorge die Vertretung des Kindes von Gesetzes wegen zustehe (Art. 304 Abs. 1 ZGB), womit sie bzw. er sowohl im eigenen Namen als auch im Namen des Kindes zur Ergreifung eines Rechtsmittels in Schulbelangen berechtigt seien bzw. sei.[2766] Zum Teil fällt die Begründung auch noch knapper aus.[2767]

1168 Die betreffende Rechtsprechung, die den sorgeberechtigten Eltern(teilen) minderjähriger Schülerinnen oder Schüler gestattet, sich im Verfahren in eigenem Namen auf ein ihrem Kind persönlich zukommendes Recht (wie Art. 19 BV) zu berufen,

---

2763 Bertschi, in: Komm. VRG ZH, § 21 N 14; Pflüger, in: Komm. VRPG BE, Art. 65 N 27; s. auch BGE 130 V 560 E 3.4 f. S. 564 f., wonach der Dritte ein selbstständiges Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung für sich in Anspruch nehmen können müsse; Seiler, in: Handkomm. BGG, Art. 89 N 38 ff.

2764 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 1, 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 1 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 1.2 (je m.w.H.).

2765 Statt vieler Urteile des Bundesgerichts 2C_1018/2019 vom 16. Juli 2020 E 1.2 und 2C_824/2019 vom 31. Januar 2020 E 1.2 (je m.w.H.); ablehnend Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 8, wonach die Eltern den Leistungsanspruch aus Art. 19 BV «richtigerweise» nur für ihre Kinder einfordern könnten; so auch Aeschlimann-Ziegler, S. 282; differenzierend (Beschwerde in eigenem Namen bezüglich Unentgeltlichkeit) Dubey, N 4669; Herzig/Jenal, N 14; Müller/Schefer, S. 786.

2766 Urteile des Bundesgerichts 2C_852/2022 vom 2. Mai 2023 E 1.2, 2C_106/2022 vom 2. November 2022 E 1.3, 2C_824/2019 vom 31. Januar 2020 E 1.2, 2C_1137/2018 vom 14. Mai 2019 E 1.1, 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 E 1.2.3 (in BGE 144 I 1 nicht publizierte Erwägung), 2C_974/2014 vom 27. April 2015 E 1.3, 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 1.2 und 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 1.2.

2767 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E 1.1 (in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung) und 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 1.1.

macht die Eltern allerdings – richtigerweise[2768] – nicht zu Trägern des betreffenden Rechts. Sofern die Praxis nicht einfach Rechtsanspruch und Rechtsschutzinteresse vermengt bzw. dem Umstand Rechnung trägt, dass die sorgeberechtigten Eltern bei Entscheiden in Schulbelangen oftmals auch persönlich in schutzwürdigen Interessen im Sinn von Art. 89 Abs. 1 BGG betroffen sind,[2769] hat sie vermutlich vorwiegend pragmatische Gründe. So stellen die Eltern wohl meist keine vertieften Überlegungen an, ob sie ein Rechtsmittel im eigenen Namen oder im Namen ihres Kindes erheben.[2770] Dies soll aber weder zu unnötigen Komplikationen wie Parteiwechsel und Beiladungen führen noch zu einem Nichteintreten infolge fehlender Rechtsmittellegitimation.[2771]

Eine Lehrperson kann dagegen in der Regel nicht zugunsten eines betroffenen Kindes den Rechtsmittelweg beschreiten, es sei denn, das kantonale Recht oder die kantonale Praxis erweise sich in dieser Hinsicht als grosszügiger.[2772] Gleiches gilt für die involvierten Schulbehörden bzw. die im Einzelfall zuständige Gemeinde. Letztere kann allerdings unter Umständen in eigenem Namen und zur Wahrung eigener schützenswerter Interessen Rechtsmittelentscheide in Schulbelangen anfechten (Art. 89 Abs. 1 oder Abs. 2 lit. c BGG).[2773] 1169

2768 Vgl. dazu vorne N 485 f.; ferner Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N 922; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 66.

2769 Zu beachten ist denn auch, dass die Rechtsprechung noch unter Geltung von Art. 88 des per 1. Januar 2007 aufgehobenen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (AS 60 271; AS 2006 1205) begründet wurde, wonach mit staatsrechtlicher Beschwerde lediglich die Verletzung in rechtlich geschützten eigenen Interessen gerügt werden konnte (s. BGE 117 Ia 90 E 2a S. 93 m.w.H.).

2770 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 700 Fn. 61.

2771 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 E 3.3.1 und Minderheitsvotum mit Hinweisen auf die ältere Rechtsprechung des Bundesgerichts, so insb. auf die Urteile 2C_590/2014 vom 4. Dezember 2014 E 1, 2P.27/2006 vom 31. Mai 2006 E 1.2, 2P.142/2002 vom 9. Dezember 2003 E 2.4 und 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E 1.1, wo jeweils ausgeführt wurde, dass die Eltern als Kostenpflichtige auch in eigenem Namen beschwert und damit als Verfahrensparteien zuzulassen seien.

2772 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 707.

2773 Vgl. BGE 146 I 195 E 1.2.1 S. 198 f., 146 V 121 E 2.3.1 S. 123 f., 145 I 239 E 5.1 S. 245, 140 V 328 E 4.1 S. 329 f., 140 I 90 E 1.2.1 S. 93 m.w.H.; ferner Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 04 98 vom 23. März 2005 E 1b f. und Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2001.00004 vom 9. Mai 2001 E 2, wonach eine Gemeinde, die zur Übernahme von Privatschulkosten verpflichtet werde, wie eine Privatperson in ihren finanziellen Interessen betroffen und damit ihre

1170 Das Bundesgericht bejahte die Rechtsmittellegitimation öffentlich-rechtlicher Körperschaften in Schulsachen in der Vergangenheit namentlich bei Entscheiden betreffend die Zuteilung von Kindern zu einem Schulhaus, sofern das anwendbare kantonale Recht dem Gemeinwesen in dieser Frage einen Entscheidungsspielraum bzw. «Hoheitsbefugnisse» zugestand.[2774] Verneint hat es dagegen etwa die Legitimation einer Schulpflege zur Anfechtung eines Rechtsmittelentscheids betreffend die Zuteilung eines Kindes in eine bestimmte Klasse[2775] oder die Legitimation einer Gemeinde zur Anfechtung eines Entscheids betreffend die vorzeitige Einschulung eines Kindes.[2776]

1171 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bezweifelte jüngst in einem Urteil vom Januar 2022 die Beschwerdelegitimation einer Schulpflege, die sich gegen die – mit Rekursentscheid angeordnete – Zuteilung einer Schülerin zu einer Schule in einem anderen als dem ordentlichen Schulkreis wehrte und (einzig) geltend machte, die Vorinstanz habe das ihr zukommende Ermessen sachfremd ausgeübt.[2777]

1172 Wird ein Erlass – unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall – angefochten (sog. abstrakte Normenkontrolle), gelten für die Beschwerdelegitimation grundsätzlich ebenfalls die in Art. 89 Abs. 1 BGG formulierten Voraussetzungen. Sieht das kantonale Recht kein Normenkontrollverfahren vor, fällt allerdings die Voraussetzung nach lit. a, also die formelle Beschwer, weg. Betreffend die materielle Beschwer genügt zudem, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Entscheid virtuell besonders berührt ist, d.h. von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar in schutzwürdigen Interessen (rechtlicher oder tatsächlicher Natur) betroffen sein wird.[2778]

Beschwerdelegitimation zu bejahen sei; dazu aber einschränkend Urteil des Bundesgerichts 2C_897/2018 vom 25. Oktober 2018 E 2.4.3 f. m.w.H. insb. auf BGE 141 II 161 E 2.3 f. S. 165 f.

2774 Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 4, 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 1.1 und 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E 1.2 m.w.H.

2775 Urteil des Bundesgerichts 2C_1123/2013 vom 19. Juni 2014 E 1.3, wonach nicht davon auszugehen sei, dass der Entscheid der Vorinstanz die finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin in zentraler Weise betreffe.

2776 BGE 118 Ia 218 E 3 S. 219 ff., wonach diesbezüglich im betroffenen Kanton keine Gemeindeautonomie bestehe.

2777 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00559 vom 5. Januar 2022 E 1.2.1; ähnlich schon Urteil des Bundesgerichts 2C_1123/2013 vom 19. Juni 2014 E 1.3.1.

2778 Zum Ganzen BGE 148 I 160 E 1.4 S. 166, 145 I 26 E 1.1 S. 30, 141 I 36 E 1.2.3 S. 40, 138 I 435 E 1.6 S. 445, 136 I 49 E 2.1 S. 53 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts

In einem Entscheid aus dem Jahr 2002 bejahte das Bundesgericht die Legitimation verschiedener Personen zur Anfechtung einer den disziplinarischen Schulausschluss betreffenden Bestimmung im Berner Volksschulgesetz, weil alle Beschwerdeführenden im Kanton Bern wohnten und damit direkt (Kinder) oder indirekt (Eltern als gesetzliche Vertreter ihrer Kinder und andere Erwachsene als mögliche Eltern) zu den tatsächlichen oder potenziellen Benützerinnen und Benützern der hiesigen Volksschule gehörten.[2779] 1173

Gleich begründete das Bundesgericht das Eintreten auf eine Beschwerde verschiedener Personen mit Wohnsitz im Kanton Thurgau gegen zwei Bestimmungen im Thurgauer Schulgesetz, wonach für obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager sowie andere Pflichtveranstaltungen Beiträge erhoben und Schüler und Schülerinnen zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden können.[2780] 1174

c) Prozessfähigkeit

Die Prozessfähigkeit ist das Recht, ein Verfahren als Partei selbst oder durch eine selbst bestellte Vertreterin bzw. einen selbst bestellten Vertreter zu führen. Sie stellt das prozessrechtliche Pendant zur materiellrechtlichen Handlungsfähigkeit (vgl. Art. 13 ZGB) dar. Wer handlungsfähig, d.h. volljährig und urteilsfähig ist, ist demnach auch prozessfähig.[2781] 1175

Minderjährige Verfügungsadressaten müssen den Prozess daher grundsätzlich durch ihre gesetzliche Vertretung, in der Regel also die sorgeberechtigten Eltern bzw. den sorgeberechtigten Elternteil (Art. 304 Abs. 1 ZGB) führen (vgl. Art. 14 ZGB). Bei verheirateten Eltern, welche die elterliche Sorge gemeinsam ausüben, ist der eine Elternteil mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des anderen allein zur selbstständigen Prozessführung befugt (vgl. auch Art. 166 ZGB).[2782] Die Praxis geht in diesem Zusammenhang gestützt auf Art. 304 Abs. 2 ZGB davon aus, dass ein allein handelnder sorgeberechtigter Elternteil 1176

2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E 1.2 (in BGE 147 I 450 nicht publizierte Erwägung) und 2C_391/2020 vom 28. Dezember 2020 E 1.2 m.w.H.

2779 Urteil des Bundesgerichts 2P.297/2001 vom 7. November 2002 E 1.5 (in BGE 129 I 12 nicht publizierte Erwägung); vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E 1.2 (zur Publikation vorgesehen).

2780 Urteil des Bundesgerichts 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 E 1.2.3 (in BGE 144 I 1 nicht publizierte Erwägung); die Beschwer verneinend dagegen etwa Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2021.00019 vom 10. November 2021 E 2.

2781 Vgl. Wiederkehr/Plüss, N 1737.

2782 Zum Ganzen Bertschi, in: Komm. VRG ZH, Vorbem. zu §§ 21–21a N 8; Plotke, Schulrecht II, S. 700; ferner Hegnauer, N 26.23 ff.

im Einvernehmen mit dem anderen handelt, sofern keine gegenteiligen Anhaltspunkte bestehen.[2783] Bei Interessenkonflikten des anderen Elternteils kann ein (sorgeberechtigter) Elternteil sodann auch allein im Namen des Kindes handeln (Art. 306 Abs. 3 ZGB). Gleiches gilt für den betreuenden Elternteil bei Dringlichkeit oder wenn der andere Elternteil nicht mit vernünftigem Aufwand zu erreichen ist (Art. 301 Abs. 1bis ZGB).

1177 Mit der Erreichung der Volljährigkeit übernimmt das von den Eltern bzw. einem Elternteil gesetzlich vertretene Kind von Gesetzes wegen die Parteirolle, was bedeutet, dass die Eltern einen im Namen des Kindes anhängig gemachten Prozess nicht ohne Vollmacht für das nunmehr handlungsfähige Kind (weiter-)führen können.[2784] Rechte, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen, d.h. sog. höchstpersönliche Rechte, können minderjährige Verfügungsadressatinnen bzw. -adressaten zudem bereits vor dem 18. Geburtstag selbstständig ausüben, sofern sie urteilsfähig sind (Art. 19c Abs. 1 ZGB; Art. 11 Abs. 2 BV).[2785] Hiervon ist nach Art. 16 ZGB auszugehen, wenn ihnen nicht wegen ihres Kindesalters, infolge geistiger Behinderung oder psychischer Störung die Fähigkeit mangelt, vernunftgemäss zu handeln, wobei diese Voraussetzung für jede Tätigkeit gesondert zu untersuchen ist.[2786]

2783 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 E 2.2 m.w.H. und Ziff. 3 des Minderheitsvotums, wo zu Recht kritisiert wird, dass die Vorinstanz allein aufgrund einer telefonisch eingeholten Auskunft der Schulleitung und der unterschiedlichen Adressen des (bei der Mutter wohnenden) Kindes und des rekurrierenden Vaters schloss, dass die Mutter mit der Prozesserhebung nicht einverstanden sei, und auf den Rekurs nicht eintrat; s. aber auch das Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen 51/2022/10 vom 29. März 2022 E 4.1.2, wo erwogen wird, dass es für die Beschwerdeerhebung im Namen minderjähriger Kinder gegen eine Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft (es ging um einen Verstoss gegen die Maskentragpflicht) bei gemeinsamer elterlicher Sorge der Zustimmung beider Elternteile bedürfe.

2784 Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00667 vom 18. November 2021 E 5 und VB.2012.00812 vom 29. Mai 2013 E 1.2.2; ferner Plotke, Schulrecht II, S. 701.

2785 Vgl. Herzig/Jenal, N 20, die weiter darauf hinweisen, dass urteilsfähige Minderjährige auch mit Zustimmung der gesetzlichen Vertretung ein Rechtsmittel erheben können (vgl. Art. 19 Abs. 1 ZGB) sowie dann, wenn ihnen ein Spezialgesetz ein selbstständiges Beschwerderecht einräumt (so etwa Art. 128 Abs. 3 BiG OW).

2786 Vgl. Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 51, wonach die Definition in Art. 16 ZGB auch für das öffentliche Recht gelte; ferner Aeschlimann-Ziegler, S. 280 f.

Urteilsunfähige Kinder können Verfahren, in denen sie Ansprüche aus Art. 19 BV geltend machen, daher grundsätzlich nicht selber führen, sondern haben sich durch die Eltern bzw. den sorgeberechtigten Elternteil vertreten zu lassen.[2787] Ist ein Kind jedoch in der Lage, in Bezug auf das Wesen des Verfahrens und die dort erhobenen Rügen vernunftgemäss zu handeln, muss es seine Ansprüche auch ohne gesetzliche Vertretung durchsetzen können, handelt es sich bei dem Grundrecht auf Grundschulunterricht doch um ein höchstpersönliches Recht.[2788] Nachdem Art. 19 BV unmittelbar dem Schutz des Kindes dient, sind dabei nicht allzu hohe Anforderungen an dessen Urteilsfähigkeit zu stellen. Generell wird für die Ausübung höchstpersönlicher Rechte im Sinn einer Faustregel vorgeschlagen, ab dem zehnten Lebensjahr von der Urteilsfähigkeit auszugehen.[2789] 1178

Das Bundesgericht ging in einem Verfahren betreffend die Einschulung eines – im Urteilszeitpunkt – 17-jährigen Jugendlichen aus Eritrea stillschweigend davon aus, dass dieser den angerufenen Anspruch nach Art. 19 BV im Verfahren selbstständig bzw. durch einen selbst bestellten Vertreter geltend machen könne.[2790] 1179

Gleiches billigte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich einer 12-jährigen Schülerin in einem Verfahren betreffend ihren temporären Schulausschluss zu.[2791] 1180

Wie aufgezeigt, räumt die bundesgerichtliche Praxis darüber hinaus den Eltern schulpflichtiger Kinder in Schulbelangen auch eine unabhängige Parteistellung ein.[2792] In diesem Zusammenhang stellte sich in einem schulrechtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Jahr 2021 die Frage, ob 1181

2787 Vgl. Aeschlimann-Ziegler, S. 282; Plotke, Schulrecht II, S. 699; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 1, 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 1 und 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 2.1 (alle m.w.H.).

