

Vernehmlassung zur Teilrevision des Schulgesetzes betreffend private Schulen und privater Unterricht ("Homeschooling")

Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Vernehmlassungsbericht zur Teilrevision des Schulgesetzes betreffend private Schulen und privater Unterricht ("Homeschooling") zusammen mit einem entsprechenden Änderungsentwurf des Schulgesetzes und einem Fragenkatalog.

I. Ausgangslage

Gemäss dem Bildungsbericht Schweiz 2018 der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) besuchen knapp 5% der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz den Unterricht in einer Schule mit privater Trägerschaft. In jüngster Zeit erhielt auch der private Heimunterricht (das sogenannte "Homeschooling") vermehrte Aufmerksamkeit. Einzelne Kantone überarbeiteten deshalb ihre gesetzlichen Vorgaben dazu (bspw. Zürich, Bildungsdirektion, 2016; Thurgau, Departement für Erziehung und Kultur, 2017). Es sind aber nach wie vor sehr wenige schulpflichtige Kinder (< 1%), die zu Hause beschult werden. Die heutigen Regelungen der kantonalen Behörden sind sehr unterschiedlich und die Verbreitung von Heimunterricht ist dementsprechend verschieden ausgeprägt (vgl. SKBF, Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 48, abrufbar unter: <https://www.skbf-csre.ch/bildungsbericht/bildungsbericht/>).

Aktuell werden im Kanton Schaffhausen vier private Schulen (International School of Schaffhausen [ISSH], Tandemschule, Waldorfschule und Stadtrandschule) betrieben. Das Gesuch für einen privaten Waldkindergarten "Waldläufer" wurde vom Erziehungsrat bewilligt; die Aufnahme des Betriebs ist auf den Beginn des Schuljahres 2021/2022 vorgesehen. Im Bereich des privaten Unterrichts ("Homeschooling") werden aktuell sieben Kinder aus vier Familien von einem Eltern-Teil zu Hause unterrichtet. Eine der unterrichtenden Personen verfügt dabei über ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom.

Die gesetzlichen Regelungen zu den privaten Schulen und dem privaten Unterricht finden sich in Art. 15 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SchG; SHR 410.100). Demnach bedürfen private Schulen und privater Unterricht der Bewilligung des Erziehungsrates und stehen unter staatlicher Aufsicht. Während der Dauer der Schulpflicht – zu welcher auch der Kindergarten zählt (Art. 17 Abs. 1 SchG) – müssen sie grundsätzlich den Bildungszielen der öffentlichen Schulen genügen. Gemäss Art. 18 Abs. 4 des Schulgesetzes kann die Schulpflicht auch durch den Besuch bewilligter privater Schulen oder bewilligten privaten Unterrichts erfüllt werden. Für die Aufsicht über den Unterricht an privaten Schulen und den privaten Unterricht sind die Schulinspektorinnen und -inspektoren zuständig (Art. 76 Abs. 1 SchG).

Für die Bewilligung von privaten Schulen und privatem Unterricht hat der im Kanton Schaffhausen zuständige Erziehungsrat interne Grundlagenpapiere erstellt, um eine möglichst rechtsgleiche Behandlung aller Gesuche sicherzustellen: Das Grundlagenpapier des Erziehungsrates für die Erteilung einer Bewilligung zur privaten Schulung vom 29. August 2012 (angepasst am 26. August 2015; nachfolgend: Grundlagenpapier betreffend private Schulung) sowie das Grundlagenpapier des Erziehungsrates für die Bewilligung von Privatschulen im Kanton Schaffhausen vom 21. September 2016 (nachfolgend: Grundlagenpapier betreffend Privatschulen).

Im Grundlagenpapier betreffend private Schulung wird unter "Kriterien für die Bewilligung" unter anderem vorausgesetzt, dass der private Unterricht durch Personen mit EDK-anerkanntem Lehrdiplom durchgeführt werden muss. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen einen Entscheid des Erziehungsrates, in welchem dieser ein Gesuch um privaten Unterricht mangels EDK-anerkanntem Lehrdiplom nicht bewilligt hat, wurde vom Regierungsrat entschieden, dass der Erziehungsrat durch Art. 15 des Schulgesetzes keine Kompetenz erteilt bekommen hat, "im Rahmen einer (gesetzesvertretenden) Verordnung an die private Schulung weitere – über Art. 15 Schulgesetz hinausgehende – Voraussetzungen [...] zu stellen" (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 28. April 2020, Protokoll-Nr. 14/287, E. 4). Der regierungsrätliche Entscheid hält damit fest, dass die grundlegenden Voraussetzungen, welche an einen privaten Unterricht gestellt werden, auf Gesetzesstufe festzuhalten sind. Entsprechendes gilt vermutlich auch für die Bewilligung von privaten Schulen, welche vom Erziehungsrat bis anhin ebenfalls lediglich im Grundlagenpapier betreffend Privatschulen näher geregelt ist.

