

Interpellation Die Mitte-EVP-Fraktion vom 19. September 2022

Umstrittenes Homeschooling, umstrittene Privatschule – fehlen dem Bildungsrat gesetzliche Grundlagen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. November 2022

Die Mitte-EVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 19. September 2022 nach den gesetzlichen Grundlagen für die Bewilligung von privatem Einzelunterricht und von Privatschulen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Art. 3 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) statuiert das Grundrecht der Privatschulfreiheit. Dieses gewährleistet das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen. Einen Anspruch auf Bewilligung von privatem Einzelunterricht gewährleistet das kantonale Grundrecht der Privatschulfreiheit nicht und ein solcher kann auch nicht aus dem bundesverfassungsrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) abgeleitet werden (Urteil des Bundesgerichtes 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 Erw. 3.3.2; bestätigt in BGE 146 I 20 Erw. 4.3).

- Privatschulen stehen hinsichtlich ihrer ideellen Ausrichtung im Genuss der grundrechtlich garantierten Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und – wenn sie religiös ausgerichtet sind – der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Einschränkungen dieser Grundrechte bedürfen einerseits einer gesetzlichen Grundlage und müssen andererseits durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV und Art. 5 KV).

Die Bewilligung einer Privatschule hat rechtlich den Charakter einer Polizeierlaubnis, d.h. die gesuchstellende Institution oder Person hat einen Rechtsanspruch auf Erteilung, wenn die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Die entsprechenden Voraussetzungen sind in Art. 117 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) umschrieben. Demnach ist die Bewilligung zur Führung einer Privatschule zu erteilen, wenn Schulleitung, fachliche Führung, Organisation und Schulräumlichkeiten einen der öffentlichen Schule gleichwertigen, auf Dauer angelegten Unterricht gewährleisten und die obligatorischen Unterrichtsbereiche der öffentlichen Schule unterrichtet werden. Mit diesen Kriterien wird sichergestellt, dass auch Privatschülerinnen und -schüler einen ausreichenden Grundschulunterricht im Sinn der Bundesverfassung erhalten.

Der Besuch einer bewilligten Privatschule liegt in der privatautonomen Zuständigkeit und Verantwortung der Eltern bzw. in der Vertragsfreiheit von Eltern und Privatschule.

- Die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Privatschule gelten grundsätzlich auch für die Bewilligung von privatem Einzelunterricht («Homeschooling»). Hier haben jedoch die Gesuchstellenden zusätzlich die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit sicherzustellen bzw. nachzuweisen (Art. 123 VSG, vgl. dazu Ziff. 1 nachstehend).

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./4. Das Volksschulgesetz ermöglicht – wie erwähnt – die Bewilligung von privatem Einzelunterricht. Der Bildungsrat muss den privaten Einzelunterricht wie eine Privatschule bewilligen, wenn ein der öffentlichen Schule gleichwertiger, auf Dauer angelegter Unterricht gewährleistet ist und dieser von Personen erteilt wird, die dafür eine ausreichende Ausbildung aufweisen (Art. 123 Abs. 1 i.V.m. Art. 116 ff. VSG). Ergänzend muss er zudem prüfen, ob bzw. wie die Erziehung der Kinder zur Gemeinschaftsfähigkeit, d.h. ihre Sozialisation sichergestellt ist (Art. 123 Abs. 2 VSG).