2788 Aeschlimann-Ziegler, S. 282; Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 65; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 8; einschränkend bezüglich der Geltendmachung des Anspruchs auf Unentgeltlichkeit Herzig/Jenal, N 23, wonach rein vermögensrechtliche Ansprüche bis zur Volljährigkeit nur von den Eltern geltend gemacht werden könnten; s. dazu auch Reusser/Lüscher, in: St. Galler Komm. BV 2014, Art. 11 N 49; ferner Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 46.

2789 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_796/2019 vom 18. März 2020 E 2.3; ferner zum Ganzen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 E 3.1.

2790 Urteil des Bundesgerichts 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 1.2.

2791 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 E 3.1 f.

2792 Dazu vorne N 1166.

bei geteiltem Sorgerecht die Prozessführung eines Elternteils in eigenem Namen gegen den erklärten Willen des gleichermassen sorgeberechtigten anderen Elternteils ausgeschlossen ist – entsprechend dem vorne zur Prozessführung der Eltern im Namen des Kindes Gesagten. Die Kammer verneinte die Frage unter Hinweis auf die Besonderheiten des Volksschulwesens. Den massgeblichen Erwägungen zufolge haben die Eltern bei gemeinsamer elterlicher Sorge (Art. 296 Abs. 2 ZGB) zwar grundsätzlich alle grundlegenden Entscheidungen betreffs die Erziehung des Kindes gemeinsam zu treffen; komme die Weiterführung des bisherigen Zustands oder der elterliche Konflikt als solcher einer Gefährdung des Kindeswohls gleich, müsse der Staat, konkret die Kindesschutzbehörde, allerdings eingreifen und über die Streitfrage befinden (vgl. Art. 306 Abs. 2 f. ZGB), gegen welchen Entscheid sich wiederum jeder Elternteil je separat mit einem Rechtsmittel in eigenem Namen zur Wehr setzen könne. In Schulbelangen komme diese Aufgabe dabei nicht der Kindesschutz-, sondern der Schulbehörde zu, stehe das Sorge- und Erziehungsrecht der Eltern doch immer unter dem Vorbehalt des kantonalen Schulrechts, das den Zugang und die Gestaltung der Schulbildung regle. Die Elternautonomie geniesse hier von vornherein keinen Vorrang. Zur Durchsetzung der Schulpflicht (Art. 62 Abs. 2 BV) hätten die Schulbehörden vielmehr von Amtes wegen tätig zu werden. Allein sie hätten bzw. im Rechtsmittelverfahren die zuständige Rechtsmittelinstanz hätte in diesem Zusammenhang darüber zu befinden, ob bzw. wie dem Wohl des betroffenen Schulkindes am besten Rechnung getragen werden könne. Die Kindesschutzbehörde sei in den Entscheid nicht involviert. Bei einem von Amtes wegen gefällten Schulentscheid, der das Wohl des Kindes und damit auch das elterliche Erziehungsrecht tangiere (vgl. Art. 296 Abs. 1 ZGB), müsse daher den sorgeberechtigten Eltern auch bei Uneinigkeit die Befugnis zuerkannt werden, je in eigenem Namen dagegen vorzugehen.[2793]

1182 Wie aus dem dem Urteil angefügten Minderheitsvotum hervorgeht, teilte eine Kammerminderheit diese Auffassung nicht. Danach ergebe sich auch das persönliche schutzwürdige Interesse der Eltern an der Rechtsmittelerhebung aus ihrer elterlichen Sorge und grundsätzlich nicht etwa aus ihrer individuellen Beziehung zum Kind oder ihrer Betroffenheit in der persönlichen Lebensgestaltung. Nach der Konzeption der gemeinsamen Sorge seien die Kindesinteressen von den Eltern aber stets gemeinsam zu wahren. Dies gelte grundsätzlich auch in Bezug auf die Rechtsmittelerhebung. Indem die Kammermehrheit sinngemäss die gemeinsame elterliche

[2793] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 E 3; s. ferner das einen vergleichbaren Sachverhalt betreffende (formelle) Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00011 vom 12. Mai 2021.

> Sorge im Verwaltungsprozess über Schulbelange für unmassgeblich erkläre, setze sie sich über die Konzeption des Zivilgesetzbuchs hinweg, obschon dies gar nicht nötig sei. Dem Anliegen der Kammermehrheit könne nämlich auch ohne eine spezielle Praxis für die Rechtsmittellegitimation in Schulsachen Rechnung getragen werden, enthalte das Zivilgesetzbuch doch verschiedene Ausnahmen vom Erfordernis des gemeinsamen Handelns beider Eltern (vgl. namentlich Art. 301 Abs. 1bis, Art. 304 Abs. 2 und Art. 306 Abs. 2 f. ZGB).[2794]

Die (Streit-)Frage wurde bislang nicht höchstrichterlich geklärt und auch in der Lehre nicht explizit behandelt. Mit Blick auf die Neuregelung des elterlichen Sorgerechts im Jahr 2014 und der in diesem Rahmen erfolgten Statuierung des allgemeinen Grundsatzes der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 296 Abs. 2 ZGB)[2795] dürfte sie sich jedoch künftig häufiger stellen. Ist dies der Fall, sollten die involvierten Behörden zumindest die – auch für getrennte und geschiedene bzw. nicht verheiratete Elternteile geltende – Vermutung in Art. 304 Abs. 2 ZGB beherzigen und nicht etwa von sich aus Nachforschungen darüber tätigen, ob ein sorgeberechtigter Elternteil allenfalls gegen den Willen des anderen tätig wird. 1183

d) Frist und Form

Die Erhebung von Rechtsmitteln ist an – grundsätzlich nicht erstreckbare[2796] – gesetzliche Fristen gebunden. Die Fristen dienen der Rechtssicherheit, indem die Parteien innerhalb eines bestimmten Zeitraums zum Entscheid gezwungen werden, ob sie eine Verfügung bzw. einen Entscheid annehmen oder anfechten.[2797] Je nach Kanton und Rechtsmittel variieren die massgeblichen Fristen (im Schulbereich) dabei zwischen 10 und 30 Tagen.[2798] Zum Teil sind bei der Anfechtung von 1184

2794 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00611 vom 11. November 2021 Minderheitsvotum.

2795 Vgl. Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 (Elterliche Sorge), in Kraft seit 1. Juli 2014 (AS 2014 357).

2796 Vgl. § 28 Abs. 3 VRPG AG; Art. 10 Abs. 1 VRG SH; § 11 Abs. 1 VRG ZG; § 12 Abs. 1 Satz 1 VRG ZH.

2797 Vgl. BGE 115 Ia 12 E 3b S. 17; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E 5.1 m.w.H.

2798 Vgl. § 40 Abs. 1bis und § 44 Abs. 1 VRPG AG (je 30 Tage für Einsprachen und Beschwerden); Art. 54, Art. 67 und Art. 81 (je Abs. 1) VRPG BE (je 30 Tage für Einsprachen sowie [verwaltungsinterne und -externe] Beschwerden); § 64 Abs. 1 VBG LU sowie § 119 Abs. 1 und § 130 VRG LU (20 Tage bei Verwaltungsbeschwerden gegen Entscheide der Lehrpersonen und der Fachpersonen der schulischen Dienste, der Schulleitung, der Leitung von Förderangeboten, der Leitung schulischer Dienste,

(Zwischen-)Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen auch kürzere Fristen vorgesehen[2799] oder bei besonderer Dringlichkeit eine Verkürzung der im jeweiligen Gesetz vorgesehenen ordentlichen Frist möglich.[2800] Für den Beginn und den Lauf der Fristen sehen die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze in der Regel entsprechende Regelungen wie das Bundesrecht (Art. 44 f. BGG, Art. 20 f. VwVG bzw. Art. 142 f. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]) vor.[2801]

1185 Danach beginnt der Fristenlauf am auf die Mitteilung des angefochtenen Akts folgenden Tag. Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen vom Bundesrecht oder dem jeweiligen kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet sie am nächsten Werktag. Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist bis 24.00 Uhr der Behörde bzw. dem Gericht eingereicht oder zu deren bzw. dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.[2802]

1186 Vorsicht ist geboten hinsichtlich eines allfälligen Fristenstillstands bzw. der Gerichtsferien (vgl. Art. 46 Abs. 1 BGG). Verschiedene Kantone kennen im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren die Rechtswohltat des Fristenstillstands nicht, während andere einen solchen nur für das Verfahren vor Verwaltungsgericht vorsehen und wieder andere – dem Grundsatz nach – für sämtliche Verfahren.[2803]

1187 Der Beweis dafür, dass es überhaupt zur Zustellung einer fristauslösenden Sendung kam, obliegt der eröffnenden Behörde, weshalb die Zustellung in der Regel

---

der Bildungskommission und der zuständigen Dienststelle, ansonsten 20 bzw. 10 Tage bei Einsprachen und 30 Tage bei anderen Rechtsmitteln); Art. 47 Abs. 1 (teilweise i.V.m. Art. 64) VRP SG (je 14 Tage für Rekurse und Beschwerden).

2799 Vgl. Art. 47 Abs. 2 VRP SG.

2800 Vgl. etwa Art. 20 Abs. 2 VRG SH (und dazu Meyer, in: Komm. VRG SH, Art. 20 N 12 m.w.H.); § 43 Abs. 2 VRG ZG; § 22 Abs. 3 VRG ZH (und das dazu ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2021.00006 vom 26. Mai 2021 E 2).

2801 Vgl. §§ 31 ff. VRG LU; Art. 15 VVRG VS; § 10 VRG ZG; § 11 VRG ZH; ferner § 28 Abs. 1 VRPG AG und Art. 30 Abs. 1 VRP SG, wo direkt auf die Bestimmungen der Zivilprozessordnung verwiesen wird.

2802 Vgl. zum Ganzen etwa Daum, in: Komm. VRPG BE, Art. 41 N 6 ff. und Art. 42 N 6.

2803 Vgl. § 28 Abs. 2 VRPG AG; Art. 39 VRG GR; Art. 30 Abs. 2 VRP SG; zur Übersicht auch Regierungsrat des Kantons Luzern, Botschaft vom 16. September 2014 zur Einführung des Fristenstillstands und Umsetzung weiterer Revisionsanliegen in der Verwaltungsrechtspflege, S. 5 f.

eingeschrieben oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgt.[2804] Für die Rechtzeitigkeit der Erhebung des Rechtsmittels trägt dagegen nach dem allgemeinen Grundsatz von Art. 8 ZGB die bzw. der Rechtsuchende die Beweislast.[2805] Gelingt der Nachweis nicht bzw. wurde die Rechtsmittelfrist nicht gewahrt, wird auf das Rechtsmittel nicht eingetreten, es sei denn, die Frist lasse sich ausnahmsweise wiederherstellen (vgl. Art. 43 Abs. 2 VRPG BE; Art. 11 VRG SH; § 12 Abs. 2 VRG ZH; s. ferner Art. 50 BGG; Art. 24 VwVG). Die Möglichkeit der Wiederherstellung sowohl behördlicher als auch gesetzlicher Fristen stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar.[2806] Eine Wiederherstellung erfolgt aber nur dann, wenn die gesuchstellende Person bzw. ihre Vertretung unverschuldet davon abgehalten wurde, innert Frist zu handeln, und innert 30 Tagen nach Wegfall des Hinderungsgrunds ein entsprechendes Gesuch stellt.[2807]

Ebenfalls ein Nichteintreten nach sich zieht das Nichteinhalten der im Einzelfall massgeblichen Formvorschriften. Verlangt wird in diesem Zusammenhang in der Regel im Minimum, dass das Rechtsmittel schriftlich,[2808] mit einer eigenhändigen Unterschrift sowie mit einer Begründung und einem Antrag versehen einzureichen ist.[2809] Die Einreichung einer Eingabe in elektronischer Form ist nur zulässig bzw. fristwahrend, wenn und in der Form wie das anwendbare kantonale Verfahrensrecht solches gestattet (vgl. etwa § 7 VRPG AG; § 133 Abs. 3 VRG LU; Art. 11bis VRP SG; §§ 9a f. VRG ZG).[2810] 1188

2804 Vgl. BGE 92 I 253 E 3 S. 257 f.; Daum, in: Komm. VRPG BE, Art. 42 N 3 und N 6 f., auch zum Folgenden.

2805 Dazu statt vieler BGE 142 V 389 E 2.2 S. 391 f. m.w.H.

2806 BGE 143 V 312 E 5.4.1 S. 318 m.w.H.; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-988/2019 vom 7. November 2019 E 2.5.5 (beide auch zum Folgenden); Daum, in: Komm. VRPG BE, Art. 43 N 10.

2807 Vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 2C_877/2020 vom 10. November 2020 E 2.5 und 2C_566/2020 vom 10. Juli 2020 E 4.3.

2808 Unter dem in zahlreichen Verfahrensrechtserlassen vorgesehenen Erfordernis der Schriftlichkeit ist gemäss dem alltäglichen Sprachgebrauch die Überlieferung des Textes auf Papier zu verstehen (vgl. BGE 142 V 152 E 2.4 S. 156).

2809 Vgl. § 43 Abs. 1 f. VRPG AG; § 16 Abs. 1 f. VRPG BS; Art. 32 Abs. 1 f. VRPG BE; Art. 48 Abs. 1 VRP SG; Art. 34c und Art. 48 Abs. 2 VVRG VS.

2810 BGE 142 V 152 E 4.5 f. S. 159 ff. m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2020 vom 23. November 2020 E 4; ferner BGE 142 V 152 E 2.4 S. 156, wonach es für den elektronischen Verkehr im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren einer spezifischen gesetzlichen Regelung bedürfe.

1189 Mit dem Antrag bringt die Partei zum Ausdruck, welche Rechtsfolge sie im Verfahren anstrebt und inwiefern sie die angerufene Behörde bzw. das angerufene Gericht hierzu – mittels eines Leistungs-, Gestaltungs- oder Feststellungsbegehrens – um Rechtsschutz ersucht.[2811] Der Antrag muss klar, eindeutig und unbedingt sein.[2812] In der Begründung muss sodann dargelegt werden, inwiefern der angefochtene Akt an einem Mangel leidet, was grundsätzlich bedingt, dass sich das Rechtsmittel – jedenfalls in minimaler Weise – mit den massgeblichen Erwägungen darin auseinandersetzt.[2813] Insbesondere auf der untersten Stufe der Rechtsmittelleiter dürfen diesbezüglich keine (zu) hohen Anforderungen gestellt werden, was erst recht für Eingaben juristischer Laien gilt.[2814]

1190 Den Kantonen kommt bei der Festlegung der Rechtsmittelfristen (inkl. eines allfälligen Fristenstillstands) und der Ausgestaltung der Formvoraussetzungen ein relativ grosser Spielraum zu. Allerdings macht das Bundesrecht ihnen auch hier gewisse Vorgaben. In diesem Zusammenhang gilt es namentlich den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) zu beachten sowie Art. 29 Abs. 1 BV, welche Bestimmung praxisgemäss den sog. überspitzten Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung verbietet.[2815] Überspitzter Formalismus liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und den Rechtsuchenden den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt.[2816]

2811 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_775/2018 vom 15. April 2019 E 3.4 m.w.H.

2812 Griffel, in: Komm. VRG ZH, § 23 N 12; Meyer, in: Komm. VRG SH, Art. 21 N 2 m.w.H.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00814 vom 28. Januar 2022 E 2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WBE.2008.339 vom 15. Juli 2009 E 3.1, auch zum Folgenden.