Aufgrund der fehlenden bzw. rudimentären gesetzlichen Grundlagen und den damit zusammenhängenden Rechtsunsicherheiten im Bereich des privaten Unterrichts und der privaten Schulen beauftragte der Erziehungsrat das Erziehungsdepartement damit, eine Änderung des Schulgesetzes auszuarbeiten. Entsprechende Änderungsentwürfe wurden vom Erziehungsrat an seinen

Sitzungen vom 4. März 2020 und vom 26. August 2020 beraten. Der vom Erziehungsrat vorgeschlagene Änderungsentwurf des Schulgesetzes wurde anschliessend dem Regierungsrat an seiner Sitzung vom 1. Dezember 2020 vorgelegt und von diesem in eine breit abgestützte Vernehmlassung verabschiedet.

II. Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

Nachfolgend werden die einzelnen Gesetzesbestimmungen des Änderungsentwurfs näher erläutert.

1. Private Schulen (Art. 14a SchG)

Art. 14a SchG regelt die grundlegenden Voraussetzungen und Bestimmungen betreffend private Schulen. Der Erziehungsrat wird mit dem Erlassen einer entsprechenden Vollzugsverordnung beauftragt (Abs. 7). Diese soll die genauen Voraussetzungen zur Gesuchseinreichung und das Bewilligungsverfahren regeln sowie detaillierte Vorgaben zur Aufsicht und zur Anordnung von Massnahmen enthalten.

1.1 Bewilligungspflicht und Voraussetzungen (Abs. 1 und 2)

Das Führen einer privaten Schule benötigt auch zukünftig eine Bewilligung des Erziehungsrates und steht unter staatlicher Aufsicht (Abs. 1). Die Bewilligung wird dabei an diverse Voraussetzungen geknüpft (Abs. 2):

- Das Erreichen der Bildungsziele der öffentlichen Schule muss gewährleistet und der Anschluss an das nächste Bildungsangebot gesichert sein. Die private Schule kann dabei nach einem eigenen Lehrplan unterrichten, der kantonale und für die öffentlichen Schulen geltende Lehrplan ist jedoch wegleitend (lit. a und b).
- Die privaten Schulen müssen über eine transparente Organisationsstruktur mit einer strategischen und operativen Führung sowie über ein eigenes Qualitätsmanagement verfügen (lit. c).
- Die an privaten Schulen unterrichtenden Personen müssen grundsätzlich über ein von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkanntes Lehrdiplom verfügen, wobei das kantonale Schulinspektorat im Einzelfall Ausnahmen vorsehen kann (lit. d). Dies betrifft insbesondere Lehrpersonen, welche an anthroposophischen (Waldorf, Rudolph Steiner) oder internationalen Schulen (ISSH) unterrichten.
- Die Vorgaben betreffend Infrastruktur und Räumlichkeiten, welche der Erziehungsrat in seiner Verordnung macht, sind einzuhalten (lit. e) und die wirtschaftliche Grundlage (finanzielle Stabilität der privaten Schule) muss langfristig gesichert sein (lit. f).
- Der Anspruch des Kindeswohls ist auch beim Besuch einer privaten Schule zu berücksichtigen (lit. g). Wird eine Kindeswohlgefährdung festgestellt, ist die für die Aufsicht zuständige

Fachperson des kantonalen Schulinspektorats verpflichtet, Massnahmen zum Schutz des Kindes bzw. der Kinder zu treffen bzw. einzuleiten.

- Eine private Schule muss mindestens sechs Kinder unterrichten (lit. h). Ansonsten gelten die Bestimmungen betreffend privater Unterricht (Art. 14b SchG).

1.2 Kostentragung (Abs. 3 bis 5)

Die Kosten für die gesamte Infrastruktur und den Unterricht (Lehrmittel, Materialien, Personalkosten etc.) trägt die private Schule (Abs. 3). Der Kanton beteiligt sich nicht an den Kosten. Inwiefern sich die Erziehungsberechtigten mittels Schulgeld an den Kosten beteiligen müssen, ist Sache der privaten Schulen.

