

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.122 vom 14. August 2013

BS Appellationsgericht, 2013-08-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2012.122

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.122 du 14 août 2013

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2012.122 del 14 agosto 2013

Erwägungen

E. 16

August 2012 bei der Schulleitung Primarschule E. _____ ein neues Dispensationsgesuch gestellt. Jenes Verfahren ist auf Antrag der Rekurrenten mit Entscheid vom 28. August 2012 bis zum Abschluss des vorliegenden und des parallelen Verfahrens VD.2012.121 sistiert worden. Die Rekurrenten machen geltend, dass es aus verfahrensökonomischen Gründen angezeigt sei, dieses Dispensationsgesuch für die ersten beiden Primarschuljahre im vorliegenden Verfahren mitzubehandeln. Der Regierungsrat äussert sich zu dieser formellen Frage nicht.

1.2.2 Der Streitgegenstand im verwaltungsrechtlichen Rekursverfahren wird grundsätzlich durch die mit dem Gesuch vor erster Instanz gestellten Anträge begrenzt. In der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bildet das Rechtsverhältnis, welches aufgrund jenes Gesuchs mit der angefochtenen Verfügung als Anfechtungsobjekt begründet worden ist, insoweit den weiteren Streitgegenstand, als es noch im Streit liegt (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 986 f.; BGE 125 V 413 E. 2a S. 415). Dieser Streitgegenstand kann im Laufe des Rechtsmittelzuges grundsätzlich nicht erweitert oder qualitativ verändert, sondern bloss verengt und um nicht mehr streitige Punkte reduziert werden (vgl. Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 505; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich etc. 2013, Rz. 685 ff.; Auer, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, Zürich 2008, Art. 12 N 10; Moser, a.a.O., Art. 52 N 3; BGE 133 II 30 E. 2 S. 32; 131 II 200 E. 3.2 S. 203; VGE VD.2008.737 vom 10. März 2010 E. 1.2). Der Streitgegenstand kann im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren nicht über das Anfechtungsobjekt hinaus erweitert werden (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., Rz. 988). Von diesen Grundsätzen kann aus prozessökonomischen Gründen abgewichen werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Ausweitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes spruchreife Frage aus prozessökonomischen Gründen dann zulässig, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestands Gesamtheit gesprochen werden kann. Die Verwaltung muss sich zudem mindestens in der Form einer Prozessklärung zu dieser Streitfrage geäußert haben (BGE 122 V 34 E. 2a S. 36; BGer 9c_1002/2008 vom 16. Februar 2009 E. 2.2; BVGE 2009/37 vom 18. Juni 2008, E. 1.3.1; Camprubi, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, Zürich 2008, Art. 62 N 5; Flückiger, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 7 N 35).

1.2.3 Diese Voraussetzungen für eine ausnahmsweise zulässige Erweiterung des Streitgegenstandes sind vorliegend erfüllt. Das Kind befindet sich nach seinem Übertritt vom Kindergarten in die Primarschule nach wie vor in einem vergleichbaren Sonderstatusverhältnis. Wenngleich sich seine Situation in Bezug auf den strittigen Sexualkundeunterricht aufgrund seines fortgeschrittenen Alters verändert hat, so trifft es das gemäss dem "Leitfaden Lernziel Sexuelle Gesundheit" geltende Obligatorium weiterhin, und es befindet sich noch immer in einem Alter, bezüglich dessen die Rekurrenten das Obligatorium als Grundrechtseingriff rügen. Es besteht daher ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem ursprünglich streitgegenständlichen obligatorischen Sexualkundeunterricht im Kindergarten und jenem in den ersten beiden Klassen der Primarschule. Zudem hat sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sowohl mit dem obligatorischen Sexualkundeunterricht auf Kindergarten- als auch auf Primarschulstufe auseinandergesetzt. Sie hat die Ausweitung des Streitgegenstandes auch nicht bestritten, und sie hat sich zum erweiterten Streitgegenstand geäussert. Auf das erweiterte Rechtsbegehren ist daher einzutreten.

1.3 Die Rekurrenten verlangen mit ihrem Rechtsbegehren Ziff. 3 die Feststellung, dass das Kind für die Dauer des Kindergartens vom Sexualkundeunterricht hätte dispensiert werden müssen.

1.3.1 Das VRPG sieht Anträge auf Feststellung des Bestandes oder Nichtbestandes, des Untergangs oder der Veränderung von Rechten und Pflichten nicht ausdrücklich vor. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts sind Feststellungsbegehren jedoch unter den gleichen einschränkenden Voraussetzungen wie im Zivilprozess möglich. Sie sind in aller Regel subsidiärer Natur und daher nur zulässig, wenn dem Anliegen der betroffenen Person nicht durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung entsprochen werden kann und sie ohne eine vorgängige Feststellung einen unzumutbaren Nachteil erlitte. Ein Feststellungsurteil kann zudem nur gefällt werden, wenn das Feststellungsinteresse noch aktuell ist (Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 297; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., Rz 1279 ff.; VGE VD.2010.188 vom 11. November 2011 E. 5.3; VD.2009.635 vom 2. Dezember 2009).

1.3.2 Das rekurrierende Kind selber wird den Kindergarten in Zukunft nicht mehr besuchen, sodass es von der streitgegenständlichen Fragestellung nicht mehr betroffen sein kann. Es war auch während der Dauer seines Kindergartenbesuchs nie mit Sexualkundeunterricht konfrontiert worden (VP S. 3). Demgegenüber machen die Eltern geltend, dass sie "infolge Geburt, Adoption, Vormundschaft etc." selber noch einmal mit der streitrelevanten Situation konfrontiert sein könnten.

Die Rekurrenten haben vier Kinder. Anlässlich der Verhandlung vor Verwaltungsgericht haben sie angegeben, die Familienplanung sei abgeschlossen (VP S. 4). Somit ist davon auszugehen, dass sie als Eltern künftig nicht mehr mit der Frage des Sexualkundeunterrichts im Kindergarten konfrontiert sein werden. Selbst wenn für das Feststellungsbegehren nur ein virtuelles Interesse verlangt wird ■ wie im Rahmen der Anfechtung von Erlassen mit abstrakter Normenkontrolle, der sich das vorliegende Verfahren gewissermassen nähert ■, so muss doch eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass die Rekurrenten künftig wieder einmal von der fraglichen Problematik betroffen sein könnten. Solches ist vorliegend nicht der Fall. Ein aktuelles Rechtsschutzinteresse der Rekurrenten liegt somit nicht vor.

1.3.3 Vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses wird allerdings dann abgesehen, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (VGE 615/2008 vom 30. Mai 2008 E. 1.2; Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 293).

1.3.4 Von der Frage des Sexualkundeunterrichts im Kindergarten können andere Kinder und Eltern als die Rekurrenten betroffen sein. Wie gerade das vorliegende Verfahren zeigt, wird es oftmals nicht möglich sein, ein Verfahren, mit dem sich Eltern gegen Sexualkundeunterricht im Kindergarten wehren, während der Dauer des Kindergartenbesuchs abzuschliessen. Es handelt sich um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, an deren Beantwortung ein öffentliches Interesse besteht. Daher kann vorliegend vom Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses abgesehen werden. Auf das Rechtsbegehren Ziff. 3 ist somit einzutreten.

2.

Streitgegenstand bildet die Dispensation des Kindes vom Sexualkundeunterricht im Kindergarten und in den ersten beiden Primarschulklassen. Tatsächlich ist das Kind aber bislang weder im Kindergarten noch in der seit August 2012 besuchten Primarschule je mit Sexualkundeunterricht in der von den Rekurrenten beanstandeten Form konfrontiert worden. Zu beurteilen steht also nicht eine konkrete Betroffenheit der Rekurrenten durch eine staatliche Massnahme. Der Streitgegenstand ergibt sich vielmehr aus der möglichen Betroffenheit der Rekurrenten nach Massgabe der schulrechtlichen Ordnung. Nur darauf ist einzugehen, nicht aber auf ein allfälliges Grundkonzept, wie es etwa im "Grundlagenpapier Sexualpädagogik und Schule" der Hochschule Luzern vom 7. November 2008 (gesonderte Beilage 4 zur Rekursantwort; nachfolgend: "Grundlagenpapier Sexualpädagogik") teilweise dargestellt wird, und worauf sich Jürgen Oelkers in seinem durch die Rekurrenten replicando edierten Vortrag (Replikbeilage 1) bezieht.

2.1

2.1.1 Der vom Erziehungsrat am 21. November 2011 genehmigte "Leitfaden Lernziel sexuelle Gesundheit / Sexualpädagogik in der Schule" (gesonderte Beilage 7 zur Rekursantwort; nachfolgend: "Leitfaden") zielt auf eine erfolgreiche Sexualerziehung ab und verlangt eine enge Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule. Die Schule soll die Eltern bei der Sexualerziehung unterstützen, sie ergänzen und über den entsprechenden Unterricht informieren. Die Teilnahme am schulischen Sexualkundeunterricht wird obligatorisch erklärt, "da alle Kinder und Jugendlichen ein Recht auf Sexualerziehung" hätten. Dabei sei es "Aufgabe der Schule, den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen nach Sexualaufklärung Rechnung zu tragen". Mit dieser Überabreitung des ursprünglichen Leitfadens vom 6. Dezember 2010 (gesonderte Beilage 6 zur Rekursantwort) hat der Erziehungsrat klargestellt, dass weder im Kindergarten noch in der Primarschule systematisch Sexualkunde unterrichtet werden soll.

2.1.2 Im Kindergarten sollen die Grobziele der "Förderung eines positiven Körperbewusstseins" und der "Stärkung des Selbstbewusstseins" der Kinder verfolgt werden. Als Kenntnisse und Erkenntnisse vermittelt werden sollen das "Benennen aller Körperteile, inkl. Geschlechtsteile", das "Wissen, dass es zur Entstehung eines Kindes Mann und Frau braucht", das "Wissen, was eine unfreiwillige sexuelle Handlung ist". Auch

sollen die Kinder "sexuelle Übergriffe erkennen und sich schützen können". Dazu kommen das "Recht, Nein zu sagen", und die Kenntnis der Personen (Lehrpersonen/Eltern), an welche sich die Kinder wenden können.