2813 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00234 vom 22. April 2021 E 2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/208 vom 24. November 2016 E 1; Meyer, in: Komm. VRG SH, Art. 21 N 3 m.w.H.

2814 Dazu auch sogleich N 1190; ferner etwa BGE 117 Ia 126 E 5d S. 132 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_942/2021 vom 2. März 2022 E 5.1 m.w.H., 2C_824/2019 vom 31. Januar 2020 E 1.4 m.w.H. und 1C_332/2010 vom 12. Oktober 2010 E 3.1 und E 3.4; Griffel, in: Komm. VRG ZH, § 23 N 12 f. und N 17 f.

2815 BGE 145 I 201 E 4.2.1 S. 204; ausführlich auch Wiederkehr/Plüss, N 159 ff.

2816 Zum Ganzen BGE 145 I 201 E 4.2.1 S. 204, 142 V 152 E 4.2 S. 158, 142 IV 299 E 1.3.2 S. 304 f., 142 I 10 E 2.4.2 S. 11 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 4A_127/2021 vom 19. Mai 2021 E 7.1 m.w.H.

So besteht nach der Rechtsprechung ein verfassungsmässiger Anspruch darauf, dass die Behörde eine Eingabe, die an einem klar erkennbaren Formmangel leidet, zur Verbesserung zurückweist, sofern die noch verfügbare Zeit ausreicht, um bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist den Mangel zu beheben.[2817] Gegebenenfalls ist auch eine kurze, über die gesetzliche Rechtsmittelfrist hinausgehende Nachfrist anzusetzen.[2818] 1191

Des Weiteren hat etwa eine Rechtsmittelfrist auch dann als gewahrt zu gelten, wenn das Rechtsmittel aufgrund eines Versehens oder von Zweifeln der Partei innert Frist bei der unzuständigen Instanz eingereicht wurde, wobei in der Regel eine Weiterleitungspflicht besteht (vgl. Art. 48 Abs. 3 BGG).[2819] 1192

Nicht als überspitzt formalistisch einzustufen ist dagegen, wenn ein Kanton bzw. das kantonale Recht davon ausgeht, dass eine eingeschriebene Postsendung, die nicht abgeholt worden ist, am siebten Tag nach dem erfolglosen Zustellungsversuch als zugestellt gilt, sofern die rechtsuchende Person mit einer Zustellung rechnen musste (sog. Zustell- oder Zustellungsfiktion [vgl. Art. 44 Abs. 2 BGG; Art. 20 Abs. 2bis VwVG; ferner etwa Art. 44 Abs. 3 VRPG BE]).[2820] 1193

e) Zulässige Rügegründe und Kognition

Als Rüge- oder Beschwerdegründe werden diejenigen Mängel bzw. Fehler des Verfahrens oder des angefochtenen Akts bezeichnet, die mit einem Rechtsmittel vorgebracht werden können. Mögliche Rügen sind die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, die Rechtsverletzung (einschliesslich qualifizierter Ermessensfehler [Ermessensmissbrauch, -überschreitung oder -unterschreitung]) und die unrichtige Handhabung des Ermessens (Unangemessenheit).[2821] Soweit eine kantonale Instanz zum Entscheid berufen 1194

2817 Zum Ganzen BGE 142 IV 299 E 1.1 S. 301 f. und E 1.3.3 S. 305, 142 V 152 E 4.3 ff. S. 158 ff., 142 I 10 E 2.4.3 S. 12 m.w.H. insb. auf BGE 120 V 413 E 5a S. 417 f.

2818 BGE 142 IV 299 E 1.3.4 S. 305.

2819 BGE 140 III 636 E 3.4 f. S. 640 f. m.w.H., wonach der Grundsatz nicht gelte, wenn die unzuständige Instanz bewusst angerufen worden sei; ferner Daum, in: Komm. VRPG BE, Art. 42 N 13, wonach offenbarer Rechtsmissbrauch vorbehalten bleibe.

2820 BGE 127 I 31 E 2a/aa und E 2b S. 34 f., 115 Ia 12 E 3b S. 17 f.; Urteile des Bundesgerichts 4A_53/2019 vom 14. Mai 2019 E 4.1 m.w.H., 2C_783/2016 vom 20. Februar 2017 E 2.2 und 4A_704/2011 vom 16. Januar 2012 E 3.4; s. ferner BGE 141 II 429 E 3.1 S. 431 f. und E 3.3.2 f. S. 434 ff., 134 V 49 E 4 S. 51 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_258/2020 vom 14. April 2020 E 3.2, 6B_28/2020 vom 1. April 2020 E 4 und 5A_187/2017 vom 20. Juli 2017 E 4.2.

2821 Zum Ganzen Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 1; zu den einzelnen Rügegründen zudem ausführlich Wiederkehr/Plüss, N 2571 ff. (Rechtsverletzung: N 2579–2661; Sachverhaltsverletzung: N 2662–2713; Unangemessenheit N 2714–2745).

ist, bestimmt das jeweilige kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz bzw. allenfalls ein Spezialgesetz, welche dieser Rügen mit einem bestimmten (kantonalen) Rechtsmittel geltend gemacht werden können.[2822] Auch das Vorbringen zulässiger Rügegründe ist eine Sachurteilsvoraussetzung. Wird mit einem Rechtsmittel kein oder nur ein unzulässiger Rügegrund erhoben, ergeht demnach ein Nichteintretensentscheid.[2823]

1195 Aus den zulässigen Rügegründen lässt sich spiegelbildlich die Kognition der Rechtsmittelinstanzen ableiten,[2824] d.h. die Frage beantworten, unter welchen Gesichtspunkten die angerufene Rechtsmittelinstanz einen Hoheitsakt überprüfen darf bzw. – im Rahmen der vorgebrachten Rügen – überprüfen muss.[2825] Können einer Instanz sämtliche der vorgenannten Rügen zur Prüfung vorgelegt werden, verfügt diese mithin über «volle Kognition», das betreffende Rechtsmittel wird auch als «vollkommenes Rechtsmittel» bezeichnet.[2826] Hierzu zählen in der kantonalen Praxis die Einsprache und die verwaltungsinterne Beschwerde bzw. der verwaltungsinterne Rekurs, während im Rahmen der verwaltungsexternen Rechtspflege in der Regel bloss noch Rechtsverletzungen und fehlerhafte Sachverhaltsfeststellungen gerügt werden können (Ausschluss der Angemessenheitskontrolle).[2827] Eine solche Verengung der Kognition im Lauf des (kantonalen)

2822 Vgl. Plotke, Schulrecht II, S. 722.

2823 Vgl. Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 3; Waldvogel, in: Komm. VRG SH, Art. 19 N 1 und Art. 36 N 6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-829/2012 vom 25. Juni 2018 E 1.2; s. aber auch BGE 141 II 50 E 2.1 S. 52, 137 II 30 E 2.3 S. 34, wonach Beschwerdegründe und Beschwerdelegitimation nicht vermengt werden dürften. So sei eine zur Rechtsmittelerhebung legitimierte Person mit sämtlichen der im Gesetz aufgeführten (zulässigen) Rügen zum Verfahren zuzulassen.

2824 Donatsch, in: Komm. VRG ZH, § 50 N 1; Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 4; Wiederkehr/Plüss, N 2571.

2825 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine zu Unrecht vorgenommene Kognitionsbeschränkung eine formelle Rechtsverweigerung i.S.v. Art. 29 Abs. 1 BV bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV darstellen (vgl. BGE 131 II 271 E 11.7.1 S. 303 f. m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 1D_1/2015 vom 1. Juli 2015 E 2.3 und E 2.7; ferner Wiederkehr/Plüss, N 75).

2826 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_500/2013 vom 15. Januar 2014 E 3.1.2; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 19 214 vom 15. Januar 2020 E 2; ferner Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 10.

2827 Vgl. etwa § 52 Abs. 1 und § 55 VRPG AG; Art. 66 und Art. 80 VRPG BE; Art. 27 Abs. 1, Art. 31 und Art. 51 VRG GR; § 117 Abs. 2, § 144 und § 152 VRG LU; Art. 46 und Art. 61 VRPG SG; Art. 47 und Art. 78 VVRG VS; § 34 Abs. 2, § 42 und § 63 VRG ZG; § 20 und § 50 VRG ZH.

Instanzenzugs ist mit dem Bundesrecht vereinbar.[2828] So ergibt sich aus Art. 111 Abs. 3 BGG zwar, dass die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts, bei der es sich nach Art. 86 Abs. 2 BGG grundsätzlich um ein oberes Gericht zu handeln hat, mindestens die Rügen nach Art. 95–98 BGG prüfen können, d.h. mindestens über die gleiche Kognition wie das Bundesgericht verfügen muss;[2829] eine richterliche Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Verfügung im kantonalen Gerichtsverfahren verlangt die Bestimmung allerdings ebenso wenig wie Art. 29a BV.[2830]

Bezüglich des konkreten Vorgehens bei der Kontrolle verpflichten die Rechtsweggarantie und der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. deren Konkretisierung in Art. 110 BGG die Kantone jedoch weitergehend, dass das von ihnen als letzte kantonale Instanz eingesetzte Gericht (vgl. Art. 86 Abs. 2 BGG) oder zumindest eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt – im Gegensatz zum Bundesgericht – frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet (umfassende Rechts- und Sachverhaltsprüfung).[2831] 1196

Zur umfassenden Sachverhaltsüberprüfung gehört, dass auch «neue» Tatsachen berücksichtigt werden, die erst nach der Fällung des angefochtenen Akts eingetreten sind, sowie, dass die entscheidende Behörde nicht an die tatsächlichen Feststellungen von Zivil- und Strafgerichten gebunden ist.[2832] Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen bedeutet wiederum, dass die entscheidende Behörde die auf den festgestellten Sachverhalt anwendbaren Normen aufzufinden 1197

[2828] Nicht mit Art. 111 Abs. 3 BGG vereinbar wäre es dagegen, wenn sich die Kognition in oberer Instanz erweiterte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1696/2015 vom 27. April 2016 E 2.1).

[2829] Sie muss demnach eine umfassende Kontrolle der Bundesrechtskonformität vornehmen können und eine Sachverhaltskontrolle gewährleisten, die den Anforderungen nach Art. 97 BGG entspricht (vgl. BGE 142 II 49 E 4.4 S. 52 f.; Urteile des Bundesgerichts 1C_412/2016 vom 1. Dezember 2016 E 2.2 und 1D_1/2015 vom 1. Juli 2015 E 2.3); zu den einzelnen Rügegründen ferner hinten N 835.

[2830] BGE 142 II 49 E 4.4 S. 53, 137 I 235 E 2.5 S. 239 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E 3.1.1 m.w.H., wonach eine Angemessenheitsprüfung spezialgesetzlich vorgesehen werden könne.

[2831] Vgl. BGE 144 I 181 E 5.3.2.3 f. S. 192, 142 II 49 E 4.4 S. 52 f.; Urteil des Bundesgerichts 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E 3.1.1 m.w.H.

[2832] Zum Ganzen Bayerdörfer, S. 85.

und anzuwenden hat. Sie ist nicht an die von den Parteien vorgebrachte rechtliche Begründung gebunden.[2833] Der Grundsatz gilt allerdings nur im Rahmen des Streitgegenstands, der dem Gericht zur Entscheidung vorliegt. Die im nichtstreitigen Verfahren ergangene Verfügung bildet grundsätzlich den äussersten Rahmen des daran anschliessenden Verwaltungsrechtsstreits. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren etwa kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist.[2834]

1198 Der Grundsatz, wonach Rechtsfragen uneingeschränkt zu überprüfen sind, erfährt weiter insofern eine Einschränkung, als das zum Rechtsschutz im Sinn von Art. 110 BGG berufene Gericht bei der Beurteilung gewisser Rechtsfragen Zurückhaltung üben, d.h. seine Prüfungsdichte zurücknehmen darf,[2835] wenn und soweit die Natur der Streitsache einer unbeschränkten Nachprüfung des angefochtenen Entscheids entgegensteht.[2836] Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die (erst-)verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens eher befähigt ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, die sie aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Rechtsmittelinstanz. Insofern ist in der Rechtsprechung etwa anerkannt, dass Gerichtsbehörden bei der inhaltlichen Kontrolle von Prüfungsleistungen eine gewisse bzw. eine besondere Zurückhaltung üben dürfen.[2837] Indessen dürfen sich

---

2833 Urteil des Bundesgerichts 2C_942/2021 vom 2. März 2022 E 6.3.

2834 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 4.3 m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 1408 ff. sowie (zum Begriff des Streitgegenstands) N 3024 ff.

2835 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E 3.1.1 m.w.H., wo allerdings jeweils von einer Beschränkung der Kognition die Rede ist, obschon eine Einschränkung der Prüfungsdichte gemeint ist; s. zur unterschiedlichen Terminologie Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 2007 434 vom 20. Februar 2008 E 3.4 m.w.H.; ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00714 vom 15. April 2021 E 3 m.w.H.; Donatsch, in: Komm. VRG ZH, § 50 N 29 und N 42; Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 10; Wiederkehr/Plüss, N 2754 und N 2812 ff.

2836 BGE 138 II 77 E 6.4 S. 89, 135 II 384 E 2.2.2 S. 389 f., 131 II 680 E 2.3.2 S. 683 f., 125 II 591 E 8a S. 604, Urteile des Bundesgerichts 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E 3.1.2 und 5P.463/2005 vom 20. März 2006 E 2.2 (alles auch zum Folgenden); ferner BGE 147 I 450 E 3.2.5 S. 456; Urteil des Bundesgerichts 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 E 2.2.

2837 BGE 136 I 229 E 5.4.1 S. 237 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2D_24/2021 vom 5. November 2021 E 3.6.1 m.w.H.; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons

die Gerichtsbehörden auch in solchen Fällen nicht auf eine reine Willkürprüfung beschränken, da ein solches Vorgehen weder mit Art. 29a BV noch mit Art. 110 BGG vereinbar wäre.[2838]

Die Rüge, eine Verfügung oder ein Erlass verstosse gegen Art. 19 BV bzw. die daraus abgeleiteten Garantien, muss demnach vor allen kantonalen Instanzen vorgebracht und umfassend überprüft werden können. Existiert in einem Kanton nur eine verwaltungsexterne, gerichtliche Instanz, der die Streitsache im Lauf des Instanzenzugs zur Beurteilung vorgelegt werden kann, ist Art. 19 BV sodann von allen kantonalen Instanzen von Amtes wegen anzuwenden und der entscheidwesentliche Sachverhalt frei zu prüfen. Namentlich muss die rechtsuchende Person – unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs – auch über alle Instanzen hinweg uneingeschränkt neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen können. Sind in einem Kanton dagegen zwei gerichtliche Instanzen zum Entscheid berufen, müssen zwar auch alle kantonalen Instanzen frei prüfen können, ob der angefochtene Akt vor Art. 19 BV standhält. Von Bundesrechts wegen braucht die zweite mit der Sache befasste gerichtliche Instanz allerdings den Sachverhalt nicht mehr zwingend uneingeschränkt überprüfen zu können. Auch ausserhalb der Überprüfung von Examensleistungen kann es in schulrechtlichen Verfahren zudem vorkommen, dass die gerichtliche Kontrolle gewisser Streitfragen zurückhaltend ausfällt mit Rücksicht insbesondere auf das grössere Fachwissen des erstinstanzlich verfügenden Verwaltungsträgers, dessen Autonomie oder seine besseren Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse. 1199

So schützte etwa das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt in einem Urteil aus dem Jahr 2016 betreffend die Übernahme der Kosten für die private Schulung eines Kindes mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen das Vorgehen der Vorinstanz – einer verwaltungsinternen Rekursinstanz –, sich trotz umfassender Kognition bei ihrem Entscheid Zurückhaltung in der Überprüfung aufzuerlegen. Gemäss dem Appellationsgericht eröffne sich der verfügenden Behörde in Fällen wie dem beurteilten aufgrund der Vielzahl von Fachpersonen und -stellen, die in die Entscheidung über die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen involviert gewesen seien, aber auch aus der Auslegung und Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe 1200

Zürich VB.2021.00579 vom 28. Oktober 2021 E 2.1 m.w.H. und VB.2013.00704 vom 19. März 2014 E 2.2 f.; Donatsch, in: Komm. VRG ZH, § 20 N 87 f.; Herzog, in: Komm. VRPG BE, Art. 66 N 20; Plotke, Schulrecht II, S. 723 ff.