Bestimmte Angebote und Dienstleistungen von kantonalen Diensten sollen hingegen auch den Kindern in privaten Schulen unentgeltlich zur Verfügung stehen. Eine entsprechende abschliessende Aufzählung enthält Abs. 4. So werden Abklärungen durch die pädagogisch-therapeutischen Dienste und Abklärungen sowie Beratungen durch die Schulische Abklärung und Beratung unentgeltlich durchgeführt (lit. a und b). Auch der kantonale schulische Sozialdienst sowie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung stehen den Kindern aus privaten Schulen unentgeltlich zur Verfügung (lit. c und d). Ebenso sollen die privaten Schulen Angebote im Bereich der Zahnprävention und den Verkehrskunde- und Präventionsunterricht durch die Polizei kostenlos in Anspruch nehmen können (lit. e und f). Wird aufgrund einer durch die pädagogisch-therapeutischen Dienste oder die Schulische Abklärung und Beratung durchgeführte Abklärung eine pädagogisch-therapeutische oder niederschwellige sonderpädagogische Massnahme notwendig (z.B. Logopädie, Psychomotorik oder Begabtenförderung), sind die Kosten für die Umsetzung dieser Massnahme durch die privaten Schulen und die Erziehungsberechtigten zu tragen, sofern das Kind weiterhin die private Schule besucht. Sie sind auch für die Organisation und Durchführung der Massnahme verantwortlich. Diese kann innerhalb der privaten Schule oder auch durch eine externe Fachstelle durchgeführt werden. Nicht unter diese Bestimmung fallen hochschwellige Massnahmen im Sinne einer Sonderschulung. Diesbezüglich gibt es keine Änderungen.

1.3 Aufsicht, Massnahmen und Entzug der Bewilligung (Abs. 6)

Die Aufsicht der privaten Schulen obliegt dem kantonalen Schulinspektorat (auch: Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht). Innerhalb der Abteilung ist ein Mitglied der Schulaufsicht zuständig. Dieses überprüft unter anderem die Organisation der Schule, die Durchführung und Qualität des Unterrichts sowie die Erfüllung der Voraussetzungen, welche für die Bewilligung notwendig sind.

Werden Mängel oder Missstände festgestellt, kann das kantonale Schulinspektorat die Bewilligung mit Auflagen verbinden oder Massnahmen anordnen. Werden Auflagen nicht eingehalten bzw. erfüllt oder Massnahmen nicht umgesetzt oder werden schwerwiegende Mängel oder Missstände festgestellt, stellt das kantonale Schulinspektorat beim Erziehungsrat einen Antrag auf Entzug der Bewilligung. Dieser entscheidet mittels anfechtbarer Verfügung.

2. Privater Unterricht (Art. 14b SchG)

Art. 14b SchG regelt die grundlegenden Voraussetzungen und Bestimmungen betreffend privater Unterricht (auch "Homeschooling" genannt). Auch im Bereich des privaten Unterrichts soll der Erziehungsrat die genauen Voraussetzungen zur Gesuchseinreichung sowie das Bewilligungsverfahren in einer entsprechenden Vollzugsverordnung regeln und darin die detaillierten Vorgaben zur Aufsicht und zur Anordnung von Massnahmen festhalten (Abs. 7).

2.1 Definition und Voraussetzungen (Abs. 1 und 2)

Als privater Unterricht gilt gemäss Abs. 1 die Unterrichtung während mehr als sechs Monaten der im eigenen Haushalt lebenden Kinder zur Erfüllung der Schulpflicht. Findet der private Unterricht nur vorübergehend statt (maximal sechs Monate), gelten die Bestimmungen und Vorgaben in Art. 14c SchG zum vorübergehenden privaten Unterricht. Im Rahmen des privaten Unterrichts gemäss Art. 14b SchG dürfen nicht mehr als fünf Kinder gleichzeitig unterrichtet werden, ausser sie stammen aus derselben Familie. Dies dient der Abgrenzung zur privaten Schule. Die Kinder müssen jedoch nicht von einem Elternteil, sondern können auch von einer Drittperson unterrichtet werden, und es dürfen auch Kinder aus mehreren Familien (maximal fünf) zusammen unterrichtet werden.

