

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00202 vom 8. November 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00202

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00202 du 8 novembre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00202 del 8 novembre 2017

Regeste

Überprüfung der Lernzielerreichung, Auflagen | [Auflagen für den Betrieb einer Privatschule] Privatschulen, welche Grundschulunterricht anbieten, müssen sich an den Grundsätzen der Volksschule und am Lehrplan orientieren (E. 2.1). Der Beschwerdeführer betreibt keine fremdsprachige Schule, welche den Lehrplan nur teilweise erfüllen müsste (E. 2.2). Die vorgegebene Mindestlektionenzahl pro Unterrichtsbereich umfasst rund zwei Drittel der an der Volksschule vorgesehenen Lektionenzahl und lässt dem Beschwerdeführer damit genügend Spielraum (E. 3.1). Privatschulen mit religiösem Schwerpunkt müssen eine klare Abgrenzung vornehmen zwischen dem eigentlichen Schulunterricht und Stunden, in welchen religiöse Schwerpunkte gesetzt werden. Es genügt deshalb nicht, wenn der Beschwerdeführer gewisse vorgeschriebene Inhalte im Rahmen des Talmudunterrichts vermitteln will (E. 3.2). Es ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer verpflichtet wurde, Französisch zu unterrichten; der Unterricht in anderen Sprachen vermag den bundesrechtlich vorgeschriebenen Unterricht einer zweiten Landessprache nicht zu ersetzen (E. 3.3). Die Anpassung der bisherigen Bewilligung, welche weitergehende Ausnahmen vom Lehrplan zuließ, ist statthaft (E. 4). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2017.00202 Urteil der 4. Kammer vom 8. November 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Volksschulamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Überprüfung der Lernzielerreichung, Auflagen, hat sich ergeben: I. Der Bildungsrat des Kantons Zürich erteilte A am 10. April 2000 die Bewilligung zur Führung einer zweijährigen Sekundarschule der Abteilung A. Mit Verfügung vom 31. Mai 2016 bewilligte das nunmehr für die Aufsicht über die Privatschulen zuständige Volksschulamt die Weiterführung der Privatschule in Dispositiv-Ziff. I unter anderem unter folgenden, bis zum Beginn des Schuljahrs 2017/2018 umzusetzenden Auflagen: "a. In der ersten Klasse der Sekundarschule müssen im Fach Mensch und Umwelt inklusive Religion und Kultur 4 Lektionen pro Woche, in Haushaltkunde mindestens 2 Lektionen pro Woche angeboten werden. Im Fach Deutsch beträgt die minimale Lektionenzahl pro Woche 3, in den Fächern Französisch und Englisch je 2. Im Fächerbereich Gestalten und Musik beträgt die minimale Lektionenzahl pro Woche 2, in Mathematik 4 und in Sport 3. b. In der zweiten Klasse der Sekundarschule müssen im Fach Mensch und Umwelt inklusive Religion und Kultur 4 Lektionen pro Woche angeboten werden. Im Fach Deutsch beträgt die minimale Lektionenzahl pro Woche 3, in