2838 Urteile des Bundesgerichts 2D_24/2021 vom 5. November 2021 E 3.6.1 und 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E 3.3.3 (je m.w.H.); Wiederkehr/Plüss, N 2764.

von Gesetzes wegen ein Beurteilungsspielraum, in welchen die Rekursinstanz trotz umfassender Kognition nicht ohne Not eingreifen können solle.[2839]

1201 Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern wiederum erwog in einem Entscheid aus dem Jahr 2014, dass der zuständigen Gemeindebehörde beim Entscheid über die Zuteilung eines Kindes zu einem bestimmten Schulhaus bzw. Kindergarten und damit bei der Festlegung der Zuteilungskriterien ein erhebliches Ermessen zukomme. Aufgrund der Organisationsfreiheit und grösseren Sachnähe der Gemeinde auferlege sich das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang daher eine gewisse Zurückhaltung.[2840]

1202 Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden wies in einem Urteil aus dem Jahr 2011 betreffend die Aufhebung einer Schule bzw. die Zusammenlegung von Klassen ebenfalls auf den «grosse[n] Gestaltungsspielraum [der Gemeinden] hinsichtlich der Schulstandorte» hin und befand, dass es sich bei der Anwendung und Auslegung entsprechender selbstständiger kommunaler Normen Zurückhaltung aufzuerlegen habe, wenn ein Zweifelsfall vorliege, die Auslegung schwierig sei oder in besonderem Mass örtliche Verhältnisse zu würdigen seien.[2841]

3. Vorläufiger Rechtsschutz

1203 Das Institut des vorläufigen Rechtsschutzes beschlägt die Frage der Wirksamkeit und Vollstreckbarkeit von Hoheitsakten während des Rechtsmittelverfahrens.[2842] Es existieren zwei Instrumente des vorläufigen Rechtsschutzes: Zum einen kann der Gesetzgeber vorsehen, dass einem bestimmten Rechtsmittel aufschiebende Wirkung (auch Suspensiveffekt) zukommt mit der Folge, dass der angefochtene Hoheitsakt einstweilen – während (der Rechtsmittelfrist und)[2843] der Dauer des

---

2839 Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2015.94 vom 11. Mai 2016 E 4.6; so auch Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt VD.2019.232 vom 19. Mai 2020 E 3.2.2 m.w.H.

2840 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2013.433 vom 15. Juli 2014 E 4.3 und E 5.3.2; so auch Entscheid des Regierungsrats des Kantons Schwyz Nr. 684 vom 13. August 2013 E 4.3.

2841 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden V 10 2 vom 18. Januar 2011 E 1.

2842 Vgl. dazu auch Herrmann, in: Komm. VRG SH, Art. 23 N 11 m.w.H., wonach umstritten sei, ob die aufschiebende Wirkung grundsätzlich verhindere, dass der angefochtene Entscheid seine Wirkung entfalte, oder ob sie bloss dessen Vollstreckung verhindere.

2843 So etwa ausdrücklich § 25 Abs. 1 VRG ZH; s. ferner Herrmann, in: Komm. VRG SH, Art. 23 N 5, wonach die aufschiebende Wirkung zwar nach dem Wortlaut von Art. 23 VRG SH erst eintrete, sobald der Rekurs erhoben werde, faktisch aber bereits der lau-

Rechtsmittelverfahrens – noch keine Rechtswirkung entfaltet und noch nicht vollstreckt werden darf.[2844] Zum anderen stellt die aufschiebende Wirkung sogleich den wichtigsten Anwendungsfall des zweiten Instruments des vorläufigen Rechtsschutzes dar: der vorsorglichen Massnahmen.[2845] Mit ihnen kann die zuständige Rechtsmittelbehörde im Einzelfall – von Amtes wegen oder auf Gesuch hin – den tatsächlichen oder rechtlichen Zustand für die Dauer des Verfahrens regeln und so dafür sorgen, dass in dessen Verlauf möglichst wenige (unter Umständen irreversible) Schäden entstehen und möglichst keine Fakten geschaffen werden, die den Endentscheid präjudizieren.[2846] Dabei wird primär zwischen «sichernden» Massnahmen, mit denen gewährleistet wird, dass der bestehende tatsächliche oder rechtliche Zustand einstweilen unverändert erhalten bleibt, und «gestaltenden» oder «regelnden» Massnahmen unterschieden, mit denen ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilen neu geregelt wird.[2847] Vorsorgliche Massnahmen sind akzessorisch und können nur zum Schutz von Interessen angeordnet werden, die im Rahmen des Streitgegenstands liegen; mehr, als im Rechtsmittelverfahren zu erreichen ist, kann mit anderen Worten auch vorsorglich nicht gewonnen werden.[2848]

In der Regel enthalten die kantonalen Verfahrensgesetze Vorschriften zur aufschiebenden Wirkung kantonaler Rechtsmittel und zu den vorsorglichen Massnahmen. Zum Teil gelangen bundesrechtliche Spezialbestimmungen zur Anwendung (vgl. etwa Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 55 Abs. 2 und Abs. 4 VwVG). Nach der Lehre und Rechtsprechung dürfen vorsorgliche Massnahmen aber auch dann angeordnet 1204

fenden Rekursfrist aufschiebende Wirkung zukomme, weil Art. 32 VRG SH vorsehe, dass eine Anordnung erst vollstreckt werden könne, wenn sie nicht mehr weiterziehbar sei.

2844 Urteil des Bundesgerichts 4C_1/2019 vom 6. Mai 2019 E 5.2 (in BGE 145 III 286 nicht publizierte Erwägung); BGE 140 II 134 E 4.2.1 S. 138 f.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00087 vom 29. Juni 2020 E 4.3 f.; ferner Herrmann, in: Komm. VRG SH, Art. 23 N 4; Kiener, in: Komm. VRG ZH, § 25 N 2; Wiederkehr/Plüss, N 3219 und N 3253 m.w.H.

2845 Kiener, in: Komm. VRG ZH, § 25 N 10.

2846 Herrmann, in: Komm. VRG SH, Art. 4 N 2; Wiederkehr/Plüss, N 3219 und N 3248.

2847 BGE 130 II 149 E 2.2 S. 155; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5242/2018 vom 9. März 2020 E 6.1 und C-5250/2014 vom 6. Oktober 2014 E 2.1 f.

2848 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5250/2014 vom 6. Oktober 2014 E 2.3 m.w.H.; ferner BGE 139 IV 314 E 2.3.3 S. 319; s. ausserdem das Urteil des Bundesgerichts 2C_149/2020 vom 23. Juli 2020 E 3.1, wonach auch vorsorgliche Anordnungen, die im Resultat praktisch auf eine Vorwegnahme des Endentscheids hinausliefen, vorbehältlich ausserordentlicher Verhältnisse nicht angeordnet werden sollten.

werden, wenn das massgebliche Verfahrensgesetz solche nicht ausdrücklich vorsieht.[2849]

1205 Die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze legen häufig fest, dass den verwaltungsinternen wie -externen Rechtsmitteln dem Grundsatz nach aufschiebende Wirkung zukommt, es sei denn, es werde im Einzelfall etwas anderes angeordnet (Entzug der aufschiebenden Wirkung) oder eine Spezialbestimmung sehe vor, dass Hoheitsakte von der Art des angefochtenen sofort wirksam und vollstreckbar seien (vgl. [§ 58 Abs. 2 i.V.m.] § 46 VRPG AG; Art. 53 Abs. 2, Art. 68 Abs. 1 und Art. 82 Abs. 1 VRPG BE; § 119 Abs. 2 und § 131 Abs. 1 VRG LU; [Art. 64 i.V.m.] Art. 51 Abs. 1 VRP SG; Art. 23 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 VRG SH; § 36 Abs. 2 und [§ 55 i.V.m.] § 25 VRG ZH; anders etwa Art. 34 und Art. 53 je Abs. 1 VRG GR, wonach die verwaltungsinternen und -externen Beschwerden grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben).

1206 Der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus. Sodann muss der Verzicht auf vorsorgliche Massnahmen für die betroffene Person einen Nachteil bewirken, der nicht leicht wieder gutzumachen ist, wofür ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genügt. Erforderlich ist schliesslich, dass die summarische Prüfung und Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen.[2850]

1207 Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung ein strengerer Massstab anzuwenden, da – so das Bundesgericht – das Inkrafttreten einer Regelung, die für die Allgemeinheit bzw. einen grossen Kreis von Personen verbindlich ist, regelmässig nicht durch einzelne Betroffene vorläufig verhindert werden können soll (vgl. § 74 Abs. 1 VRPG AG).[2851]

[2849] Vgl. BGE 130 II 149 E 2.1 S. 154 m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-897/2010 vom 23. August 2010 E 6.3 m.w.H., wonach Inhalt und Voraussetzungen vorsorglicher Massnahmen ihre Grundlage ohnehin im materiellen Recht hätten, dessen Durchsetzung sie sichern sollten; Wiederkehr/Plüss, N 3244 m.w.H.

[2850] Zum Ganzen BGE 130 II 149 E 2.2 S. 155, 127 II 132 E 3 S. 138 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_149/2020 vom 23. Juli 2020 E 3.1 und 2C_320/2019 vom 12. Juli 2019 E 2.1 m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 3220.

[2851] Urteil des Bundesgerichts 2P.263/2001 vom 5. November 2001 E 2b/bb; s. auch Wiederkehr/Plüss, N 3261 m.w.H.

In der Regel lassen die Kantone zudem auch den Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels, dem nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers dem Grundsatz nach aufschiebende Wirkung zukommt, nur unter qualifizierten Voraussetzungen zu (vgl. § 46 Abs. 1 VRPG AG und Art. 68 Abs. 2 VRPG BE; § 45 Abs. 1 VRG ZG; § 25 Abs. 3 VRG ZH).[2852] Fehlt eine entsprechende Regelung, sollten beim Entzug der aufschiebenden Wirkung, die von Gesetzes wegen eintritt, aber die (vorstehenden) üblichen Voraussetzungen gelten.[2853] 1208

Vor der Anordnung einer vorsorglichen Massnahme oder dem Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels auf Gesuch hin ist der Gegenpartei Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (Art. 29 Abs. 2 BV). Erscheint die Anordnung derart dringlich, dass sie durch keine weiteren Abklärungen verzögert werden darf, kann sie ausnahmsweise ohne vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs angeordnet werden.[2854] Die selbstständige Anfechtung solcher sog. superprovisorischen Massnahmen ist in der Regel ebenfalls nicht möglich, da sie – nach einer nachträglichen Gehörsgewährung – umgehend durch «ordentliche» vorläufige Rechtsschutzmassnahmen ersetzt werden müssen.[2855] Zwischenentscheide über ordentliche Massnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes lassen sich dagegen selbstständig mit jenem Rechtsmittel anfechten, mit dem der Endentscheid anfechtbar ist.[2856] 1209

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hiess 2019 etwa eine Beschwerde gegen den Zwischenentscheid der Vorinstanz gut, womit diese den rekurrierenden Eltern eines Kindes die Wiederherstellung der (erstinstanzlich entzogenen) aufschiebenden Wirkung des Rekurses gegen den Entscheid, das Kind vorübergehend in Form einer Einzelbeschulung zu unterrichten, verweigert hatte. Das Verwaltungsgericht begründete seinen Entscheid damit, dass aufgrund der anzustellenden summarischen Prüfung bereits die Rechtmässigkeit der Anordnung der Einzelbeschulung des Kindes als fraglich erscheine. Zudem bestünden keine Anzeichen, dass mit der für das betroffene Kind äusserst einschneidenden Massnahme eine unmittelbare 1210

2852 S. auch BGE 129 I 12 E 10.6.6 S. 34 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2014.00504 vom 26. November 2014 E 2.1 m.w.H.

2853 So für die Verfahren vor Bundesverwaltungs- und Bundesgericht Baumberger, N 13 f.

2854 Herrmann, in: Komm. VRG SH, Art. 4 N 9; Wiederkehr/Plüss, N 3267; vgl. auch den Entscheid des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern JSD 2018 3 vom 29. Oktober 2018 E 2.5 und E 2.7.

2855 Vgl. BGE 137 III 417 E 1.2 ff. S. 418 ff. m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 3275.

2856 Vgl. zu den Voraussetzungen Wiederkehr/Plüss, N 3269 ff.; ferner etwa BGE 144 III 475 E 1.2 S. 479 f. m.w.H.; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00846 vom 3. Februar 2022 E 1.2 m.w.H., VB.2019.00693 vom 28. November 2019 E 1.2 und VB.2014.00504 vom 26. November 2014 E 1.2.

und schwere Bedrohung hochwertiger Güter der anderen Schülerinnen und Schüler abgewendet werden könnte.[2857]

1211 Im Schulbereich sind Massnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes oftmals von grosser praktischer Relevanz. So gilt es – mit Blick auf das Kindeswohl – namentlich bei Entscheiden über die Zuteilung eines Kindes zu einer anderen Klasse oder Schule längere Schwebezustände sowie ein unnötiges Hin und Her zu vermeiden.[2858] Gesundheitspolizeiliche und disziplinarische Schulausschlüsse wiederum vermögen ihr Ziel nur zu erreichen, wenn sie umgehend vollzogen werden können. In den kantonalen Schulgesetzen finden sich daher teilweise Spezialnormen, die bestimmen, dass Rechtsmitteln gegen bestimmte Akte keine aufschiebende Wirkung zukommt (vgl. § 91 Abs. 4 BiG BL [Disziplinarmassnahmen]; § 65a Abs. 1 VG TG [Entscheiden über Aufnahmen, Beförderungen, Repetitionen, Versetzungen, Arbeitseinsätze und vorübergehende Wegweisungen]). Kommt einem Rechtsmittel von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu, wird diese im Einzelfall bei positiven Verfügungen häufig entzogen mit der Folge, dass der angefochtene Hoheitsakt für das betroffene Kind sofort (ab dem Eröffnungszeitpunkt) bzw. ab einem darin festgelegten Datum (Inkrafttreten, Beginn des Schuljahres etc.) Wirkung entfaltet.[2859] Will das betroffene Kind bzw. wollen seine Eltern dies vermeiden, muss ein Rechtsmittel erhoben und gleichzeitig der Entzug von dessen aufschiebender Wirkung beantragt werden.

1212 Handelt es sich bei der angefochtenen Verfügung hingegen um eine negative, d.h. wird damit etwa ein Gesuch des Kindes um Zuteilung in eine andere Schule oder

---

2857 Zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00693 vom 28. November 2019 E 5.6 f.; s. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 E 6.4.