2.1.3 In der Primarschule gelten als Grobziele des Unterrichts die "Kompetenzerweiterung im Umgang mit Gefühlen und der eigenen und fremder Geschlechtlichkeit" sowie die "Sensibilisierung für Gefahren im Zusammenhang mit Sexualität". Lernziele sind die Kenntnis des Zeugungsvorgangs und der Existenz von Verhütungsmitteln, das "Wissen, dass Sexualität aus Lust und Liebe und nicht nur zur Fortpflanzung praktiziert wird", die Kenntnis der Begriffe "Viren" und "Bakterien" im Zusammenhang mit Krankheit und Sexualität, die Kenntnis des "Rechts, Nein zu sagen", sowie das "Wissen, dass es 'gute' und 'schlechte' Geheimnisse" gibt.

2.2

2.2.1 Im Dokument "Sexualpädagogik: Handreichung Kindergarten und Primarschule Kanton Basel-Stadt" in der im November 2011 überarbeiteten Fassung (gesonderte Beilage 9 zur Rekursantwort; nachfolgend: "Handreichung") wird der Grundsatz konkretisiert, dass kein systematischer Sexualunterricht erteilt werden soll. Vielmehr soll die Thematik "Sexualität" im Unterricht reaktiv aufgegriffen werden: Lehrpersonen "reagieren auf Fragen und Handlungen von Kindern, im Bewusstsein, dass Sexualerziehung auf dieser Altersstufe primär Aufgabe der Eltern ist". Als Ziele und Kompetenzen zum Thema Körper werden genannt: Die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit verschiedenen Sinnen, der respektvolle und wertschätzende Umgang mit dem eigenen und anderen Körpern, die Kenntnis und Befähigung zur Benennung der Funktion des eigenen Körpers und der Körperteile unter Einschluss der Geschlechtsorgane, die Kenntnis und Befähigung zur Benennung der körperlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Mädchen und Knaben unter Einschluss der Geschlechtsorgane, das Wissen, "dass Berührungen an Körperstellen angenehm sein können", sowie die Kenntnis ihrer privaten Dimension. Weiter sollen die Kinder mit eigenen Worten ausdrücken können, dass es für die Entstehung eines Kindes eine Frau (Mutter) und einen Mann (Vater) braucht, und sie sollen wissen, dass ein Baby im Bauch der Mutter heranwächst und wie es zur Welt kommt.

2.2.2 In den beiden ersten Primarschulklassen soll zudem das Wissen vermittelt werden, dass ein Kind entstehen kann, wenn Mann und Frau Geschlechtsverkehr haben. Die Mädchen und Buben sollen gehört haben, dass nicht mit jedem Geschlechtsverkehr ein Kind entsteht. Im Rahmen des Themas Körperpflege soll die Selbstverantwortung für die Hygiene gefördert werden. Die Kenntnis der Begriffe "Bakterien" und "Viren" wird in den Gesamtzusammenhang mit hygienischen Massnahmen gegen Ansteckung gestellt. Dabei soll das Wissen vermittelt werden, dass sich in Körperflüssigkeiten Krankheitserreger befinden können. Hinzu soll die Kenntnis der Gefahren kommen, die von herumliegenden Spritzen und Kondomen ausgeht, und wie damit korrekt umgegangen werden soll. Im Rahmen psychosozialer Gesundheitserziehung sollen die Kinder ihre Gefühle wahrnehmen und benennen, und sie sollen zwischen guten und schlechten Geheimnissen sowie angenehmen und unangenehmen Berührungen unterscheiden können. Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Berührungen wurde mit der Überarbeitung der "Handreichung" vom November 2011 der zuvor verwendete Begriff "lustvoll" [gesonderte Beilage 8 zur Rekursantwort] durch "angenehm" ersetzt. Zudem sollen die Kinder darüber informiert sein, dass es Personen gibt, die Kinder auch sexuell belästigen, und sie sollen ihr Recht kennen, zu ungewollten Handlungen "Nein" zu sagen. Zur Thematik gehört weiter die

Kenntnis von und der Respekt vor Schamgefühlen gegenüber sich selbst und anderen, sowie die Kenntnis jener Personen, bei denen in schwierigen Situationen Hilfe geholt werden kann. Schliesslich sollen die Kinder die diskriminierende Anwendung der Begriffe "Homosexualität, schwul, lesbisch, bisexuell" erkennen können, und sie sollen auf den Gebrauch dieser Begriffe als Schimpfworte verzichten.

2.3 Weiter wird den Kindergärten und Primarschulen "Unterrichtsmaterial für schulische Sexualerziehung" (gesonderte Beilage 11 zur Rekursantwort; nachfolgend: "Materialsammlung") zur Verfügung gestellt. Die "Materialsammlung" enthält in der aktuellen, vorliegend zu beurteilenden Fassung diverse Bücher zum Anschauen, Vorlesen oder selber Lesen, ein dreischichtiges Körperpuzzle aus Holz, zwei Puppen mit den erkennbaren Geschlechtsteilen eines Knaben respektive Mädchens, sowie Lehrpersonenmaterial mit einer Ideensammlung für den Unterricht.

Diese "Materialsammlung" wurde in der ursprünglichen Fassung des "Leitfadens" vom 6. Dezember 2010 noch als "Sex-Box" (gesonderte Beilage 6 zur Rekursantwort) oder "Sexkoffer" (gesonderte Beilage 10 zur Rekursantwort) bezeichnet. Mit der Fassung des "Leitfadens" vom 21. November 2011 wurde auf diese Bezeichnungen verzichtet, und die auf der Koffertikette dargestellten unbedeckten wurden durch bedeckte Kinder ersetzt. Entfernt wurde im Zuge dieser Überarbeitung auch das Buch "Mein erstes Aufklärungsbuch" von Holde Kreul, weil Kritiker in dessen Bebilderung pornographische Darstellungen erkannt hatten. Ebenfalls entfernt wurden die Unterlagen "Sexuelle Gesundheit in der Primarschule ■ Sammlung von Unterrichtsideen" sowie "Sexuelle Gesundheit im Kindergarten ■ Sammlung von Unterrichtsideen" mit den beiden von den Rekurrenten in Ziff. 34 (S. 17) ihrer Rekursbegründung beanstandeten Übungen "Magnetpuppe" und "Kennst Du Deinen Körper". Die Übung "Magnetpuppe" bestand darin, dass sich Kinder ab 4 Jahren in Paaren aufstellen. In der Folge sollen sie ihre Partner jeweils "mit einem von der Spielleitung genannten Körperteil am Körperteil des anderen Kindes, der genannt wurde", berühren und "sich mit 'magnetischer' Kraft anziehen". In der Übung "Kennst Du deinen Körper" soll sich ein Kind auf den Boden legen und mit einem Tuch bedeckt werden. In der Folge soll der Partner oder die Partnerin einen Körperteil des Kindes berühren und ihn benennen, worauf das am Boden liegende Kind erklären soll, ob die Benennung richtig ist. Diese Materialien und Übungen wurden, wie gesagt, aus der Materialsammlung entfernt.

2.4 Die genannten Anpassungen des "Leitfadens", der "Handreichung" und der "Materialsammlung" sind bereits vor der Einleitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens erfolgt. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass "einige Aussagen, Formulierungen und Illustrationen in den Materialien für schulische Sexualerziehung in der Öffentlichkeit Anstoss erregt haben und teilweise missverstanden wurden" (Schreiben des Leiters Volksschulen an die Schulleitungen vom Januar 2012 [gesonderte Beilage 15 zur Rekursantwort]).

Soweit solche Anpassungen vorgenommen und Materialien ersetzt worden sind, besteht kein Feststellungsinteresse der Rekurrentinnen an der Beurteilung ihrer Zulässigkeit. Dies gilt auch deshalb, weil das Kind mit dem entfernten Material und der vormals gepflegten Begrifflichkeit nie konfrontiert worden ist. Eine künftige Betroffenheit und ein daraus abzuleitendes Feststellungsinteresse sind auszuschliessen.

3.

3.1 Die Rekurrenten rügen zunächst eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs. Der Regierungsrat habe gewichtige Aussagen zum Sachverhalt allein gestützt auf den "Leitfaden" gemacht. Dieser sei gemäss den Ausführungen des Erziehungsdepartements unter Beizug von Fachpersonen aus dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des Kantons Basel-Stadt, des Schulpsychologischen Dienstes sowie von Lehrpersonen entstanden. Komplette ignoriert worden sei der Antrag der Rekurrenten auf Edition aller Abklärungen der Vorinstanz zum Sachverhalt, insbesondere zum Nutzen und zu den Risiken der Sexualerziehung für 4- bis 8-Jährige. Es sei undenkbar, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme an schulischer Sexualerziehung ohne entscheidungsrelevante Sachverhaltsgrundlagen begründet werden könne. Die Rekurrenten hätten das Recht zu erfahren, auf welcher Sachverhaltsgrundlage sie verpflichtet würden. Denkbar sei nämlich, dass bei der Erarbeitung des "Leitfadens" überhaupt keine Abklärungen betreffs Nutzen und Risiken getroffen worden seien, womit die entsprechenden Ausführungen des Regierungsrates inhaltsleer und inhaltlos würden. Die Rekurrenten halten daher an ihrem Editionsantrag fest.

3.2 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 3 EMRK verankerten Anspruch aufrechtliches Gehör ergibt sich das grundsätzlich uneingeschränkte Recht der Verfahrensparteien, in alle für das Verfahren wesentlichen Akten Einsicht zu nehmen (BGE 129 I 85 E. 4.1 S. 88 f.; 121 I 225 E. 2a m.H.). Das Akteneinsichtsrecht soll sicherstellen, dass die Verfahrenspartei von den Entscheidungsgrundlagen Kenntnis nehmen und ihre Rechte wirksam und sachbezogen vertreten kann (BGE 129 I 85 E. 4.1 S. 88). Die effektive Wahrnehmung dieses Anspruchs setzt daher die Einsicht in grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen verfahrensbezogenen Akten voraus, auf die für den Entscheid abgestellt werden muss (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., Rz. 333; VGE VD.2011.158 vom 10. September 2012 E. 3.1). Ausserhalb eines bestimmten Verfahrens besteht dagegen ein Akteneinsichtsrecht nur, soweit eine Partei ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft zu machen vermag (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., Rz. 335).

