

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00004 vom 10. April 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-04-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2012.00004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2012.00004)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00004 du 10 avril 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00004 del 10 aprile 2013

## Regeste

Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen | [Angefochten ist ein Reglement der Bildungsdirektion über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen] Zuständigkeit (E. 1.1). Fünferbesetzung (E. 1.3). Kognition (E. 2). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs (E. 3). Nach § 68 Abs. 1 VSG benötigen Privatschulen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, eine Bewilligung der (Bildungs-)Direktion; diese wird erteilt, wenn die dort angebotene Bildung gleichwertig ist wie die Bildung an der öffentlichen Volksschule. Die Direktion kann zudem Privatschulen, die den Lehrplan nur teilweise erfüllen, bewilligen, wenn dort vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird; sie legt die Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern fest (§ 68 Abs. 2 VSG; E. 4.2). Voraussetzungen für eine Delegation (E. 5.3.). Die Delegationsnorm in § 68 Abs. 2 Satz 2 VSG ist ausreichend für den Erlass des angefochtenen Reglements (E. 5.4.11). Die Wirtschaftsfreiheit wird überdies nicht verletzt (E. 6.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung AN.2012.00004 Urteil der 4. Kammer vom 10. April 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Janine Waser. In Sachen A, B, C, D, alle vertreten durch RA E und / oder F, Beschwerdeführerinnen, gegen Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 8090 Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 20. September 2011 erliess die Bildungsdirektion des Kantons Zürich gestützt auf § 68 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) ein Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen (nachfolgend Reglement; OS 66, 910) und bestimmte, dieses trete auf das Schuljahr 2012/13 in Kraft. Falls ein Rechtsmittel ergriffen werde, werde über die Inkraftsetzung erneut entschieden. Die Verfügung und das Reglement wurden am 4. November 2011 im Amtsblatt publiziert (ABI 2011, 3177). Das Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachigen Schulen gilt nach seinem § 1 Abs. 1 für Kinder, die gemäss § 3 VSG im Kanton Zürich schulpflichtig sind und eine fremdsprachige Privatschule im Sinne von § 68 Abs. 2 VSG besuchen oder besuchen möchten. Das Reglement gilt nicht für die Aufnahme in zweisprachige Privatschulen oder Abteilungen, die nach zürcherischem Lehrplan unterrichten (§ 1 Abs. 2 Reglement (vgl. zum zürcherischen Lehrplan

[direktion/vsa/de/schulbetrieb\\_und\\_unterricht/faecher\\_lehrplaene\\_lehrmittel0.html#-subtitle-content-internet-bildungsdirektion-vsa-de-schulbetrieb\\_und\\_unterricht-faecher\\_lehrplaene\\_lehrmittel0-jcr-content-contentPar-textimage\\_0](http://direktion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/faecher_lehrplaene_lehrmittel0.html#-subtitle-content-internet-bildungsdirektion-vsa-de-schulbetrieb_und_unterricht-faecher_lehrplaene_lehrmittel0-jcr-content-contentPar-textimage_0)). § 2 des Reglements regelt die Aufnahmevoraussetzungen. Danach kann ein Kind eine fremdsprachige Privatschule besuchen, wenn die Eltern lediglich vorübergehend im Kanton Zürich wohnen (lit. a) oder die im Kanton Zürich wohnhaften Eltern glaubhaft darlegen, dass sie beabsichtigen, ihren Wohnsitz in ein fremdsprachiges Land zu verlegen (lit. b), sowie wenn die in einem nicht deutschsprachigen Kanton oder Land begonnene Schullaufbahn abgeschlossen werden soll (lit. c). Die Schulleitungen überprüfen die Erfüllung der Aufnahmevoraussetzungen und erstatten der Bildungsdirektion jährlich dazu sowie über die Zusammensetzung ihrer Schülerschaft Bericht (§ 3 Reglement). II. Gegen die Verfügung vom 20. September 2011 liessen A, B, C und D am 2. Dezember 2011 Rekurs erheben, welchen der Regierungsrat mit Beschluss vom 5. September 2012 abwies. III. A, B, C sowie D liessen am 12. Oktober 2012 Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " 1. Es seien der Entscheid der Vorinstanz vom 5. September 2012 sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 20. September 2011 vollumfänglich aufzuheben. 2. Es seien die Kosten des vorliegenden und des vorinstanzlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen bzw. auf die Staatskasse zu nehmen; 3. Es die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen für das vorliegende und das vorinstanzliche Verfahren eine angemessene Entschädigung (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu bezahlen bzw. es sei den Beschwerdeführerinnen eine angemessene Entschädigung aus der Staatskasse zu bezahlen." Die Bildungsdirektion reichte am 19. November 2012 Beschwerdeantwort ein und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 21. November 2012 liess sich die Staatskanzlei im Namen des Regierungsrats mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Hierzu nahmen A, B, C und D am 11. Dezember 2012 Stellung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten wird ein Reglement der Bildungsdirektion über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen. Streitgegenstand ist damit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2). Solche Erlasse können kantonal letztinstanzlich mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Bestimmungen sind allerdings auf die Anfechtung von Anordnungen zugeschnitten. Bei der Anfechtung eines Erlasses genügt eine bloss virtuelle Betroffenheit (VGr, 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 2.5.1 – 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 2.1.2 – 14. Dezember 2010, VB.2010.00572, E. 3.1). Die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 135 II 243 E. 1.2, 133 I 206 E. 2.1). Bei den Beschwerdeführerinnen handelt es sich um Privatschulen, welche in einer Fremdsprache unterrichten und die den zürcherischen Lehrplan nur teilweise umsetzen. Sie sind durch die im Reglement getroffene Regelung über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern direkt betroffen und damit ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.3 Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da der angefochtene Regierungsratsbeschluss öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des

Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1.4 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 18. April 2012 (ABl 2012, 809 ff., 862). 2. Die Überprüfung des angefochtenen Erlasses erfolgt im Hinblick auf das übergeordnete Recht. Das Ermessen der erlassenden Behörde ist zu respektieren – eine Ermessenskontrolle steht der Normenkontrollbehörde nicht zu (vgl. § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABl 2009, 960 und 971; Isabelle Häner, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 79 N. 23; VGr, 26. Juni 2012, AN.2012.00001, E. 1.4). Ein Aufhebungsentscheid soll nur dann erfolgen, wenn die betreffende Norm sich einer rechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn eine solche möglich und vertretbar ist, wobei dies voraussetzt, dass die Wahrscheinlichkeit künftiger rechtskonformer Anwendung bejaht werden kann (Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 103 ff., 120).

3. 3.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sei von der Vorinstanz verletzt worden, indem diese ihren Entscheid auf verschiedene Zeitungsartikel und "kantonsrätliche Geschäfte" gestützt habe, welche den Beschwerdeführerinnen nicht vorgängig zur Stellungnahme zugestellt worden seien.

3.2 Unterlagen zu kantonsrätlichen Geschäften sind der Öffentlichkeit zugänglich, weshalb die Vorinstanz nicht gehalten war, diese einschlägigen Gesetzesmaterialien den Beschwerdeführerinnen vorgängig zuzustellen. In einer Erwägung des vorinstanzlichen Entscheides wird auf die Webseiten der Beschwerdeführerinnen verwiesen und dargelegt, wie hoch die Schülerzahlen seien, sowie auf den Umstand hingewiesen, dass die Schulen mit der jetzigen Anzahl Schüler bereits teilweise an ihre Kapazitätsgrenzen gelangt seien, sie entsprechend am expandieren seien und deshalb selbst Prioritätenregelungen betreffend die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern geschaffen hätten. Hierzu stützte sich die Vorinstanz auf Artikel der NZZ und der Zeitschrift Bilanz. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerinnen sowohl über den Inhalt ihrer eigenen Websites informiert sind als auch über die in allgemein zugänglichen Quellen erfolgte Berichterstattung bezüglich ihrer Schulen. Überdies machten sie selbst geltend, Eltern wählten nur dann eine internationale Schule, wenn sie auch einen Wegzug planten, und brachten damit zum Ausdruck, dass höchstens ein kleiner Anteil potenzieller Schülerinnen und Schüler durch das Reglement ausgeschlossen wird. Das rechtliche Gehör wurde nicht verletzt.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, das von der Bildungsdirektion erlassene Reglement basiere nicht auf einer zulässigen Gesetzesdelegation und verletze die Wirtschaftsfreiheit, weshalb es aufzuheben sei.

#### **E. 4.2**

Nach § 68 Abs. 1 VSG benötigen Privatschulen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, eine Bewilligung der (Bildungs-)Direktion; diese wird erteilt, wenn die dort angebotene Bildung gleichwertig ist wie die Bildung an der öffentlichen Volksschule. Die Direktion kann zudem Privatschulen, die den Lehrplan nur teilweise erfüllen, bewilligen, wenn dort vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird; sie legt die

Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern fest (§ 68 Abs. 2 VSG). Die Trägerschaft einer Privatschule muss Gewähr bieten, dass die Schülerinnen und Schüler keinen pädagogischen oder weltanschaulichen Einflüssen ausgesetzt werden, die den Zielen der Volksschule in grundlegender Weise zuwiderlaufen; sie ist verpflichtet, ihre Verbindungen zu ideellen Vereinigungen zu veröffentlichen und über die Eigentumsverhältnisse und die personelle Besetzung der leitenden Funktionen Auskunft zu erteilen (§ 68 Abs. 3 VSG).

