

(Entscheid des Bundesrates vom 14. August 1991; nach diesem Nichteintretensentscheid machte der Beschwerdeführer verschiedene Eingaben an die Bundesversammlung, welche am 18. März 1992 abgewiesen wurden [Amtl. Bull. 1992 N 679 ff.])

Mittelschule. Beschwerde gegen den Entscheid einer Kantonsregierung, die zweijährige Einheitliche Gymnasiale Unterstufe (7. und 8. Schuljahr) an einer Kantonsschule nicht mehr zu führen.

Art. 27 Abs. 2 und 3 BV.

- Kraft Kompetenzattraktion ist der Bundesrat zuständig für die Prüfung sowohl der Hauptrüge der Verletzung der Pflicht, einen genügenden Primarschulunterricht zu gewähren, als auch der untergeordneten Nebenrügen der Verletzung der Niederlassungsfreiheit, der Rechtsgleichheit, der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, der EMRK und des Rechts auf Bildung.

- Keine Beschwerdelegitimation des kinderlosen und nicht im betreffenden Kanton wohnhaften Beschwerdeführers, der rein öffentliche, allgemeine Interessen vertritt und theoretische Fragen aufwirft.

- Die Garantie des genügenden, obligatorischen und unentgeltlichen Unterrichts nach Art. 27 Abs. 2 BV gilt nicht für Mittelschulen.

Ecole secondaire. Recours contre la décision d'un gouvernement cantonal de supprimer les deux premières années de degré inférieur du gymnase (7ème et 8ème années scolaires) dans une école cantonale.

Art. 27 al. 2 et 3 Cst.

- Sous l'effet de l'attraction de compétence, il revient au Conseil fédéral d'examiner tant le grief principal touchant la violation de l'obligation de fournir un enseignement primaire suffisant que les griefs secondaires ayant trait à la violation de la liberté d'établissement, de l'égalité de traitement, de la force dérogatoire du droit fédéral, de la CEDH et du droit à la formation.

- Aucune légitimation du recourant, qui n'a pas d'enfant et n'est pas domicilié dans le canton en question, et qui défend l'intérêt public général et soulève des questions purement théoriques.

- La garantie de l'enseignement suffisant, obligatoire et gratuit selon l'art. 27 al. 2 Cst. ne s'applique pas au degré gymnasial.

Scuola secondaria. Ricorso contro la decisione di un Governo cantonale di sopprimere il biennio ginnasiale di grado inferiore (7° e 8° anno scolastico) in una scuola cantonale.

Art. 27 cpv. 2 e 3 Cost.

- In virtù dell'attrazione di competenza, il Consiglio federale è competente per esaminare sia la censura principale di violazione dell'obbligo di provvedere per una istruzione primaria sufficiente, sia le censure secondarie di violazione della libertà di domicilio, della parità di trattamento, della forza derogatoria del diritto federale, della CEDU e del diritto alla formazione.

- Nessuna legittimazione ricorsuale del ricorrente, senza figli e non residente nel Cantone in questione, che difende puri interessi pubblici generali e solleva questioni teoriche.

- La garanzia dell'istruzione sufficiente, obbligatoria e gratuita secondo l'art. 27 cpv. 2 Cost. non si applica al grado ginnasiale.

I

A. Am 26. September 1989 beschloss der Regierungsrat des Kantons Schwyz, die zweijährige Einheitliche Gymnasiale Unterstufe (7. und 8. Schuljahr) an der Kantonsschule Kollegium Schwyz ab Schuljahr 1990/91 nicht mehr zu führen.

B. D. beschwerte sich am 21. Januar 1990 im Rahmen eines Argumentesabtausches beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) über den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 26. September 1989 und bat, Abhilfe zu schaffen.