2858 S. auch Plotke, Schulrecht II, S. 732.

2859 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/41–45 vom 25. August 2015 (Ausschluss von einem Klassenlager – Entzug der aufschiebenden Wirkung); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2018 156 vom 18. Dezember 2018 (Verweigerung eines Schülertransports – Entzug der aufschiebenden Wirkung und Abweisung eines Gesuchs um unentgeltlichen Schülertransport während des Verfahrens); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau TVR 2000 Nr. 17 vom 27. September 2000 (vorübergehender Schulausschluss als vorsorgliche Massnahme – Entzug der aufschiebenden Wirkung); Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2023.00478 vom 9. Oktober 2023 (Anordnung einer integrierten Sonderschulung – Entzug der aufschiebenden Wirkung), VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 (Kindergartenzuteilung – Entzug der aufschiebenden Wirkung) und VB.2021.00172 vom 27. Mai 2021 (vorsorgliche Versetzung in eine andere Klasse und psychologische Abklärung – Entzug der aufschiebenden Wirkung).

die Gewährung von Fördermassnahmen abgewiesen bzw. darauf nicht eingetreten, so hat die Suspensivwirkung eines dagegen gerichteten Rechtsmittels nicht zur Folge, dass während des Rechtsmittelverfahrens das Begehren vorläufig gutgeheissen gilt, die aufschiebende Wirkung läuft vielmehr ins Leere.[2860] Will die angerufene Rechtsmittelbehörde dem Anliegen des betroffenen Kindes bzw. von dessen Eltern vorläufig entsprechen, muss sie daher eine positive vorsorgliche Massnahme erlassen bzw. muss solches – wenn die Behörde nicht von sich aus tätig wird – explizit beantragt werden.[2861] Ebenfalls ausdrücklich angeordnet bzw. beantragt werden muss schliesslich die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels, wenn diesem von Gesetzes wegen keine solche zukommt und es sich gegen eine positive Anordnung richtet, deren Wirksamkeit während des Rechtsmittelverfahrens aufgeschoben werden soll.[2862]

4. Rechtliches Gehör

Art. 29 Abs. 2 BV räumt den Parteien eines Verfahrens einen Anspruch auf rechtliches Gehör ein. Nach dem Bundesgericht beinhaltet dieser Anspruch insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor einem staatlichen Rechtsanwendungsakt, der in ihre Rechtsstellung eingreift, zur Sache zu äussern, mit rechtserheblichen Vorbringen gehört zu werden, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die (zu führenden) Akten zu erhalten. Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist zudem die Begründungspflicht, die verhindern soll, dass sich eine Behörde bei ihrem Entscheid von unsachlichen Motiven leiten lässt, und der betroffenen Person ermöglichen soll, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht umfasst 1213

2860 Vgl. Kiener, in: Komm. VRG ZH, § 25 N 17; Plotke, Schulrecht II, S. 731.

2861 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2019 86 und V 2019 106 vom 15. Juni 2020 (Gesuch um sonderpädagogische Massnahmen sowie provisorische Zuteilung zu einer Privatschule während des Verfahrens); ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 3.3 f., wonach die Eltern, deren Gesuch um Schulumteilung ihres Kindes und Kostenübernahme abgewiesen worden sei, den negativen Entscheid der zuständigen Behörde auf dem Rechtsmittelweg anfechten und in einem solchen Verfahren im Sinn einer vorsorglichen Massnahme auch die provisorische Beschulung ihres Kindes in einer anderen Schule beantragen könnten; so auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2021/32 vom 9. September 2021 E 2.3.

2862 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 14 73 vom 16. Oktober 2014 (Gesuch um aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen einen Schulausschluss).

der Anspruch auf rechtliches Gehör mithin alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, das auf Erlass einer Verfügung gerichtet ist,[2863] ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann.[2864]

1214 Sind urteilsfähige Kinder in ein Verfahren involviert, räumt ihnen Art. 12 KRK sodann ausdrücklich ein (eigenes) Anhörungsrecht ein.[2865] Danach sichern die Vertragsstaaten dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife (Art. 12 Abs. 1 KRK). Nach Art. 12 Abs. 2 KRK wird dem Kind zu diesem Zweck insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch eine Vertretung oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden. Art. 12 KRK stellt dabei einen unmittelbar anwendbaren Rechtssatz dar. Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 2 KRK ergibt, ist allerdings eine persönliche Kindesanhörung nicht in jedem Fall unerlässlich. Wenn die Kinder durch ihre Eltern vertreten werden und beider Interessen gleichläufig sind, kann die Ansicht der Kinder auch ohne persönliche Anhörung eingebracht werden, sofern der rechtserhebliche Sachverhalt auch ohne diese Anhörung rechtsgenüglich festgestellt werden kann.[2866]

1215 In seinem Leitentscheid zur Kindesanhörung ging das Bundesgericht davon aus, dass diese im Sinn einer Richtlinie ab dem vollendeten sechsten Altersjahr möglich sei, wobei es nicht ausgeschlossen sei, je nach den konkreten Umständen auch ein etwas jüngeres Kind anzuhören, etwa wenn bei Geschwistern das jüngere kurz vor dem genannten Schwellenalter stehe.[2867]

2863 Kein Anspruch auf rechtliches Gehör besteht grundsätzlich in Rechtssetzungsverfahren (vgl. Wiederkehr/Plüss, N 271).

2864 Zum Ganzen BGE 144 I 11 E 5.3 S. 17 f., 143 III 65 E 3.2 S. 67, 142 II 218 E 2.3 S. 222 f., 142 I 86 E 2.2 S. 89, 141 I 60 E 3.3 S. 64 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 4A_453/2016 vom 16. Februar 2017 E 2.2 f.; Wiederkehr/Plüss, N 269 ff.

2865 Vgl. BGE 131 III 553 E 1.1 S. 554, wonach Art. 12 KRK dem Kind ein Meinungsäusserungsrecht gewähre, soweit es fähig sei, sich eine eigene Meinung zu bilden, was nach der Lehre mit der Urteilsfähigkeit i.S.v. Art. 16 ZGB gleichzusetzen sei.

2866 Zum Ganzen BGE 144 II 1 E 6.5 S. 14 f.; Urteil des Bundesgerichts 2C_1026/2019 vom 16. Juli 2020 E 3.2 m.w.H.; Wyttenbach, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 11 N 57.

2867 Zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 5A_2/2016 vom 28. April 2016 E 2.3 mit Hinweis auf BGE 131 III 553 E 1.2 S. 555 ff.

Die Ansprüche sind formeller Natur. Ihre Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit eines gegen den betreffenden – in Verletzung des Gehörsanspruchs – ergangenen Hoheitsakt erhobenen Rechtsmittels zu dessen Gutheissung und zur Aufhebung des Anfechtungsobjekts.[2868] Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs (wie auch des spezifischen Anhörungsrechts des Kindes nach Art. 12 KRK) kann indes ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinn einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären.[2869] 1216

Der Beschwerdeführer im Verfahren 2C_446/2010 rügte vor Bundesgericht, er habe keine Gelegenheit gehabt, sich vor Anordnung des streitgegenständlichen Schulausschlusses dazu zu äussern, womit sein Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt worden sei. Das Bundesgericht liess die Frage offen, ob eine Gehörsverletzung vorliege, weil «der Beschwerdeführer vor dem Verwaltungsgericht, dem insofern volle Kognition zukommt, Gelegenheit [gehabt habe], sich umfassend zur Sache zu äussern, womit eine allfällige Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör als geheilt gelten kann».[2870] 1217

Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn erblickte in einem Entscheid aus dem Jahr 2017 betreffend die Anordnung einer Sonderschulmassnahme darin eine Gehörsverletzung, dass in der angefochtenen Verfügung auf die durch die Eltern des betroffenen Kindes geäusserten Argumente mit keinem Wort eingegangen worden war. Gleichzeitig ging es allerdings von einer Heilung dieses Mangels aus, da die Vorinstanz im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens eine rechtsgenügliche Begründung nachgeliefert habe, zu welcher die Beschwerdeführer hätten Stellung beziehen können.[2871] 1218

[2868] Vgl. statt vieler BGE 144 I 11 E 5.3 S. 17 m.w.H.; ausführlich Wiederkehr/Plüss, N 685 ff.

[2869] BGE 137 I 195 E 2.3.2 S. 197 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 5A_914/2018 vom 18. Dezember 2019 E 3.2 ff. sowie 4A_453/2016 vom 16. Februar 2017 E 2.4 und E 4.2.

[2870] Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 4.

[2871] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2017.310 vom 2. Oktober 2017 E 2.2.2.

1219 In den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen werden die (praxisgemäss) zum Bestand des bundesverfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör gehörenden Rechte teilweise ausdrücklich gewährleistet bzw. näher konkretisiert (vgl. etwa §§ 21 f. VRPG AG; Art. 21 ff. VRPG BE; §§ 46 ff. VRG LU; Art. 15 VRP SG; §§ 6 ff. VRG ZH). Für den Schulbereich, wo Kinder regelmässig direkt in persönlichkeitsrelevanten eigenen Interessen tangiert sind, finden sich ausserdem vereinzelt Spezialbestimmungen in den kantonalen Schulerlassen zu den Partizipationsrechten der Schülerinnen und Schüler (vgl. etwa § 55 Abs. 3 VRG ZH; ferner Art. 41 Abs. 2 BiG GL; § 17 VBG LU)[2872] und/oder zu den Partizipationsrechten ihrer Eltern bei Entscheiden in (wichtigen) Schulbelangen (vgl. auch Art. 2 lit. d SPK).[2873]

1220 Ungeachtet der Regelungen im kantonalen (Verfahrens-)Recht kommt den Eltern eines betroffenen Kindes bzw. diesem selbst, sofern es urteilsfähig ist, in schulrechtlichen Verfahren aber direkt gestützt auf Art. 12 KRK und Art. 29 Abs. 2 BV ein Recht auf (schriftliche oder mündliche) Anhörung vor dem Erlass von Verfügungen zu, mit denen Rechte und Pflichten der Schülerin bzw. des Schülers festgelegt werden.[2874] Dies gilt namentlich bei Verfügungen betreffend einen (dauerhaften oder befristeten) Schulausschluss, Schulzuteilungen, der Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen und anderen Entscheidungen, die das Recht des

---

2872 Kritisch zum Umfang der Regelung der Partizipationsrechte von Kindern im kantonalen Schulrecht Weber Khan/Hotz, S. 91 f. m.w.H.

2873 Vgl. für Bestimmungen, die eine vorgängige Anhörung jedenfalls der Eltern vorschreiben: Art. 20 Abs. 1 SchG AI (vorzeitige Entlassung aus der Schulpflicht); § 21 Abs. 2 SSV LU (Sonderschulung); § 11 VSV NW (Streitigkeiten zwischen Schülerinnen oder Schülern, Eltern oder Drittpersonen einerseits und Lehrpersonen andererseits); Art. 13 Abs. 3 VSchV OW (Rückstellung vom Eintritt in die Primarschule); Art. 17 Abs. 4 SchulG SH (Entlassung und vorzeitiger Ausschluss aus der Schulpflicht); § 41 Abs. 1 und Abs. 2 VSG SZ (Disziplinarmassnahmen); § 24^{quater} Abs. 2 VSG SO (Disziplinarmassnahmen); § 22 Abs. 3 SchulG ZG (Disziplinarmassnahmen); § 37 Abs. 1 VSG ZH (sonderpädagogische Massnahmen) sowie § 56 Abs. 1 VSG ZH (generell bei wichtigen, das Kind betreffenden Beschlüssen).

2874 Vgl. zum Anhörungsrecht des Kindes in schulrechtlichen Verfahren auch Aeschlimann-Ziegler, S. 284, und Früh, S. 213 und S. 236, die (zu Recht) für einen umfassenden Einbezug auch des durch die Eltern vertretenen urteilsfähigen Kindes plädieren; in einem Entscheid aus dem Jahr 2007 sah es das Bundesgericht jedoch (noch) mit Art. 12 KRK als vereinbar an, dass ein damals 15-jähriger Schüler in dem Verfahren betreffend seine Umstufung in eine Werkschule von der anordnenden Behörde nicht persönlich angehört worden war (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2D_21/2007 vom 9. August 2007 E 4.2.2).

Kindes auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV tangieren (können).[2875] Damit sich die betroffenen Schülerinnen und Schüler bzw. ihre Eltern ordnungsgemäss äussern können, muss ihnen die Schulbehörde den voraussichtlichen Inhalt der Verfügung zumindest in den Grundzügen, d.h. zumindest die entscheidwesentlichen Sachverhaltselemente, darlegen.[2876] Ausnahmsweise verzichtet werden kann auf die vorgängige Anhörung, falls den Begehren der Parteien mit der Verfügung voll entsprochen wird, diese durch Einsprache anfechtbar ist oder besondere zeitliche Dringlichkeit vorliegt, wobei die Anhörung diesfalls so bald als möglich nachzuholen ist.[2877]

> Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen erwog insofern in einem Entscheid aus dem Jahr 2019 zum vorübergehenden Schulausschluss eines nicht gegen Masern geimpften Mädchens, es sei nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz, wenn auch nur implizit, Gefahr im Verzug bejaht und ohne Anhörung des Kindes verfügt habe.[2878] 1221

Die (entscheidrelevanten) Vorbringen der Betroffenen sind von der verantwortlichen Behörde sodann auch bei der Entscheidfindung zu berücksichtigen und die Verfügung entsprechend zu begründen. Dabei genügt es nach dem Bundesgericht, wenn darin wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt, selbst wenn diese fehlerhaft sind;[2879] die Begründungspflicht ist nur dann verletzt, wenn die 1222

2875 So ausdrücklich Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 4 (betreffend einen Schulausschluss); ferner Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2016 22 vom 19. April 2016 E 2c (betreffend verstärkte Massnahmen); vgl. auch Plotke, Schulrecht II, S. 688; Wyttenbach, in: Basler Komm. BV, Art. 19 N 8.

2876 Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-727/2016 vom 13. Juli 2016 E 3.2.4.

2877 Vgl. Art. 30 Abs. 2 lit. b, lit. c und lit. e VwVG; zur grundsätzlichen Zulässigkeit dieser Ausnahmebestimmungen sodann BGE 132 V 368 E 4.3 S. 373, 131 II 670 E 4.2 S. 678; ferner für vergleichbare Regelungen Art. 21 Abs. 2 VRPG BE; § 18 Abs. 5 VBV LU und § 46 Abs. 2 VRG LU; Art. 15 Abs. 3 VRP SG; § 24^{quater} Abs. 2 VSG SO.

2878 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2018/97 vom 16. März 2019 E 3.

2879 Vgl. dazu etwa das Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen 60/2021/22 vom 11. Februar 2022 E 3.2 f., wo die Sache zu neuem Entscheid an die Schulbehörde zurückgewiesen wurde, weil diese den strittigen Entscheid über die Zuteilung eines Kindes in die Einschulungsklasse nicht hinreichend begründet hatte, obschon die Eltern damit ersichtlich nicht einverstanden waren.

Behörde auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen der Parteien selbst implizit nicht eingeht.[2880]

1223 Nicht nur dann, wenn die Behörde ihren Entscheid auf bestimmte Akten – etwa ein Gutachten des schulpsychologischen Diensts oder die Aussage einer Lehrperson – stützen will, hat sie diese den Parteien schliesslich vorgängig zur Kenntnis- und Stellungnahme zuzustellen bzw. ihnen Einsicht zu gewähren. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich vielmehr auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste, solange es sich nicht um rein interne Akten handelt.[2881] Der Anspruch auf Akteneinsicht kann einzig aufgrund überwiegender gegenläufiger (öffentlicher oder privater) Interessen eingeschränkt werden.[2882]

1224 Nach Plotke muss die Abgabe eines schulpsychologischen Gutachtens an die Eltern eines betroffenen Kindes die klare Regel sein. Die schriftliche Abgabe könne aber etwa dann ausnahmsweise verweigert werden, wenn der fallverantwortliche schulpsychologische Dienst glaubhaft mache, dass die Aushändigung dem Kind schaden könnte.[2883]

1225 Das Gesagte gilt grundsätzlich auch für das an den Erlass einer Verfügung in Schulsachen anschliessende Rechtsmittelverfahren, wobei die Pflicht, ein Kind anzuhören, in der Regel nur einmal im Verfahren besteht, und zwar grundsätzlich nicht nur auf die einzelne Instanz gesehen, sondern einschliesslich Instanzenzugs.[2884] Umgekehrt gilt es speziell für Gerichtsverfahren zu beachten, dass den Parteien solcher Verfahren nach der Praxis des Bundesgerichts gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 BV das Recht zukommt, sich zu sämtlichen dem Gericht eingereichten Eingaben Dritter zu äussern (sog. unbedingtes Replikrecht).[2885]

[2880] Statt vieler BGE 143 III 65 E 4.3 S. 70 f. m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_942/2021 vom 2. März 2022 E 4.1 und 2C_397/2018 vom 1. Mai 2019 E 3.2 m.w.H.

[2881] Dazu ausführlich Wiederkehr/Plüss, N 519 ff.; s. auch BGE 125 II 473 E 4a S. 474 f.

[2882] BGE 144 II 427 E 3.1.1 S. 435 m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 385, N 451, N 501 und N 527 ff.

[2883] Plotke, Schulrecht II, S. 693.

