Urteilskopf

91 I 480

73. Urteil vom 31. März 1965 i.S. Association de l'Ecole française und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Art. 90 OG; Art. 4 und 116 BV, Sprachenfreiheit; Privatschulwesen.

1. Staatsrechtliche Beschwerden gegen die Verweigerung, den Entzug und die Einschränkung einer Polizeierlaubnis haben nicht bloss kassatorische Funktion. Rechtsnatur der Bewilligung zum Betrieb einer Privatschule nach Zürcher Recht (Erw. I).

2. Die Sprachenfreiheit ist ein ungeschriebenes Grundrecht des Bundes (Erw. II/1). Sie steht unter dem Vorbehalt des Art. 116 BV. Die Massnahmen, welche die Kantone gestützt darauf zur Erhaltungder vier überlieferten Sprachgebiete der Schweiz treffen, haben den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Erw. II/2); sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts mit Bezug auf die Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts (Erw. II/3).

3. Die Kantone können gestützt auf Art. 116 BV die Unterrichtssprache auch für die Privatschulen festlegen (Erw. II/2). Zulässigkeit der Vorschrift, dass die Schüler nach Ablauf einer bestimmten Frist dem Unterricht in der Landessprache folgen können müssen und dass sie hernach in eine Schule überzutreten haben, die den Unterricht in der Landessprache erteilt (Erw. II/3 b).

4. Voraussetzungen für den Entzug und die Einschränkung der Bewilligung zum Betrieb einer Privatschule nach Zürcher Recht (Erw. III).

Regeste (fr):
Art. 90 OJ; art. 4 et 116 Cst. Liberté de la langue; écoles privées.

1. Le recours de droit public formé contre le refus, le retrait ou la limitation d'une autorisation de police n'est pas un simple recours en nullité. Nature juridique de l'autorisation d'ouvrir une école privée selon le droit zurichois (consid. I).

2. La liberté de la langue est garantie par le droit constitutionnel fédéral non écrit (consid. II/1). Elle est soumise aux réserves découlant de l'art. 116 Cst. Les mesures fondées sur ce texte constitutionnel que les cantons prennent pour sauvegarder les territoires linguistiques traditionnels de la Suisse doivent respecter le principe de la proportionnalité (consid. II/2); elles requièrent une base légale. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral quant à l'interprétation et l'application du droit cantonal (consid. II/3).

3. Les cantons peuvent se fonder sur l'art. 116 Cst. pour déterminer la langue dans laquelle l'enseignement est donné, même dans les écoles privées (consid. II/2). Il leur est loisible de prescrire qu'après un certain délai, les élèves doivent être aptes à suivre les cours dans la langue nationale du canton et passer dans une école où l'enseignement est dispensé dans cette langue (consid. II/3 b).

4. Conditions du retrait et de la limitation de l'autorisation d'exploiter une école privée selon le droit zurichois (consid. III).

Regesto (it):
Art. 90 OG; art. 4 e 116 CF; libertà della lingua; scuole private.

1. Il ricorso di diritto pubblico contro il rifiuto, il ritiro o la limitazione di un permesso di polizia non ha una funzione puramente cassatoria. Natura giuridica dell'autorizzazione ad aprire una scuola privata secondo il diritto zurigano (consid. I).

2. La libertà della lingua è garantita dal diritto costituzionale federale non scritto (consid. II/1). Essa è sottoposta alla riserva dell'art. 116 CF. Le misure fondate su questo testo costituzionale che i cantoni prendono per salvaguardare i quattro territori linguistici tradizionali della Svizzera, devono rispettare il principio della proporzionalità (consid. II/2); esse abbisognano di una base legale. Potere d'esame del Tribunale federale in materia d'interpretazione e d'applicazione del diritto cantonale (consid. II/3).

3. I cantoni possono, sulla base dell'art. 116 CF, determinare anche per le scuole private la lingua in cui dev'essere dato l'insegnamento (consid. II/2). Ammissibilità della prescrizione secondo cui gli scolari, dopo un determinato termine, devono poter seguire l'insegnamento nella lingua del cantone e devono poi passare in una scuola ove le lezioni vengono impartite in tale lingua (consid. II/3b).

4. Presupposti per il ritiro e la limitazione del permesso di tener aperta una scuola privata secondo il diritto zurigano (consid. III).