C. Am 28. Januar 1990 erhob D. beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 26. September 1989 und beantragte dessen Aufhebung. Sinngemäss stellte er zudem den Antrag, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren. Er begründete die Beschwerde unter Hinweis auf seinen Argumentesabtausch mit dem BBW damit, die betroffenen Schüler würden nun in die Sekundar- oder Bezirksschulen abgedrängt, wo sie voraussichtlich weniger ausgelastet geschult und auf die folgenden Schuljahre weniger vorbereitet würden.

D. Mit Vernehmlassung vom 5. April 1990 beantragte der Regierungsrat des Kantons Schwyz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten beziehungsweise sie sei abzuweisen. D. fehle die Legitimation zur Beschwerde, da er weder in seinen rechtlichen noch tatsächlichen Interessen berührt sei. Zudem wurden formelle Mängel der Beschwerdeschrift geltend gemacht. In materieller Hinsicht rügte der Regierungsrat, der Maturitätsunterricht falle nicht unter den obligatorischen Volksschulunterricht im Sinne von Art. 27 BV.

...

E. Am 26. November 1990 eröffnete die Instruktionsbehörde aufgrund von Zweifeln an der Zuständigkeit des Bundesrates mit dem BGer einen Meinungsaustausch über die Zuständigkeitsfrage. Das BGer hat sich in seiner Antwort vom 10. April 1991 für die Zuständigkeit des Bundesrates ausgesprochen.

...

II

1. Nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VwVG ist die Beschwerde an den Bundesrat zulässig gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen und gegen kantonale Erlasse wegen Verletzung von Art. 27 Absätze 2 und 3 BV über das kantonale Schulwesen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer ist in diesen Fällen ausgeschlossen (Art. 102 Bst. c OG in Verbindung mit Art. 74 Bst. a VwVG).

Der von der Instruktionsbehörde mit dem Schweizerischen Bundesgericht geführte Meinungs-austausch hat ergeben, dass der Beschwerdeführer hauptsächlich rügt, der Kanton Schwyz verletze seine Pflicht zur Gewährung eines genügenden Primarschulunterrichts (Art. 27 Abs. 2 BV), wogegen die anderen Rügen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte untergeordneter Natur sind und vom Bundesrat als für die Hauptrüge zuständiger Instanz in Kompetenzattraktion (Kahn Walter, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 271; VPB 48.39) mitbeurteilt werden können.

Die Zuständigkeit des Bundesrates ist daher gegeben.

2. Der Bundesrat prüft die Prozessvoraussetzungen von Amtes wegen (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 72 ff.; Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 169 f.).

2.1. Als Sachurteilsvoraussetzung ist die Legitimation des Beschwerdeführers zu prüfen. Der Beschwerdeführer rügt, mit der Aufhebung der Einheitlichen Gymnasialen Unterstufe an der Kantonsschule Kollegium Schwyz verletze der Kanton seine Pflicht zur Gewährung eines genügenden, obligatorischen und in den öffentlichen Schulen unentgeltlichen sowie konfessionell neutralen Primarschulunterrichts (Art. 27 Abs. 2 und 3 BV), die Niederlassungsfreiheit, die Rechtsgleichheit, die derogatorische Kraft des Bundesrechts, die EMRK und sinngemäss auch das Recht auf Bildung; durch den angefochtenen Beschluss sei er - obwohl kinderlos und nicht im Kanton Schwyz wohnhaft - virtuell betroffen.