3.3 Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung zutreffend ausführt, sind im vorliegenden Verfahren weder der "Leitfaden", noch die "Handreichung", noch die Materialsammlung Anfechtungsobjekt, sondern der Entscheid der Schulleitung des Kindergartens D. _____ über das Gesuch der Rekurrenten um Dispens des Kindes vom Sexualkundeunterricht. Der verfahrensbezogene Anspruch auf rechtliches Gehör berechtigt daher nur zur Einsicht in die Akten dieses einen Rechtsanwendungsverfahrens. Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Schulleitung jene Fachunterlagen beigezogen hätte, welche dem Erziehungsrat und den vorbereitenden Behörden zur Erarbeitung des "Leitfadens" gedient hätten. Diese Fachunterlagen sind daher keine beweiserheblichen, verfahrensbezogenen Akten, welche zur Entscheidungsfindung beigetragen hätten. Dem Regierungsrat ist weiter darin zu folgen, dass die Schulleitung auch gar nicht gehalten war, solche Unterlagen beizuziehen: Eine rechtsanwendende Behörde braucht nicht die fachlichen Abklärungen derjenigen Behörde beizuziehen, welche die legislatorischen Grundlagen für den strittigen Entscheid erlassen hat. Der Zugang zu Unterlagen eines legislatorischen Verfahrens ist bei solcher Konstellation nicht Gegenstand des rechtlichen Gehörs (BGE 130 I 174).

3.4 Da sich Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK nur auf Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden, respektive überhaupt nur auf Verfahren vor Gerichtsbehörden

beziehen, kann daraus kein auf das rechtliche Gehör gestützter Editionsanspruch von Unterlagen eines Rechtssetzungsverfahrens abgeleitet werden (BGE 130 I 174 E. 2.2 S. 178; Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 3043). Offen bleiben kann, ob sich ein weitergehender Editionsanspruch aus dem in § 75 der Kantonsverfassung (KV; SG 111.100) verankerten Öffentlichkeitsprinzip ergibt. Dieses Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt wird im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG 153.260) konkretisiert. § 25 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 lit. a IDG verleiht jeder Person Anspruch auf Zugang zu den bei Organisationseinheiten des Kantons, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, vorhandenen Informationen. Von diesem Informationszugangsrecht ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind. Zu verweigern oder aufzuschieben ist die Bekanntgabe von Daten oder der Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 29 IDG). Unter den Zugangsanspruch können auch Unterlagen eines Rechtssetzungsverfahrens fallen.

Gestützt auf diesen Anspruch hätten sich die Rekurrenten beim Erziehungsrat, welcher als zuständige Behörde den "Leitfaden" genehmigt hat, den von ihnen gewünschten Einblick in die Grundlagen des damaligen Entscheids verschaffen können. Einer Edition im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren bedarf es daher nicht. Im Ergebnis ist die Frage aber obsolet: Das Erziehungsdepartement hat nämlich seiner Vernehmlassung im vorliegenden Verfahren die Fachberichte beigelegt, auf die sich der Erziehungsrat gestützt hatte (gesonderte Beilagen 2 - 4 zur Rekursantwort). Eine allfällige Verletzung des auf das Öffentlichkeitsprinzip gestützten Anspruchs auf Zugang zu diesen Unterlagen wäre damit in gleicher Weise geheilt, wie dies nach ständiger Rechtsprechung auch im Falle einer Verletzung des rechtlichen Gehörs durch eine Vorinstanz möglich ist.

3.5 Die Frage, ob der Regierungsrat verpflichtet gewesen wäre, im vorinstanzlichen Einspracheverfahren weitere fachliche Abklärungen zu treffen, beschlägt nicht den Anspruch auf rechtliches Gehör, sondern jenen auf richtige Ermittlung des Sachverhalts. Darauf wird weiter hinten einzugehen sein (Ziff. 6.3, 6.4.2).

4.

In der Sache rügen die Rekurrenten die Verletzung ihrer Grundrechte. In Frage stehen der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV), das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes [UN-Kinderrechtskonvention, UN-KRK; SR 0.107]), der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 1 und 2 BV, Art. 9 EMRK, Art. 18 Abs. 1 und 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [UN-Pakt II; SR 0.103.2] und Art. 14 Abs. 1 und 2 UN-KRK) und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK).

Zunächst stellt sich die Frage, ob schulischer Sexualkundeunterricht überhaupt geeignet ist, in den Schutzbereich dieser Grundrechte einzugreifen.

4.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid anerkannt, dass mit Blick auf Art. 11 BV obligatorischer schulischer Sexualkundeunterricht grundsätzlich geeignet sei, in die persönliche Freiheit der Schulkinder und damit in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 2 BV einzugreifen. Dies ergebe sich nicht nur aus dem Einbezug von Art. 11 BV, sondern auch aus dem Umstand, dass dem Schutz der psychischen Integrität insbesondere in den Fällen

des besonderen Rechtsverhältnisses, in dem sich Schülerinnen und Schüler befänden, besondere Bedeutung zukomme. Der Regierungsrat verweist weiter auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der es ebenfalls für möglich halte, dass schulischer Sexualkundeunterricht geeignet sei, den Schutzbereich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK zu berühren (EGMR vom 13. September 2011 i.S. Dojan vs. Deutschland, Nr. 319/08).

4.2 Die Rekurrenten berufen sich zunächst auf den grundrechtlichen Schutz der persönlichen Freiheit des schulpflichtigen Kindes.

4.2.1 Art. 10 Abs. 2 BV garantiert mit dem Recht auf persönliche Freiheit sämtliche elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1240). Auch wenn dieses Grundrecht die Einzelnen in weitgehender Weise in ihrer Lebensgestaltung schützt, gewährt es keine allgemeine Handlungsfreiheit, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf die persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen könnte. Es schützt nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen (BGE 133 I 110 E. 5.2 S. 119; 130 I 369 E. 2 S. 373; 127 I 6 E. 5a S. 11; 119 Ia 178 E. 5 S. 187; 118 Ia 305 E. 4a S. 315; 117 Ia 27 E. 5a S. 30 m.w.H.; Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1246). Mit Bezug auf die psychische Integrität schützt Art. 10 Abs. 2 BV den Einzelnen davor, seelischen Leiden ausgesetzt zu sein. Diese müssen aber ebenfalls eine gewisse Intensität erreichen, um den Schutzbereich der persönlichen Freiheit zu berühren. Der Schutz der psychischen Unversehrtheit aktualisiert sich vor allem bei Personen in Sonderstatusverhältnissen (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1283 ff.). Unter die elementaren Aspekte der Persönlichkeitsentfaltung gemäss Art. 10 Abs. 2 und 13 BV fällt auch die Freiheit, eine bestimmte Situation selber einzuschätzen und gemäss dieser Bewertung zu handeln, soweit es sich dabei um eine Äusserung individueller Selbstbestimmung von elementarer Bedeutung handelt (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1312 ff.). Dazu wird auch die sexuelle Entfaltung gezählt (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1315). Damit wird zu prüfen sein, ob der fragliche Sexualkundeunterricht in die persönliche Freiheit des Kindes eingreift.

4.2.2 Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleistet die Achtung des Privatlebens. Damit soll dem Individuum ein Raum gewährleistet werden, in dem es die "Entwicklung und Erfüllung" seiner Persönlichkeit anstreben kann. Geschützt sind auch die Beziehungen zu Mitmenschen, die zur Verwirklichung der Persönlichkeit des Betroffenen zentral sind (Grabenwarter/Pabel, EMRK, 5. Aufl., München 2012, § 22, 6). Teile der Achtung des Privatlebens sind auch das Selbstbestimmungsrecht über den Körper und der Schutz seiner Unversehrtheit, welche das Recht der Einzelnen auf Achtung ihrer sexuellen Selbstbestimmung mit einschliesst. Daraus folgt ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat auf Unterlassen von Beschränkungen der sexuellen Selbstbestimmung (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 7 f.). Der Schutz des Privatlebens gewährleistet darüber hinaus das Recht, das Leben nach den eigenen Vorstellungen ohne staatliche Einwirkung auf den individuellen Entscheidungsprozess, soweit dadurch wesentliche Ausdrucksmöglichkeiten der menschlichen Persönlichkeit betroffen sind, zu führen (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 12). Mit Bezug auf Einschränkungen dieser Lebensführung durch Umweltverschmutzung und Lärmimmissionen hat der EGMR verdeutlicht, dass blosser Belästigungen nicht zu einer Verletzung von Art. 8 EMRK führen (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 15 m.H.). Dessen ungeachtet wird aber zu prüfen sein, ob der fragliche Sexualkundeunterricht in das Recht des Kindes auf Privatleben im Sinne von Art. 8 Abs. 1 EMRK eingreift.

4.2.3 Kinder und Jugendliche geniessen kraft Art. 11 Abs. 1 BV einen besonderen Schutz ihrer Persönlichkeit. Diese Bestimmung gewährleistet den Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Vorschrift statuiert damit ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, verpflichtet den Staat aber ebenso zu Schutzmassnahmen und zur Förderung der Kinder in ihrer Persönlichkeitsentwicklung. Dabei sollen Fördern und Schützen eine "sinnhafte Einheit" bilden (Reich, "Schutz der Kinder und Jugendlichen" als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht, in: ZSR 2012 I 363 ff., 374 f., 379 ff.). Art. 11 Abs. 1 BV verstärkt also die entsprechenden Gehalte der anderen Grundrechte für Kinder und Jugendliche (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1336 ff.). Dieser verstärkte Jugendschutz gilt nicht zuletzt im Zusammenhang mit sexuellen Inhalten (vgl. BGE 133 II 136 E. 5.1 S. 142). Wie die persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV, ist auch der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 BV auf elementare Achtungsansprüche beschränkt (Reich, a.a.O., 374). Mit dieser Bestimmung hat der Schutz des Kindeswohls, wie er in Art. 302 Abs. 1 ZGB auf Gesetzesstufe normiert und mit Art. 3 UN-KRK völkerrechtlich garantiert ist, eine verfassungsrechtliche Grundlage erhalten. Der Schutz zielt auf die gedeihliche Entwicklung des Kindes hin zu einem ab der Volljährigkeit selbständigen, selbstbestimmten und gemeinschaftsfähigen Leben, wobei den Eltern ein pflichtgemäss auszuübendes Konkretisierungsprimat zukommt und das Kindeswohl nicht mit dem Kindswillen kongruent zu sein braucht (Reich, a.a.O., 375 f.). Art. 11 Abs. 1 BV schützt demnach nicht primär die Entfaltung des eigenen Willens der Kinder und Jugendlichen. Gleichwohl wird zu prüfen sein, ob der fragliche Sexualkundeunterricht in den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 BV eingreift.