Sachverhalt ab Seite 482

A.- Der Erziehungsrat des Kantons Zürich erteilte am 24. April 1956 dem Französischen Generalkonsulat in Zürich die Bewilligung zur Führung einer Privatschule auf der Volksschulstufe für ausländische, sich vorübergehend im Kanton Zürich aufhaltende Schüler französischer Zunge. Er erlaubte dabei, den Unterricht in französischer Sprache, nach französischem Lehrplan und mit französischen Lehrmitteln zu erteilen, jedoch unter dem Vorbehalt: "Hat ein Aufenthalt zwei Jahre gedauert und ist mit einer weitern längern Dauer oder einer dauernden Niederlassung in der Schweiz zu rechnen, so ist eine Einführung in die deutsche Sprache in das Unterrichtsprogramm aufzunehmen, welche den Übertritt an die zürcherische Volksschule oder an Mittelschulen gestattet". In der Folge übernahm die Association de l'Ecole française, ein Verein, die Führung der Schule, die ausser einer Primar- und Sekundarabteilung ein Gymnasium umfasst. Auf Gesuch des Vereins anerkannte der Erziehungsrat die Ecole française am 16. Juli 1957 auch "als Privatschule für Schweizerkinder französischer Muttersprache, deren Eltern oder Besorger sich vorübergehend oder mit der Absicht dauernder Niederlassung in Zürich aufhalten". Dem Verein wurde aufgegeben, Lehrplan und Lehrziel der Volksschule entsprechend zu gestalten, insbesondere die Schüler in der deutschen Sprache so zu fördern, dass sie nach zwei Jahren dem Unterricht der ihrem Alter entsprechenden Klasse der Volksschule ohne Schwierigkeiten zu folgen vermögen. Der Erziehungsrat machte zudem die Aufnahme von Schweizerkindern von einer Bewilligung des Schulamtes der Stadt Zürich abhängig, wobei er vorsah: "Diese Bewilligung wird für zwei Jahre erteilt; sie kann bei anhaltenden sprachlichen Schwierigkeiten ausnahmsweise um ein weiteres Jahr verlängert werden. Spätestens nach Ablauf von drei Jahren seit ihrem Eintritt in die Ecole française haben die Schweizerkinder in eine deutschsprachige Schule überzutreten."

B. - Die Association de l'Ecole française und mehrere Väter westschweizerischer Kinder stellten am 26. Juli 1961 das Gesuch, es sei auch Schweizerkindern der Schulbesuch ohne zeitliche Einschränkung zu bewilligen. Der Erziehungsrat wies das Gesuch ab, ebenso auf Rekurs hin der Regierungsrat. Das Verwaltungsgericht hiess eine Beschwerde der Gesuchsteller am 25. Oktober 1962 im Sinne der Erwägungen gut und wies die Sache an den Regierungsrat zurück. Es begründete die Rückweisung damit, dass der Regierungsrat unter Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nicht zwischen Kindern, die sich nur vorübergehend, und solchen, die sich dauernd im Kanton aufhielten, unterscheide, dass er andererseits dadurch, dass er den Schulbesuch nur für Schweizerkinder, nicht dagegen für Ausländerkinder zeitlich begrenze, gegen die Rechtsgleichheit verstosse und dass er durch die Verpflichtung, nach zweijährigem Besuch der Ecole française in die Volksschule überzutreten, den Eltern das Recht nehme, ihre Kinder in eine mit Bewilligung des Erziehungsrates auf Grundlage der deutschen Sprache geführte Privatschule zu senden (vgl. Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts 1962 Nr. 105 = ZBl 1963 S. 452 = ZR 63 Nr. 67). Das Bundesgericht ist auf eine staatsrechtliche Beschwerde gegen den Rückweisungsentscheid mit Urteil vom 3. April 1963, im wesentlichen mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges, nicht eingetreten. Auf Grund des Rückweisungsentscheids des Verwaltungsgerichts hiess der Regierungsrat den Rekurs der Gesuchsteller am 4. Juni 1964 teilweise gut, indem er anordnete: "Der Association de l'Ecole française, Zürich, wird die Bewilligung zur Unterrichtung von Schülern mit französischer Muttersprache (schweizerischer und ausländischer Nationalität) in französischer Sprache unter folgenden Bedingungen erteilt: 1. Schüler französischer Muttersprache, bei denen ein dauernder Aufenthalt im Kanton Zürich ausser Betracht fällt oder unwahrscheinlich ist, können für die Zeit ihrer Anwesenheit im Kanton Zürich in die Schule aufgenommen werden. Die Bestimmung von Lehrplan und Lehrmitteln wird der Schule überlassen, jedoch ist eine dem Unterrichtsziel der Volksschule entsprechende Schulung anzustreben. 2. Andere Schüler französischer Muttersprache können für die Dauer von zwei Jahren aufgenommen werden. Der Schulbesuch kann ausnahmsweise aus besonderen Gründen bis auf drei Jahre erstreckt werden, insbesondere bei

anhaltenden sprachlichen Schwierigkeiten oder bei bevorstehender Beendigung der Schulpflicht. Nach Ablauf der Bewilligung hat der Übertritt in eine öffentliche oder private Schule mit deutscher Unterrichtssprache zu erfolgen. Der Unterricht hat in bezug auf Lehrziel und Lehrplan jenem der staatlichen Volksschule zu entsprechen. Die Schüler sind in der deutschen Sprache so zu fördern, dass sie nach zwei Jahren dem Unterricht in einer ihrem Alter entsprechenden Klasse der Volksschule zu folgen vermögen. Die von der Schule verwendeten Lehrmittel sind der Erziehungsdirektion zur Genehmigung vorzulegen. 3. Die Aufnahme in die Schule bedarf der vorangehenden Bewilligung des Schulamtes der Stadt Zürich. Die Bewilligung wird für den einzelnen Schüler erstmals für zwei Jahre erteilt. Sie kann hernach auf Gesuch gemäss Ziffer 2 Absatz 2 verlängert werden oder wird gegen den Nachweis weiteren nur vorübergehenden Aufenthaltes gemäss Ziffer 1 jeweils um ein Jahr verlängert. Im übrigen gelten die Bestimmungen der Beschlüsse des Erziehungsrates vom 24. April 1956 und 16. Juli 1957." Das Verwaltungsgericht hat eine dagegen erhobene Beschwerde am 23. Oktober 1964 abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist.

