

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00420 vom 24. Oktober 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00420

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00420 du 24 octobre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00420 del 24 ottobre 2012

Regeste

Privatunterricht | Auf eine Befragung der Beschwerdeführenden und von deren Sohn und auf eine mündliche Verhandlung kann vorliegend verzichtet werden (E. 2.2 f.). Das Recht auf Privatunterricht wird grundsätzlich durch die von Art. 15 KV geschützte Schulfreiheit gewährleistet (E. 4.1). Aus dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV hat jedes Kind Anspruch auf eine angemessene und geeignete Ausbildung, die genügt, um die Schüler gebührend auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (E. 4.2). Die Bestimmung von § 69 Abs. 3 VSG, wonach überjähriger Privatunterricht nur von Personen mit einer abgeschlossenen Lehrerausbildung erteilt werden darf, ist verfassungsmässig (E. 4.3). Der Begriff der abgeschlossenen Lehrerausbildung ist so zu verstehen, dass es sich um einen im Kanton Zürich für die Lehrtätigkeit an der Volksschule anerkannten Ausbildungsabschluss handeln muss (E. 5.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3.1

Das Verwaltungsgericht hatte sich in zwei Entscheiden vom 3. Juni 2010 mit der Rechtmässigkeit von § 69 Abs. 3 VSG auseinanderzusetzen, welcher bestimmt, dass Privatunterricht von überjähriger Dauer von einer Person mit abgeschlossener Lehrerausbildung erteilt werden muss. Dabei kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, diese Bestimmung bedeute zwar eine Einschränkung des verfassungsmässigen Rechts auf Schul- oder Unterrichtsfreiheit; weil der Eingriff auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhe und im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig sei, erweise sich die Einschränkung nach Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) aber als zulässig (VGr, 3. Juni 2010, VB.2010.00068 sowie VB.2010.00069, je E. 3 und 4.2 [VB.2010.00069 nicht unter www.vgrzh.ch]). Das Bundesgericht bestätigte diese Entscheide mit Urteilen vom 20. September 2011 (BGr, 2C_592/2010 sowie 2C_593/2010).

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden bringen vor, entgegen diesen Entscheiden sei § 69 Abs. 3 VSG verfassungswidrig, was vorliegend festzustellen sei. Die Beschwerdeführenden hätten bereits vier ihrer Kinder bis zum Schulabschluss selber unterrichtet; diese hätten den Übertritt ins Berufsleben bzw. in ein Studium erfolgreich geschafft. Tatsächlich seien ihre Unterrichtsmethoden denjenigen staatlicher Schulen überlegen. Die Bildung von Kindern durch den Staat sei zudem nicht im öffentlichen Interesse. Schliesslich machen die Beschwerdeführenden geltend, sie verfügten über eine abgeschlossene Lehrerausbildung im

Sinne von § 69 Abs. 3 VSG; es ergebe sich aus den Akten, dass sie über höhere Universitätsabschlüsse verfügten und die notwendigen pädagogischen Zusatzausbildungen hätten.

E. 4.1

Das Betreiben und der Besuch einer Privatschule wird durch die in der Bundesverfassung niedergelegten Grundrechte sowie durch die von Art. 15 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) geschützte Schulfreiheit gewährleistet; dies dürfte auch den sogenannten Privatunterricht einschliessen (VGr, 3. Juni 2010, VB.2010.00068, E. 3.2 mit Hinweisen; BGr, 20. September 2011, 2C_592/2010, E. 3.2). Allerdings schreibt Art. 62 Abs. 2 BV den Kantonen vor, einen obligatorischen Grundschulunterricht vorzusehen. Demgemäss sind Kinder im Kanton Zürich gemäss § 3 Abs. 2 f. VSG während elf Jahren, längstens jedoch bis zum vollendeten 16. Altersjahr schulpflichtig.

E. 4.2

Privatschulen, welche die gleichen Aufgaben wie die öffentliche Volksschule erfüllen, sind nach Art. 117 Abs. 1 KV bewilligungspflichtig und stehen unter staatlicher Aufsicht. Gemäss § 69 Abs. 3 VSG darf überjähriger Privatunterricht nur durch eine Person mit abgeschlossener Lehrerausbildung erteilt werden. Bei der Auslegung dieser Norm ist zu berücksichtigen, dass sie dem bundesrechtlichen Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 in Verbindung mit Art. 62 BV) zu genügen hat; auch der private Einzelunterricht muss ausreichend sein (vgl. BGr, 25. Januar 2012, 2C_686/2011, E. 2.3.3, sowie 20. September 2011, 2C_592/2010, E. 3.3.1). Die Ausbildung muss für den Einzelnen angemessen und geeignet sein sowie genügen, um die Schüler gebührend auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Der verfassungsrechtlich geschützte Anspruch des Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht wird verletzt, wenn seine Ausbildung durch den Staat oder durch die Eltern in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist bzw. wenn das Kind Lerninhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten, oder es von einer nicht genügend ausgebildeten oder fähigen Lehrperson unterrichtet wird, oder dass es in der Gesellschaft oder im demokratischen Gemeinwesen nicht (mehr) partizipieren kann. Ein ausreichender Grundschulunterricht muss somit nicht nur schulisches Wissen vermitteln, sondern auch die soziale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler entwicklungspezifisch fördern (vgl. zum Ganzen BGr, 25. Januar 2012, 2C_686/2011, E. 2.3.3, sowie 20. September 2011, 2C_592/2010, E. 3.3.1; BGE 129 I 35 E. 7.3).

