

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2020/5 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2020/5] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2020/5] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

G. L. gg. Italien – 59751/15

Urteil vom 10.9.2020, Kammer I

Sachverhalt

Die Bf. wurde 2004 geboren und leidet an einer speziellen Form von Autismus, wegen der sie nicht sprechen kann. Seit ihrer Aufnahme in den Kindergarten im Jahr 2007 genoss sie aufgrund ihrer Behinderung im Einklang mit Art. 13 des Rahmengesetzes Nr. 104 aus 1992 zur Unterstützung von behinderten Personen, zu ihrer gesellschaftlichen Integration und zum Schutz ihrer Rechte, der spezielle Vorkehrungen zur schulischen Integration von behinderten Kindern vorsieht, 24 Stunden pro Woche eine Begleitung durch einen Unterstützungspädagogen und eine qualifizierte Assistenz. Letztere hat zum Ziel, behinderten Kindern zu helfen, ihre Selbstständigkeit und ihre persönliche Kommunikationsfähigkeit zu entwickeln sowie ihr Lernen, ihr Beziehungsleben und ihre schulische Integration zu verbessern, um zu vermeiden, dass sie ausgegrenzt werden.

Während ihres ersten Jahres in der Volksschule (2010/11) erhielt die Bf. diese spezielle Unterstützung nicht mehr. Vor dem nächsten Schuljahr wandten sich die Eltern der Bf. an die Stadtverwaltung und verlangten, ihrer Tochter die qualifizierte Assistenz nach Art. 13 des Gesetzes Nr. 104 zu gewähren. Dies führte jedoch zu keinem entsprechenden Tätigwerden der Behörden. Ab Jänner 2012 bezahlten die Eltern daher vorübergehend

aus eigener Tasche eine Assistenz für die schulische Begleitung ihrer Tochter.

Am 15.5.2012 wandten sich die Eltern im Namen der Bf. an das Verwaltungsgericht der Region Kampanien und beehrten festzustellen, dass das Recht nach Art. 13 des Gesetzes Nr. 104 missachtet worden wäre. Sie verlangten zudem eine Wiedergutmachung für den Schaden, der ihrer Tochter daraus erwachsen war. Das Verwaltungsgericht wies dieses Rechtsmittel jedoch am 27.11.2012 ab, da es der Ansicht war, die Stadtverwaltung hätte rechtzeitig die nötigen Schritte gesetzt. Überdies sei zu berücksichtigen, dass die Region eine Kürzung der vom Staat zugewiesenen Ressourcen hinnehmen hätte müssen und somit nicht ausreichend Mittel vorhanden gewesen wären, um den Wünschen der Bf. zu entsprechen. Der Staatsrat bestätigte diese Entscheidung am 26.5.2015.

Rechtsausführungen

Die Bf. rügte insbesondere eine Verletzung von Art. 2 1. Prot. EMRK (*Recht auf Bildung*), da sie für zwei Schuljahre nicht von der im Gesetz vorgesehenen spezialisierten Assistenz profitieren hätte können und der Staat überdies

seine positive Verpflichtung nicht erfüllt hätte, Behinderten Chancengleichheit zu gewähren. Dadurch wäre es auch zu einer Verletzung von Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*) iVm. Art. 2 1. Prot. EMRK gekommen.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK iVm. Art. 2 1. Prot. EMRK

(40) Da die Beschwerde nicht offensichtlich unbegründet und auch aus keinem anderen Grund [...] unzulässig ist, ist sie für **zulässig** zu erklären (einstimmig).

1. Allgemeine Grundsätze

(49) [...] Wenn der Staat über die Art und Weise entscheidet, wie er den Zugang zur Bildung regelt, muss er einen Ausgleich schaffen zwischen einerseits den bildungsbezogenen Bedürfnissen der seiner Jurisdiktion unterliegenden Personen und andererseits seinen begrenzten Kapazitäten, diesen zu entsprechen. Trotzdem kann der GH nicht außer Acht lassen, dass es sich bei der Bildung im Unterschied zu bestimmten anderen Leistungen, die von staatlichen Einrichtungen sichergestellt werden, um ein direkt von der Konvention geschütztes Recht handelt (*Velyo Velez/BG*).

(53) [...] [Im Zusammenhang mit Art. 14 EMRK] bemerkt [der GH] die Wichtigkeit der Grundsätze der Universalität und Nichtdiskriminierung bei der Ausübung des Rechts auf Bildung, die in internationalen Dokumenten mehrfach verbürgt wurden. Er betont auch, dass in diesen Instrumenten anerkannt wird, dass das geeignetste Mittel zur Garantie dieser Grundsätze die inklusive Bildung ist, die darauf abzielt, die Chancengleichheit eines jeden und insbesondere von behinderten Personen zu fördern (*Çam/TR*, Rn. 64 [...]). Die inklusive Bildung ist daher unbestritten Bestandteil der internationalen Verantwortung der Staaten in diesem Bereich (*Enver Şahin/TR*, Rn. 62).