C.- Die Association de l'Ecole française und zehn Väter von Schülern dieser Schule führen unter Berufung auf Art. 4 und 116 BV, Art. 63 der Zürcher Kantonsverfassung (KV) und die persönliche Freiheit staatsrechtliche Beschwerde mit den Anträgen, der letztgenannte Entscheid des Verwaltungsgerichtes sei aufzuheben und es sei der Association de l'Ecole française zu bewilligen, schweizerische und ausländische Kinder französischer Muttersprache ohne zeitliche Beschränkung (oder doch für die ganze Primarschulzeit, mindestens aber für mehr als zwei bzw. drei Jahre) in der Schule aufzunehmen und zu unterrichten. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schliessen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. - Gemäss § 270 des Gesetzes über das gesamte Unterrichtswesen (Unterrichts G) des Kantons Zürich vom 23. Dezember 1859 bedarf es zur Errichtung von Privatschulen "einer besonderen Bewilligung des Erziehungsrates, welcher eine Prüfung

BGE 91 I 480 S. 485

des Planes und der Einrichtung der Anstalt vorauszugehen hat". Diese Bewilligung wird (im Gegensatz zu den entsprechenden Bewilligungen einiger anderer Kantone) im Schrifttum mit überzeugenden Gründen als Polizeierlaubnis bezeichnet (vgl. ZIEGLER, Die öffentlichrechtliche Stellung der privaten Schulen in der Schweiz, S. 84, und die dort in A. 42 genannten Belege; anderer Meinung BARTH, Die Unterrichtsfreiheit in der Schweiz im 19. Jahrhundert, S. 5, 54, 62 ff., und im Anschluss daran GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, S. 171 A. 9). Eine staatsrechtliche Beschwerde, die sich gegen die Verweigerung, den Entzug oder die Einschränkung einer Polizeierlaubnis wendet, ist nicht bloss kassatorischer Natur (BGE 87 I 280 Erw. 1 mit Verweisungen, BGE 89 I 526 Erw. 5, BGE 90 I 349). Das zweite Rechtsbegehren der Beschwerde, mit dem verlangt wird, der Association de l'Ecole française sei zu bewilligen, schweizerische und ausländische Kinder französischer Muttersprache ohne zeitliche Beschränkung (oder doch für die ganze Primarschulzeit, mindestens aber für mehr als zwei bzw. drei Jahre) in der Schule aufzunehmen und zu unterrichten, ist daher zulässig. Es ist zudem insofern von Bedeutung, als sich daraus ergibt, dass die Beschwerde sich nur gegen die vom Regierungsrat verfügte und vom Verwaltungsgericht bestätigte Beschränkung der Aufnahme von Schülern auf die Dauer von zwei bzw. drei Jahren richtet.

II. - 1. - Die Beschwerdeführer machen geltend, die angefochtenen Anordnungen verstiessen in erster Linie gegen den "Anspruch eines Menschen, sich in seiner eigenen Muttersprache unterrichten zu lassen". Ihrer Ansicht nach gewährleistet die Verfassung dieses Recht im Gleichheitssatz des Art. 4 BV, in Art. 116 BV, in der Garantie der persönlichen Freiheit und in Art. 63 der Zürcher KV, der in seiner bis zum 16. Juli 1963 gültigen Fassung die Lehrfreiheit ausdrücklich garantierte. Diese Verfassungssätze setzen das als verletzt bezeichnete Rechtsgut zwar voraus; sie schützen es jedoch selber nicht oder nur nach einzelnen Richtungen hin. Worum es den Beschwerdeführern in Wirklichkeit geht, ist die Sprachenfreiheit. Die Sprachenfreiheit gehört nach der Lehre zu den ungesc hriebenen Freiheitsrechten der BV (GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 393 ff. mit Verweisungen). Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Das Bundesgericht hat den Bestand ungeschriebenen Verfassungsrechts des Bundes mit Bezug auf die Eigentumsgarantie (BGE 89 I 98 mit Verweisungen), die Meinungsäusserungsfreiheit

BGE 91 I 480 S. 486

(BGE 87 I 117) und die persönliche Freiheit (BGE 89 I 98, BGE 90 I 34 Erw. 3 a) anerkannt; es besteht kein Grund, diese Anerkennung nicht auch auf die Sprachenfreiheit auszudehnen. Wie die persönliche Freiheit (BGE 88 I 272, BGE 89 I 98, BGE 90 I 36), so ist auch die Sprachenfreiheit, das heisst die Befugnis zum