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, das angefochtene Reglement stütze sich nicht auf eine rechtmässige Gesetzesdelegation, da die Grundzüge der delegierten Materie nicht in § 68 Abs. 2 VSG bzw. in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten seien.

### **E. 5.2**

Art. 38 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) bestimmt, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und zählt auf, welche Regelungen namentlich einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedürfen. Nach Art. 38 Abs. 2 KV werden weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, in der Form der Verordnung erlassen. Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können (Abs. 3).

### **E. 5.3**

Bei dem angefochtenen Reglement handelt es sich um eine (unselbstständige) Verordnung – einen generell-abstrakten Erlass. Unselbstständige Verordnungen beruhen, wie vorliegend, auf einer Ermächtigung zur Rechtsetzung in einem Gesetz (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, 6. A., Rz. 150). Lehre und Praxis anerkennen die grundsätzliche Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive. Nach der Rechtsprechung ( BGE 134 I 322 E. 2.6, 128 I 113 E. 3 f.; BVGr, 14. April 2009, A-1543/2006 , E. 3.2) ist die Gesetzesdelegation aber nur zulässig, wenn folgende vier Voraussetzungen erfüllt sind: (1.) Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Rechtsordnung ausgeschlossen sein, (2.) die Delegationsnorm muss in einem formellen Gesetz enthalten sein, (3.) die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken und (4.) die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, müssen in einem Gesetz umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt wird (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 19 Rz. 38; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 27 Rz. 27 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 407; Thomas Gächter in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 22 N. 29; vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 438 ff., auch zum Folgenden; Matthias Hauser in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 38 N. 40 f.). Ob eine Delegationsnorm vorliegt und in welchem Rahmen der Exekutive die Kompetenz zur Rechtsetzung eingeräumt wird, ist grundsätzlich durch Auslegung zu ermitteln (BGr, 11. Dezember 2007, 2C\_215/2007, E. 4.4; BVGr, 11. November 2010, A-2606/2009, E. 9.5). Bei der Auslegung ist insbesondere darauf zu achten, ob der Gesetzgeber der Exekutive einen weiten Ermessensspielraum zur Regelung der Materie auf Verordnungsstufe gegeben hat. Ist dies

der Fall, muss das erkennende Gericht den formellgesetzlich eingeräumten Ermessenspielraum respektieren und darf, solange die Delegationsgrundsätze eingehalten worden sind, nicht sein eigenes Ermessen an Stelle desjenigen der Exekutive setzen. Der Ermessenspielraum, welcher dem Verordnungsgeber eingeräumt wird, ist beispielsweise sehr gross, wenn das Gesetz keine Kriterien für den Zulassungsstopp für Medizinalpersonen festlegt (vgl. BGE 130 I 26 E. 5.2).

#### **E. 5.4.1**

Während die ersten drei Voraussetzungen für eine Delegation ohne Weiteres erfüllt sind, ist die Frage, ob die Grundzüge der delegierten Regelung in genügender Weise im Gesetz selbst umschrieben sind, vorliegend strittig.

#### **E. 5.4.2**

Die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an die Exekutive ist nur zulässig, wenn das Gesetz im formellen Sinn die Grundzüge der delegierten Materie enthält (BGE 128 I 113 E. 3c). Was als wichtig oder wesentlich erscheint und somit vom Gesetzgeber selbst im Sinne der "Grundzüge der delegierten Materie" festzulegen ist, kann nicht in abstrakter Weise vorweg bestimmt werden. Massgebend sind neben den Umständen im Einzelfall eine Vielzahl von Kriterien, insbesondere die Intensität des Eingriffs, die Zahl der von einer Regelung Betroffenen, die finanzielle Bedeutung und die Akzeptanz der Regelung (BGE 133 II 331 E. 7.2.1, 131 II 13 E. 6.4, 130 I 1 E. 3.4.2; vgl. Wiederkehr/Richli, Rz. 447 und 1376 ff. auch zum Folgenden). Je weitreichender die an den Verordnungsgeber delegierten Kompetenzen sind, desto höher sind die Anforderungen an deren Umschreibung in einem formellen Gesetz.