den Fächern Französisch und Englisch je 2. Im Fächerbereich Gestalten und Musik beträgt die minimale Lektionenzahl pro Woche 4, in Mathematik 4 und in Sport 3." II. Mit Rekurs vom 5. Juli 2016 liess A die Aufhebung der Auflagen gemäss Dispositiv-Ziff. I lit. a und b beantragen. Der Regierungsrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 15. Februar 2017 ab. III. A liess am 21. März 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien der Rekursentscheid sowie Dispositiv-Ziff. I lit. a und b der Verfügung vom 31. Mai 2016 aufzuheben. Das Volksschulamt mit Beschwerdeantwort vom 25./28. April 2017 und die Staatskanzlei namens des Regierungsrats mit Vernehmlassung vom 4./5. Mai 2017 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde. A äusserte sich hierzu am 22. Mai 2017. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Regierungsrats etwa über Anordnungen des Volksschulamts betreffend eine Bewilligung zur Führung einer Privatschule nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a, 19a, 19b Abs. 2 lit. a und b je Ziff. 1 in Verbindung mit Abs. 4 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Gemäss Art. 19 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) besteht ein individueller Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV). Nach Art. 15 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) ist das Recht auf Gründung, Organisation und Besuch privater Bildungsstätten gewährleistet. Die Kantonsverfassung garantiert dieses Recht allerdings nicht schrankenlos: Gemäss Art. 117 Abs. 1 KV sind Privatschulen, welche die gleichen Aufgaben wie die öffentliche Volksschule erfüllen, bewilligungspflichtig und unterstehen staatlicher Aufsicht. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es dem Kanton in diesem Rahmen nicht verwehrt, Bewilligungen denjenigen Personen und Organisationen vorzubehalten, die Gewähr dafür bieten, dass der Unterricht sich an den Werten der Volksschule orientiert (BGr, 18. Oktober 2016, 2C_807/2015, E. 3, und 28. April 2003, 2P.296/2002, E. 4.1 mit Hinweisen). Insbesondere ist sicherzustellen, dass der Grundschulunterricht auch dann ausreicht, wenn er nicht an einer öffentlichen Schule gegeben wird (BGr, 24. Mai 2011, 2C_738/2010, E. 3.3.2 mit Hinweisen). In diesem Sinn wird die Bewilligung für eine Privatschule gemäss § 68 Abs. 1 Satz 2 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) erteilt, wenn die dort angebotene Bildung gleichwertig ist wie die Bildung an der öffentlichen Volksschule. Privatschulen müssen sich dabei an den Grundsätzen der Volksschule (vgl. § 2 VSG) und am Lehrplan orientieren (§ 67 Abs. 2 Satz 1 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 [VSV, LS 412.101]), wobei sie eigene Schwerpunkte setzen dürfen (§ 67 Abs. 2 Satz 2 VSV). Mit der Bewilligung können Auflagen erteilt werden, insbesondere in Bezug auf die Lektionentafel, die Lehrpersonen und die Räumlichkeiten (§ 69 Abs. 1 VSV). Bestehen Zweifel, ob in Privatschulen die Lernziele erreicht werden, kann die Direktion bzw. das Volksschulamt geeignete Massnahmen ergreifen (§ 70 Abs. 1 Satz 2 VSG). 2.2 Privatschulen, die den Lehrplan nur teilweise erfüllen, kann nach § 68 Abs. 2 VSG eine Bewilligung erteilt werden, wenn dort vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird (Satz 1), wobei die Direktion die Voraussetzungen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern an solche Schulen festlegt (Satz 2). Gemäss § 2 des Reglements über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen vom 20. September 2011 (LS 412.101.3) können nur Kinder an solche Schulen aufgenommen werden, deren Eltern lediglich vorübergehend im

Kanton Zürich wohnen, deren Eltern beabsichtigen, den Wohnsitz in ein fremdsprachiges Land zu verlegen, oder die eine in einem nicht deutschsprachigen Kanton oder Land begonnene Schullaufbahn abschliessen wollen (vgl. zur Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmung VGr, 10. April 2013, AN.2012.00004). Der Beschwerdeführer betreibt keine fremdsprachige Schule im vorgenannten Sinn. Wie er selber einräumt, sind seine Schüler in der Schweiz aufgewachsen und beabsichtigen deren Eltern nicht, ihren Wohnsitz ins Ausland zu verlegen. Dass die Schüler in der Regel beabsichtigen, ihre Ausbildung im Ausland fortzusetzen, rechtfertigt eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Gebot eines ausreichenden Grundschulunterrichts nicht. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots rügt, übersieht er, dass die Ausnahmeregelung von § 68 Abs. 2 VSG nur Schulen betrifft, die vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichten, um den lückenlosen Wechsel des Schulsystems bei international mobilen Familien zu ermöglichen (VGr, 10. April 2013, AN.2012.00004, E. 5.4 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer verfolgt demgegenüber einen anderen Zweck: Er richtet sich mit einem speziellen Bildungsangebot an in der Schweiz ansässige Schüler. Im Gegensatz zu Schulen, die sich gezielt an nur kurzzeitig in der Schweiz weilende Familien richten, fehlt es beim Beschwerdeführer deshalb an einem sachlichen Grund für die Anwendung der Ausnahmebestimmung.