Gebrauche der Muttersprache, eine wesentliche, ja bis zu einem gewissen Grade notwendige Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte; im Falle der Sprachenfreiheit ist dabei an alle jene Grundrechte zu denken, welche die Freiheit der Äusserung durch das gesprochene oder geschriebene Wort gewährleisten, wie die Meinungsäusserungsfreiheit, vorab in der Gestalt der Pressefreiheit, die Kultusfreiheit, die Vereinsfreiheit, die politischen Rechte und, soweit diese anerkannt ist, auch die Unterrichtsfreiheit (HEGNAUER, Das Sprachenrecht der Schweiz, S. 27 ff.; MEISSER, Demokratie und Liberalismus in ihrem Verhältnis zueinander, S. 93; PEDRAZZINI, La lingua italiana nel diritto federale svizzero, S. 8 ff.; GIERE, Die Rechtsstellung des Rätoromanischen in der Schweiz, S. 10 f.). Soweit die Muttersprache zugleich eine der Nationalsprachen des Bundes ist, ist die Sprachenfreiheit zudem die Grundlage für die Erhaltung der Sprachenlage in der Schweiz, die Gegenstand des Art. 116 BV bildet; denn die in Abs. 1 dieser Verfassungsbestimmung enthaltene Gewährleistung des Fortbestandes der vier Nationalsprachen wäre undenkbar ohne die Garantie des Gebrauchs dieser Sprachen in ihrem Geltungsbereich. Entgegen einer im Schrifttum vertretenen Meinung (HEGNAUER, a.a.O., S. 29 A. 13 a, 84) gewährleistet Art. 116 BV dabei nicht selber die Sprachenfreiheit; er setzt diese vielmehr voraus und zieht ihr im öffentlichen Interesse gewisse Schranken (vgl. Urteil vom 3. Juni 1932 i.S. Zähringer, Erw. III/3, auszugsweise wiedergegeben in THILO, Note sur l'égalité et sur l'usage des langues nationales en Suisse, S. 21 ff.).

2. Damit ist festgestellt, dass die Sprachenfreiheit, wie die andern Freiheitsrechte, nicht restlos gewährleistet ist. Neben der Regelung der Amtssprachen des Bundes in Art. 116 Abs. 2 BV und den entsprechenden Befugnissen der Kantone (vgl. BGE 83 III 57 /58) besteht der wichtigste Vorbehalt von der Sprachenfreiheit im erwähnten Art. 116 Abs. 1 BV, der die vier Nationalsprachen anerkennt. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet nach dem Gesagten die überkommene sprachliche Zusammensetzung des Landes. Den Kantonen obliegt es, in

ihren Grenzen über der Erhaltung der Ausdehnung und Homogenität der gegebenen Sprachgebiete zu wachen. Die Massnahmen, die sie im Sinne des Art. 116 Abs. 1 BV zu diesem Behufe treffen, haben jedoch die Schranken zu wahren, die sich aus dem übrigen Verfassungsrecht und namentlich aus dem verfassungsmässigen Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Verwaltung ergeben: Sie müssen das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles der Erhaltung der Sprachenlage sein und es erlauben, dieses unter möglichster Schonung der Würde und Freiheit des Einzelnen zu erreichen; das gesteckte Ziel muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, den zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen (vgl. ZBl 1964 S. 161 Erw. 4, 5). Die Ausdehnung und Einheit eines Sprachgebietes kann vorab durch die Zuwanderung Anderssprachiger gefährdet werden, sofern diese ein Ausmass erreicht, das im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben ins Gewicht fällt. Diese Gefahr wird eingedämmt, wenn die Zugewanderten sich sprachlich assimilieren. Hierbei spielt die Schule eine wichtige Rolle: Ihr kann die Aufgabe zukommen, die Kinder der Zugewanderten in der Kenntnis und im Gebrauch der Sprache des neuen Wohnsitzes zu fördern. In der öffentlichen Schule wird der Unterricht in der Regel in der Amtssprache des Einzugsgebietes erteilt; die Befugnis zur Festlegung der Unterrichtssprache ist diesfalls bereits in der allgemeinen Zuständigkeit des Kantons zur Bestimmung seiner Amtssprache enthalten. Im übrigen und soweit es sich um Privatschulen handelt, kann der kantonale Gesetzgeber gestützt auf die sich aus Art. 116 Abs. 1 BV ergebende Befugnis zur Wahrung der sprachlichen Eigenart des Kantons oder einzelner Kantonsteile im Rahmen der dargelegten verfassungsmässigen Grenzen die Unterrichtssprache festlegen. Das gilt auch in den Kantonen, welche die Unterrichtsfreiheit anerkennen; denn wie die andern die Freiheit der Äusserung betreflenden Grundrechte steht auch die Unterrichtsfreiheit unter dem Vorbehalt des Art. 116 Abs. 1 BV und der daraus fliessenden Befugnisse des kantonalen Gesetzgebers. Es braucht deshalb nicht untersucht zu werden, ob die Lehrfreiheit, die Art. 63 der Zürcher KV in der bis zum 16. Juli 1963 gültigen Fassung ausdrücklich anerkannte, seither jedoch nicht mehr erwähnt, nach dem Willen des Verfassungsgebers (der

nach den Weisungen des Regierungsrates an den Kantonsrat und an die Stimmberechtigten mit der Revision "keine materielle Verfassungsänderung" bezweckte) als ungeschriebenes kantonales Verfassungsrecht fortbestehe.