#### **E. 5.4.3**

Nach § 68 Abs. 2 VSG kann die (Bildungs-)Direktion Privatschulen, die den Lehrplan nur teilweise erfüllen, bewilligen, wenn dort vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird; sie legt die Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern fest. Dem Wortlaut der besagten Bestimmung kann entnommen werden, dass die Bildungsdirektion zum Erlass einer Verordnung über die Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schüler an fremdsprachige Schulen – also Schulen wie jene der Beschwerdeführerinnen – ermächtigt ist. Weiter impliziert er, dass der Zugang zu internationalen Schulen geregelt werden muss und damit der Zugang zu solchen vom Lehrplan abweichenden, fremdsprachigen Schulen nicht sämtlichen Schülerinnen und Schülern offenstehen soll. Die Möglichkeit, den Zugang zu internationalen Schulen einzuschränken, ist damit in einem Gesetz im formellen Sinne vorgesehen. § 68 Abs. 2 VSG kann dagegen nicht entnommen werden, unter welchen Voraussetzungen der Besuch einer internationalen Schule zulässig sein soll. Dies festzulegen, wurde der Bildungsdirektion übertragen.

#### **E. 5.4.4**

Zur Ermittlung des Sinn und Zwecks von § 68 Abs. 2 Satz 2 VSG ist die Bestimmung im Kontext mit den weiteren Bestimmungen über Privatschulen zu betrachten. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, regelt § 68 Abs. 2 Satz 1 VSG einen Ausnahmefall, in welchem einer Privatschule eine Bewilligung erteilt werden kann, obwohl sie vom zürcherischen Lehrplan abweicht. Dem Grundsatz nach sollten alle Kinder im Kanton Zürich dem Lehrplan entsprechend unterrichtet werden – auch wenn sie eine Privatschule besuchen (vgl. § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1–3 sowie § 21 VSG). Davon ausgenommen werden,

können Schulen, die vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichten. Diese Ausnahme wurde vorgesehen, um den lückenlosen Wechsel des Schulsystems bei international mobilen Familien zu ermöglichen, da dieses Angebot für den Wirtschaftsstandort Zürich von hohem Wert ist. Dies ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien:

#### **E. 5.4.5**

In der Beratung des Kantonsrats betreffend den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 31. August 2004 zum Erlass eines Volksschulgesetzes gab einzig § 68 Abs. 3 VSG Anlass zu Diskussionen, die Absätze 1 und 2 wurden ohne Bemerkungen genehmigt (Prot. KR 2003–07, S. 5851 ff. und S. 6016; auch in der zweiten Lesung vom 7. Februar 2005 wurden die Bestimmungen zu Privatschulen ohne Bemerkungen genehmigt: Prot. KR 2003–07, S. 6764). Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Möglichkeit der Vergabe von Subventionen an Privatschulen, die dem Kanton einen besonderen Nutzen bieten (§ 72 VSG), wurde von der Kantonsrätin Blanca Ramer-Stäubli ausgeführt, dass die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes zunehmend auch vom Bildungsangebot abhängt. Das Angebot internationaler, englischsprachiger Schulen im Kanton Zürich sei beispielsweise ungenügend. Vorübergehend in der Schweiz tätige Mitarbeiter multinationaler Firmen fänden oft keine geeignete Möglichkeit, ihre Kinder sinnvoll zu schulen. Es ergebe keinen Sinn, solche Kinder in den hiesigen Schulen zu unterrichten, wenn sie von vornherein wüssten, dass ihr Aufenthalt in der Schweiz nur vorübergehend sei (Prot. KR 2003–07, S. 6021). Regierungsrätin Regine Aepli führte zum Thema sodann aus, dass es für den Standort Zürich ein Vorteil sei, wenn Kinder ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hier eine internationale Schule besuchen könnten, da sie ein, zwei Jahre später vielleicht wieder anderswo zur Schule gehen müssten. Diese Schulen seien notwendig für Kinder solcher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber sie seien aus bildungspolitischen Überlegungen nicht unbedingt nötig, da es heute viele Schulen gebe, die zweisprachig geführt würden. Solche bilingualen Schulen wären wohl auch für solche Kinder attraktiv (Prot. KR 2003–07, S. 6022).