4.3 Der Anspruch auf Schutz der Privatsphäre respektive des Familienlebens nach Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 Abs. 1 EMRK schützt das Zusammensein der Eltern und Kinder (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 28) und die Beziehung zwischen Eltern und ihren Kindern vor äusserer Beeinträchtigung (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1358 ff.; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 236). Der Anspruch gewährleistet, dass die Familie ein gemeinsames Leben entsprechend der Bindung untereinander führen kann (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 19). Teilweise wird auch das Erziehungsrecht der Eltern unter den Schutz des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK subsumiert (Reich, a.a.O., 376). Fragen der Sexualität haben diesbezüglich eine besondere Bedeutung. Somit wird zu prüfen sein, ob dieses Grundrecht vorliegend verletzt wird. Auch Art. 18 UN-KRK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, "dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung der Kinder verantwortlich sind". Demgegenüber hat der EGMR bezüglich der EMRK eine Verletzung des Erziehungsrechts durch sexualkundlichen Unterricht in der Schule verneint (vgl. EGMRE i.S. Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen gegen Dänemark, Nr. 5926/72 vom 7. Dezember 1976 § 53 und 57; vgl. EGMRE i.S. Dojan u. Mitb. gegen Deutschland, Nr. 319/08 vom 13. September 2011).

4.4

4.4.1 Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 1 und 2 BV, Art. 9 EMRK, Art. 18 Abs. 1 und 4 UN-Pakt II und Art. 14 Abs. 1 und 2 UN-KRK) nicht berührt sei. Dieses Grundrecht schütze neben Glaubensüberzeugungen nur Überzeugungen von einer gewissen grundsätzlichen, weltanschaulichen Bedeutung, mit denen eine zusammenhängende Sicht grundlegender Probleme zum Ausdruck gebracht werde. Die strittige Verhaltensweise müsse unmittelbarer

Ausdruck dieser Anschauung sein. Die Rekurrenten legen nicht dar, wie ihre persönliche Einstellung zur Frage der Sexualerziehung von Kindern einer zusammenhängenden Weltansicht entspringe. Es fehle an ausreichender Substantiierung.

4.4.2 Wie schon vor Vorinstanz, so berufen sich die Rekurrenten auch vorliegend nicht auf religiöse Grundüberzeugungen oder Gefühle, welchen der sexualkundliche Unterricht in Kindergarten und Primarschule entgegenstehe. Auf religiöse Vorbehalte gegenüber dem Sexualkundeunterricht verzichteten sie bewusst. Somit ist nicht weiter zu prüfen, inwieweit diesbezüglich der grundrechtliche Schutzbereich betroffen sein könnte.

Demgegenüber stützen sich die Rekurrenten auf "das Recht auf Freiheit in der Weltanschauung". Der Umgang mit der Sexualität stelle eine Grundfrage des Lebens dar, in dem sich moralische und ethische Grundwerte eines Menschen in gleichem Masse kumulierten. Die Frage, ab welchem Alter und in welcher Form Eltern ihr Kind aufklärten, sei Ausfluss dieser Grundhaltung. Die Überzeugung, wonach Sexualität etwas Urprivates sei und Aufklärung jedenfalls zu Beginn durch die Eltern und nicht durch den Staat oder die Öffentlichkeit erfolgen solle, müsse in gleicher Weise Schutz erfahren wie religiöse Fragen. Dies bestätige Art. 18 Abs. 4 UN-Pakt II ausdrücklich. Dieser schütze, wie auch Art. 2 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK vom 20. März 1952, die Eltern bei der Durchsetzung ihrer eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen im Rahmen der religiösen und sittlichen Erziehung ihrer Kinder.

4.4.3 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV schützt neben der Beziehung zum Göttlichen oder Transzendenten auch eine davon unabhängige Weltanschauung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich auf eine umfassende Weltvorstellung bezieht (Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1466). Darin kommt eine sehr weit gefasste Bestimmung des Begriffs der Religion zum Ausdruck (Vischer, Die Religionsfreiheit als Eckstein des liberalen Gemeinwesens, ZBJV 2012, 571 ff., 576). Die Weltanschauung muss sich auf eine Überzeugung über die Stellung des Menschen respektive der Menschheit in der Welt beziehen (Cavelti/Kley, St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Art. 15 Rz. 9). Die Religionsfreiheit ist Teil der nicht ausschliesslich religiös ausgerichteten, mit der Gewissensfreiheit verbundenen Weltanschauungsfreiheit (Hangartner, Religionsfreiheit ■ ein Überblick aus Anlass des neuen Art. 72 Abs. 2 BV [Verbot des Baus von Minaretten], AJP 2010, 441 ff., 441 f.). In neuerer Zeit wird die Gewissensfreiheit als eigenständiges Grundrecht diskutiert, wobei unter Gewissen jene innere kritische Instanz zu verstehen ist, die dem Leben und Handeln des Einzelnen ethische oder moralische Massstäbe setzt (Müller/Schefer, a.a.O., 258). Als Weltanschauungen geschützt sind ■ auch bruchstückhafte ■ Deutungen der Welt für das menschliche Lebensverständnis (Müller/Schefer, a.a.O., 257). Sie zeichnen sich aber dadurch aus, dass sie sich ■ wie die geschützte Religion (BGE 119 Ia 178 E. 4b S. 184) ■ auf eine Gesamtsicht der Welt erstrecken, ihnen für die bekennenden Personen eine wesentliche identitätsstiftende Funktion zukommt und sie für deren Würde und Selbstwertgefühl von grundlegender Bedeutung sind (Rhinow, Religionsfreiheit heute, recht 2002, 45 ff., 46; Müller/Schefer, a.a.O., 257 f.). Die Weltanschauung ist durch eine nicht zu hinterfragende Überzeugung betreffend die existentiellen Aufgaben des Menschen auf dieser Welt gekennzeichnet, ohne aber in Beziehung zu überirdischen Kräften zu stehen, wie etwa der Pazifismus, die Anthroposophie oder ein ökologisches Weltbild (Müller/Schefer, a.a.O., 257 f.). Nur durch diese Begrenzung kann vermieden werden, dass die Religionsfreiheit zu einer schwer fassbaren Allgemein- und Handlungsfreiheit erweitert wird (BGE 119 Ia 178 E. 4b S. 183).

Auch die Judikatur und Literatur zu Art. 8 EMRK definiert als Weltanschauung eine zusammenhängende Sichtweise grundsätzlicher Lebensfragen, eine Sicht der Welt als Ganzes, deren Überzeugungen sich durch ein gewisses Mass an Stichhaltigkeit, Ernsthaftigkeit, Schlüssigkeit und Bedeutung, wie etwa der Pazifismus, auszeichnen müssen (Grabenwarter/Pabel, a.a.O., § 22, 106). Darunter wird das Bewusstsein der Wirklichkeit als ganzheitliche Welt-, Lebens-, Sinn- und Werteordnung verstanden (Grabenwarter, in: Pabel/Schmahl, IntKommEMRK, Art. 9 N 67 m.H. auf Reimer). Es muss sich um Überzeugungen handeln, aus denen eine kohärente Sicht grundlegender Probleme zum Ausdruck kommt (Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl 2009, Art. 9 N 19).

4.4.4 Das Erziehungsrecht bildet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Bestandteil der Glaubens- und Gewissensfreiheit (BGE 129 III 689 E. 1.2 S. 691 f.; BGer 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 1.1). Die Rekurrenten sehen sich, wie soeben dargestellt, explizit nicht in ihrer Religionsfreiheit, sondern in ihrer Weltanschauungsfreiheit verletzt. Indes legen die Rekurrenten nicht dar, worin ihre Weltanschauung konkret bestehen soll, und inwiefern der fragliche Sexualkundeunterricht sie in ihrer Weltanschauungsfreiheit verletzen könnte. Wohl mag der Umgang mit der Sexualität eine Grundfrage des Lebens darstellen. Die Rekurrenten betten ihre Ablehnung des Sexualkundeunterrichts aber nicht in eine Gesamtsicht der Welt ein. Dass der Umgang mit der Sexualität allein eine unter dem Titel der Glaubens- und Gewissensfreiheit schützenswerte weltanschauliche Grundhaltung darstellen könnte, behaupten die Rekurrenten selber nicht und ist auch nicht erkennbar. Somit ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass die Rekurrenten die gerügte Verletzung ihrer Weltanschauungsfreiheit nicht ausreichend substantiiert haben und folglich der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht berührt ist.

4.4.5 Die Rekurrenten erblicken im Uno-Pakt II eine Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Der Uno-Pakt II schützt zunächst ebenfalls die Freiheit, eine Weltanschauung eigener Wahl anzunehmen, zu haben und zu bekunden (Art. 18 Abs. 1 Uno-Pakt II). Dabei verpflichten sich die Vertragsstaaten in Art. 18 Abs. 4 Uno-Pakt II, die Freiheit der Eltern zu achten sowie die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen. Diese für die Schweiz verbindliche Verpflichtung ist im Wortlaut insoweit mit Art. 2 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK kongruent. Allerdings hat die Schweiz dieses erste Zusatzprotokoll zur EMRK im Jahr 1976 zwar unterzeichnet, seither aber nicht ratifiziert, weshalb es in der Schweiz nicht anwendbar ist und vorliegend grundsätzlich unbeachtlich bleibt (Achermann/Caroni/Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in: Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete, 2. Aufl., Basel 1997, 155 ff., 206 f.). Das aber immerhin gestützt auf Art. 18 Abs. 4 Uno-Pakt II geschützte religiöse Erziehungsrecht der Eltern (vgl. Kälin, Genf oder Strassburg? ■ Die Rechtsprechung des UNO-Menschenrechtsausschusses und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrecht im Vergleich, Hrsg.: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern 2012, S. 40 [http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/120730_Geneve_Strasbourg.pdf]) kommt vorliegend aber dennoch nicht zum Tragen. Wie vorstehend ausgeführt, beziehen sich die Rekurrenten explizit nicht auf einen religiösen Hintergrund. Sie konkretisieren auch nicht, worin ihr weltanschaulicher Hintergrund bestehen würde, der ihre Ablehnung des fraglichen

Sexualkundeunterrichts zu begründen vermöchte. Dies ändert aber nichts daran, dass zu prüfen sein wird, ob mit den fraglichen Sexualkundeunterricht in das Erziehungsrecht der Eltern als Teilgehalt des Schutzes des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK eingegriffen wird (vorstehend Ziff. 4.3).

5.

Damit ist zu prüfen, ob der vorgesehene Sexualkundeunterricht im Rahmen der vorstehend dargestellten Schutzbereiche in die persönliche Freiheit oder das Privatleben des Kindes, oder in das Erziehungsrecht der Eltern eingreift.