3. Gleich den andern von der Verfassung zugelassenen, aber nicht von ihr selber geregelten Beschränkungen der Freiheitsrechte sind Einschränkungen der Sprachenfreiheit durch den Gesetzgeber oder durch den Verordnungsberechtigten auf Grund gesetzlicher Ermächtigung aufzustellen (BGE 90 I 323 Erw. 3). Hat das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde hin im Einzelfall über die Verfassungsmässigkeit eines Eingriffs in ein Grundrecht zu entscheiden, so untersucht es im Rahmen der erhobenen Einwendungen (vgl. ASA Bd. 34 S. 395), ob der Eingriff in einer kantonalen Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung (die ihrerseits formell und materiell verfassungsmässig sein muss; BGE 89 I 470, BGE 90 I 323 Erw. 3) ihre Grundlage finde, wobei es die Auslegung und Anwendung der betreffenden Bestimmung durch die kantonale Instanz im allgemeinen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür und der rechtsungleichen Behandlung überprüft (BGE 89 I 467 Erw. 2 mit Verweisungen); es beurteilt sodann frei, ob bei der als nicht willkürlich und nicht rechtsungleich erkannten Handhabung des kantonalen Rechts das in Frage stehende Grundrecht gewahrt sei (vgl.BGE 78 I 302; BONNARD, Problèmes relatifs au recours de droit public, ZSR 81 II S. 485). Wo der beanstandete Eingriff in das Grundrecht sich besonders einschneidend auswirkt, prüft das Bundesgericht zudem auch die Auslegung und Anwendung der kantonalen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen frei (vgl. BGE 90 I 39, BGE 91 I 35 bezüglich der persönlichen Freiheit; BGE 89 I 467 /68 mit Verweisungen, BGE 90 I 340 bezüglich der Eigentumsgarantie). Ob es im Bereiche der Sprachenfreiheit je zu derart schweren Eingriffen komme, steht dahin. Unter den gegebenen Umständen trifft das jedenfalls nicht zu, so dass es bei der erwähnten Einschränkung der Prüfungsbefugnis bleibt. a) Als Grundlage der angefochtenen Verfügung ziehen die kantonalen Instanzen ausdrücklich und sinngemäss die §§ 23, 24 und 60 des Gesetzes betreffend die Volksschule (VolksschuIG) vom 11. Juni 1899 sowie § 271 UnterrichtsG heran. Das erstgenannte Gesetz bezeichnet in §§ 23 und 60 die "deutsche Sprache" (neben andern Fächern) als "Unterrichtsgegenstand" der Primarschule bzw. der Oberstufe. Nach § 24 dieses Gesetzes

legt "ein vom Erziehungsrat aufgestellter Lehrplan... für jede Klasse den Unterrichtsstoff und die auf die einzelnen Fächer zu verwendende Zeit" fest (Abs. 1); hierbei ist "darauf zu achten, dass die Schüler eine gründliche Elementarbildung, vor allem in Sprache und Rechnen, und eine ausreichende Schreibfertigkeit ... erhalten" (Abs. 2). Laut § 271 UnterrichtsG sollen "Anstalten, welche an die Stelle der Volksschule treten,...ihren Schülern einen der Volksschule entsprechenden Unterricht gewähren". Die Beschwerdeführer anerkennen, dass Deutsch die Unterrichtssprache der öffentlichen Schulen des Kantons Zürich ist. Diese Stellung kommt der deutschen Sprache nicht nur tatsächlich, sondern, da sie die Amts- und Landessprache des Kantons ist (vgl. § 166 Abs. 1 GVG; §§ 139, 158 StPO), auch im Rechtssinne zu. In Ausführung dieser Rechtslage bringt der Lehrplan der Volksschule des Kantons Zürich, den der Erziehungsrat am 15. Februar 1905 gestützt auf § 24 Abs. 1 VolksschuIG erlassen hat, klar zum Ausdruck, dass das Deutsche (ausserhalb der den Fremdsprachen gewidmeten Stunden) die alleinige Unterrichtssprache der öffentlichen Schulen ist. So schreibt das II. Kapitel (" Lehrplan der Primarschule "), das unter lit. A den "Unterrichtsstoff nach Ziel und Umfang" festlegt, in Ziff. 2 unter der Überschrift "Deutsche Sprache" vor, dass im "Sprechen, Lesen, Rezitieren, wie im gesamten

mündlichen Unterricht ... in allen Klassen auf eine natürliche, deutliche und lautreine Aussprache und richtige Betonung" zu achten ist. Dass der die "deutsche Sprache" betreffende Abschnitt auf den "gesamten Unterricht" Bezug nimmt, zeigt, dass der Unterricht (vorbehaltlich der erwähnten Ausnahmen) in allen Fächern in deutscher Sprache zu erteilen ist. Im selben, der "deutschen Sprache" gewidmeten Abschnitt führt der Lehrplan auch den Begriff der "Muttersprache" auf. Daraus erhellt, dass er darunter durchwegs die deutsche Schriftsprache und die schweizerdeutsche Mundart versteht. Eine andere Frage ist es, ob auch an den Privatschulen der Unterricht auf der Primar- und Oberstufe grundsätzlich in deutscher Sprache zu erteilen sei. Die kantonalen Instanzen folgern dies aus § 271 UnterrichtsG, wonach die Privatschulen ihren Schülern einen "der Volksschule entsprechenden Unterricht" zu erteilen haben. Die Verordnung betreffend das Volksschulwesen vom 31. März 1900 führt diese Regel in