[2884] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_914/2018 vom 18. Dezember 2019 E 3.3.1 m.w.H.

[2885] Dazu statt vieler BGE 138 I 484 E 2.1 f. S. 485 f.; Wiederkehr/Plüss, N 434.

5. Nebenfolgen

Verwaltungs(gerichts)behörden können für die von ihnen erbrachten staatlichen Leistungen Gebühren erheben und einen Ersatz der Barauslagen (Zustellkosten, Übersetzungskosten etc.)[2886] verlangen.[2887] Sie können ausserdem Entschädigungen für die berufsmässige Vertretung einer Partei zusprechen.[2888] Die Kantone regeln die Einzelheiten, wobei ihnen diesbezüglich (in ihren Zuständigkeitsbereichen) ein grosser Regelungsspielraum zukommt.[2889] So werden etwa in einigen Kantonen im erstinstanzlichen und – sofern vorgesehen – im Einspracheverfahren weder Kosten verlegt noch Parteientschädigungen zugesprochen, während in anderen Kantonen – zumindest dem Grundsatz nach – auch diese Verfahren kostenpflichtig sind.[2890] 1226

Ganz im Belieben der Kantone steht die Ausgestaltung ihrer Kosten- und Entschädigungsregelungen freilich nicht. Die Rechtsordnung setzt ihrem Handeln namentlich insofern eine Grenze, als Verfahrens- und Gerichtsgebühren grundsätzlich dem abgaberechtlichen Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV) sowie den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV) unterliegen.[2891] Zu hohe Gerichts- und Parteikosten, die sich prohibitiv auswirken, können zudem in Widerspruch zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV und Art. 6 EMRK) stehen.[2892] 1227

2886 Vgl. Greh, in: Komm. VRG SH, Art. 13 N 4.

2887 Die Terminologie ist uneinheitlich (vgl. § 29 Abs. 1 VRPG AG; Art. 103 f. VRPG BE; § 193 Abs. 1 VRG LU; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_846/2013 vom 28. April 2014 E 3.4).

2888 Rechtsprechung und Lehre gehen davon aus, dass grundsätzlich kein verfassungs- oder konventionsrechtlicher Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung besteht, und dass auch kein entsprechender allgemeiner prozessualer Grundsatz existiert (vgl. BGE 140 V 116 E 3.4.2 S. 120 f. m.w.H.; Wiederkehr/Plüss, N 3705 m.w.H.).

2889 Vgl. Wiederkehr/Plüss, N 3602 und N 3679.

2890 Vgl. §§ 31 f. (je Abs. 1) VRPG AG; Art. 107 VRPG BE; Art. 13 VRG SH; § 22 Abs. 1 und § 23 Abs. 1 Ziff. 1 f. VRG ZG; § 13 und § 17 (je Abs. 1) VRG ZH; die Zusprechung einer Parteientschädigung im erstinstanzlichen Verfahren gilt dagegen als unüblich (vgl. BGE 140 V 116 E 3.4.2 S. 120 f.).

2891 BGE 145 I 52 E 5.2.3 f. S. 66 f. m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 1C_84/2019 vom 13. September 2019 E 3.3.

2892 BGE 145 I 52 E 5.2.3 S. 66, 143 I 227 E 5.1 S. 239, 141 IV 465 E 9.5.1 S. 470 f. m.w.H.

1228 Die von den Kantonen erhobenen Gebühren bedürfen demnach grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen Gesetz (Legalitätsprinzip).[2893] Sie dürfen zudem nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen bzw. sind nach sachlich vertretbaren Kriterien zu bemessen (Kostendeckungsprinzip) und müssen sich in vernünftigen Grenzen halten (Äquivalenzprinzip).

1229 Werden im nichtstreitigen Verfahren Kosten verlegt, hat diese in der Regel die betroffene Privatperson zu tragen, wenn sie das Verfahren «veranlasst» hat.[2894] Im streitigen Verfahren richtet sich die Verlegung der Verfahrens- wie auch der Parteikosten dagegen im Allgemeinen nach dem sog. Unterliegerprinzip (vgl. etwa §§ 31 f. [je Abs. 2] VRPG AG; Art. 108 Abs. 1 und Abs. 3 VRPG/BE; so auch Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG; Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VwVG).[2895] Danach trägt diejenige Partei die Kosten, die im Verfahren unterliegt, d.h. mit ihren Anträgen (überwiegend) nicht durchdringt.[2896] Dabei gilt praxisgemäss auch eine Rückweisung an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) im Hinblick auf die Kostenverteilung als vollständiges Obsiegen der rechtsmittelführenden Partei, sodass dieser keine Kosten auferlegt werden dürfen.[2897] Für den Fall, dass ein Verfahren infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben wird oder besondere Umstände vorliegen, die ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen, sehen die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze oftmals spezifische Regelungen vor bzw. lassen Raum für (angemessene) Einzelfallregelungen.[2898]

2893 Vgl. dazu auch BGE 123 I 248 E 3 S. 250 ff. m.w.H., wonach im Bereich von Gerichtsgebühren weitgefasste formell-gesetzliche Gebührenrahmen praxisgemäss nicht beanstandet würden; ausführlich zum Legalitätsprinzip in diesem Zusammenhang auch Wiederkehr/Plüss, N 3647 ff.

2894 Vgl. etwa § 23 Abs. 1 Ziff. 1 VRG ZG; ferner Wiederkehr/Plüss, N 3644 f.

2895 Vgl. Wiederkehr/Plüss, N 3638, wonach das Erfolgs- bzw. Unterliegerprinzip im streitigen Verfahren als allgemeiner Rechtsgrundsatz gelte; s. dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_184/2010 vom 1. August 2010 E 5.3.

2896 Urteile des Bundesgerichts 1C_662/2020 vom 6. Dezember 2021 E 2.4, 5A_91/2020 vom 8. April 2020 E 4.1, 1C_432/2012 vom 14. August 2013 E 3.1 und 1P.270/2003 vom 19. August 2003 E 3.1; ferner ausführlich Wiederkehr/Plüss, N 3640 ff.

2897 Urteil des Bundesgerichts 1C_308/2018 vom 9. Oktober 2019 E 9 (in BGE 146 II 36 nicht publizierte Erwägung); Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6318/2015 vom 11. April 2016 E 7.1 und A-2121/2013 vom 27. Januar 2015 E 6.1.1 und E 6.1.3.

2898 Vgl. §§ 31 f. (je Abs. 3) VRPG AG; Art. 108 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 110 VRPG BE; §§ 200 f. VRG LU; Art. 89 Abs. 2 VVRG VS; § 25 VRG ZG; ferner BGE 141 III 426 E 2.3 S. 427; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00057 vom 23. Januar 2019 E 2.1 und VB.2012.00295 vom 31. August 2012 E 2.3.

Auch muss gegebenenfalls der allgemeine Rechtsgrundsatz Berücksichtigung finden, wonach unnötige Kosten – unabhängig vom Obsiegen – bezahlen muss, wer sie verursacht hat (vgl. § 31 Abs. 4 VRPG AG; § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG ZH).[2899] So ist nach bundesgerichtlicher Praxis jedenfalls der Heilung von Verfahrensfehlern bei der Kostenregelung zwingend Rechnung zu tragen.[2900]

Die endgültige Verlegung der Kosten und die Zusprechung einer Parteientschädigung kann insofern erst mit dem das betreffende Verfahren (vor der jeweiligen Instanz) abschliessenden Entscheid erfolgen. Im streitigen Verfahren räumen die massgeblichen Verfahrensrechte den Entscheidbehörden allerdings häufig die Möglichkeit ein, bereits zu Verfahrensbeginn von derjenigen Person, die das Verfahren eingeleitet hat, einen Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu verlangen unter der Androhung, dass sonst auf ihre Begehren nicht eingetreten würde (vgl. Art. 105 VRPG BE; Art. 14 VRG SH; § 195 VRG LU). Obsiegt die Partei, die einen Kostenvorschuss geleistet hat, ist ihr der Vorschuss zurückzuerstatten. 1230

In Ausnahmefällen ist es der kantonalen Behörde, die ein verwaltungsrechtliches Verfahren durchführt, indessen (schon) von Bundesrechts wegen verwehrt, Verfahrenskosten zu erheben und damit auch einen Prozesskostenvorschuss zu verlangen. Dabei ist in schulrechtlichen Verfahren vor allem Art. 10 Abs. 1 BehiG von praktischer Bedeutung. Gemäss dieser Bestimmung sind Verfahren (unter anderem) betreffend Streitigkeiten über den benachteiligungsfreien Zugang zu Aus- und Weiterbildung (vgl. Art. 8 Abs. 2 BehiG i.V.m. Art. 2 Abs. 5 BehiG) grundsätzlich unentgeltlich.[2901] Für die Anwendbarkeit der genannten Spezialbestimmung genügt es nach dem Bundesgericht, wenn infolge einer sachverhaltlich erstellten Sonderschulungsbedürftigkeit des betroffenen Kindes «ein genügend enger Zusammenhang mit einer Behinderung» vorliegt.[2902] Die Parteien müssen sich auch nicht explizit auf die Bestimmung berufen (haben). 1231

2899 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_738/2014 vom 15. Januar 2015 E 4 m.w.H., auch zum Folgenden; s. ferner die Urteile des Bundesgerichts 1C_662/2020 vom 6. Dezember 2021 E 2.4 und 2C_184/2010 vom 1. August 2010 E 5.3.

2900 Urteil des Bundesgerichts 1C_360/2017 vom 14. März 2018 E 12 m.H.; s. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00057 vom 23. Januar 2019 E 2.1.1 f.

2901 Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 6 und 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 5.2 m.w.H.

2902 Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 6 und 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E 5.2; strenger noch die Urteile des Bundesgerichts 2C_364/2016 vom 2. Februar 2017 E 5 und 2C_930/2011 vom 1. Mai 2012 E 3.

1232 Mit Urteil vom 4. Februar 2021 hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich daher einen in Schulsachen ergangenen Rekursentscheid insofern teilweise auf, als die Rekursinstanz nicht berücksichtigt hatte, dass auf das Rekursverfahren Art. 10 Abs. 1 BehiG zur Anwendung gelangt.[2903]

1233 Schliesslich räumt Art. 29 Abs. 3 BV den Parteien eines Verwaltungs(gerichts)verfahrens unter bestimmten Voraussetzungen einen verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Satz 1) sowie auf unentgeltliche Rechtsvertretung (Satz 2) ein. Beide Ansprüche knüpfen (kumulativ) an die Mittellosigkeit[2904] der gesuchstellenden Person und an die Nicht-Aussichtslosigkeit[2905] der von ihr gestellten Rechtsbegehren an. Für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung wird zusätzlich verlangt, dass der Beizug einer Rechtsvertreterin bzw. eines Rechtsvertreters – bei objektiver Würdigung – auch sachlich notwendig ist.[2906]

1234 Hinsichtlich des Kriteriums der Mittellosigkeit gilt es in schulrechtlichen Verfahren zu beachten, dass dem Kind, das im Verfahren als Partei auftritt, die unentgeltliche Rechtspflege und/oder -vertretung nur gewährt werden kann, wenn auch seine bis zum Abschluss der Erstausbildung unterhaltspflichtigen Eltern mittellos sind.[2907]

1235 Die in Art. 29 Abs. 3 BV enthaltenen Ansprüche stellen blosse Minimalgarantien dar, die greifen, wenn sich der kantonale Rechtsschutz als ungenügend erweist.[2908] Die betreffenden Bestimmungen in den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen enthalten jedoch – soweit ersichtlich – keine Ansprüche, die über die verfassungsmässigen hinausgehen (vgl. § 34 VRPG AG; Art. 111 VRPG BE; § 75 VRP SZ; § 16 VRG ZH).

2903 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00542 vom 4. Februar 2021 E 6.

2904 Als mittellos (oder auch bedürftig) gilt eine Person praxisgemäss dann, wenn sie die Kosten eines Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne jene Mittel anzugreifen, die für die Deckung des eigenen notwendigen Lebensunterhalts und desjenigen ihrer Familie erforderlich sind (vgl. BGE 141 III 369 E 4.1 S. 371 f. m.w.H.).

2905 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind als aussichtslos Begehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren (vgl. BGE 142 III 138 E 5.1 S. 139 f. m.w.H.).

2906 Zum Ganzen ausführlich BGE 144 III 531 E 4.1 S. 537, 142 III 131 E 4.1 S. 136 f.; Urteile des Bundesgerichts 2C_489/2021 vom 27. September 2021 E 3.1 f. und 5A_511/2016 vom 9. Mai 2017 E 4.2; Wiederkehr/Plüss, N 748 ff.

2907 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00570 vom 24. Februar 2016 E 4.2 m.w.H.

2908 Vgl. BGE 142 III 131 E 4.1 S. 136 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2021 vom 23. Dezember 2021 E 5.1; Wiederkehr/Plüss, N 750.

6. Besonderheiten der Beschwerde ans Bundesgericht

a) Anfechtungsobjekt

Gegen kantonale Erlasse, bei denen auf kantonaler Ebene keine Überprüfung im Rechtsmittelverfahren möglich ist (Art. 82 lit. b i.V.m. Art. 87 Abs. 1 BGG), sowie gegen kantonal letztinstanzliche Rechtsmittelentscheide bzw. das unrechtmässige Verweigern bzw. Verzögern solcher Entscheide kann das Bundesgericht angerufen werden (Art. 82 lit. a i.V.m. Art. 86 lit. d BGG und Art. 94 BGG). 1236

Rügen betreffend den Grundschulunterricht (an öffentlichen Schulen) überprüft das Bundesgericht dabei grundsätzlich im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG.[2909] Ausnahmsweise führt Art. 83 lit. t BGG jedoch dazu, dass der beschwerdeführenden Partei bloss die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offensteht. Danach ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen unzulässig. Die Ausschlussbestimmung zielt auf Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn sowie auf alle Entscheide ab, die auf einer Bewertung der intellektuellen oder physischen Fähigkeiten einer Schülerin bzw. eines Schülers beruhen.[2910] Dies gilt etwa im Fall eines von solchen Fähigkeiten abhängigen Schuleinstufungsentscheids.[2911] Geht es in einem Verfahren jedoch um einen (behaupteten) Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV (allenfalls i.V.m. Art. 8 und/oder Art. 62 Abs. 3 BV) bzw. daraus abgeleitete Garantien und nicht um eine reine Leistungsbeurteilung, kommt der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. t BGG nicht zum Tragen.[2912] So greift 1237

2909 Vgl. Kägi-Diener/Bernet, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 19 N 62.

2910 BGE 147 I 73 E 1.2.1 S. 76, 138 II 42 E 1.1 S. 44, 136 I 229 E 1 S. 231; Urteil des Bundesgerichts 2C_83/2016 vom 23. Mai 2016 E 1.1; ausführlich auch Urteil des Bundesgerichts 2C_187/2007 vom 16. August 2007 E 2.1.

2911 Urteile des Bundesgerichts 2D_6/2010 vom 24. Juni 2010 E 1.1 (Aufnahme ins Gymnasium), 2D_52/2009 vom 16. Oktober 2009 E 1.1 (Aufnahme ins Gymnasium), 2C_638/2007 vom 7. April 2008 E 2 (Aufnahme in eine Klasse für Elitesportler) und 2D_26/2008 vom 27. Februar 2008 E 2.1 (Zuweisung in eine Einschulungsklasse); ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_930/2011 vom 1. Mai 2012 E 1.1.