5.1

5.1.1 Dies ist nicht abstrakt zu prüfen, sondern nach Massgabe der tatsächlich vorgesehenen staatlichen Massnahme. Da das rekurrierende Kind im Kindergarten und in der Primarschule bisher überhaupt keinen Sexualkundeunterricht erlebt hat, gilt es, dessen Inhalt zu beurteilen, so wie ihn der Erziehungsrat vorsieht. Wie bei einer abstrakten Normenkontrolle (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15; Rhinow/Schefer, a.a.O., Rz. 1979) sind diese Vorgaben verfassungskonform auszulegen, da davon ausgegangen werden darf, dass die Lehrpersonen den ihnen anheimgestellten Unterricht mit der gebotenen Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Kinder erteilen werden; dem entgegenstehende Indizien sind jedenfalls nicht ersichtlich. Dazu gehört auch die Wahrung der erforderlichen Balance zwischen der dem Thema inhärenten Nähe und Offenheit einerseits und dem Bedürfnis nach Distanz und Intimitätsschutz aller Beteiligten andererseits (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 22). Dabei darf berücksichtigt werden, dass sich Sexualpädagogik aus fachlicher Sicht immer auf die Lebenssituation der Heranwachsenden zu beschränken und am psychosexuellen Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler zu orientieren hat (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 21, 31). Dieser Entwicklungsstand begrenzt auch die Möglichkeiten einer schulischen Einflussnahme (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 31). Zudem ist zu beachten, dass Sexualpädagogik infolge der Eigenständigkeit und Andersartigkeit kindlicher Sexualität in erster Linie Sozialerziehung ist, da der Kontakt und die Beziehung zu Anderen in der Lebenswirklichkeit von Kindern im Vor- und Primarschulalter an erster Stelle steht (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 38).

5.1.2 Weiter ist gemäss dem überarbeiteten "Leitfaden" davon auszugehen, dass im Kindergarten und in den beiden ersten Primarschulklassen kein anlassloser, systematischer Sexualkundeunterricht erteilt wird. Dies wird in der "Handreichung" dahingehend konkretisiert, dass die Thematik "Sexualität" im Unterricht reaktiv aufgegriffen werden soll: Lehrpersonen "reagieren auf Fragen und Handlungen von Kindern, im Bewusstsein, dass Sexualerziehung auf dieser Altersstufe primär Aufgabe der Eltern ist". Damit wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, die Fragestellung in die Lebenswirklichkeit der Kinder einzubetten. Anlass für solchen Unterricht können Ereignisse an der Schule oder in der Öffentlichkeit sein, soweit dadurch die Wahrnehmung der Lebenswirklichkeit durch die Schülerinnen und Schüler geprägt oder beeinflusst wird. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten ist also kein anlassloser, systematischer Sexualkundeunterricht in den strittigen Volksschulstufen zu beurteilen.

5.2

5.2.1 Die Rekurrenten rügen zunächst als Grundrechtsverletzung, dass im Kindergarten die Körperorgane Penis, Scheide und weibliche Brust im Unterricht begrifflich benannt und

den Geschlechtern zugeordnet werden. Weiter sehen sie eine Grundrechtsverletzung darin, den Kindern zu vermitteln, dass die Zeugung eines Kindes durch körperliches Zusammengehen von Mann und Frau vonstatten geht und damit von Penis und Scheide, welche Organe also auch der Fortpflanzung dienen. Nach Auffassung der Rekurrenten soll den Kindergartenkindern auch nicht erklärt werden, dass das Kind im Bauch der Mutter heranwächst und aus deren Scheide heraus geboren wird. Im Ergebnis machen die Rekurrenten damit einen grundrechtlichen Anspruch auf Tabuisierung der Geschlechtsorgane sowie von Zeugung und Geburt geltend, und zwar selbst für den Fall, dass die Kinder selber diese Themen in irgendeiner Form aufgreifen. Der Kanton sei zu solchem Unterricht nicht berechtigt.

5.2.2 Die Vermittlung von Informationen über den eigenen Körper und die Grundzusammenhänge menschlicher Fortpflanzung bilden die Grundlage dafür, das körperliche Selbstwertgefühl zu stärken, das Körperbewusstsein und die emotionale Entwicklung zu fördern, Freundschaft, Liebe und Partnerschaftlichkeit zu thematisieren, geschlechtsspezifische Rollen zu reflektieren und zur Prävention von Infektionskrankheiten und ungewollten Schwangerschaften beizutragen. Dies alles zielt darauf ab, dass Kinder und Jugendliche Wissen über, Einstellungen zu und Handlungskompetenz für eine erfüllte, selbstbestimmte und verantwortungsvolle Geschlechtsidentität und Sexualität erlangen sollen, und dass sie sich vor sexuell übertragbaren Krankheiten und unerwünschten Schwangerschaften schützen können. Hierfür bildet die objektive und altersgerechte Vermittlung von Kenntnissen über den Körper und die Fortpflanzung die unerlässliche Grundlage. Sie gewährleistet, dass die Kinder selber einen eigenen Zugang zu ihrer Sexualität und diesbezügliche moralische Haltungen entwickeln können (Zulassungsentscheid des EGMR i.S. Dojan vs. Deutschland vom 13. September 2011, Nr. 319/08, S. 15). Gerade vor dem Hintergrund dieser Ziele ist nicht zu erkennen, wie die objektive, neutrale und altersgerechte Vermittlung von Grundkenntnissen über den menschlichen Körper und die Fortpflanzung ein Eingriff in die persönliche Freiheit, das Privatleben oder die Weltanschauungsfreiheit der betroffenen Kinder oder in das Erziehungsrecht ihrer Eltern darstellen könnte. Ebenso wenig ist einsichtig, inwieweit die entsprechende Unkenntnis des Kindes eine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung darstellen könnte, selbst unter Berücksichtigung des durch Art. 11 BV erweiterten Schutzbereichs der persönlichen Freiheit des Kindes. Die Vermittlung der fraglichen Kenntnisse in Zusammenarbeit mit und Ergänzung zu dem Elternhaus bildet im Gegenteil die Grundlage für die Freiheit des Kindes, im Rahmen seiner Selbstbestimmung sein Verhältnis zu seinem Körper selber einzuschätzen und gemäss der daraus gewonnenen Erkenntnis zu handeln. Insoweit ist kein Grundrechtseingriff in die psychische Integrität, die persönliche Freiheit oder das Privatleben des Kindes zu erkennen.

5.2.3 Die Rekurrenten halten dem entgegen, dass ein zu früher und inhaltlich nicht auf die individuellen Bedürfnisse des Kindes angepasster Sexualkundeunterricht geeignet sei, die persönliche Entwicklung eines Kindes nachhaltig zu stören. Sie unterstellen damit, dass die Vermittlung von Kenntnissen über die Geschlechtsorgane und die Grundzüge der Fortpflanzung als Ergebnis der Vereinigung von Frau und Mann nicht dem individuellen Kindeswohl angepasst würde. Dem ist zu erwidern, dass gerade dieser Unterricht durch pädagogisch geschulte Lehrpersonen und unter Beizug sorgfältig ausgesuchter Unterrichtsmaterialien erteilt wird. Diesbezüglich wird auch laufend weiter evaluiert, wie die Entfernung gewisser Materialien aus dem Unterrichtskoffer zeigt. Soweit sich der

deutsche Bundesverfassungsgerichtshof auf die "Erfahrung" stützt, "dass gerade Jugendliche durch pädagogisch falsch angelegte Erziehungsmassnahmen auf dem Gebiet der Sexualität seelisch verletzt und in ihrer Entwicklung schwer beeinträchtigt werden könnten" (BVerfGE 47, 46 Ziff. 103), ist den Rekurrenten entgegenzuhalten, dass für pädagogisch falsch angelegte Erziehungsmassnahmen an Basler Kindergärten oder ersten und zweiten Primarklassen keine Anhaltspunkte bestehen. Weshalb sie vor diesem Hintergrund den Schluss ziehen wollen, "schulischer Sexualkundeunterricht" könne "den Bedürfnissen der 4 - 8 Jährigen nicht genügen", ist nicht erfindlich. Auch ist kein Grund ersichtlich, warum ein Kind im Kindergartenalter nicht bereit sein soll, mit den fraglichen Kenntnissen konfrontiert zu werden.

5.3

5.3.1 Weiter beanstanden die Rekurrenten als Grundrechtsverletzung, dass den Kindern vermittelt werden soll, die Berührung der Sexualorgane könne angenehme Gefühle hervorrufen. Soweit sie dabei auf die beiden Übungen "Sexuelle Gesundheit in der Primarschule ■ Sammlung von Unterrichtsideen" und "Sexuelle Gesundheit im Kindergarten ■ Sammlung von Unterrichtsideen" Bezug nehmen, braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden, nachdem diese Unterlagen aus der Materialsammlung entfernt worden sind (Ziff. 2.3). Immerhin ist dazu Folgendes festzuhalten:

5.3.2 Berührungen zwischen Kindern im Kindergartenalter erscheinen als altersadäquat und können grundsätzlich nicht vermieden werden. Sie bewirken für sich allein keine Verletzung der körperlichen oder psychischen Integrität. Davon zu unterscheiden ist das bewusste und angeleitete, gegenseitige Berühren im Rahmen sexualkundlichen Unterrichts; dies insbesondere dann, wenn intime Körperstellen davon nicht ausgeschlossen werden. Mit dem Beginn des Kindergartenalters beginnt nämlich die Entstehung des körperlich-sexuellen Schamgefühls (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 35). Dieses Schamgefühl kann durchaus verletzt werden, wenn Berührungen angeordnet werden, die das Kind ablehnt. Weil aber vorliegend derartiger Unterricht ■ soweit bekannt ■ tatsächlich gar nie erteilt worden ist und nachdem auch die entsprechenden Unterlagen aus der Materialsammlung entfernt worden sind, braucht darauf, wie erwähnt, nicht weiter eingegangen zu werden.

5.3.3 Demgegenüber stellt die wertfreie, neutrale und nur aus gegebenem Anlass vorgesehene ■ also reaktive ■ Erwähnung des Umstands, dass die Berührung von Geschlechtsteilen angenehme Gefühle auslösen kann, keinen Eingriff in die Unversehrtheit des Kindes dar. Einen solchen Anlass vermöchte zum Beispiel die Situation zu bilden, dass sich ein Kind wiederholt an seinen Genitalien berührt und dies von anderen Kindern thematisiert wird. Den Eltern bleibt es auf der Grundlage dieses durch die Schule vermittelten Wissens unbenommen, ihren Kindern eigene moralische und sittliche Wertungen der physisch-psychischen Reaktionen auf Berührungen der Sexualorgane zu vermitteln.