§ 153 in zulässiger Weise dahin aus, dass der "den Schülern erteilte Unterricht in seiner Gesamtleistung demjenigen der allgemeinen Volksschule entsprechen" muss. Der Unterricht an den Privatschulen muss demnach zwar nicht bis ins einzelne mit dem der öffentlichen Schulen übereinstimmen, er muss aber die gleiche Gewähr für die Erreichung der wesentlichen Lehrziele bieten. Zu diesen gehört gemäss § 24 Abs. 2 VolksschulG "eine gründliche Elementarbildung, vor allem in Sprache..." und nach dem Lehrplan der Volksschule des Kantons Zürich "das Verständnis und der richtige Gebrauch der Muttersprache". Nach dem Gesagten ist unter der "Muttersprache" das Deutsche zu verstehen, das allgemeine Unterrichtssprache ist. Dass es sich hierbei nicht um einen blossen Nebenpunkt handelt, ergibt sich aus der Stellung, die das Deutsche als Amts- und Landessprache einnimmt, wie auch aus der Bedeutung, die ihm im "praktischen Leben" zukommt, auf das die Schule die Kinder vorzubereiten hat (§ 24 Abs. 3, § 54 Abs. 1 VolksschuIG). Die kantonalen Instanzen hatten demnach sachliche Gründe für den Schluss, um dem Unterricht an der Volksschule im Sinne von § 271 UnterrichtsG zu "entsprechen", müsse die Privatschule den Schülern ermöglichen, sich die deutsche Sprache in gleichem Masse anzueignen wie beim Besuch der Volksschule. Dem Einwand, der Gesetzgeber habe beim Erlass dieser Bestimmung im Jahre 1859 nicht an die Bedürfnisse fremdsprachiger Kinder gedacht, weshalb insofern eine Lücke bestehe, kann nicht gefolgt werden. § 271 UnterrichtsG verlangt ohne Vorbehalte, dass der Unterricht an den Privatschulen dem der Volksschule "entspreche"; er schränkt dieses Gebot nicht auf einzelne Lehrziele oder Fächer ein, sondern stellt eine allgemeine Regel auf, die alle auftretenden Möglichkeiten erfasst. Die Auslegung des § 271 UnterrichtsG durch die kantonalen Instanzen hält mithin klarerweise dem Vorwurf der Willkür stand. Eine Verletzung der Rechtsgleichheit ist ebenfalls nicht dargetan. Wenn den Schülern der Privatschulen die gleichen Deutschkenntnisse vermittelt werden müssen wie denen der Volksschule, so liegt weder mit Bezug auf das Lehrziel noch hinsichtlich der Anforderungen an die Schüler eine rechtsungleiche Behandlung vor; denn auch die Volksschule wird von fremdsprachigen Schülern besucht. Die Behauptung, einzelne Kantone gestatteten den Privatschulen den Unterricht in einer

andern als der Landessprache, ist von vornherein nicht geeignet, die davon abweichende Zürcher Praxis als verfassungswidrig erscheinen zu lassen. Dass das kantonale Recht von Kanton zu Kanton verschieden ist und selbst gleich oder ähnlich lautende Bestimmungen verschieden gehandhabt werden, ist die unabwendbare Folge der in der Bundesverfassung verankerten Eigenständigkeit der Kantone, die insoweit dem Gleichheitssatz des Art. 4 BV vorgeht. Die Verschiedenheit des kantonalen Rechts und der kantonalen Rechtsanwendung verstösst daher nicht gegen diese Verfassungsbestimmung (BGE 80 I 349 Erw. 3 mit Verweisungen). Zusammengefasst

ergibt sich, dass die Auslegung der §§ 23, 24 und 60 VolksschuIG und des § 271 UnterrichtsG durch die kantonalen Instanzen weder willkürlich ist noch gegen die Rechtsgleichheit verstösst und dass die angefochtene Anordnung in den so verstandenen Bestimmungen ihre gesetzliche Grundlage findet. b) Dass diese Bestimmungen als solche formell und materiell verfassungsmässig sind, bestreiten die Beschwerdeführer mit Recht nicht. Sie machen vielmehr sinngemäss geltend, die Anwendung dieser Vorschriften im angefochtenen Entscheid greife tiefer in die Sprachenfreiheit ein, als nach der Verfassung zulässig sei. Wie sich aus Erw. II/2 ergibt, sind die Kantone nach Art. 116 Abs. 1 BV befugt, zur Wahrung der sprachlichen Eigenart und Einheitlichkeit des Kantons oder einzelner Kantonsteile die Unterrichtssprache auch für die Privatschulen festzulegen; sie haben dabei jedoch den Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zu beachten. Die Beschwerdeführer halten diesen Grundsatz für verletzt. Sie wenden in erster Linie ein, die Zahl der im Kanton Zürich ansässigen französischsprachigen Kinder und insbesondere der Schüler der Ecole française sei im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung verschwindend klein, so dass der sprachlichen Eigenart des Kantons von dieser Seite her keine Gefahr drohe. Das trifft an sich zu, ist indessen im vorliegenden Zusammenhang nicht entscheidend. Es ist bekannt, dass der Kanton Zürich viele Zuwanderer wenn auch nicht aus dem französischen, so doch aus andern nichtdeutschen Sprachgebieten aufgenommen hat. Entsprechend gross ist die Zahl der diesen Sprachgruppen angehörenden Kinder. Würde der Association de l'Ecole française der Unterricht in der Muttersprache