(54) Der GH erinnert auch daran, dass der Ermessensspielraum des Staates deutlich reduziert ist, wenn die Beschränkung der Grundrechte auf eine Kategorie der Bevölkerung Anwendung findet, die besonders verwundbar ist und die in der Vergangenheit bedeutende Diskriminierungen erlitten hat. Lediglich wesentliche Erwägungen dürfen den Staat dazu führen, die fragliche Beschränkung anzuwenden. [...]

2. Anwendung dieser Grundsätze im vorliegenden Fall

a. Abgrenzung des Prüfungsrahmens

(55) Der GH hält zunächst fest, dass die italienische Rechtsordnung behinderten Kindern das Recht auf Bildung in Form inklusiver Bildung in den regulären Schulen garantiert. [...] Alle Kinder werden während der

gesamten Dauer der Pflichtschule in eine einzige Art von Einrichtung eingeschult: Die behinderten Kinder werden in die regulären Klassen der öffentlichen Schulen integriert. Der Staat hat psycho-pädagogische Dienste geschaffen, die in diesen Klassen die Anwesenheit eines sogenannten »Unterstützungslehrers« sicherstellen sollen, der das Handeln von Assistenten koordiniert und mit dem Klassenvorstand zusammenarbeitet und mit ihm diesbezüglich die Verantwortung teilt. Wenn die Situation des Schülers es erfordert, sind andere Fachkräfte vorgesehen wie Assistenten für die Autonomie und die Kommunikation, deren Aufgabe es ist, »die perzeptiven und sensorischen Barrieren zu eliminieren« sowie pädagogische Assistenten, welche den Schüler begleiten, um die Autonomie und Sozialisierung zu fördern.

(56) Im vorliegenden Fall hat die Bf. [...] behauptet, sie wäre nicht in den Genuss der gesetzlich vorgesehenen speziellen Assistenz gekommen.

(57) Die Aufgabe des GH besteht deshalb darin zu prüfen, ob die nationalen Behörden tatsächlich ihre Verpflichtungen erfüllt haben, die ihnen im Hinblick auf die Bf. gemäß Art. 14 EMRK iVm. Art. 2 1. Prot. EMRK innerhalb der Grenzen ihres Ermessensspielraums obliegen, und ob sie angemessene Vorkehrungen getroffen haben, um dieser den Genuss der ihr durch Art. 2 1. Prot. EMRK iVm. Art. 14 EMRK verbürgten Rechte zu garantieren.

(58) Der GH muss daher die Sorgfalt beurteilen, mit der die Behörden auf die Situation reagiert haben [...].

b. Die Weigerung, der Bf. die spezielle Unterstützung zu gewähren

(59) [...] Der GH beobachtet, dass zum Zeitpunkt der Ereignisse verschiedene gesetzliche Bestimmungen das Recht von behinderten Kindern auf Bildung und ihren Schutz vor Diskriminierung verbürgten.

(60) Er betont, dass der nationale Gesetzgeber, indem er die Inklusion der behinderten Kinder in die regulären Bildungseinrichtungen vorsah, eine Entscheidung im Rahmen seines Ermessensspielraumes traf. Im vorliegenden Fall geht aus den Elementen der Akte hervor, dass obwohl das Gesetz abstrakt die Setzung von angemessenen »Vorkehrungen« vorsah, ohne der Verwaltung diesbezüglich den geringsten Handlungsspielraum zu überlassen, die zuständigen nationalen Instanzen nicht präzisierten, wie genau diese Vorkehrungen von 2010 bis 2012 umgesetzt werden mussten. Die Bf. profitierte während dieser Periode daher nicht von einer spezialisierten Assistenz entsprechend ihren besonderen pädagogischen Bedürfnissen.

(61) Der GH wiederholt, dass die Konvention darauf abzielt, konkrete und wirksame Rechte zu gewähren, und erinnert daran, dass er im Kontext des vorliegenden Falles die Entwicklung des internationalen und europäischen Rechtes berücksichtigen und z.B. auf den Kon-

sens reagieren muss, der auf diesen Ebenen [...] womöglich im Hinblick auf die [...] zu erreichenden Standards zu Tage tritt.

(62) Der GH befindetet somit, dass Art. 14 EMRK vor dem Hintergrund der Anforderungen aus entsprechenden Texten und insbesondere der BRK¹ ausgelegt werden muss. Laut diesem Instrument handelt es sich bei den »angemessenen Vorkehrungen«, welche behinderte Personen berechtigterweise erwarten können, um »die notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen« und die »entsprechend den Bedürfnissen in einer bestimmten Situation« vorgenommen werden, um diesen Personen »gleichberechtigt mit anderen den Genuss oder die Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten« zu gewährleisten (Art. 2). Die Diskriminierung aufgrund von Behinderung »umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen«. De facto haben die Maßnahmen für angemessene Vorkehrungen zum Ziel, tatsächliche Ungleichheiten zu beseitigen.