5.4 Schliesslich rügen die Rekurrenten die Aufklärung der Kinder über die Homosexualität als Grundrechtsverletzung. Gemäss entsprechendem Lernziel in der "Handreichung" kennen die Kinder "die Bedeutung der Begriffe Homosexualität, schwul, lesbisch, bisexuell, und erkennen, wenn diese missbräuchlich in sexuell diskriminierender Weise angewendet werden". Auch dieses Lernziel ist vor dem Hintergrund des reaktiven Charakters des Sexualkundeunterrichts zu lesen. Ziel ist also nicht, diese Kompetenzen

systematisch sämtlichen Kindern zu vermitteln. Notorischerweise sind aber heutzutage im öffentlichen Raum auch gleichgeschlechtliche Paare anzutreffen. Dies bleibt auch Kindergartenkindern und Primarschülern nicht verborgen und kann Fragen aufwerfen. Analoges gilt etwa für gleichgeschlechtliche Partnerschaften von Elternteilen, woraus sich den Kindern die Thematik der Bisexualität aufdrängt. Auch können Kindergartenkinder mitunter mit abschätzigem Gebrauch der Worte "schwul" und "lesbisch" konfrontiert sein. Gerade für den Fall, dass diese Bezeichnungen als Schimpfworte im Kindergartenalltag gebraucht werden, ist es nicht zu beanstanden, dass die Kindergärtnerinnen und Kindergärtner diese Begriffe nicht einfach nur mit Verboten tabuisieren. Vielmehr sollen sie den Kindern, ähnlich wie etwa beim Umgang mit gotteslästerlichen Flüchen, in kindsgerechter Weise den Grund erläutern können, wann und warum solche Zuschreibungen verletzend sein können. Auch darin kann also kein Grundrechtseingriff erblickt werden.

5.5

5.5.1 Mit Bezug auf den Unterricht in den beiden ersten Primarschulklassen sehen die Rekurrenten ihre Grundrechte durch die Vermittlung des Wissens verletzt, dass ein Kind entstehen kann, wenn ein Mann seinen Penis in die Scheide einer Frau einführt, dabei Samenflüssigkeit in die Scheide eindringt und die Eizelle der Frau befruchtet.

Dieser Lerninhalt ist zwar weder im "Leitfaden" noch in der "Handreichung" derart detailliert formuliert, immerhin aber in den zur "Materialsammlung" gehörenden Kinderbüchern. Aber auch hier ist nicht erkennbar, wie die reaktive Wissenvermittlung elementare Erscheinungen der Persönlichkeit der Primarschülerinnen und -schüler berühren könnte.

5.5.2 Weiter rügen die Rekurrenten für die beiden ersten Primarschulklassen die Vermittlung des Wissens, dass sich die Befruchtung einer Eizelle durch eine Samenzelle mittels Kondom oder Pille verhüten lässt. Wiederum ergibt sich dieser Schulstoff weder aus dem "Leitfaden" noch aus der "Handreichung". Im "Leitfaden" wird die allgemeine Kenntnis, dass es Verhütungsmittel gibt, zum Inhalt des Sexualkundeunterrichts in der Primarschule erklärt. Weiter spezifiziert werden die Verhütungsmittel nicht. Ebenso wird im Kinderbuch "Peter, Ida und Minimum" nur ganz allgemein von Verhütungsmitteln gesprochen ("Materialsammlung" 49:14, S. 21). Im Kinderbuch "Woher die kleinen Kinder kommen" werden die "Pille" und das Kondom immerhin kurz als gebräuchlichste Verhütungsmittel benannt und ihr Wirkungsprinzip dargestellt ("Materialsammlung" 49:15, S. 4). Detailliert beschrieben wird das Thema im Kinderbuch "Wie ist das mit der Liebe" ("Materialsammlung" 49:16). Dieses richtet sich allerdings an Kinder ab 9 Jahren, also nicht an solche der ersten beiden Primarschulklassen. Der sachliche und wertungsneutrale Unterricht gestützt auf diese Materialien ist nicht geeignet, die körperliche oder psychische Integrität des Kindes oder sein Privatleben zu verletzen. Dies umso weniger, als auch dieses Thema reaktiv zu unterrichten ist, also nur dann, wenn Anlass dazu besteht. Auch hier ist es den Eltern unbenommen, in Wahrnehmung ihrer primären Aufgaben bei der Sexualerziehung ihrer Kinder ethisch-moralische Aspekte des Umgangs mit Verhütungsmitteln einzubringen.

5.5.3 Insofern ist kein Eingriff in die Persönlichkeits- und Intimsphäre des rekurrierenden Kindes erkennbar. Zuzugeben ist den Rekurrenten, dass Erwachsene und auch Kinder jeden Alters je nach persönlicher Prägung und Sozialisierung mitunter ungerne über körperliche

Dinge oder persönliche Beziehungen sprechen. Indessen ist nicht erkennbar, inwiefern die Kinder mit dem vorgesehenen Unterricht gezwungen werden sollten, sich aktiv zu solchen Themen zu äussern. Ferner ist daran zu erinnern, dass die persönliche Freiheit nicht vor jeglichem psychischen Missbehagen schützt. Die bloss passive Konfrontation mit Fragen, soweit sie sich in der Lebenswirklichkeit der Kinder stellen, stellt keinen Eingriff in die Intimsphäre dar. In diesem Zusammenhang stellen die Rekurrenten die Urteilsfähigkeit von 4 - 8-jährigen Kindern in Bezug auf Fragen des Sexualkundeunterrichts generell in Frage. Welche Bedeutung dem zukommen soll, erscheint unklar. Soweit sich ein Kind, etwa beeinflusst durch die Klasse ■ nicht aber durch die Lehrperson ■, dazu entscheidet, aktiv an der Erörterung eines sexualpädagogischen Themas teilzunehmen, ist nicht ersichtlich, inwieweit in seine Privatsphäre eingegriffen würde. Falls das Kind dabei im Begriff sein sollte, sich durch übermässige Preisgabe von Persönlichem selber zu schädigen, so ist es ■ unabhängig vom Alter des Kindes ■ Sache der Lehrperson, es zu schützen. Insoweit greift der vorgesehene Unterricht nicht in die Persönlichkeitsrechte des Kindes ein.

5.6 Die Rekurrenten beanstanden weiter, dass der vorgesehene Sexualkundeunterricht in der Praxis zu Folgefragen der Kinder führen könne, sodass nicht absehbar sei, wie weit der Unterricht wirklich gehe. Dies hänge allein von der Dynamik des Unterrichts sowie von der Entwicklung und dem Wissensdurst einzelner Schülerinnen und Schüler ab. Die Grenzen der schulischen Sexualerziehung für 4 - 8-jährige Kinder lasse sich daher zum voraus gar nicht exakt ziehen.

Es ist notorisch, dass aufgrund der potenziellen Grenzenlosigkeit menschlichen Wissens und des mitunter ebenso unbegrenzten Wissensdurstes der Kinder jede beantwortete Frage zu Folgefragen führen kann. Mit solchen Folgefragen wissbegieriger Kinder, die über den alters- und stufengerechten Unterrichtsstoff hinausgehen, sind die Lehrpersonen aber auch in anderen Fächern konfrontiert. Die Fähigkeit zu entsprechender Individualisierung und Begrenzung des Unterrichtsstoffes gehört zu den pädagogischen Grundfertigkeiten einer Lehrperson. Wenn sich etwa ein besonders begabtes Kind für das Rechnen im 1000-er Raum interessiert, so wird dies auch nicht dazu führen, dass im gesamten Verband einer ersten Primarschulklasse entsprechend gerechnet wird

5.7 Schliesslich machen die Rekurrenten geltend, mit dem Sexualkundeunterricht für Kinder im Alter von 4 - 8 Jahren werde in ihr Erziehungsrecht eingegriffen, weil damit die moralischen und ethischen Überzeugungen der Eltern grundlegend verletzt werden könnten. Den Eltern werde verweigert, über den Zeitpunkt und den Inhalt der Aufklärung ihrer Kinder zu bestimmen. Die Eltern wollen ihren Sohn "in Übereinstimmung mit ihren sittlichen Grundvorstellungen auf die Sexualität vorbereiten" und ihm "ihre Überzeugungen von Familie, Beziehung, Sexualität, Achtung, Menschenwürde usw. vermitteln". Diesen Überzeugungen "widerspreche es in diametraler Weise, dass ihr 7-jähriger Sohn in der Schule von einer nicht der Familie zugehörenden Person zu Themen wie Penis, Scheide, Geschlechtsverkehr, Samen, Lust usw." unterrichtet werde.

In diesem Sinne ist ohne weiteres von einem Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern auszugehen.

5.8 Bis hierhin ist festzuhalten, dass der Streitgegenständliche Sexualkundeunterricht in das Erziehungsrecht der rekurrierenden Eltern eingreift, nicht aber in die persönliche Freiheit oder das Privatleben des rekurrierenden Kindes.

6.

Damit bleibt zu prüfen, ob der Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern gestützt auf Art. 36 BV und Art. 8 Ziff. 2 EMRK gerechtfertigt ist. Dies ist dann der Fall, wenn der Sexualkundeunterricht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, ein überwiegendes öffentliches Interesse verfolgt und im Einzelfall verhältnismässig erscheint.

6.1 Vorab ist auf die Rüge der Rekurrenten einzugehen, der Kerngehalt ihrer persönlichen Freiheit werde dadurch verletzt, dass mit dem fraglichen Sexualkundeunterricht in Kindergarten und Primarschule die Kinder gegen ihren Willen zur Vornahme und Erduldung sexueller Handlungen gezwungen würden. Die Rekurrenten beziehen sich auf die beiden Übungen "Magnetpuppe" und "Kennst Du Deinen Körper". Nachdem diese Übungen jedoch aus der Materialsammlung entfernt worden sind, braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden. In Anbetracht des verbleibenden Unterrichtsmaterials kann nun nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Kindergarten- und Primarschulkinder zur Vornahme oder Erduldung sexueller Handlungen gezwungen würden. Alters- und kindgerechter Sexualkundeunterricht verletzt damit den unantastbaren, absoluten Kernbereich des aus der persönlichen Freiheit fliessenden Erziehungsrechts der Eltern nicht. Es kann nämlich nicht davon gesprochen werden, dass die Massnahme das genannte Grundrecht der Eltern völlig unterdrücken oder seines Gehaltes als Institution der Rechtsordnung entleeren würde (BGE 115 Ia 234 E. 5b 248).

6.2 Die Rekurrenten bestreiten das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage für den Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern.