E. 4.3

Einschränkungen eines Freiheitsrechts müssen gemäss Art. 36 BV auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse sein und die Verhältnismässigkeit wahren. Der Rechtssatz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGE 124 I 203 E. 2b, 117 Ia 472 E. 3e). Wichtige Gesetze bzw. schwere Eingriffe bedürfen zudem einer Grundlage auf Gesetzesstufe (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV, Art. 38 KV). Verhältnismässig ist eine Massnahme, wenn sie geeignet ist, das damit verfolgte öffentliche Interesse zu erreichen, und wenn keine gleich geeignete aber mildere Massnahme in Frage kommt. Schliesslich dürfen die negativen Wirkungen für die Betroffenen nicht schwerer wiegen als

das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Massnahme (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, N. 320 ff.). Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze hat das Verwaltungsgericht festgehalten, der mit § 69 Abs. 3 VSG verbundene Eingriff in das Recht auf Privatunterricht entspreche einem öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig. Namentlich sei es nicht praktikabel, die Qualität des Unterrichts unterrichtender Laien in periodischen Kontrollen durch die Behörde überprüfen zu lassen (VGr, 3. Juni 2010, VB.2010.00068, E. 4.2). Was die Beschwerdeführenden gegen diese Erwägungen vorbringen, vermag nicht zu überzeugen. Mit § 69 Abs. 3 VSG besteht für den Eingriff eine genügend bestimmte Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe. Die Beschwerdeführer verkennen sodann, dass das öffentliche Interesse nicht darin besteht, die Bildung durch den Staat zu vermitteln, sondern darin, allen schulpflichtigen Kindern den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht zu gewähren. Dass jedenfalls die Hauptlehrperson über eine abgeschlossene Lehrerausbildung verfügen muss, ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Zwar wäre eine behördliche Kontrolle der Lehrtätigkeit von Laien wohl eine mildere Massnahme, angesichts des damit verbundenen Mehraufwands fehlte es dieser Massnahme aber an der notwendigen Praktikabilität. Schliesslich erweist sich der Eingriff auch als zumutbar. Die Einschränkung der Eltern – welche weiterhin frei sind, eine ausgebildete Lehrkraft anzustellen, selber die Lehrerausbildung zu besuchen oder das Kind neben den staatlichen Schulen in unzählige über eine Bewilligung verfügende Privatschulen zu schicken – ist gering verglichen mit dem öffentlichen Interesse, den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten.

E. 5.1

Demnach könnten die Beschwerdeführenden den Privatunterricht nur weiterführen, wenn sie über eine abgeschlossene Lehrerausbildung im Sinne von § 69 Abs. 3 VSG verfügten. Weder das Volksschulgesetz noch die Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (LS 412.101) definieren den Begriff der abgeschlossenen Lehrerausbildung.

E. 5.2

Grundlage der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, die dem Gesetz zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Verwaltungsrecht kommt der Interessenabwägung zwischen staatlichen und privaten Interessen zudem eine wichtige Rolle zu (vgl. zum Ganzen BGE 137 III 217 E. 2.4.1, 134 II 249 E. 2.3; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 25 N. 3 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 214 ff. [je mit weiteren Hinweisen]). Den Materialien lässt sich nicht entnehmen, welche Anforderungen an eine abgeschlossene Lehrerausbildung im Sinne von § 69 Abs. 3 VSG zu stellen sind (vgl. ABI 2004 927 ff.). Nach den vorgängigen Ausführungen bezweckt diese Bestimmung sicherzustellen, dass die pädagogischen Fähigkeiten von privaten Unterricht abhaltenden Personen denjenigen einer an der Volksschule tätigen Lehrperson entsprechen. Die Bestimmung, wonach Lehrpersonen bei überjährigem Privatunterricht über eine abgeschlossene Lehrerausbildung verfügen müssen, ist deshalb so zu verstehen, dass es sich um einen im Kanton Zürich für

die Lehrtätigkeit an der Volksschule anerkannten Ausbildungsabschluss (Lehrdiplom) handeln muss; dies entspricht den von der Beschwerdegegnerin an Lehrpersonen für Privatunterricht gestellten Anforderungen (vgl. auch Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 476 f. wonach Eltern, welche ihre Kinder selber unterrichten, "natürlich über die entsprechende Lehrbefähigung und -bewilligung verfügen" müssen).

E. 5.3

Die Beschwerdeführenden machen zwar geltend, über Hochschulabschlüsse zu verfügen und mit pädagogischer Literatur vertraut zu sein. Dass sie über ein Lehrdiplom des Kantons Zürich oder über ein nach der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 22. September 1996 (LS 410.4) im Kanton Zürich anzuerkennendes anderes Lehrdiplom verfügen, machen sie jedoch nicht geltend. Demnach erfüllen sie die Voraussetzungen von § 69 Abs. 3 VSG nicht. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ist die Situation der Beschwerdeführenden auch nicht mit derjenigen von Personen vergleichbar, die im Rahmen des neu geschaffenen Programms zum Quereinstieg in den Lehrberuf bereits während der Ausbildung in einem Teilpensum unterrichten. Im Gegensatz zu den Beschwerdeführenden werden die angehenden Lehrkräfte intensiv betreut und besuchen neben ihrer Lehrtätigkeit weiterhin die pädagogische Hochschule.

E. 6.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid – auch hinsichtlich der Nebenfolgen (Dispositiv-Ziff. II f.) – zu bestätigen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung füreinander je zur Hälfte aufzuerlegen und ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3; § 17 Abs. 2 VRG).

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