der Schüler uneingeschränkt gestattet, so müsste diese Erlaubnis um der Rechtsgleichheit willen (vgl. BGE 89 I 477) auch den Privatschulen erteilt werden, die sich der Kinder anderer Sprachgruppen annehmen und annehmen werden. Das hätte zur Folge, dass sich im Kanton Zürich starke Gruppen von Einwohnern bilden würden, die zwar im Lande aufgewachsen sind und da zu bleiben gedenken, die aber die Landessprache nur mangelhaft beherrschen und deshalb innerhalb der Bevölkerung dauernd ein Eigenleben führen würden. Es liegt im Sinne der in Art. 116 Abs. 1 BV enthaltenen Gewährleistung der überlieferten Ausdehnung und Homogenität der vier Sprachgebiete der Schweiz, wenn der Kanton Zürich einer solchen Entwicklung entgegentritt.
Die getroffenen Massnahmen eignen sich hierfür. Ihre Ausgestaltung trägt entgegen den erhobenen Einwendungen dem Gebote möglichster Schonung der Freiheit des Einzelnen Rechnung. So dürfen die Schüler, die sich voraussichtlich nur vorübergehend im Kanton aufhalten, zeitlich unbeschränkt in die Schule aufgenommen und ganz in französischer Sprache unterrichtet werden; wenn die Schule die übrigen Schüler in der deutschen Sprache so zu fördern hat, "dass sie nach zwei Jahren dem Unterricht in einer ihrem Alter entsprechenden Klasse der Volksschule zu folgen vermögen", so bleibt ihnen genügend Zeit für die sprachliche Umstellung, zumal der Schulbesuch ausnahmsweise, "insbesondere bei anhaltenden sprachlichen Schwierigkeiten oder bei bevorstehender Beendigung der Schulpflicht", bis auf drei Jahre erstreckt werden kann. Die Beschwerdeführer treten für eine Erweiterung dieser Zugeständnisse ein; sie schlagen hilfsweise vor, es sei der Ecole française zu erlauben, das Lehrziel der Volksschule, was die deutsche Sprache anbelangt, erst am Ende der Primarschule bzw. der Oberstufe zu erreichen. Es ist eine sich an den Erzieher richtende Fachfrage, ob sich auf diese Weise die volle sprachliche Eingliederung aller Kinder erreichen lasse. Die kantonalen Instanzen haben das verneint, und die Beschwerdeführer haben nichts vorgebracht, was diese Annahme in Frage stellen würde. Richtig ist, dass die getroffene Regelung trotz der erwähnten Rücksichtnahme erhebliche Anstrengungen von Seiten der Schüler und vor allem auch der Schule erfordert. Die kantonalen Instanzen verkennen das nicht. Sie geben sich auch darüber Rechenschaft, welche Bedeutung der Muttersprache im Leben

des Menschen zukommt und dass die Schulung in einer andern Sprache dem Heranwachsenden den Zugang zu den Feinheiten und dem Reichtum der eigenen Sprache erschwert, ja ihn darüber hinaus beim Fehlen genügender Gegenkräfte dem eigenen Kulturkreis entfremden kann. Wenn dem auch der Gewinn gegenübersteht, den die Aneignung der Landessprache, namentlich bei der späteren Aufnahme einer Berufstätigkeit, mit sich bringt, so bleibt es doch dabei, dass die Schulung in einer andern als der Muttersprache die Entwicklung eines Kindes in einer Weise beeinflusst, die von manchen Eltern aus an sich beachtlichen Gründen abgelehnt wird. Den so gelagerten Interessen der Eltern und Kinder steht das öffentliche Interesse an der Wahrung der sprachlichen Homogenität des betreffenden Landesteiles gegenüber. Wenn die kantonalen Instanzen dem zweiten Interesse den Vorrang vor dem ersten eingeräumt haben, so haben sie sich dabei von einer Wertung leiten lassen, die auch Art. 116 BV zugrunde liegt. Die angefochtene Anordnung hält sich demnach innerhalb der Grenzen, welche der Sprachenfreiheit nach der Verfassung gezogen werden dürfen.

