

Interpellation Noger-Engeler-Häggenschwil / Cavelti Häller-Jonschwil / Stöckling-Rapperswil-Jona
(28 Mitunterzeichnende) vom 19. September 2022

Fragwürdige Ideologien in Privatschulen im Kanton St.Gallen: Müssen die Rechtsgrundlagen überarbeitet werden?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. November 2022

Sarah Noger-Engeler-Häggenschwil, Franziska Cavelti Häller-Jonschwil und Martin Stöckling-Rapperswil-Jona erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 19. September 2022 nach den gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung von Privatschulen und der diesbezüglichen Praxis des Bildungsrates.

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.

Privatschulen stehen hinsichtlich ihrer ideellen Ausrichtung im Genuss der grundrechtlich garantierten Meinungsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt 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 von Privatschulen 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.

Zu den einzelnen Fragen:

1./7. 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 den Interpellantinnen und dem Interpellanten erwähnten Privatschule in Uznach war Letzteres trotz eingehender Prü-

fung der verlangten Unterlagen – relevant sind diese und nicht Medienberichte – 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 zu 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.

- 2./3. Der Unterricht an einer Privatschule muss, wie eingangs erwähnt, der öffentlichen Schule gleichwertig sein. Grundlage für die Gleichwertigkeit bildet das Bekenntnis zum St.Galler Lehrplan Volksschule und dessen Befolgung *im Grundsatz*. Lehrpläne sind programmatische Vorgaben und als solche nicht im Rechtssinn justiziabel. Dies gilt sowohl für ihre Vorgabe der zu erreichenden fachbezogenen Kompetenzziele als – umso mehr – auch für ihre von den Interpellantinnen und dem Interpellanten zitierten allgemeinen Erziehungsziele. Für die kantonale Aufsicht bedeutet dies, dass der Lehrplanvollzug nicht einer *direkten* Prüfung auf seine «Passgenauigkeit» zugänglich ist. Dies gilt aufgrund der Natur des Lehrplans nicht nur gegenüber den Privatschulen, sondern auch gegenüber den kommunalen Trägern der öffentlichen Volksschule.

Die Lehrplankompatibilität als Voraussetzung der Gleichwertigkeit des Unterrichts wird bei Privatschulen insoweit *indirekt* geprüft, als vorweg die Umsetzung bzw. Einhaltung des Lehrplans durch die Schulführung selbstdeklaratorisch zu bestätigen ist. Auf dieser Grundlage wird in der Folge der Unterricht durch die Aufsicht visitiert und dabei geprüft, mit welchen Lernmaterialien und -methoden die Lehrplaninhalte vermittelt und wie die Wissenssicherung und der Lernzuwachs beim einzelnen Lernenden dokumentiert und festgehalten werden. Die Aufsichtspersonen prüfen, ob die Unterrichtsorganisation den eingereichten Bewilligungsunterlagen entspricht und ob die Bewilligungskriterien bezüglich Unterricht, Lehrpersonen und Lehrplan eingehalten werden. Im Anschluss an eine Unterrichtsvisitation findet eine Reflexion des Unterrichts zwischen Lehrpersonen, Schulleitung und Aufsichtsperson statt. Bei festgestellten Unzulänglichkeiten werden Massnahmen angeordnet und ihre Umsetzung wird nachgeprüft.

Gegenüber der fraglichen Privatschule in Uznach ergaben sich vor dem Schulstart keine Anhaltspunkte, dass die Gleichwertigkeit des Unterrichts in Bezug auf die Lehrplankonformität nicht sichergestellt wäre. Mit den Visitationen während des Unterrichts wird die entsprechende Konformität im genannten Sinn vor Ort fortlaufend geprüft.

- 4./5. Grundlage für die Erteilung einer provisorischen Bewilligung ist die Erfüllung der vorstehend beschriebenen Bewilligungskriterien. Die organisatorischen Grundsätze und die pädagogischen Leitsätze der Schule sind in einer Konzeption zusammenzufassen, die der Prüfung der einzelnen Bewilligungskriterien dient. Weitere Dokumente und Angaben werden eingefordert und fliessen in die Gesamtbeurteilung im Vorfeld der Bewilligungserteilung ein. So sind im Gesuch neben dem pädagogischen Konzept u.a. Angaben zur Rechtsform, zur personellen Besetzung der leitenden Funktionen und auch zur konfessionellen oder weltanschaulichen Ausrichtung sowie zu ideellen Vereinigungen zu machen. Diesbezügliche

Abklärungen erfolgen im Rahmen der Verhältnismässigkeit, eine vollständige und lückenlose Recherche ist nicht möglich. Der Name der Schule und das Vorhandensein einer Homepage sind nicht als Gütekriterien in Bezug auf die Professionalität bzw. Qualität zu werten, solange sie nicht in Richtung Missachtung oder Verletzung der Rechtsordnung weisen. Nach eigener Angabe versteht die fragliche Schule den Aufbau der Homepage als ein IT-Projekt in Zusammenarbeit mit den Schülerinnen und Schülern, das derzeit am Laufen ist.

6. Jede neue Privatschule wird vorerst provisorisch bewilligt. Während des Provisoriums wird die Schule durch die Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Amtes für Volksschule mit qualifizierter Intensität beaufsichtigt. Dazu stehen verschiedene Aufsichts- und Prüfinstrumente zur Verfügung, die ein gesamtheitliches Bild über die Schule vermitteln und die Beurteilung der Nachhaltigkeit unterstützen. Bewährt sich die Schule im Provisorium, so erteilt ihr der Bildungsrat mit neuerlichem Beschluss die definitive Bewilligung. Nach Erteilung der definitiven Bewilligung wird die Aufsichtstätigkeit mit in verhältnismässigem Umfang reduzierter Intensität fortgesetzt.

Entsprechend dem Charakter der Privatschulbewilligung als Polizeibewilligung ist sowohl eine provisorische als auch eine definitive Bewilligung zu entziehen, wenn die Aufsichtstätigkeit ergibt, dass die Voraussetzungen nach Art. 117 Abs. 1 VSG nicht mehr erfüllt sind. Der Entzug einer Privatschulbewilligung erfolgt durch eine anfechtbare Verfügung.

Nach Erteilung der provisorischen Bewilligung haben bei der fraglichen Schule in Uznach im Zeitraum zwischen Schuljahresstart (Mitte August 2022) und den Herbstferien (anfangs Oktober 2022) bereits mehrere Kontakte mit der Schulführung und Schulbesuche (auch unangemeldete) stattgefunden. Die gemachten Beobachtungen lassen derzeit keinen Schluss zu, dass der Unterricht nicht gleichwertig im Sinn des Volksschulgesetzes wäre oder Verstösse gegen die Rechtsordnung vorliegen würden. Damit besteht zurzeit kein Anlass für aufsichtsrechtliche Massnahmen oder gar ein Verfahren auf Entzug der Bewilligung.

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.