2912 Vgl. etwa die Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 1 m.w.H. (Übernahme der Kosten für eine Sonderschulung), 2C_778/2020 vom 23. Oktober 2020 E 2.1 m.w.H. (Übernahme der Kosten des häuslichen Privatunterrichts), 2C_167/2019 vom 15. Juli 2019 E 1.1 (zumutbarer Schulweg, Schülertransport), 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E 1.1 (disziplinarischer Schulausschluss) und 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E 1.1 (Klassenzuweisung, zumutbarer Schulweg).

die Ausnahmebestimmung namentlich dann nicht, wenn es in dem betreffenden Verfahren um den Anspruch eines Kindes mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen auf einen seinen Fähigkeiten angepassten Unterricht geht.[2913]

1238 Handelt es sich beim angefochtenen Entscheid um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG, d.h. einen Entscheid, der das Verfahren abschliesst, liegt sodann ohne weitere Voraussetzungen ein taugliches Anfechtungsobjekt für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor. Gleiches gilt bei selbstständig eröffneten Vor- und Zwischenentscheiden über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren (Art. 92 Abs. 1 BGG). Andere Zwischenentscheide können dagegen vor Bundesgericht nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 93 BGG angefochten werden. So steht einer Partei namentlich gegen Rückweisungsentscheide oder selbstständig eröffnete Zwischenentscheide betreffend vorsorgliche Massnahmen der Weg ans Bundesgericht nur offen, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG).[2914] Dieser ist von der beschwerdeführenden Partei aufzuzeigen und zu begründen.[2915]

b) Beschwerdelegitimation und Prozessfähigkeit

1239 Bezüglich der Berechtigung zur Erhebung einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 89 BGG) wie auch der Prozessfähigkeit kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.[2916]

1240 Anzumerken ist, dass sich eine Partei, welche die Hilfe einer Vertreterin bzw. eines Vertreters in Anspruch nehmen möchte, um ein Rechtsmittel in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht zu erheben bzw. erheben zu lassen, selbst vor Bundesgericht nicht zwingend durch einen Anwalt oder eine Anwältin vertreten zu lassen braucht (Art. 40 Abs. 1 BGG e contrario).

[2913] Urteile des Bundesgerichts 2C 817/2021 vom 24. Juni 2022 E 1.1, 2C_713/2018 vom 27. Mai 2019 E 1.1, 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 1.1, 2C_578/2018 vom 4. Februar 2019 E 1.1, 2C_405/2016 vom 9. Januar 2017 E 1.1 und 2C_249/2014 vom 27. März 2015 E 1.1; s. auch Aeschlimann-Ziegler, S. 236 f.

[2914] Vgl. zu den Besonderheiten bei der Anfechtung von Rückweisungsentscheiden BGE 138 I 143 E 1.2 S. 148.

[2915] Vgl. dazu statt vieler Urteil des Bundesgerichts 2C_1070/2020 vom 30. Dezember 2020 E 2.2 m.w.H.; BGE 144 III 475 E 1.2 S. 479 f. m.w.H.

[2916] Dazu vorne N 1162 ff.

c) Frist und Form

Die Beschwerde ist innert 30 Tagen nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung (Entscheide) bzw. der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung (Erlasse) beim Bundesgericht einzureichen (Art. 100 Abs. 1 und Art. 101 BGG). Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines Entscheids kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 101 Abs. 7 BGG). Die Fristen beginnen am auf die Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses folgenden Tag zu laufen (Art. 44 Abs. 1 BGG) und enden am letzten Tag der Frist (24.00 Uhr), wenn es sich dabei um einen Werktag handelt, bzw. am nächstfolgenden Werktag, wenn das Fristende auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag fällt (Art. 45 Abs. 1 BGG). Während der in Art. 46 Abs. 1 BGG genannten Tage stehen die Fristen still (Gerichtsferien). 1241

Nach Art. 42 Abs. 1 BGG sind Rechtsschriften in einer Amtssprache (Art. 70 Abs. 1 BV; vgl. auch Art. 54 Abs. 1 BGG) abzufassen und haben die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der einlegenden Person bzw. ihrer Vertretung zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BGG).[2917] Wird die Verletzung eines Grundrechts wie Art. 19 BV bzw. von verfassungsmässigen Rechten (vgl. Art. 98 BGG) gerügt, gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht. Die beschwerdeführende Partei hat die betreffenden Vorbringen in der Beschwerde präzise vorzubringen, zu begründen und, soweit möglich, zu belegen, ansonsten sie vom Bundesgericht nicht überprüft werden (Art. 106 Abs. 2 BGG). Unerlässlich ist dabei, dass die Beschwerde auf die Begründung des angefochtenen Entscheids eingeht und im Einzelnen aufzeigt, worin die behauptete Rechtsverletzung besteht und inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt wurden. Die Begründung hat in der Beschwerdeschrift selbst zu erfolgen, der blosse Verweis auf Ausführungen in anderen Rechtsschriften oder auf die Akten reicht nicht aus.[2918] 1242

2917 S. dazu etwa BGE 134 II 244 E 2.1 S. 245 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E 2.1 m.w.H.; ferner Urteil des Bundesgerichts 2C_942/2021 vom 2. März 2022 E 2 m.w.H., wonach das Bundesgericht grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüfe, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich seien.

2918 Vgl. zum Ganzen statt vieler BGE 143 I 1 E 1.4 S. 5, 142 I 99 E 1.7.2 S. 106 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_562/2022 vom 29. September 2023 E 2, 4A_257/2021 vom 6. September 2021 E 1.2 und 5A_500/2020 vom 12. Februar 2021 E 2.2 (je m.w.H.).

1243 Elektronische Eingaben ans Bundesgericht sind grundsätzlich zulässig bzw. fristwahrend, müssen aber den Vorgaben in Art. 42 Abs. 4 BGG und dem – gestützt auf Art. 42 Abs. 4 und Art. 60 Abs. 3 BGG erlassenen – Reglement des Bundesgerichts vom 20. Februar 2017 über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen genügen.[2919]

d) Zulässige Rügegründe und Kognition

1244 Gemäss Art. 95 BGG kann mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Verletzung gerügt werden von Bundesrecht (lit. a), Völkerrecht (lit. b), kantonalen verfassungsmässigen Rechten (lit. c), kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger und über Volkswahlen und -abstimmungen (lit. d) sowie von interkantonalem Recht (lit. e). Eine Angemessenheitskontrolle ist dem Bundesgericht verwehrt; es überprüft zwar frei, ob der angefochtene Akt verhältnismässig ist, hingegen kann es nicht sein eigenes Ermessen – im Sinn einer Überprüfung der Zweckmässigkeit (Opportunität) – an die Stelle desjenigen der zuständigen Behörden setzen.[2920] Zudem bestimmt Art. 98 BGG einschränkend, dass mit der Beschwerde gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden kann.

1245 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, sofern sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer anderen Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruhen und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG).[2921] Entsprechend ist auch das Recht der Parteien eingeschränkt, neue Tatsachen oder Beweismittel ins bundesgerichtliche Verfahren einzubringen (Art. 99 BGG).[2922]

1246 Die – präzis vorgebrachte und ausreichend begründete (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG) – Rüge der Verletzung von Art. 19 BV bzw. der Nichteinhaltung der daraus

---

2919 SR 173.110.29; s. dazu auch ‹https://www.bger.ch ⇒ Rechtsprechung ⇒ Elektronische Beschwerde› (zuletzt besucht am 28. Januar 2023).

2920 Urteil des Bundesgerichts 8C_528/2018 vom 18. Januar 2019 E 1 m.w.H.

2921 Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 2.2 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019 E 2.

2922 Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 8C_236/2021 vom 8. September 2021 E 5.5 m.w.H.

abgeleiteten bundesrechtlichen Mindestgrundsätze prüft das Bundesgericht daher grundsätzlich frei.[2923] Da es weiter vom zu entscheidenden Sachverhalt weg ist als die kantonalen Behörden, übt es jedoch verschiedentlich Zurückhaltung bei der Beurteilung der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Rechtsfragen. Die Feststellung des im Einzelfall massgeblichen Sachverhalts bzw. die Beweiswürdigung durch die Vorinstanz kann ausserdem nur im Rahmen von Art. 97 BGG gerügt und damit vom Bundesgericht überprüft werden.[2924]

Bei Streitigkeiten betreffend die Zumutbarkeit von Schulwegen prüft das Bundesgericht daher frei, ob der vom betroffenen Kind zurückzulegende Schulweg diesem zumutbar ist oder ob die Gemeinde eine Transportmöglichkeit organisieren muss. Zurückhaltung auferlegt es sich dagegen insoweit, als die Beurteilung von den besonderen örtlichen Verhältnissen abhängt, über welche die zuständigen kantonalen Behörden besser im Bild sind.[2925] 1247

Zurückhaltung übt das Bundesgericht ferner im Rahmen der Überprüfung disziplinarischer Schulausschlüsse, und zwar insofern, als die Anordnung einer solchen Massnahme im konkreten Fall von der Würdigung besonderer persönlicher Umstände und schulischer Verhältnisse abhängt, die die kantonale Behörde besser überblickt.[2926] 1248

Im Rahmen der Überprüfung epidemienrechtlicher Massnahmen – worunter auch ein Schulausschluss aus gesundheitspolizeilichen Gründen fiele – hielt das Bundesgericht sodann fest, dass es seine Kontrolltätigkeit nicht nur zurücknehme, wenn und soweit sich in diesem Zusammenhang ausgesprochene Ermessensfragen stellten, besondere örtliche Umstände zu würdigen seien oder die Beurteilung einer Massnahme von umstrittenen technischen Kenntnissen abhänge, sondern grundsätzlich auch dann, wenn es um die Gewichtung der involvierten Rechtsgüter und Interessen gehe.[2927] 1249

Schliesslich prüft das Bundesgericht bei einer abstrakten Normenkontrolle nur, ob sich die strittige Regelung im Einklang mit dem einschlägigen höherrangigen Recht 1250

[2923] Vgl. BGE 141 I 9 E 3.3 S. 13; Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2021 vom 29. September 2021 E 3.1.2 und 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E 2.1.

[2924] Vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E 3 und 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 4.5.

[2925] Urteile des Bundesgerichts 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E 4.5 und 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E 3.3; ferner Urteile des Bundesgerichts 1C_580/2020 vom 9. Dezember 2021 E 4.1 m.w.H. und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E 4.1.

[2926] BGE 129 I 35 E 8.2 S. 43.

[2927] BGE 147 I 450 E 3.2.5 S. 456.

auslegen und anwenden lässt, wofür genügt, dass sie einer solchen Auslegung in vertretbarer Weise zugänglich bleibt.[2928]

e) Vorläufiger Rechtsschutz

1251 Die Beschwerde ans Bundesgericht hat im hier interessierenden Bereich keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 Abs. 1 BGG). Der Instruktionsrichter oder die Instruktionsrichterin kann aber von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei eine andere Anordnung treffen (Art. 103 Abs. 3 BGG).

1252 Teilweise entsprochen wurde in der Vergangenheit etwa dem Gesuch um aufschiebende Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen der Beschwerdeführer in einem Verfahren betreffend die Einrichtung eines unentgeltlichen Schülertransports. So wurde die zuständige Gemeinde verpflichtet, bis zum Ende des laufenden Schuljahres im bisherigen Rahmen 18 Schulbusfahrten pro Woche durchzuführen.[2929]

1253 Abgewiesen wurde dagegen das Gesuch einer Schülerin und ihrer Eltern um aufschiebende Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen in einem Verfahren betreffend die Bewilligung von «Homeschooling», womit verlangt worden war, dass die Schülerin während des Verfahrens weiterhin zu Hause unterrichtet werden könne.[2930]

f) Nebenfolgen

1254 Das bundesgerichtliche Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 65 f. BGG),[2931] wobei zur Sicherstellung der Gerichtskosten sowie – unter bestimmten Voraussetzungen auch – der Parteientschädigung ein Vorschuss bzw. eine Sicherstellung verlangt werden kann (Art. 62 BGG). Auferlegt werden die Gerichtskosten grundsätzlich der unterliegenden Partei; wenn die Umstände es rechtfertigen, kann das Bundesgericht die Kosten aber auch anders verteilen oder darauf verzichten, Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 BGG). Wird ein Fall durch Abstandserklärung oder Vergleich erledigt, so kann auf die Erhebung von Gerichtskosten ganz oder teil-

---

2928 BGE 142 I 99 E 1.4 S. 103 f., 140 I 2 E 4 S. 14, 138 I 321 E 2 S. 323 m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 2C_369/2021 vom 22. September 2021 E 2.2, 2C_700/2018 vom 14. November 2019 E 3, 1C_337/2019 vom 13. November 2019 E 3.1 und 2C_206/2016 vom 7. Dezember 2017 E 1.4 (in BGE 144 I 1 nicht publizierte Erwägung).

2929 Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 29. Juni 2011 im Verfahren 2C_433/2011.

2930 Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 13. September 2011 im Verfahren 2C_686/2011.

2931 Vgl. für die Einzelheiten Art. 65 BGG und Tarif für die Gerichtsgebühren im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.1).

weise verzichtet werden (Art. 66 Abs. 2 BGG). Art. 66 Abs. 3 BGG hält zudem ausdrücklich fest, dass unnötige Kosten bezahlen muss, wer sie verursacht hat.

Ob und in welchem Mass die Kosten der obsiegenden Partei von der unterliegenden zu ersetzen sind, bestimmt das Bundesgericht im Urteil (Art. 68 Abs. 1 BGG). Die unterliegende Partei wird in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei nach Massgabe des Tarifs des Bundesgerichts alle durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird jedoch in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (Art. 68 Abs. 3 BGG).[2932] 1255

Art. 10 Abs. 1 BehiG, wonach Verfahren betreffend Streitigkeiten im Sinn von Art. 7 BehiG und Art. 8 BehiG unentgeltlich sind, gelangt auf das Verfahren vor Bundesgericht nicht zur Anwendung. Hier richten sich die Gerichtskosten (ausschliesslich) nach dem Bundesgerichtsgesetz (so Art. 10 Abs. 3 BehiG). Letzteres sieht allerdings für die Ansprüche nach Art. 7 und Art. 8 BehiG reduzierte Gerichtskosten vor (Art. 65 Abs. 4 lit. d BGG). Das Bundesgericht befreit zudem eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Gerichtskosten und von der Sicherstellung der Parteientschädigung bzw. bestellt ihr einen Anwalt oder eine Anwältin, sofern ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 BGG). 1256

[2932] S. dazu etwa die Urteile des Bundesgerichts 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E 8 (betreffend die Übernahme der Kosten für eine externe Schulung) und 2C_561/2018 vom 20. Februar 2019 E 6 (betreffend die Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs), wo dem obsiegenden Gemeinwesen (als Beschwerdegegner) jeweils trotz anwaltlicher Vertretung eine Parteientschädigung verweigert wurde.

4. Teil

Schlussbetrachtung und Ausblick

Die vorstehende Untersuchung zeigt auf, dass sich der in Art. 19 BV gewährleistete Anspruch auf Grundschulunterricht in seiner Substanz nicht wesentlich von dem (zuletzt) unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 aus Art. 27 Abs. 2 aBV [1874] abgeleiteten Recht auf genügenden und unentgeltlichen Primarunterricht unterscheidet. Die gesellschaftliche Entwicklung während der letzten Jahrzehnte sowie – damit einhergehend – die neu gesetzten Bildungsziele auf Bundesebene bzw. die veränderte Gewichtung überkommener Ziele führten jedoch in vielerlei Hinsicht zu einer Erweiterung des grundrechtlichen Schutzes: 1257

Am Grundziel des als elementar eingestuften Unterrichts hat sich nichts geändert. Durch ihn sollen sich alle Kinder zu eigenständigen und selbstverantwortlichen Personen entwickeln, die in der Lage sind, aktiv und mit umfassender Kenntnis ihrer Rechte und Pflichten am Leben der Gesellschaft teilzunehmen. Die Gesellschaft, in der die Jugend heranwächst, wurde in den letzten Jahrzehnten jedoch immer heterogener und mobiler, die Lebenswege individueller, die Einbindung in die globale Welt und damit auch der internationale Wettbewerb um Fachkräfte grösser. Das mit dem Grundschulunterricht nach Art. 19 BV anzustrebende Bildungsniveau muss daher heute in allen Kantonen gewissen einheitlichen Bildungsansprüchen genügen und das Bildungssystem durchlässig ausgestaltet sowie auf das lebenslange Lernen ausgerichtet sein. Hierbei wie auch bei den überkommenen Zielen der Integration des Kindes in die Gesellschaft und seiner chancengleichen Partizipation am gesellschaftlichen Leben in sozialer, kultureller, beruflicher und politischer Hinsicht spielt die Persönlichkeitsentwicklung eine entscheidende Rolle. Die Vermittlung «nonformaler» Kompetenzen gewann deshalb in den letzten Jahren nochmals an Gewicht und das Individuum bzw. dessen Wohl und Bildungsbedarf rückten stärker in den Fokus. Allen Kindern soll heute eine qualitativ hochstehende, ihren individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechende Bildung vermittelt werden, wobei eine vor diesem Hintergrund allenfalls erforderliche individuelle Förderung mit Blick namentlich auf das neu in der Verfassung verankerte Bildungsziel des Kindeswohls, aber auch die Bildungsziele der Chancengleichheit und der Integration in der Regel innerhalb der Regelstrukturen zu erfolgen hat.[2933] Die Entwicklung von integrativen bzw. inklusiven Schulsystemen als Antwort auf die zunehmende Heterogenität in Schule und Unterricht ist denn auch weltweit ein aktuelles, wenn nicht das aktuellste Bildungsthema überhaupt.[2934] 1258

[2933] Zum Ganzen insb. vorne N 279 ff.