III. - Die Bewilligung zur Führung einer Privatschule auf der Volksschulstufe für ausländische, sich vorübergehend im Kanton Zürich aufhaltende Schüler, die der Erziehungsrat am 24. April 1956 dem Französischen Generalkonsulat erteilte, begrenzte die Zeit des Schulbesuches des einzelnen Schülers nicht, sondern sah lediglich vor, dass für Schüler, die noch länger oder dauernd in der Schweiz leben würden, nach zweijährigem Aufenthalt "eine Einführung in die deutsche Sprache in das Unterrichtsprogramm aufzunehmen" sei, "welche den Übertritt an die zürcherische Volksschule oder an Mittelschulen" gestatte. Der zweite Rekursentscheid des Regierungsrates setzt die Höchstdauer des Schulbesuches auch für die ausländischen Schüler (die sich nicht bloss vorübergehend im Kanton aufhalten) auf zwei (bzw. beim Vorliegen besonderer Gründe auf drei) Jahre fest. Die Beschwerdeführer machen geltend, diese Einschränkung der erteilten Bewilligung verstosse gegen Art. 4 BV, insbesondere liege darin eine willkürliche Handhabung von § 272 Abs. 2 UnterrichtsG.
Zur Erhebung dieser Einwendung ist die beschwerdeführende Association de l'Ecole française als heutige Inhaberin der eingeschränkten Bewilligung befugt; die Rüge stünde ausserdem den Eltern ausländischer Kinder zu, welche die Schule besuchen.

Keiner der beschwerdeführenden Väter hat indessen dargetan, dass seine Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit seien. Auf dieses Vorbringen ist daher nur insoweit einzutreten, als es vom Schulverein als solchem ausgeht. § 272 Abs. 2 UnterrichtsG ermächtigt den Erziehungsrat, "privaten Schulanstalten die Fortsetzung des Unterrichts zu untersagen, wenn im Verfolge besondere Übelstände zur Kenntnis der Behörden kommen". Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist diese Vorschrift im Lichte des in Art. 27 Abs. 2 BV aufgestellten Gebotes "genügenden" Primarunterrichts sowie der §§ 270 und 271 UnterrichtsG auszulegen, wonach Privatschulen einer Bewilligung bedürfen und ihr Unterricht dem der Volksschule "entsprechen" muss; sie besage so verstanden, dass die Bewilligung zur Führung einer Privatschule auch beschränkt oder entzogen werden könne, wenn die für die Erteilung notwendigen und dabei gegebenen Voraussetzungen nachträglich dahingefallen seien, wie ausserdem, wenn diese Voraussetzungen schon bei der Erteilung gefehlt hätten und auch in der Zwischenzeit nicht erfüllt worden seien und dieser Mangel so schwer wiege, dass das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts dem Interesse der Rechtssicherheit, das heisst am Fortbestand der Bewilligung vorgehe. Diese Auslegung geht von der Stellung des § 272 Abs. 2 UnterrichtsG zu andern, teils höherrangigen Vorschriften, von der verwaltungsrechtlichen Natur der darin behandelten Bewilligung sowie vom Zweck und Sinn der gesetzlichen Ordnung aus. Das Verwaltungsgericht gibt dabei den Grundsätzen Raum, die nach der Rechtsprechung beim Fehlen entgegenstehender Vorschriften für die Berichtigung begünstigender Verwaltungsakte gelten (vgl.BGE 79 I 6, BGE 84 I 12 /13, BGE 86 I 173 /74, BGE 88 I 227 /28, BGE 89 I 434, BGE 90 I 15), ohne allerdings zu untersuchen, ob nicht der Gesetzgeber eine davon abweichende Regelung gewollt habe. Das Ergebnis, zu dem es dergestalt gelangt ist, entfernt sich vom Wortlaut der auszulegenden Norm, ohne ihm jedoch zu widersprechen. Das Verwaltungsgericht hat sich bei dieser Auslegung von Gründen leiten lassen, die zwar nicht durchwegs zwingend, aber doch gesamthaft betrachtet sachlich vertretbar sind; es ist dabei somit nicht in Willkür verfallen. Kommt § 272 Abs. 2 UnterrichtsG aber die Bedeutung zu, welche das Verwaltungs-

gericht ihm zuerkennt, so lässt sich auch der Schluss rechtfertigen, den es bei der Anwendung

dieser Bestimmung auf den vorliegenden Fall gezogen hat. Der Regierungsrat hat die Ordnung, die gemäss dem Beschluss des Erziehungsrates vom 24. April 1956 galt, im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts aufgehoben, weil sie seiner (sachlich begründeten) Ansicht nach schon bei der Erteilung der Bewilligung § 271 UnterrichtsG sowie Art. 27 Abs. 2 BV zuwiderlief und zugleich zu einer ungleichen Behandlung von ausländischen und schweizerischen Schülern führte. Er hat damit die verfassungsmässig gewährleistete Rechtsgleichheit und das Gebot der Gesetzmässigkeit der Verwaltung vor das Interesse der Rechtssicherheit gestellt, das für die Aufrechterhaltung der bestehenden Regelung sprach. Diese Wertabwägung hat beachtliche Gründe für sich (vgl. BGE 90 I 167); sie ist offensichtlich nicht willkürlich. Die Einschränkung der Bewilligung verstösst mithin nicht gegen Art. 4 BV.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.