3. 3.1 Der Beschwerdegegner macht dem Beschwerdeführer Vorgaben zur Lektionentafel, indem er eine bestimmte Mindestzahl von Lektionen pro Unterrichtsbereich verlangt. Damit wird sichergestellt, dass die Schüler des Beschwerdeführers einen ausreichenden Grundschulunterricht erhalten. Hierzu ist der Beschwerdegegner nicht nur berechtigt, sondern verfassungsrechtlich verpflichtet. Wie sich aus der nachfolgenden Aufstellung zeigt, nimmt der Beschwerdegegner auf den dem Beschwerdeführer zustehenden Spielraum bei der Unterrichtsgestaltung hinreichend Rücksicht, indem die festgesetzte Mindestzahl von Lektionen deutlich tiefer angesetzt ist als die Lektionenzahl gemäss Lehrplan (https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/lehrplaene.html):

Lektionenzahl gemäss Lehrplan	Lektionen gemäss Ausgangsverfügung	Differenz
1. Sekundarklasse 34	22	12
2. Sekundarklasse 34	22	12

Bei gleicher Lektionenzahl wie an der Volksschule kann der Beschwerdeführer demnach mehr als einen Drittel der Lektionen dafür verwenden, ausserhalb des Lehrplans eigene Schwerpunkte zu setzen. Damit trägt der Beschwerdegegner dem den Privatschulen zustehenden Gestaltungsraum hinreichend Rechnung.

3.2 Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang geltend, er vermittele den weltlichen Stoff teilweise im Rahmen des Talmudunterrichts, weshalb die strenge Vorgabe des Beschwerdegegners nicht gerechtfertigt sei. Die Kammer hat sich mit der Frage der Vermischung religiöser und weltlicher Inhalte bereits einmal befasst und festgehalten, dass Privatschulen mit religiösem Schwerpunkt eine klare Abgrenzung vornehmen müssten zwischen dem eigentlichen Schulunterricht und Stunden, in welchen religiöse Schwerpunkte gesetzt werden (VGr, 8. Juli 2015, VB.2015.00076, E. 3.3; bestätigt in BGr, 18. Oktober 2016, 2C_807/2015, E. 4.2). Daran ist festzuhalten, weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass im Unterricht weltliche und religiöse Inhalte vermischt werden. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner nicht genügen lässt, dass der Beschwerdeführer gewisse Inhalte im Rahmen des Talmudunterrichts vermitteln will, sondern dafür einen vom religiösen Unterricht klar getrennten Unterricht verlangt. Im Übrigen legt der Beschwerdeführer nicht dar, weshalb ihm nicht möglich sein sollte, den bisher im Talmudunterricht vermittelten Stoff so aufzuteilen, dass die Vermittlung weltlichen Wissens im Rahmen der vom Beschwerdegegner vorgegebenen Lektionen

erfolgt. 3.3 Weiter wendet der Beschwerdeführer sich dagegen, dass er verpflichtet wird, Französisch zu unterrichten. Der aktuell gültige Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich (https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/lehrplaene.html) sieht ab der 5. Klasse der Primarstufe zwei Wochenlektionen und ab der 1. Klasse der Sekundarstufe grundsätzlich vier Wochenlektionen Französisch vor. Damit setzt der Kanton Zürich den Auftrag gemäss Art. 15 Abs. 3 Satz 1 des (eidgenössischen) Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1) um, wonach er sich dafür einzusetzen hat, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Die Stimmberechtigten verwarfen am 21. Mai 2017 zudem eine Initiative deutlich, die nur noch eine Fremdsprache auf der Primarstufe gefordert hatte (vgl. ABl 2017-02-06 S. 51). Es entspricht dem klaren Willen des Bundesgesetzgebers, dass auf der Volksschulstufe zwei Fremdsprachen unterrichtet werden, davon mindestens eine Landessprache. Sodann werden Französischkenntnisse in der Deutschschweiz für viele Ausbildungsangebote der Sekundarstufe II vorausgesetzt. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf die Anforderungen ausländischer Talmudhochschulen verweist, übersieht er, dass der Unterricht der Privatschulen daran zu messen ist, ob sie den Anschluss an Berufsausbildungen in der Schweiz bzw. den jederzeitigen Übertritt an die Volksschule gewährleisten (vgl. Art. 3 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007, LS 410.31). Dies ist beim Beschwerdeführer nicht der Fall, weil seinen Schülern die notwendigen Französischkenntnisse fehlen.