In dem vom Beschwerdeführer angerufenen BGE 104 Ia 305 ff. hat das BGer die Beschwerdebefugnis aufgrund eines bloss virtuellen Rechtsschutzinteresses bejaht. Es vollzog mit diesem Entscheid jedoch keine Praxisänderung, sondern verwies im Grundsatz auf frühere Entscheide (BGE 103 Ia 371 ff. und BGE 102 Ia 205 ff.). Alle drei Entscheide halten hinsichtlich der Legitimationsfrage den gleichen Grundsatz fest. Mit Bezug auf den Sachverhalt bestehen indessen Unterschiede. Der hier zu beurteilende Sachverhalt ist allein mit jenem in BGE 102 Ia 205 ff. vergleichbar. Dort hat das BGer die Beschwerdelegitimation verneint. Es erklärte, ein im Kanton Zürich wohnhafter Beschwerdeführer, Vater von zwei schulpflichtigen Kindern, sei durch eine Schulverordnung des Kantons Nidwalden weder unmittelbar noch virtuell betroffen. Der blosser Umstand, dass er rechtlich jederzeit die Möglichkeit hätte, seinen Wohnsitz in den Kanton Nidwalden zu verlegen, vermöge die Beschwerdebefugnis nicht zu begründen. Es könne offengelassen werden, wie es sich verhielte, wenn glaubhaft dargetan wäre, die Verlegung des Wohnsitzes in diesen Kanton sei beabsichtigt (vgl. auch Kälin, a. a. O., S. 249).

Die Argumentation des BGer in BGE 102 Ia 201 ff. kann ohne weiteres auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen werden. Der Beschwerdeführer hat zudem nicht dargetan, dass er konkret beabsichtigt, den Wohnsitz in den Kanton Schwyz zu verlegen, weshalb er durch den angefochtenen Entscheid weder unmittelbar noch virtuell betroffen ist.

Es genügt nicht, wenn ein Beschwerdeführer die Beschwerde bloss zur Wahrung von rein öffentlichen, allgemeinen Interessen erhebt (BGE 112 Ia 182, BGE 113 Ia 326, BGE 114 Ia 223 und BGE 114 Ia 456); die Beschwerde darf auch nicht bloss dazu dienen, theoretische Fragen zu behandeln (BGE 114 Ia 131).

Auf die Beschwerde ist daher mangels Beschwerdelegitimation nicht einzutreten.

2.2. Es braucht daher nicht mehr untersucht zu werden, ob die Beschwerdefrist überhaupt eingehalten worden ist und es zulässig ist, zur Beschwerdebegründung auf einen Schriftenwechsel ausserhalb des Beschwerdeverfahrens zu verweisen. Ebenso kann offenbleiben, ob im zweiten Schriftenwechsel völlig neue Begehren gestellt wurden...

3. Im übrigen wäre die Beschwerde ohnehin abzuweisen gewesen, wenn auf sie hätte eingetreten werden können.

3.1. Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 BV, welcher einen genügenden, obligatorischen und in den öffentlichen Schulen unentgeltlichen Primarschulunterricht fordert. Diese Bestimmung betrifft indessen ausschliesslich die Primarschule, keinesfalls dagegen die Mittelschulen (Borghi Marco, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Rz. 29 zu Art. 27; Burckhardt Walter, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 199; Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, Bern / Stuttgart 1979, S. 152 ff.; BGE 114 Ia 132; VPB 44.19 und VPB 48.39). Dies geht nicht nur aus dem klaren Wortlaut von Art. 27 BV hervor, sondern auch aus den Gesetzesmaterialien (vgl. Burckhardt, a. a. O., S. 195 ff.).

Insoweit der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 BV rügt, wäre die Beschwerde daher auch aus diesem Grund abzuweisen.

3.2. Der Beschwerdeführer hat auch eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit (Art. 45 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV), der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 UebBest. BV) sowie der EMRK geltend gemacht.

3.2.1. Die Niederlassungsfreiheit (Art. 45 BV) gewährleistet jedem Schweizerbürger die Möglichkeit des persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort in der Schweiz. Den Kantonen und Gemeinden ist es verboten, die Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Kanton oder eine andere Gemeinde zu verhindern oder zu erschweren (BGE 108 Ia 249; Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Paris/Neuenburg 1967, sowie Supplément 1982, Rz. 1959 ff.; Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, S. 457 ff.). In keinem Falle garantiert die Niederlassungsfreiheit einem ausserhalb des Kantons wohnhaften Schweizerbürger Rechte, welche dem Kantonseinwohner nicht zustehen. Liegt daher für den Kantonseinwohner keine Verletzung von Bundesrecht vor, weil hier Art. 27 Abs. 2 BV gar nicht tangiert ist, trifft dies auch für den Beschwerdeführer nicht zu.