[2934] Vgl. auch vorne N 290 ff., N 318 ff. und N 379 ff.

1259 Hieraus ergibt sich zunächst hinsichtlich des notwendigerweise bis zu einem gewissen Grad standardisierten (Grundschul-)Unterrichtsangebots in den einzelnen Kantonen, dass sich dieses in den grundlegenden Punkten entsprechen sollte. Die (sprachlichen, kulturellen und religiösen) Unterschiede zwischen den Kantonen vermögen Abweichungen insbesondere hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten grundlegenden Aspekte nur noch begrenzt zu rechtfertigen. Nach der hier vertretenen Auffassung sollte daher inzwischen nicht mehr nur allgemein von einer neunjährigen Regelschulzeit ausgegangen, sondern auch mindestens ein Kindergartenjahr in allen Kantonen als Teil des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV betrachtet werden. Gleiches hat für den in einigen Kantonen Teil eines individualisierten Angebots der Sekundarstufe I bildenden untergymnasialen Unterricht zu gelten.[2935] Bei der Festlegung der im Grundschulunterricht zwingend zu vermittelnden Lehrinhalte ist ebenfalls auf den gesamtgesellschaftlichen Konsens abzustellen und den Kantonen bzw. Sprachregionen lediglich im Bereich des Sprachenunterrichts sowie allenfalls der Vermittlung religiösen Wissens ein weitergehender Spielraum für Abweichungen zuzugestehen. Zu begrüssen ist insofern, dass die drei sprachregionalen Lehrpläne den Kantonen zu den fachlichen, aber auch überfachlichen Kompetenzen, die in der modernen Gesellschaft als zentral angesehen werden, gewisse Rahmenvorgaben machen.[2936]

1260 Die Zulässigkeit von Standardisierungen bedeutet sodann nicht, dass sich der Anspruch eines Kindes auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV streng nach dem im kantonalen Recht vorgegebenen Normalkonstrukt zu richten hat. Vielmehr kann der Anspruch in zeitlicher Hinsicht erforderlichenfalls bis zur Vollendung des 18. bzw. – bei behinderten Kindern – des 20. Altersjahres geltend gemacht werden, wenn die betroffene Person im Zeitpunkt der Geltendmachung noch keinen ausreichenden Grundschulunterricht genossen hat. Umgekehrt kann der Anspruch aber auch früher als bei der «Standardschülerin» bzw. dem «Standardschüler» untergehen.[2937] Ein verfassungsmässiger Anspruch auf Individualisierung der im kantonalen Recht vorgezeichneten Schullaufbahn[2938], auf eine von der Norm abweichende Schulungsform (Besuch einer Privatschule, Privatunterricht etc.)[2939] und/oder auf eine spezielle Unterrichtsgestaltung (individuelle För-

[2935] Zum Ganzen vorne N 501 ff.

[2936] Zum Ganzen vorne N 520 ff.

[2937] Zum Ganzen vorne N 461 ff. und N 512 ff.

[2938] Dazu vorne N 517 ff.

[2939] Dazu vorne N 560 ff.

derung)[2940] ergibt sich im Einzelfall, wenn die Bedürfnisse eines Kindes derart von der Norm abweichen, dass sein Anspruch auf Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV andernfalls nicht (mehr) gewahrt wird. Ein besonderer Bildungsbedarf und damit ein grundrechtlicher Anspruch auf Individualisierung der schulseitig zu erbringenden Leistungen kann sich dabei nach der hier vertretenen Meinung nicht nur aus einer Behinderung ergeben, sondern namentlich auch aus der Fremdsprachigkeit eines Kindes, einer Lernschwäche oder aber einer besonderen Begabung. Massgebend beim Entscheid der verantwortlichen Behörde, welche Massnahme im Einzelfall zu treffen ist, sind die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten sowie das Wohl des betroffenen Kindes. Solange dieses einen ausreichenden (individualisierten) Grundschulunterricht erhält, können bei der anzustellenden Einzelfallbeurteilung aber auch gegenläufige private oder öffentliche Interessen berücksichtigt werden; die Erbringung eines für das jeweilige Kind optimalen Grundschulunterrichts wird nicht verlangt.[2941]

Unabhängig davon, welche Massnahme die Kantone bzw. die ausführenden Gemeinden in diesem Zusammenhang zur Erfüllung ihrer Pflicht, einen ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten, wählen, dürfen sie hierfür keine finanziellen Beteiligungen der Eltern verlangen. Die auch bloss mittelbare Beschränkung des Zugangs zu einem im Einzelfall erforderlichen individualisierten Grundschulunterricht ist mit dem aktuellen (gewandelten) Verständnis von Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit, das die gesamte Bildungslaufbahn eines Kindes in den Blick nimmt, nicht mehr vereinbar. Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit in Art. 19 BV umfasst insofern heute alles, was sich für den ausreichenden Grundschulunterricht eines Kindes als notwendig erweist und unmittelbar dem Unterrichtszweck dient. Die finanziellen Interessen der Kantone dürfen nicht dazu führen, dass ein Kind im Ergebnis keinen ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV mehr erhält.[2942] 1261

Dies gilt es auch bei der Schulzuteilung zu beachten. Zwar ist wie schon unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 am Grundsatz der Schulung eines Kindes am Aufenthaltsort festzuhalten; ist einem Kind der Besuch der Schule, der es zugewiesen wurde, nicht zumutbar, kann sich der verantwortliche Schulträger jedoch nicht einfach mit einem Hinweis auf seine (beschränkte) finanzielle Leistungsfähigkeit von der Pflicht zur Ergreifung geeigneter Massnahmen zur Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustands befreien. Die finanziellen 1262

[2940] Dazu vorne N 532 ff., N 549 ff. und ausführlich N 714 ff.

[2941] Zum Ganzen namentlich N 438 ff. und N 716 ff.

[2942] Zum Ganzen vorne N 934 ff.

Interessen des Gemeinwesens dürfen einzig bei der Wahl unter mehreren möglichen Massnahmen Berücksichtigung finden.[2943] Dagegen kommt dem Kindeswohl bei der Beantwortung der Frage, ob einem betroffenen Kind der Schulbesuch am vorgesehenen Ort zugemutet werden kann, nach neuerer Praxis (explizit) eine entscheidende Bedeutung zu.[2944]

1263 Je heterogener die Schulen bzw. Klassen, desto schwieriger wird es freilich, bei Zuteilungsentscheiden, aber auch im Schulalltag dem Wohl und den Interessen aller Kinder gerecht zu werden. Auseinandersetzungen sind vorprogrammiert und bis zu einem gewissen Punkt auch erwünscht. So bezieht sich der Bildungsauftrag der öffentlichen Schule namentlich auch auf die Kenntnisnahme fremder Überzeugungen und die respektvolle Auseinandersetzung mit ihnen. Aus demselben Grund dürfen kontroverse Themen wie Religion und Politik trotz Neutralität der öffentlichen Schule nicht einfach vom Unterricht ausgeklammert werden. Vielmehr sind die Schülerinnen und Schüler zu befähigen, auch hinsichtlich politischer und religiöser Fragen urteils- und dialogfähig zu werden und sich eine freie Meinung zu bilden. Kommt es zu einer Kollision der grundrechtlich geschützten Interessen eines schulpflichtigen Kindes, seiner Eltern oder einer Lehrperson mit den gegensätzlichen Interessen anderer Personen oder aber der Allgemeinheit, hat die Schule geeignete Massnahmen zu treffen und dabei die im Einzelfall tangierten Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen.[2945] Einschränkungen des Grundrechts auf Grundschulunterricht einer Schülerin bzw. eines Schülers vermögen nach der hier vertretenen Auffassung allerdings nur unvermeidbare Kollisionen mit Grundrechten Dritter zu rechtfertigen.[2946]

1264 Zu Interessenkollisionen wird es in den Schulen auch künftig kommen, ganz besonders, wenn es den Kantonen nicht gelingen sollte, eine nachhaltige Lösung für den zunehmenden Mangel an geeigneten Lehrkräften und Schulräumlichkeiten zu finden. Die Gesellschaft wird sich zudem weiter verändern und die Ausgestaltung des ausreichenden Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV mit dieser Veränderung Schritt halten müssen. Die gesellschaftliche Entwicklung lässt sich heute nicht genau abschätzen. Sicherlich wird sich aber der bereits eingesetzte Aufschwung der Wissensgesellschaft,[2947] d.h. der Trend hin zur Höherqualifizierung

[2943] Zum Ganzen vorne N 438 ff. und N 605 ff.

[2944] Zum Ganzen vorne N 632 ff.

[2945] Zum Ganzen vorne N 811 ff. und N 907 ff.

[2946] Zum Ganzen vorne N 1030 und N 1038 ff.

[2947] Dazu vorne N 279 ff.

der Bevölkerung, unter dem Einfluss des aktuell im Gang befindlichen (raschen) technologischen Wandels sowie – damit einhergehend – des Wandels der Arbeitswelt fortsetzen.

Eines der drängendsten Probleme des Schweizer Bildungssystems, die soziale Ungleichheit der Bildungschancen und die Übervertretung von Kindern aus höheren Sozialschichten in den weiterführenden Schulen sowie den Hochschulen, wird sich dabei auch in Zukunft stellen und angegangen werden müssen,[2948] zeigt die Bildungsforschung doch, dass die in der Vergangenheit ergriffenen Massnahmen zum Ausgleich primärer Herkunftseffekte ungenügend waren.[2949] Mehr Erfolg verspricht sich die Erziehungswissenschaft aktuell von der Förderung benachteiligter Kinder während der ersten vier Lebensjahre (sog. frühe Förderung oder frühkindliche Förderung). Sie wird als Grundlage für ausgewogenere Startchancen auf dem Weg des lebensbegleitenden Lernens verstanden.[2950] Vor diesem Hintergrund haben in den letzten Jahren bereits einige Kantone bzw. Gemeinden Projekte im Bereich der frühen Förderung benachteiligter Kinder bzw. der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) lanciert.[2951] Es ist somit denkbar, dass der Beginn des Unterrichtsobligatoriums nochmals weiter vorverlagert wird und auch (gewisse) Kinder ohne Behinderung künftig schon vor dem Eintritt in den Kindergarten einen verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Förderung bzw. unentgeltlichen Grundschulunterricht geltend machen können. 1265

Desgleichen ist mit einer (weiteren) Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Abteilungen der Sekundarstufe I sowie dem erneuten Aufkommen von Forderungen nach einem Recht auf Ausbildung bzw. einer Ausdehnung des Rechts auf Grundschulunterricht über die Sekundarstufe I hinaus zu rechnen. Ein Abschluss der Sekundarstufe II stellt heute bekanntlich die gesellschaftliche Norm dar und bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine chancengleiche Teilhabe am Erwerbsleben. Es erscheint daher stossend, dass die Erreichung dieses Bildungsziels für einen Teil der Kinder in der Schweiz – namentlich solche mit körperlichen oder geistigen Einschränkungen oder ausländische Kinder, die erst spät 1266

2948 SWR, Bericht «Soziale Selektivität», S. 68 ff.; Botschaft Bildungsförderung II, S. 3735.

2949 S. dazu vorne N 210 ff.

2950 Edelmann, S. 42 ff., auch zum Folgenden; s. dazu auch das Projekt «Zeppelin» der Hochschule für Heilpädagogik Zürich (‹https://www.hfh.ch ⇒ Projekte ⇒ Frühe Förderung ab Geburt: ZEPPELIN 0–3› [zuletzt besucht am 29. Januar 2023]); ferner Schweizer/Kägi-Diener/Bischof, in: St. Galler Komm. BV 2023, Art. 8 N 39.

2951 Vgl. dazu vorne N 365 mit Hinweisen.

in die Schweiz gelangt sind und/oder über keinen geregelten Aufenthaltsstatus verfügen – mit teils sehr hohen Hürden verbunden ist.[2952] Ein Tätigwerden in diesem Bereich drängte sich denn auch vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an einer lebenslangen Bildung der Bevölkerung auf, das mit zunehmender Digitalisierung an Bedeutung gewinnen wird.[2953] So verkürzt sich im digitalen Zeitalter die Halbwertszeit von anwendbarem Wissen drastisch und erfordern innovative Technologien und sich ständig verändernde Geschäftsprozesse ein kontinuierliches Lernen bzw. eine laufende Anpassung der Fähigkeiten des Einzelnen.[2954]

1267 Was die im Grundschulunterricht zu vermittelnden Inhalte anbelangt, ist gerade mit Blick auf das Vorgesagte davon auszugehen, dass sich der Stellenwert der «nonformalen Bildung» nochmals erhöhen wird. Wie schon die kurze Phase des Fernunterrichts während der Corona-Pandemie zeigte, dürften Selbstlernkompetenzen – nebst Kompetenzen in den sog. MINT-Fächern – zu eigentlichen Schlüsselkompetenzen werden. Aber auch die sozialen Kompetenzen werden weiter an Bedeutung gewinnen, nicht nur, weil der Mensch den Maschinen diesbezüglich überlegen ist, sondern auch, weil hohe Sozialkompetenzen von grosser Bedeutung sind, wenn es darum geht, den weiteren gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit (Klimawandel, Ressourcenknappheit, Migration etc.) zu begegnen.

1268 Generell wird Bildung und in besonderem Mass der Grundschulunterricht, der die Basis für künftiges Lernen legt, auch in den kommenden Jahrzehnten von wesentlicher Bedeutung für den Einzelnen wie den Staat sein, sodass das eingangs zitierte Votum kaum etwas an Aktualität einbüssen wird.

2952 Vgl. schon VPOD, Bildung auf der Sekundarstufe II: Ein Recht für alle! Diskussionspapier 2014, abrufbar unter ‹https://vpod.ch/downloads/bildung/positionspapier-sek2.pdf›.

2953 Vgl. auch ‹https://www.sbfi.admin.ch ⇒ Publikationen ⇒ Publikationsdatenbank ⇒ SBFI News 4/19 ⇒ Lebenslanges Lernen› (zuletzt besucht am 29. Januar 2023).

2954 Thomsen Bernd, Artikel «Das muss die Schule der Zukunft leisten», Handelsblatt (online) vom 5. April 2019; ferner Zukunft Bildung Schweiz, S. 16.

Auch wenn Obligatorium und Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts im Grundsatz anerkannt sind und unbestritten ist, dass der fragliche Unterricht gewissen (einheitlichen) Vorgaben zu genügen habe, bietet seine Ausgestaltung immer wieder Anlass für Streitigkeiten. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass das Schulwesen eingebettet ist in einen vielfältigen Kontext sozialer, ökonomischer, demografischer und politischer Zustände, die einem steten Wandel unterliegen. Mit den äusseren Umständen entwickelte sich dabei in den letzten Jahren nicht nur das Schulwesen in der Schweiz rasant weiter, sondern auch das in Art. 19 BV statuierte Individualrecht in diesem Bereich. Ziel dieser Arbeit ist, die Entstehungsgeschichte des Grundrechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nachzuzeichnen und dessen aktuell gültigen Gehalt aufzuarbeiten.

ISBN 978-3-03891-712-0