Die Erziehung der Kinder zu gemeinschaftsfähigen Menschen ist ein zentrales Anliegen der Volksschule. Privater Einzelunterricht rückt tendenziell die intellektuelle Förderung in den Vordergrund und vernachlässigt die Entwicklung der Sozial- und Selbstkompetenz. Für nachhaltige Beziehungen zu anderen Kindern und Erwachsenen sind diese Kompetenzen aber sehr wichtig. Der Bildungsrat stellt aus diesen Gründen im Interesse der Kinder bei der Prüfung von Gesuchen um Bewilligung von privatem Einzelunterricht hohe Anforderungen an die Erfüllung der Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit. Dabei geht er davon aus, dass die Sozialisation mit den üblichen Freizeitaktivitäten ausserhalb des Schulunterrichts nicht genügend sichergestellt ist, sondern auch während des Unterrichts selbst oder mit besonderen Massnahmen zu fördern ist. Dies heisst nicht, dass der Bildungsrat den privaten Einzelunterricht generell verbieten möchte, wohl aber, dass er die Anforderungen an die Sicherstellung der Sozialisation hoch ansetzt. Mit Blick auf die herausragende Funktion der Volksschule als gesellschaftlicher Integrationsfaktor stützt die Regierung diese Haltung.

Das Verwaltungsgericht hat die Haltung des Bildungsrates zum privaten Einzelunterricht nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern in früheren Fällen – wie auch das Bundesgericht – explizit geschützt. In den fraglichen Fällen hat es jedoch den Bildungsrat aufgefordert, seinen Massstab betreffend Erfüllung der Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit zu prüfen, da diese Fälle untereinander verbunden sind und konzeptionell einen relativ hohen Anteil an Gruppenunterricht vorsehen. Der Bildungsrat hat infolgedessen die konkreten Gesuche einer erneuten Prüfung unterzogen und nunmehr (mit den für Privatunterricht üblichen Auflagen) bewilligt.

Im Rahmen der sich abzeichnenden Revision des Volksschulgesetzes zu grundsätzlichen Themenbereichen soll im Bereich Governance geprüft werden, ob bzw. wie die Vorgaben zur Bewilligung und Beaufsichtigung von privatem Einzelunterricht angepasst werden können und sollen.

- 2.–4. Aufgrund der verfassungsmässigen Privatschulfreiheit und des daraus abzuleitenden Charakters der Privatschulbewilligung als Polizeierlaubnis ist dem Bildungsrat eine Bewertung der Gesinnung bzw. der Ideologie, die hinter einem Gesuch steht, im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und der diesem folgenden Aufsicht versagt, solange keine Ablehnung oder gar Verletzung der Rechtsordnung manifest ist. Im Fall der von der Interpellantin erwähnten Privatschule in Uznach war Letzteres trotz eingehender Prüfung nicht erkennbar, weshalb die Bewilligung erteilt werden musste. Die entsprechende Prüfung wird im Rahmen der Aufsicht über den Betrieb der Privatschule fortgesetzt.

Wollte die Bewilligung von Privatunterricht neu von passenden ideologischen Hintergründen abhängig gemacht werden, so müssten vorerst die Verfassungsbestimmung zur Privatschulfreiheit modifiziert und anschliessend die neue Verfassungsbestimmung durch Anpassung des Volksschulgesetzes konkretisiert werden. Dabei würde die Herausforderung bestehen, über das Kriterium der Einstellung zur Rechtsordnung hinaus im Rahmen

der unumstösslichen Vorschriften der Bundesverfassung zu den Grundrechten der Meinungsfreiheit und der Glaubens- und Gewissensfreiheit zulassungswürdige und nicht zulassungswürdige Ideologien zu definieren und verankern. Die Regierung erachtet ein entsprechendes Unterfangen als nicht zielführend und lehnt es ab. Sie teilt aber die Haltung des Bildungsrates, dass bewilligte Schulen im Rahmen der Aufsicht im Betrieb fortgesetzt auf ihre Haltung zur Rechtsordnung überprüft werden.

Im Rahmen der sich abzeichnenden Revision des Volksschulgesetzes zu grundsätzlichen Themenbereichen soll im Bereich Governance geprüft werden, ob bzw. wie die Vorgaben zur Bewilligung und Beaufsichtigung der Privatschulen im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts noch griffiger auszugestalten sind. Dies auch auf der Basis eines Vergleichs mit anderen Kantonen.