Privater Unterricht bedarf der vorgängigen Bewilligung durch das Erziehungsdepartement, wobei jede Familie für ihre Kinder ein eigenes Gesuch einzureichen hat. Privater Unterricht ist unter folgenden Voraussetzungen möglich (Abs. 2):

- Das Erreichen der Bildungsziele der öffentlichen Schule muss gewährleistet und der Anschluss an das nächste Bildungsangebot gesichert sein. Eine Semester- oder Jahresplanung ist vorzulegen, welche sich nach dem für die öffentlichen Schulen vorgeschriebenen Lehrplan zu richten hat (lit. a und b).
- Der Anspruch des Kindeswohls ist auch beim privaten Unterricht zu berücksichtigen (lit. c). Wird eine Kindeswohlgefährdung festgestellt, ist die für die Aufsicht zuständige Fachperson des kantonalen Schulinspektorats verpflichtet, Massnahmen zum Schutz des Kindes bzw. der Kinder zu treffen bzw. einzuleiten. Die Bewilligung zum privaten Unterricht kann in diesen Fällen entzogen werden.
- Die Person, welche die Kinder privat unterrichtet, muss über ein von der EDK anerkanntes Lehrdiplom verfügen (lit. d). Andere Ausbildungen oder Lehrdiplome, welche von der EDK

nicht anerkannt sind, sind bei einem längerfristigen privaten Unterricht nicht zulässig. Ohne EDK-anerkanntes Lehrdiplom ist lediglich ein vorübergehender privater Unterricht möglich (vgl. dazu Art. 14c SchG).

- Die Organisation, die Räumlichkeiten und die Rahmenbedingungen müssen einen auf Dauer angelegten Unterricht gewährleisten können (lit. e).

2.2 Kostentragung (Abs. 3 bis 5)

Sämtliche Kosten für den privaten Unterricht (Lehr- und Unterrichtsmittel, Schulmaterialien, allfällige Personalkosten, Infrastruktur etc.) tragen die Erziehungsberechtigten (Abs. 3). Der Kanton übernimmt keine Kosten.

Bestimmte Angebote und Dienstleistungen von kantonalen Diensten sollen hingegen auch den Kindern, welche privat unterrichtet werden, unentgeltlich zur Verfügung stehen. Eine entsprechende abschliessende Aufzählung enthält Abs. 4. So werden Abklärungen durch die pädagogisch-therapeutischen Dienste und Abklärungen sowie Beratungen durch die Schulische Abklärung und Beratung unentgeltlich durchgeführt (lit. a und b). Auch der kantonale schulische Sozialdienst sowie die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung stehen den privat unterrichteten Kindern unentgeltlich zur Verfügung (lit. c und d). Ebenso sollen sie Angebote im Bereich der Zahnprävention kostenlos in Anspruch nehmen können (lit. e). Wird aufgrund einer durch die pädagogisch-therapeutischen Dienste oder die Schulische Abklärung und Beratung durchgeführte Abklärung eine pädagogisch-therapeutische oder sonderpädagogische Massnahme notwendig (z.B. Logopädie, Psychomotorik oder Begabtenförderung), sind die Erziehungsberechtigten für die Organisation und die Durchführung der Massnahme durch entsprechendes Fachpersonal verantwortlich und tragen die Kosten (Abs. 5). Dies gilt, solange die Kinder privat unterrichtet werden.

2.3 Aufsicht, Massnahmen und Entzug der Bewilligung (Abs. 6)

Die Aufsicht über den privaten Unterricht obliegt wiederum der Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht) Innerhalb der Abteilung ist ein Mitglied der Schulaufsicht zuständig. Dieses überprüft unter anderem die Organisation, die Durchführung und Qualität des Unterrichts sowie die Erfüllung der Voraussetzungen, welche für die Bewilligung notwendig sind. Das zuständige Mitglied der Schulaufsicht erhält jederzeit Einblick in die relevanten Unterlagen.

Werden Mängel oder Missstände festgestellt, kann das kantonale Schulinspektorat die Bewilligung mit Auflagen verbinden oder Massnahmen anordnen. Werden Auflagen nicht eingehalten bzw. erfüllt oder Massnahmen nicht umgesetzt oder werden schwerwiegende Mängel oder Missstände festgestellt, stellt das kantonale Schulinspektorat beim Erziehungsdepartement einen Antrag auf Entzug der Bewilligung. Dieses entscheidet mittels anfechtbarer Verfügung.