6.2.1 Kindergartenkinder und Primarschüler stehen in einer besonders engen Rechtsbeziehung zum Staat, einem sogenannten Sonderstatusverhältnis. Daher muss die formellgesetzliche Regelung als Grundlage für den Grundrechtseingriff nicht besonders detailliert abgefasst sein. Die gesetzliche Grundlage kann vielmehr der Natur des Rechtsverhältnisses entsprechend weit gefasst sein, und die Regelung der Einzelheiten kann an die Exekutive delegiert werden (BGE 135 I 79 E. 6.2 S. 85). Gestützt auf das gesetzliche und verfassungsrechtliche Obligatorium von Primarschule und Kindergarten brauchen die einzelnen Unterrichtsfächer nicht im Gesetz geregelt zu werden. Es genügt deren Bestimmung in einem Lehrplan, der vom Erziehungsrat erlassen wird (BGE 135 I 79 E. 6.3 S. 85; BGer 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E. 2.5.2).

6.2.2 Die Rekurrenten halten dem entgegen, dass es sich um einen schweren Grundrechtseingriff handle, der auch bei einem Sonderstatusverhältnis einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfe. Dem kann nicht gefolgt werden. Mit dem reaktiv angelegten Sexualkundeunterricht reagiert die Schule auf die notorische Tatsache, dass in der heutigen Gesellschaft auch Kinder und Jugendliche mitunter sehr früh mit sexuellen Inhalten konfrontiert werden (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 34; vgl. auch: Jürgen Oelkers, Sexualpädagogik und öffentliche Schule S.10 [Replikbeilage 1]). Auch die Kinder selber thematisieren solche Themen mitunter im Klassenverband, in der Freizeit oder im Schulhaus. Bereits diese gesellschaftlichen Tatsachen beschränken die Freiheit der Eltern, über den Zeitpunkt der Konfrontation ihrer Kinder mit der Thematik der Sexualität zu entscheiden. Im Übrigen wird in der "Handreichung" festgehalten, dass gerade der reaktive Sexualkundeunterricht im Bewusstsein zu erfolgen hat, dass Sexualerziehung auf dieser Altersstufe primär Aufgabe der Eltern ist. Insbesondere bleibt es den Eltern unbenommen, dem Kind ihre eigene Sexualethik und -moral zu vermitteln. Daher ist von einem leichten Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern auszugehen, was wiederum zur Folge hat, dass für den vorgesehenen Sexualkundeunterricht keine formellgesetzliche

Grundlage vonnöten ist.

6.2.3 Weiter bestreiten die Rekurrenten, dass der "Leitfaden" in formeller Hinsicht auf der Stufe eines Lehrplans stünde. Der vom Erziehungsrat genehmigte "Leitfaden" könne keinen partiellen Lehrplan darstellen, da er zum Zeitpunkt seines Erlasses für seine Gültigkeit noch der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürft hätte. Eine solche sei aber nicht erteilt worden.

Gemäss § 68 Abs. 1 des Schulgesetzes (SchulG; SG 410.100) in der Fassung vom 20. Februar 2008 stellt der Erziehungsrat für die Volksschule Lehrplan, Lehrziel und Schulordnung auf. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung sind im Lehrplan die obligatorischen und fakultativen Fächer und die Zahl der auf sie entfallenden Stunden zu bestimmen; er unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates. Diese Bestimmung wurde mit Grossratsbeschluss vom 19. Mai 2010 geändert. Gemäss dieser neuen, seit 4. Dezember 2011 wirksamen Fassung von § 68 Abs. 1 SchulG erlässt der Erziehungsrat für die Volksschule den Lehrplan mit der Beschreibung der Lernziele, den obligatorischen und fakultativen Fächern und der Stundentafel. Das vormals in § 68 Abs. 2 SchulG verankerte Erfordernis der Genehmigung durch den Regierungsrat wurde aufgehoben, nachdem diesem offenbar in der Praxis bereits zuvor nicht mehr nachgelebt worden ist (Ratschlag 09.2064.01 vom 15. Dezember 2009, S. 24). Diese Praxis ändert aber zunächst nichts am formellgesetzlichen Erfordernis regierungsrätlicher Genehmigung sowohl des ursprünglichen "Leitfadens" als auch des "Leitfadens" in der vom Erziehungsrat am 21. November 2011 genehmigten Fassung. Beachtlich ist indessen der kurze Zeitraum zwischen der Genehmigung des "Leitfadens" durch den Erziehungsrat am 21. November 2011 und dem Wegfall des Erfordernisses der regierungsrätlichen Genehmigung per 4. Dezember 2011: Eingedenk des notwendigen zeitlichen Vorlaufs für die Traktandierung von Regierungsgeschäften wäre die regierungsrätliche Genehmigung vor Wegfall des Erfordernisses dafür faktisch nicht mehr möglich gewesen. Der entsprechende Regierungsratsbeschluss hätte also erst ergehen können, nachdem die Rechtsgrundlage dafür bereits weggefallen war. Weil also mit der Abschaffung der Genehmigungspflicht eine gesetzliche Grundlage für den in der Praxis bereits zuvor geübten Verzicht auf regierungsrätliche Genehmigung geschaffen wurde, konnte auch von der Genehmigung des vom Erziehungsrat noch unter der Geltung des alten Rechts beschlossenen Lehrplans abgesehen werden. Gestützt auf diese Überlegungen ist davon auszugehen, dass der "Leitfaden" mit dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle per 4. Dezember 2011 formelle Gültigkeit erlangt hat.

Dementsprechend bezeichnet der "Leitfaden" die Anleitungen zur Umsetzung der Lernziele Sexuelle Gesundheit mit der darin enthaltenen Definition der Grobziele explizit als Lehrplanergänzung. Der "Leitfaden" ist nach dem Gesagten als Lehrplanbeschluss zu qualifizieren, erlassen vom Erziehungsrat als dem nach § 68 SchulG hierfür zuständigen Organ. Somit ist von einer genügenden gesetzlichen Grundlage für den vorgesehenen Sexualkundeunterricht auszugehen.

6.3 Die Rekurrenten bestreiten das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an einer "Frühsexualkunde" im Kindergarten und in den ersten beiden Primarschulstufen.

6.3.1 Die Rekurrenten machen "berechtigte Zweifel" geltend, ob "eine Nutzen- und Risikoanalyse bzw. eine umfassende Sachverhaltsabklärung" vorgenommen worden sei. Es sei nicht erkennbar, wie sich der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid überhaupt eine

Meinung zum öffentlichen Interesse am Sexualkundeunterricht für 4 - 8-Jährige habe bilden können. Die Rekurrenten bestritten nicht, dass ein öffentliches Interesse an der Prävention vor sexuellen Übergriffen und am Schutz der Gesundheit bestehe. Vorgesehen sei aber kein Präventions- und Gesundheitsunterricht, sondern Sexualkundeunterricht. In diesem Sinne habe der Regierungsrat festgestellt, mit den zu vermittelnden Kenntnissen solle sichergestellt werden, dass der obligatorische Sexualkundeunterricht in einer objektiven, kritischen und den Erfordernissen der pluralistischen Gesellschaft entsprechenden Art und Weise erteilt werde. Dafür bestehe aber kein öffentliches Interesse.

6.3.2 Die Auffassungen darüber, was im öffentlichen Interesse liegt und was nicht, sind wandelbar und unterliegen der politischen Wertung. Die Konkretisierung der massgeblichen öffentlichen Interessen obliegt daher in erster Linie dem politischen Prozess, also dem zuständigen Gesetzgeber. Es gibt keinen positiven *numerus clausus* zulässiger öffentlicher Interessen, sondern nur negativ bestimmte Interessen, die unzulässig sind, weil sie der Verfassung zuwiderlaufen (BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394 m.w.H.). Nach dem Willen des gemäss Art. 62 Abs. 2 BV zuständigen kantonalen Verfassungsgebers sorgt der Staat für ein umfassendes Bildungsangebot. Das Bildungswesen ■ zu dem auch der Kindergarten und die Primarschule zählen ■ hat zum "Ziel, die geistigen und körperlichen, schöpferischen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten zu fördern, das Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen und der Mitwelt zu stärken sowie das Hineinwachsen in die Gesellschaft vorzubereiten und zu begleiten" (§ 17 i.V.m. 18 KV). Dies hat der Gesetzgeber im Schulgesetz weiter konkretisiert. Danach vermittelt die Volksschule ■ zu welcher der Kindergarten und die Primarschule gehören ■ "die Kenntnisse und Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Leben in der Gesellschaft und in der Berufswelt notwendig sind" und unterstützen die Schülerinnen und Schüler dabei, "ihre persönliche Identität in der Gesellschaft zu finden und die Fähigkeit zu entwickeln, ein Leben lang zu lernen sowie gegenüber sich selbst, den Mitmenschen und der Umwelt verantwortungsvoll zu handeln" (§ 3b i.V.m. § 2 Abs. 1 Ziff. 1 lit. a und b SchulG). Diese Grundsätze hat der Erziehungsrat als zuständiges politisches Organ für die Mitwirkung beim Entscheid über alle wichtigen Fragen auf dem Gebiete des Erziehungs- und Unterrichtswesens und für die Umsetzung der genannten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ziele und Vorgaben weiter zu konkretisieren (vgl. § 79 Abs. 1 und 6 SchulG). Der von ihm beschlossene Sexualkundeunterricht entspricht den Zielsetzungen des Verfassungs- und des Gesetzgebers und liegt damit im öffentlichen Interesse.

Entgegen der Auffassung der Rekurrenten ist unerheblich, wie die Sexualerziehung dereinst im Lehrplan 21 geregelt sein wird, ist doch vorliegend gerade die Rechtslage bis zu dessen Inkrafttreten zu beurteilen. Die politischen Behörden sind keineswegs gehalten, sich an zukünftigem Recht zu orientieren. Die entsprechenden Hinweise der Rekurrenten in der Replik und in der Verhandlung vor Verwaltungsgericht gehen daher an der Sache vorbei.

6.4 Schliesslich bestreiten die Rekurrenten die Verhältnismässigkeit des sexualkundlichen Unterrichts im Kindergarten und in den beiden ersten Primarschulklassen.

Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit eines Grundrechtseingriffs umfasst die Elemente der Geeignetheit des staatlichen Eingriffs zum Schutz des betreffenden öffentlichen Interesses, der Erforderlichkeit, indem kein weniger einschneidendes Mittel zur Verwirklichung dieses Interesses zur Wahl steht, und der Zumutbarkeit im Sinne der Abwägung zwischen dem angestrebten öffentlichen Interesse und dem Interesse am Schutz der Betroffenen (Rhinow/Schefer, a.a.O., N 1221 ff.).