#### **E. 5.4.6**

Den Erläuterungen des Volksschulamtes zum neuen Volksschulgesetz und zur neuen Volksschulverordnung (1. Auflage 2008, abrufbar unter [www.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht\\_finanzen/schulrecht.html](http://www.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulrecht_finanzen/schulrecht.html)) kann entnommen werden, dass sich neben den öffentlichen Schulen, die unentgeltlich besucht werden könnten, Privatschulen bewilligen liessen, wobei die oder der Gesuchstellende sicherstellen müsse, dass an der geplanten Privatschule eine Bildung angeboten werde, die gleichwertig wie diejenige an der öffentlichen Schule sei. Die öffentliche Schule erfülle einen gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag (§ 2 VSG). Bei den Privatschulen spreche das Gesetz nur von Bildung. Der Inhalt der Bildung sei durch den Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich gegeben. Der Begriff "gleichwertig" sei demnach untrennbar mit dem Curriculum der Volksschule verknüpft. Der Unterricht an den öffentlichen Schulen des Kantons Zürich müsse lehrplangemäss/lehrplankonform erfolgen. Gleichwertigkeit bedeute nicht inhaltliche/stoffliche Deckungsgleichheit. Die Privatschulen hätten sich aber am Lehrplan der Volksschule zu orientieren (§ 67 Abs. 2 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 [VSV, LS 412.101]). Sie könnten zwar ihr eigenes Profil mit bestimmten pädagogischen Konzepten, methodisch-didaktischen Haltungen etc. aufweisen. Dies dispensiere sie allerdings nicht davon, die gesamte Unterrichtstätigkeit auf die Erreichung der im Lehrplan definierten Ziele zu konzentrieren. Es gebe hiervon gemäss § 68 Abs. 2

VSG lediglich eine Ausnahme: Diese betreffe die fremdsprachigen, internationalen Schulen, die nach einem anderen Lehrplan unterrichten dürften (International Schools, Lycée Français). Diese Ausnahmebestimmung sei dahingehend zu verstehen, dass diese Privatschulen in erster Linie für fremd- oder mehrsprachige Kinder international mobiler Eltern vorgesehen seien. Die Familien würden sich nicht auf Dauer im Kanton Zürich aufhalten. Die Bildungsdirektion lege die Zulassungskriterien fest.

#### **E. 5.4.7**

Die Beschwerdeführerinnen argumentieren, dass eine frühere, ähnlich lautende Bestimmung, die vorgesehen habe, nur Kinder international mobiler Familien an den internationalen Schulen zuzulassen, aufgehoben worden und die Aufnahme von Schülern von da an bis zum Erlass des Reglements über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen voraussetzungslos möglich gewesen sei, solle weiterhin gelten, da § 68 Abs. 2 VSG beim Erlass des Volksschulgesetzes zu keinen Diskussionen geführt habe und folglich die bestehende Rechtslage habe übernommen werden wollen. Diesen Ausführungen kann nicht gefolgt werden (vgl. hierzu auch ABl 2011, 3177 ff., 3179). Es steht dem Gesetzgeber frei, beim Erlass eines neuen Gesetzes auf eine frühere Regelung zurückzukommen. In der Begründung zum Reglement wird ausgeführt, dass die Entwicklung der Schülerzahlen an privaten fremdsprachigen Schulen zeige, dass deren Schülerzahlen über die letzten Jahre gestiegen seien und sich unter den Schülern – ausser bei der Japanischen Schule – vermehrt Kinder mit Schweizer Nationalität oder deutscher Muttersprache befänden, was vermuten lasse, dass die Schulen auch Schüler aufnahmen, deren Eltern nicht international mobil seien (ABl 2011, 3177 ff., 3180). Der Umstand, dass die vorgesehenen Zulassungsvoraussetzungen mit früheren übereinstimmen, zeigt auf, dass das Abweichen vom Lehrplan seit langem nur für Schüler gedacht war, die nur vorübergehend die hiesigen Schulen besuchen. Dem entsprechenden Beschluss des Erziehungsrats vom 27. Januar 1998 ist daneben zu entnehmen, dass von den Zulassungsbeschränkungen für englischsprachige Schulen aufgrund von Umsetzungsproblemen abgesehen worden ist und eben nicht wegen einer geänderten Ansicht darüber, welche Schüler internationale Schulen besuchen sollten. Nachdem die Anzahl der Schüler, welche die Schulen der Beschwerdeführerinnen besuchen, stetig steigt, ist nachvollziehbar, weshalb erneut Zulassungsbeschränkungen gesetzlich vorgesehen wurden.

#### **E. 5.4.8**

Auch aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass das Abweichen vom Lehrplan nur eine Ausnahme darstellen sowie die Bildungsdirektion in einer Verordnung festlegen solle, wann Schülern der Zutritt zu einem solchen, vom zürcherischen Lehrplan abweichenden Bildungsinstitut möglich sein soll. Wenngleich grundsätzlich das Einhalten des Lehrplans – auch von Privatschulen – verlangt wird, anerkannte der Gesetzgeber, dass es ein legitimes Interesse für eine Ausnahmeregelung zu Gunsten international mobiler Personen gibt, hier einen internationalen Abschluss wie etwa das International Baccalaureate Diploma zu erlangen, um so ohne Schulsystemwechsel vermehrt den Aufenthalts- und insbesondere Schulort wechseln zu können. Das Einhalten des Lehrplans ist grundsätzlich eine Bewilligungsvoraussetzung für das Betreiben einer Privatschule (§ 68 Abs. 1 VSG), denn die Gleichwertigkeitsvoraussetzung umfasst die Orientierung am Lehrplan (§ 67 Abs. 2 VSV). Die Bewilligung gemäss § 68 Abs. 1 VSG ist eine Polizeibewilligung (vgl. Rüssli in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 117 N. 6); sind die Voraussetzungen erfüllt, ist die