(63) Gewiss obliegt es nicht dem GH, die »angemessenen Vorkehrungen«, die verschiedene Formen – materielle und immaterielle – annehmen können, zu definieren, die im Bereich des Bildungswesens umgesetzt werden müssen, um auf die Bildungsbedürfnisse behinderter Personen zu reagieren, da sich die nationalen Behörden in einer besseren Position befinden, um dies zu tun. Es ist dennoch wesentlich, dass die Staaten bei ihren Entscheidungen in diesem Bereich besonders aufmerksam sind, berücksichtigt man die Auswirkungen selbiger auf die behinderten Kinder, deren besondere Verwundbarkeit nicht außer Acht gelassen werden darf.

(64) Im vorliegenden Fall muss der GH daher angesichts des Umstands, dass der Staat vorgesehen hat, behinderten Kindern inklusive Bildung anzubieten, prüfen, ob die Verwaltung triftige Gründe hatte, um die Bf. des Zugangs zu spezialisierter Assistenz zu berauben.

(65) Die Regierung stützte ihre Behauptung vorwiegend auf das Argument, dass [...] die Behörden nicht über finanzielle Ressourcen verfügten, die rasch zur schulischen Unterstützung [der Bf.] zugewiesen werden konnten. Sie macht außerdem geltend, dass die Schulverwaltung jedenfalls auf ihre Kosten eine spezielle Unterstützung einrichtete, die von Schulangestellten gewährleistet wurde. Sie liefert allerdings keine Informationen zu den speziellen Kompetenzen dieser Personen oder zur geleisteten Hilfe, ebenso wenig wie Präzisierungen zu den betreffenden Perioden und Zeiten. Der GH beobachtet diesbezüglich zudem, dass die Schule laut den Elementen, die ihm kommuniziert wurden,

für die von sechs Personen während eines Schuljahres geleisteten Dienste € 476, 56 ausgab.

(66) Unter Berücksichtigung der von der Regierung gelieferten Erklärungen gibt es keine Zweifel, dass die Bf. die Volksschule nicht weiter unter gleichen Bedingungen besuchen konnte wie die nicht behinderten Kinder und dass diese unterschiedliche Behandlung ihrer Behinderung geschuldet war. Er kann nur feststellen, dass die Bf. außer einer von ihren Eltern bezahlten privaten Assistenz und einiger Interventionen durch Schulangestellte, im Hinblick auf welche die Regierung keine Präzisierungen vornahm, während zweier Schuljahre nicht die spezialisierte Assistenz erhielt, auf welche sie ein Recht hatte und welche es ihr erlauben sollte, von den Bildungs- und sozialen Dienstleistungen der Schule unter gleichberechtigten Bedingungen wie die anderen Schüler zu profitieren.

c. Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten

(67) Die von der Bf. angerufenen Verwaltungsgerichte wiesen ihre Forderungen ab. Die Gerichte befanden, dass der Mangel an finanziellen Ressourcen den Umstand rechtfertigte, dass der Bf. keine spezielle Unterstützung gewährt wurde, ohne zu untersuchen, ob die Behörden einen gerechten Ausgleich zwischen ihren bildungsbezogenen Bedürfnissen und den beschränkten Kapazitäten der Verwaltung, um darauf zu reagieren, geschaffen hatten oder ob ihre Behauptungen einer Diskriminierung begründet waren. Insbesondere prüften sie nicht, ob die von der Verwaltung ins Treffen geführten budgetären Einschränkungen im Hinblick auf das Bildungsangebot für nicht behinderte und behinderte Kinder die gleichen Auswirkungen hatten.

(68) Der GH bemerkt, dass die nationalen Instanzen zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit in Betracht zogen, dass der Mangel an Ressourcen oder die außerordentliche Notwendigkeit, Personen mit einer schweren Erkrankung prioritäre Betreuung angedeihen zu lassen, durch eine gleichmäßige Reduktion des Bildungsangebots für nicht behinderte und behinderte Kinder kompensiert werden könnte und nicht durch eine Änderung der angemessenen Vorkehrungen, die es erlauben, den behinderten Kindern Chancengleichheit zu gewähren [...]. Der GH hält diesbezüglich fest, dass sich die möglichen budgetären Restriktionen angesichts einerseits des in Italien eingesetzten Modells der schulischen Integration, bei dem alle Schüler in ein und denselben Zweig aufgenommen werden, und andererseits der Rechtsprechung des Kassationsgerichts auf das Bildungsangebot für behinderte und nicht behinderte Kinder gleichermaßen auswirken müssen.