6.4.1 Die Rekurrenten bestreiten zunächst die Eignung des Sexualkundeunterrichts. Indessen liegt es auf der Hand, dass die Kenntnis der grundlegenden Begriffe und Zusammenhänge des menschlichen Körpers und der Sexualität geeignet ist, um die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bildungsziele zu verfolgen, wozu insbesondere die von den Rekurrenten nicht bestrittenen Ziele der Prävention vor sexuellen Übergriffen und des Gesundheitsschutzes gehören. Damit wird den Kindern ein unbefangenes und damit gesundes Verhältnis zu ihrem Körper und die Grundlage für den Aufbau und die Pflege von zwischenmenschlichen Beziehungen vermittelt.

6.4.2 Weiter bestreiten die Rekurrenten die Erforderlichkeit des vorgesehenen Unterrichts. Dieser schiesse weit über die Ziele der Prävention und des Gesundheitsschutzes hinaus. Es sei nicht ersichtlich, warum 4- bis 8-Jährige neuerdings ein über diese Ziele hinausgehendes Basiswissen in Sexualkunde erlernen müssten. Zudem sei bei allfälligen Fragen eines einzelnen Kindes nicht die Beschulung der ganzen Klasse erforderlich.

6.4.2.1 Im modernen Rechtsstaat kann aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Verfassungsprinzip der Effektivität staatlichen Handelns abgeleitet werden (Mastronardi, St.Galler Kommentar zu Art. 170 BV, Rz. 18). Ausdruck dieses Prinzips sind etwa die Pflicht zur Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen gemäss Art. 170 BV und die Pflicht zur Überprüfung der Aufgabenerfüllung gemäss § 16 KV, was unter anderem auch ein "Controlling" im Rahmen der Rechtsetzung mit einschliesst (Schmid, Staatsaufgaben, in: Buser, Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, a.a.O., 42). Dieses Prinzip verlangt aber nicht die umfassende wissenschaftliche Absicherung jeglicher staatlichen Massnahme. Mit dem "Grundlagenpapier Sexualpädagogik" der Hochschule Luzern und den weiteren vom dortigen Kompetenzzentrum Sexualpädagogik und Schule vorgelegten Arbeitspapieren besteht eine ausreichende fachliche Grundlage für den "Leitfaden". Gerade auch mit Blick auf die Bedeutung der mit dem Sexualkundeunterricht verfolgten Schutzziele einerseits und die begrenzte Eingriffsintensität andererseits kann nicht verlangt werden, dass weitergehend oder gar umfassend empirisch abgeklärt würde, ob ein bestimmter Unterrichtsgehalt allenfalls auch zu einem späteren Zeitpunkt an die Kinder herangetragen werden könnte; dies, zumal eine eigentliche Gefährdung des Kindeswohles durch die getroffenen Massnahmen nicht ersichtlich ist. Dazu kommt, dass solche Abklärungen mit denselben Eingriffen für die betroffenen Kinder und Eltern verbunden wären, wie sie die Rekurrenten vorliegend beanstanden. Schliesslich steht dem demokratisch legitimierten Schulorgan und der Schule bei der Definition der Unterrichtsstoffe und deren Zuordnung zu Altersstufen ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu, der im Rahmen einer justiziellen Kontrolle gerade im Sinne einer gewissermassen abstrakten Normenkontrolle nicht zu überprüfen ist (vgl. auch EGMRE i.S. Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen gegen Dänemark, Nr. 5926/72 vom 7. Dezember 1976 § 53).

6.4.2.2 Gemäss dem "Grundlagenpapier Sexualpädagogik" konnte durch eine Vielzahl von Erhebungen erstellt werden, dass bereits Kindergartenkinder Neugierde und Interesse an sexuellen Themen und Bezügen bekunden. So entdecken Kinder ab 4 Jahren mit kindlichem Forschungsdrang und sexueller Neugier ihre genitale Körperlichkeit. Mit 5 Jahren beginnt die Auseinandersetzung mit dem eigenen und dem anderen Geschlecht und die Entwicklung von Vorstellungen über die Geschlechterrollen. Im Alter von 6 bis 10 Jahren kommt es zur Identitätssicherung und Geschlechtsrollenfindung mit zum Teil abwertendem, provokativem oder aggressivem Verhalten gegenüber dem anderen

Geschlecht und Tabuverletzungen. Auch setzt eine wissensbezogene sexuelle Neugier ein (Grundlagenpapier, 35 f.). Diese empirisch erhobenen Erkenntnisse decken sich im Übrigen mit den eigenen Erfahrungen der Mitglieder des Gerichts als Eltern und können daher als notorisch gelten. Sie werden auch von Jürgen Oelkers in seinem Vortrag (Replikbeilage 1, S. 10 f.) bestätigt. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, dass die mit dem "Leitfaden" vorgesehene schulische Sexualpädagogik zu früh einsetzen würde. Dies gilt umso mehr, als der von den Rekurrenten angerufene Experte Jürgen Oelkers apodiktisch festhält: "Wenn Kinder Fragen stellen, sollten sie auch beantwortet werden. Sexualität ist anders als noch vor 30 Jahren kein heimliches Thema mehr, das stillschweigend oder verschämt behandelt werden würde". Deutlicher lässt sich die Erforderlichkeit des vorgesehenen Sexualkundeunterrichts kaum formulieren.

6.4.2.3 Sexualpädagogik auf der strittigen Schulstufe ist in erster Linie Sozialerziehung und handelt von Kontakten und Beziehungen, die auch auf die Körperlichkeit und das Gefühlsleben Bezug nehmen. Daher ist sie ■ gerade auch im Kindergarten ■ oft nur schwer abgrenzbar von der Sozialerziehung, die, folgte man den Rekurrenten, keinen Sexualbezug haben dürfte. Dies ist ein weiterer Grund dafür, dass der Verzicht auf Dispensation notwendig ist. Insgesamt ist von der Erforderlichkeit des fraglichen Sexualkundeunterrichts auszugehen.

6.4.3 Schliesslich rügen die Rekurrenten eine Verletzung der Zumutbarkeit, also der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne.

6.4.3.1 Zunächst machen sie geltend, die dem Kind "quasi erteilte Dispensation 'light'", indem es am Unterricht teilnehmen, sich aber daran nicht aktiv beteiligen müsse, sei untauglich. Damit verkennen die Rekurrenten die Natur der Sexualpädagogik, die von der Lehrperson verlangt, im Unterricht die Balance zwischen Nähe und Offenheit sowie Distanz und Intimitätsschutz zu wahren. Daraus ergibt sich, dass eine aktive Teilnahme eines in diesem Zusammenhang zurückhaltenden Kindes zumindest soweit nicht verlangt werden kann, als es nicht selber einschlägige Grenzüberschreitungen begangen hat. Eine Dispensation "light", wie sie die Rekurrenten behaupten, liegt daher gar nicht vor. Vielmehr liegt die Wahrung der entsprechenden Freiheit der Kinder gerade im Wesen und in der spezifischen Art von sexualkundlichem Unterricht begründet.

6.4.3.2 Aufgrund der Bedeutung der Sexualpädagogik im Vor- und Primarschulalter als Grundlage für den Schutz der Kinder vor Übergriffen sowie ihrer sexuellen Gesundheit einerseits und der angesichts des reaktiven Unterrichts und der vorgesehenen Lernziele sowie Unterrichtsmaterialien geringen Eingriffsintensität andererseits erscheint die Massnahme sowohl für die Eltern als auch für die Kinder zumutbar. Dies gilt umso mehr, als die "Handreichung" ausdrücklich festhält, dass die Sexualerziehung im Kindergarten und in der Primarschule "primär Aufgabe der Eltern ist".

6.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass gestützt auf die heute zu beurteilenden Grundlagen der mit dem aktuellen "Leitfaden", der "Handreichung" und der Materialsammlung im Kindergarten und in den beiden ersten Klassen der Primarschule implementierte Sexualkundeunterricht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

7.

Somit ist der Rekurs abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Rekurrenten grundsätzlich dessen Kosten zu tragen.

Immerhin ist den Rekurrenten aber zuzugeben, dass die vormalig gewählten Bezeichnungen der Materialsammlung als "Sex-Box" und "Sexkoffer" mehr als nur unglücklich erscheint und die Befürchtungen besorgter Eltern geradezu provozieren musste. Kindliche Sexualität unterscheidet sich gerade etwa in der Bedeutungszuschreibung sexueller Lustgefühle in zentralen Punkten von der Sexualität Erwachsener. Sie ist daher in ihrer Eigenständigkeit und Unterschiedlichkeit zu begreifen (Grundlagenpapier Sexualpädagogik S. 38). Mit den Begriffen "Sex-Box" sowie "Sexkoffer" wurde dieser Unterschied verwischt. Sie haben den Eindruck vermittelt, es gehe bereits auf dieser Stufe um den Zugang zu "Sex" als der Sexualität Erwachsener. Zu Recht wurden daher im Verlauf des Rekursverfahrens die Unterrichtsmaterialien, der "Leitfaden" und die "Handreichung" dahingehend angepasst, dass hinsichtlich von Berührungen gewisser Körperstellen nunmehr von "angenehmen" statt vormalig "lustvollen" Empfindungen gesprochen wird; auf die Begriffe "Sex-Box" und "Sexkoffer" wird verzichtet. Die von der Volksschulleitung mit Schreiben vom Januar 2012 thematisierten Missverständnisse in der Öffentlichkeit sind zumindest teilweise auf diese frühere, verfehlte Begrifflichkeit zurückzuführen und hätten vermieden werden können und müssen.

Da aber die Korrektur bereits im Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens erfolgt ist und die Rekurrenten explizit anerkennen, davon Kenntnis gehabt zu haben (Replik Ziff. 16), erscheint der Rekurs an das Verwaltungsgericht dadurch nicht mehr veranlasst und kann damit auch nicht gerechtfertigt werden. Folglich bleibt es im vorliegenden Verfahren bei der ordentlichen Kostenverlegung nach Massgabe des Verfahrensausgangs. Damit haben die Rekurrenten die Kosten des Verfahrens in solidarischer Verbindung zu tragen. Demgegenüber hatten die Rekurrenten aufgrund des Gesagten berechtigten Anlass für das vorinstanzliche Verfahren. Daher ist der vorinstanzliche Kostenentscheid aufzuheben, und für jenes Verfahren ist auf die Erhebung ordentlicher Kosten zu verzichten und sind die ausserordentlichen Kosten wettzuschlagen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.