Bewilligung zu erteilen. § 68 Abs. 2 VSG schafft damit einen Ausnahmbewilligungstatbestand. Es dürfen deshalb zusätzliche Voraussetzungen aufgestellt werden, damit die Grundordnung nicht schleichend ausgehöhlt wird (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 44 Rz. 49)

#### **E. 5.4.9**

Für die Beurteilung, wie detailliert die Grundzüge einer Materie in einem Gesetz im formellen Sinne festgehalten werden müssen, ist auch der Kreis der Betroffenen zu berücksichtigen. Weder die Beschwerdeführerinnen noch der Beschwerdegegner können oder wollen die genaue Anzahl der Schülerinnen und Schüler ohne international mobilen Hintergrund benennen, die aktuell die Schulen der Beschwerdeführerinnen besucht. Wie der vorinstanzliche Entscheid jedoch ausführlich darlegt, trifft dies lediglich auf eine kleine Anzahl von Schülern zu. Auch in der Beschwerdeschrift wird festgehalten, dass derzeit ein Grossteil der Schülerschaft aus international mobilen Familien stamme. Die offen gehaltene Formulierung von § 2 Reglement räumt den Schulleitungen überdies einen relativ grossen Ermessenspielraum ein, indem die Eltern eines Schülers nur glaubhaft zu machen brauchen, dass sie in näherer Zukunft planen, sich im Ausland niederzulassen, was die Auswirkungen des Reglements auf die Beschwerdeführerinnen nochmals verringert. Erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen werden von den Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert dargetan.

#### **E. 5.4.10**

Soweit die Beschwerdeführerinnen vorbringen, die Materialien zum Volksschulgesetz seien so zu verstehen, dass internationale Schulen nur in erster Linie für international mobile Schüler vorgesehen seien, dies aber nicht ausschliesse, dass der Zugang auch anderen Schülern offenstehen solle, ist festzuhalten, dass die Entscheidung, wie die Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern an Schulen im Sinn von § 68 Abs. 2 VSG genau definiert werden sollen, der Bildungsdirektion übertragen wurde, welche daraufhin das umstrittene Reglement erliess. Dass auch anders formulierte Kriterien für die Aufnahme von Schülern hätten festgelegt werden können, lässt weder das Reglement noch die Gesetzesdelegation als unzulässig erscheinen. Hätte der Gesetzgeber nicht nur einen beschränkten Kreis von Schülern zum Unterricht an den internationalen Schulen zulassen wollen, hätte er die Regelung in § 68 Abs. 2 Satz 2 VSG nicht getroffen.

#### **E. 5.4.11**

Nach dem Gesagten ist die Delegationsnorm in § 68 Abs. 2 Satz 2 VSG als ausreichend für den Erlass des angefochtenen Reglements zu betrachten. Die Bildungsdirektion durfte das angefochtene Reglement erlassen.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerinnen rügen ferner eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit.

#### **E. 6.2.1**

Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Die Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit steht sowohl natürlichen wie auch juristischen Personen offen (Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 27 N. 18). Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufs sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Das Betreiben einer Privatschule fällt in den Schutzbereich von Art. 27

BV (BGE 128 I 19 E. 4c/aa; BGr, 10. Juli 2012, 2C\_70/2012, E. 4.2). Die Wirtschaftsfreiheit gilt aber nicht schrankenlos, sondern sie kann, sofern es sich um Massnahmen handelt, die sich nicht gegen den Wettbewerb richten (Art. 94 Abs. 4 BV), gestützt auf Art. 36 BV eingeschränkt werden (vgl. Gächter in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 30 Rz. 88). Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein; ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Sie müssen überdies verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