3. Vorübergehender privater Unterricht (Art. 14c SchG)

Art. 14c SchG regelt den vorübergehenden privaten Unterricht. Dieser dauert gemäss Abs. 1 der Bestimmung mindestens drei Unterrichtswochen und maximal sechs Monate (inkl. Schulferien). Ein vorübergehender privater Unterricht soll z.B. im Rahmen einer längeren Auslandsreise der Familie oder bei einem längeren krankheitsbedingten Aufenthalt zu Hause ermöglicht werden.

Der vorübergehende private Unterricht muss vorgängig beim Erziehungsdepartement beantragt werden und ist ebenfalls bewilligungspflichtig (Abs. 1). Die Voraussetzungen sind jedoch weniger streng als beim längerfristigen privaten Unterricht (Art. 14b SchG). Der Unterricht muss zwar ebenfalls den Bildungszielen der öffentlichen Schule genügen (Abs. 2), er darf aber auch von einer Nicht-Lehrperson durchgeführt werden. So soll es zukünftig allen Familien im Kanton Schaffhausen ermöglicht werden, ihre Kinder während einer beschränkten Zeit privat zu unterrichten. Der vorübergehende private Unterricht untersteht ebenfalls der Aufsicht durch das kantonale Schulinspektorat (Abs. 2).

Vorübergehender privater Unterricht kann mehrfach beantragt werden, sofern er nicht wiederkehrend stattfindet und damit den Charakter eines dauerhaften privaten Unterrichts erhält. Anderenfalls gelten die Voraussetzungen und Vorgaben zum privaten Unterricht gemäss Art. 14b SchG (Abs. 3).

Der Erziehungsrat wird gemäss Abs. 4 mit dem Erlass einer entsprechenden Verordnung beauftragt. Diese regelt insbesondere Näheres zur Gesuchseinreichung, das Bewilligungsverfahren und macht detailliertere Vorgaben betreffend die Aufsicht.

4. Weitere notwendige Gesetzesänderungen

Im Zuge der neuen Regelungen in Art. 14a ff. des Schulgesetzes ist Art. 1 SchG entsprechend zu ergänzen. Das Schulgesetz regelt neu neben der Aufsicht auch die Voraussetzungen und das Verfahren betreffend private Schulen und privater Unterricht.

Der bisherige Gesetzesartikel betreffend private Schulen und privater Unterricht (Art. 15 SchG) wird durch die Gesetzesänderung obsolet und ist daher zu streichen.

Ebenfalls zu streichen ist Art. 31 SchG über private Kindergärten. Dieser Artikel widerspricht der zukünftigen Regelung in Art. 14a des Schulgesetzes. Im Übrigen gehört der Kindergarten zur Primarstufe und damit zur obligatorischen Schulzeit (vgl. Art. 17 Abs. 1 und Art. 17a Abs. 4 SchG). Die Regelung, wonach Gemeinden die Einrichtung und Führung eines Kindergartens an Private übertragen können, ist daher ohnehin nicht mehr zulässig.

III. Finanzielle Belange

Die Änderungen im Schulgesetz haben keine unmittelbaren Folgen bezüglich Pensen der Inspektorinnen und Inspektoren des kantonalen Schulinspektorats. Die Aufsicht über die privaten Schulen sowie über die Familien, welche ihre Kinder privat unterrichten, ist eine Aufgabe, welche die Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht schon bisher wahrgenommen hat. Im Bereich des privaten Unterrichts und insbesondere im Bereich des vorübergehenden privaten Unterrichts, welcher zukünftig auch von Nicht-Lehrpersonen soll durchgeführt werden können (vgl. dazu Art. 14c des Gesetzesentwurfs), ist aber mit einer Zunahme von Gesuchen zu rechnen. Es kann daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass bei einem markanten Anstieg des Zeitaufwands für die Gesuchsprüfungen und die Erfüllung der Aufsichtspflichten eine Erhöhung der personellen Ressourcen bei der Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht notwendig wird.

Ebenfalls möglich ist eine vermehrte Inanspruchnahme von kantonalen Angeboten und Dienstleistungen gemäss Art. 14a Abs. 4 SchG bzw. Art. 14b Abs. 4 SchG, da diese auch für Kinder, welche eine private Schule besuchen oder privat unterrichtet werden, kostenlos wäre. Sollten dadurch die Aufträge bzw. die Arbeits- und Zeitaufwände bei den betroffenen Stellen markant ansteigen, könnte dies unter Umständen ebenfalls eine Erhöhung der personellen Ressourcen erfordern.

Schaffhausen, 1. Dezember 2020