3.2.2. Vorbehaltlich der Vorschriften der Bundesgesetzgebung (Art. 27 Abs. 2 und 3 BV) können die Kantone frei bestimmen, welche Schulen sie führen und wie sie diese ausgestalten wollen (Plotke, a. a. O., S. 86 f.). Dass Art. 27 Abs. 2 BV hier nicht verletzt ist, wurde bereits dargelegt (vgl. vorne, E. 3.1.).

Durch unterschiedliche kantonale Schulgesetze wird das Gebot der Rechtsgleichheit nicht verletzt. Der Gleichheitsgrundsatz ist ein subsidiäres oder Ruffang-Grundrecht, welches unter anderem auch Willkür und Verstösse gegen den Grundsatz von Treu

und Glauben verbietet (Haefliger Arthur, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Zur Tragweite des Artikels 4 der Bundesverfassung, Bern 1985, S. 41 ff., insb. S. 44 und 47).

Der genügende Primarschulunterricht ist durch Art. 27 Abs. 2 BV gewährleistet. Der Bürger bedarf hier keines zusätzlichen Schutzes durch Art. 4 BV.

3.2.3. Mit der Berufung auf Art. 302 ZGB sowie die EMRK macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, es bestehe ein ungeschriebenes Grundrecht auf Bildung (Müller Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 92 II [1973], S. 864 ff., und Grisel Etienne, Les droits sociaux, ZSR 92 II [1973], S. 73 f.), welches hier verletzt werde. Das BGER hat indessen unter Hinweis auf die Volksabstimmung vom 4. März 1973 erklärt (BBl 1972 I 421 ff.), ein über Art. 27 BV hinausgehendes Recht auf Bildung bestehe nicht (BGE 103 Ia 398; vgl. auch Haefliger, a. a. O., S. 47). Die Schweiz hat im übrigen das Erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1952, Série des Traités Européens, S.T.E. 9), welches in Art. 2 Abs. I in negativer Formulierung ein Recht auf Zugang zum Unterricht garantiert (Müller, a. a. O., S. 874), bis heute noch nicht ratifiziert (BBl 1988 II 275 f.).

Art. 302 ZGB verpflichtet die Eltern, den Kindern eine den Fähigkeiten und Neigungen entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen (BBl 1974 II 76 f.). Da der Vorwurf einer Verletzung dieser Pflicht den Eltern gegenüber nicht erhoben werden könnte, falls das zuständige Gemeinwesen keine genügenden Schulungsmöglichkeiten anbieten sollte, kommt eine Verletzung von Art. 302 ZGB durch den Beschwerdeführer auch aus diesem Grunde nicht in Betracht.

3.3. In Abs. 3 von Art. 27 BV, welcher eine Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit vermeiden will, sind dagegen alle öffentlichen Schulen, also auch Sekundar- und Mittelschulen, erfasst (Plotke, a. a. O., S. 155; Burckhardt, a. a. O., S. 199 f.; Borghi, a. a. O., Rz. 65; BGE 114 Ia 133; Urteil des BGER vom 26. September 1990 in Sachen C. gegen Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino, E. 1 und 6; VPB 51.7). Eine Verletzung von Art. 27 Abs. 3 BV ist hier indessen nicht ersichtlich. Dass konfessionelle Schulen - deren Zulässigkeit hier unbestritten ist - im Kanton Schwyz immer noch ein Untergymnasium anbieten, verletzt die konfessionelle Unabhängigkeit der öffentlichen Schulen nicht.

...

Dokumente des Bundesrates