### **E. 6.2.2**

Das Betreiben einer Privatschule im Sinne von § 68 Abs. 2 VSG wird durch das angefochtene Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen nicht ausgeschlossen. Der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist in jedem Fall nicht betroffen. Entgegen den Andeutungen der Beschwerdeführerinnen wird es ihnen mit der getroffenen Regelung (auch in Zukunft) nicht verunmöglicht, genügend interessierte Schüler zu finden. Dies zeigt sich gerade an den stetig steigenden Schülerzahlen der Beschwerdeführerinnen. Überdies ist davon auszugehen, dass die internationale Mobilität von Personen weiter zunehmen wird. Da derzeit bereits ein Grossteil der Schülerschaft der Beschwerdeführerinnen die neu getroffenen Voraussetzungen erfüllt, kann ohnehin nicht von einem schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit gesprochen werden. Lediglich die Bewilligungspflicht an sich stellt einen schweren Eingriff dar (BGE 122 I 130 E. 3b/bb, 125 I 322 E. 3b), was indessen nicht ausschliesst, dass das formelle Gesetz sich auf die Regelung der Grundzüge beschränkt und die nähere Ausgestaltung dem Verordnungsgeber überlässt. Es bleibt den betroffenen Privatschulen zudem unbenommen, neben dem besonderen Lehrplan auch Lehrgänge anzubieten, welche zweisprachig sind und den Lehrplan erfüllen.

### **E. 6.2.3**

§ 68 Abs. 2 VSG und das Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen stellen eine genügende gesetzliche Grundlage für den Erlass von Aufnahmevoraussetzungen und die damit verbundenen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Sie sind auch ausreichend bestimmt. § 2 Reglement kann entnommen werden, dass ein Kind eine fremdsprachige Privatschule besuchen kann, wenn die Eltern lediglich vorübergehend im Kanton Zürich wohnen oder die im Kanton Zürich wohnhaften Eltern glaubhaft darlegen, dass sie beabsichtigen, ihren Wohnsitz in ein fremdsprachiges Land zu verlegen, sowie wenn die in einem nicht deutschsprachigen Kanton oder Land begonnene Schullaufbahn abgeschlossen werden soll. Es handelt sich bei der getroffenen Regelung nicht um einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, da – wie von den Beschwerdeführerinnen selbst ausgeführt – ihre hauptsächliche Klientel Kinder international mobiler Familien sind und diese weiterhin unterrichtet werden können. Es ist daher nicht notwendig, dass diese Einschränkung, welche sich wie ausgeführt auf eine genügende Delegationsnorm stützt, ihrerseits auf Stufe des formellen Gesetzes verankert ist (vgl. auch Gächter in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 30 Rz. 108).

### **E. 6.2.4**

Es besteht ein legitimes öffentliches Interesse an der Einhaltung des kantonalen Lehrplans. Die Einhaltung des vom Bildungsrat festgelegten Lehrplans soll eine genügende Schulbildung sicherstellen und ermöglichen, dass den Schülerinnen und Schülern der Weg zu weiterführenden Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in der Schweiz offensteht. Entsprechend hiess es in dem beleuchtenden Bericht des Regierungsrates zur Abstimmung über das Volksschulgesetz, dass der kantonale Lehrplan, der verbindlich die Ziele und Inhalte des Unterrichts festlege, dafür sorgen solle, dass im ganzen Kanton ein einheitliches Bildungsangebot bestehe (ABI 2005, 412 ff., 415). Wenngleich auch an die Bildung der Schulen im Sinne von § 68 Abs. 2 VSG hohe Anforderungen gestellt werden und mit dem International Baccalaureate Diploma unter gewissen Voraussetzungen der Weg an die hiesigen Hochschulen freisteht, ist das Interesse des Staates daran, den hier lebenden Kindern die Schweizer Kultur, die kantonalen Eigenheiten und insbesondere vertieft die deutsche Sprache zu vermitteln, als hoch zu gewichten (vgl. BGr, 11. April 2012, 2C\_724/2011, E. 3.4.2). Die Bewilligungen für Schulen, die vom zürcherischen Lehrplan abweichen, waren stets nur im Sinne einer Ausnahmeregelung zulässig.

#### **E. 6.2.5**

Grundrechtseingriffe müssen nicht nur auf einer gesetzlichen Grundlage und einem rechtfertigenden Eingriffsinteresse beruhen, sondern müssen in jedem Fall auch verhältnismässig sein. Rechtsprechung und Lehre haben drei Elemente des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes entwickelt, denen jede Verhältnismässigkeitsprüfung folgt: die Eignung der Massnahme, die Erforderlichkeit sowie die Zumutbarkeit für den betroffenen Grundrechtsträger (Gächter in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 30 Rz. 122 ff., auch zum Folgenden). Hinsichtlich der Eignung ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung eher grosszügig – sie lässt es genügen, wenn eine Massnahme zumindest nicht ungeeignet ist (BGE 130 I 26 E. 6.3.4.2, 109 Ib 33, E. 4b). Die Erforderlichkeit setzt voraus, dass keine mildere Massnahme gleichermassen geeignet wäre, das angestrebte Ziel zu erreichen. Zu weit gehen Eingriffe dann, wenn sie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher oder personeller Hinsicht über das notwendige Mass hinausgehen. In einem letzten Schritt hat die Abwägung der öffentlichen gegenüber den privaten Interessen zu erfolgen.