(69) In diesem Zusammenhang erinnert der GH daran, dass die Staaten gemäß Art. 15 der revidierten Europäischen Sozialcharta »die vollständige sozi-

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, BGBl. III 155/2008.

ale Eingliederung [von behinderten Personen] und [ihre] volle Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu fördern [haben], insbesondere durch Maßnahmen, einschließlich technischer Hilfen, die darauf gerichtet sind, Kommunikations- und Mobilitätshindernisse zu überwinden«² (siehe auch Art. 24 Abs. 2 lit. c und d sowie Abs. 3 BRK). Im vorliegenden Fall hätte die Bf. von einer spezialisierten Assistenz profitieren müssen, die darauf abzielte, ihre Autonomie und ihre persönliche Kommunikation zu fördern sowie ihr Lernen, ihr Beziehungsleben und ihre schulische Integration zu verbessern, um der Gefahr der Ausgrenzung zu begegnen. Der GH erinnert daran, dass das Ministerkomitee in seiner Empfehlung Rec(2006)5³ betont hat, dass »es nicht nur für behinderte Personen selbst wichtig ist, dass ihnen die Möglichkeit gegeben wird, an den regulären Bildungsstrukturen teilzuhaben, sondern auch für nicht behinderte Personen, die so Bewusstsein erlangen von der Behinderung als ein Element der menschlichen Diversität.«

d. Schlussfolgerungen des GH

(70) Angesichts der vorangegangenen Elemente kommt der GH zum Schluss, dass die Behörden im vorliegenden Fall nicht versuchten, die wirklichen Bedürfnisse der Bf. zu bestimmen sowie Lösungen zu finden, die geeignet waren, diesen zu entsprechen, um es ihr zu erlauben, die Volksschule unter soweit wie möglich gleichwertigen Bedingungen zu besuchen wie die anderen Kinder, ohne dabei jedoch der Verwaltung eine unverhältnismäßige oder ungebührliche Last aufzuerlegen. [...]

(71) Der GH befindet zudem, dass die von der Bf. erlittene Diskriminierung umso gravierender ist, als sie im Rahmen der Primarschulbildung erfolgte, welche die Grundlagen der Bildung und der gesellschaftlichen Integration schafft sowie die ersten Erfahrungen des Zusammenlebens mit sich bringt – und welche in der Mehrheit der Länder verpflichtend ist.

(72) Unter Betrachtung der Gesamtheit dieser Elemente kommt der GH zum Schluss, dass die Regierung im vorliegenden Fall nicht gezeigt hat, dass die nationalen Behörden mit der gebotenen Sorgfalt agiert hätten, um der Bf. den Genuss ihres Rechts auf Bildung auf gleichberechtigte Weise mit den anderen Schülern zu garantieren und dabei einen gerechten Ausgleich zwischen den auf dem Spiel stehenden konkurrierenden Interessen zu schaffen.

Daher erfolgte eine **Verletzung** von **Art. 14 EMRK** iVm. **Art. 2 1. Prot. EMRK** (einstimmig; *im Ergebnis übereinstimmendes Sondervotum von Richter Wojtyczek*).

(73) Angesichts dieser Schlussfolgerung erachtet es der GH nicht für notwendig, die Rüge unter Art. 2 1. Prot. EMRK alleine separat zu untersuchen (einstimmig).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8 EMRK iVm. Art. 14 EMRK

(74) Die Bf. brachte ebenso vor, einen – ihrer Ansicht nach diskriminierenden – Eingriff in ihr Recht auf Achtung des Privatlebens erlitten zu haben. Der Umstand, dass sie nicht von sonderpädagogischen Leistungen profitiert hätte, hätte ihrer persönlichen und geistigen Entwicklung geschadet und ihre gegenwärtigen und zukünftigen Chancen gemindert, als vollständiges Mitglied der Gesellschaft ein würdiges Leben zu führen.

(76) Der GH befindet, dass diese Rüge eng mit jener verbunden ist, die er gerade untersucht hat, und dass sie daher ebenfalls für **zulässig** erklärt werden muss (einstimmig). Angesichts der Beobachtungen in den Rn. 70-72 oben sowie der Feststellung, zu der er in Rn. 73 gelangt ist, befindet er allerdings, dass es nicht angezeigt ist, sie gesondert zu untersuchen (einstimmig).

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 2.520,- für materiellen Schaden; € 10.000,- für immateriellen Schaden; € 4.175,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).

² Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3.5.1996, BGBl. III 112/2011.

³ Empfehlung Rec(2006)5 des MK vom 5.4.2006 an die Mitgliedstaaten zum Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe von Personen mit Behinderungen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität von Personen mit Behinderungen in Europa 2006-2015.