E. 4.1

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, der Bildungsrat habe ihn mit Verfügung vom 10. April 2000 von der Pflicht dispensiert, Französisch zu unterrichten. Der Beschwerdegegner habe diese Verfügung widerrufen, was unzulässig sei, weil sich die rechtlichen Rahmenbedingungen seither nicht geändert hätten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können Verwaltungsakte, die ursprünglich oder nachträglich fehlerhaft sind, widerrufen werden, wenn eine allgemeine Interessenabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz überwiegt. Der Vertrauensschutz überwiegt in der Regel, wenn durch die Verfügungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (BGE 137 I 69 E. 2.3, 127 II 306 E. 7a [jeweils mit weiteren Hinweisen]). Wird mit der Verfügung eine dauernde Tätigkeit geregelt, kommt dem Umstand, dass von der Bewilligung bereits Gebrauch gemacht wurde, keine entscheidende Bedeutung zu; wenn das öffentliche Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des objektiven Rechts den Vorrang vor dem Interesse des Bewilligungsinhabers verdient, ist ein Widerruf zulässig (BGE 120 Ib 317 E. 3a; BGr, 9. April 2008, 1C_43/2008, E. 5.4 [in BGE 134 II 142 nicht publiziert]).

E. 4.2

Hier liegt der Widerruf bzw. die Anpassung einer Privatschulbewilligung und damit einer Dauerverfügung im Streit. Der Bildungsrat erlaubte dem Beschwerdeführer gestützt auf das damalige Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859 (Unterrichtsg, GS III S. 6 ff.) den Privatschulunterricht mit nicht näher bezeichneten weitreichenden Ausnahmen vom damals geltenden Lehrplan. Es kann offenbleiben, ob die damalige Regel, wonach "Anstalten, welche an die Stelle der Volksschule treten, [...] ihren Schülern einen der Volksschule entsprechenden Unterricht gewähren" sollen (§ 271 Unterrichtsg), Raum für eine solche Ausnahme liess und die damalige Verfügung damit erst mit Inkrafttreten des (neuen) Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 fehlerhaft wurde. Jedenfalls nach heutiger Rechtslage besteht für eine solche Ausnahmeregel nach dem vorgängig Ausgeführten kein Raum mehr. Es ist sodann nicht ersichtlich, inwiefern mit der Auflage, den künftigen Unterricht anzupassen, in geschützte Rechtspositionen des Beschwerdeführers eingegriffen würde, zumal ihm für die Anpassung seines Unterrichts eine Übergangsfrist von mehr als einem Jahr eingeräumt wurde. Demgegenüber wiegt das öffentliche Interesse daran, dass der Anschluss der Schüler des Beschwerdeführers an das schweizerische Berufsausbildungssystem bzw. den jederzeitigen Übertritt in die Volksschule sichergestellt ist, schwer. Die streitgegenständliche Anpassung der Bewilligung zur Erteilung von Privatunterricht erweist sich deshalb als zulässig. Da das Schuljahr 2017/2018 inzwischen begonnen hat, wird der Beschwerdegegner jedoch nach Rechtskraft dieses Urteils eine neue Frist zur Umsetzung der Auflage anzusetzen haben.

E. 5.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und ist diesem keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

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