#### **E. 6.2.6**

Das Festlegen von Aufnahmevoraussetzungen ist geeignet um zu gewährleisten, dass nur Schülerinnen und Schüler abweichend vom kantonalen Lehrplan unterrichtet werden, deren Verbleib im Kanton nur vorübergehend ist oder die eine bereits fremdsprachig begonnene Ausbildung hier noch abschliessen möchten. Sodann ist kein milderes Mittel ersichtlich, mit welchem verhindert werden könnte, dass die dauerhaft im Kanton Zürich verweilenden Schülerinnen und Schüler nicht nach dem kantonalen Lehrplan unterrichtet werden. Wie ausgeführt, besteht bereits jetzt ein Grossteil der Schülerschaft der Beschwerdeführerinnen aus Kindern aus international mobilen Familien, weshalb die Umsetzung des Reglements für sie keine sehr tief greifenden Konsequenzen haben wird. Dem Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Umsetzung des Reglements sei mit einem enormen Mehraufwand verbunden, ist entgegenzuhalten, dass sie bereits häufig ermitteln, aus welchen Gründen ein Schüler an ihrer Schule unterrichtet werden möchte, da sie aufgrund des grossen Interesses an ihren Schulen teilweise Prioritätenlisten für die Aufnahme erstellt haben. Dass der Abschluss einer fremdsprachig begonnenen Schulbildung angestrebt wird, kann ohne Weiteres mit entsprechenden Schulzeugnissen und Unterlagen des bisherigen Schulortes belegt werden. Mittels Arbeitsverträgen oder anderer geeigneter Unterlagen ist

es den Beschwerdeführerinnen sodann möglich zu überprüfen, ob der potentielle Schüler aus einer international mobilen Familie stammt. Es sind für die Glaubhaftmachung keine umfangreichen Abklärungen notwendig. Der damit für die Beschwerdeführerinnen verbundene Aufwand ist als zumutbar zu betrachten. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, es könnten auch Eltern, welche die Voraussetzungen nach § 2 Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schüler in fremdsprachige Schulen nicht erfüllten, ein Interesse daran haben, ihre Kinder auf ihre Schulen zu schicken. Diesbezüglich sei erwähnt, dass es die Möglichkeit zweisprachiger Schulen gibt, welche den zürcherischen Lehrplan berücksichtigen und diese die Interessen dieser Eltern wohl ebenfalls abzudecken vermögen, ohne deren Kinder der Gefahr auszusetzen, sich die im hiesigen Sprachraum gebräuchliche Landessprache nur in unzulänglicher Weise aneignen zu können.

### **E. 6.3**

Der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit erweist sich nach dem Gesagten als verhältnismässig. Da auch die weiteren Voraussetzungen von Art. 36 BV eingehalten wurden, ist die Wirtschaftsfreiheit nicht verletzt. Analoges müsste im Übrigen für den Grundsatz der (Privat-)Schulfreiheit nach Massgabe von Art. 15 KV gelten, welcher den gleichen Schranken unterliegt.

### **E. 7**

Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, das Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen verursache den Schulen einen erheblichen Aufwand, was im Widerspruch zum Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) stehe, kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Die Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts (zu finden unter [www.awa.zh.ch/dam/volkswirtschaftsdirektion/awa/sf/sf\\_neu/entlastung\\_unternehmen/dokumente/Richtlinien\\_Regulierungsgrundsaeetze\\_2011\\_10\\_26.pdf](http://www.awa.zh.ch/dam/volkswirtschaftsdirektion/awa/sf/sf_neu/entlastung_unternehmen/dokumente/Richtlinien_Regulierungsgrundsaeetze_2011_10_26.pdf)) konkretisieren die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung (vgl. § 4 Abs. 1 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen [LS 930.11]) und finden gemäss Ziff. 2 nur auf kantonale Gesetze und Verordnungen des Regierungsrates Anwendung – nicht jedoch auf Verordnungen der Direktionen.

### **E. 8**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das angefochtene Reglement auf eine rechtmässige Gesetzesdelegation stützt und es überdies die Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Art. 27 BV nicht verletzt. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

### **E. 9**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführerinnen je zu einem Viertel und unter solidarischer Haftung für einander aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und 14 VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 14 N. 3). Eine Parteientschädigung steht ihnen bei Unterliegen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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