

BERICHTE UND URKUNDEN

Zum Recht auf privaten Schulunterricht

Eine Auslegung der §§ 82 und 79 der finnischen Regierungsform

*Tore Modeen**

1. Allgemeines. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Finnland ist dem Internationalen Pakt der UN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom Jahre 1966 beigetreten. Art.13 dieses Pakts beinhaltet die Verpflichtung, die Freiheit zu achten, auch andere, als die von den öffentlichen Behörden gegründeten Schulen zu wählen. Die Konvention ist im liberalen Geist abgefaßt. Die pluralistische Gesellschaftsentwicklung wird gebilligt durch die Zulassung alternativer Schulformen.

Finnland ist ferner auch der 1960 erlassenen Konvention der UNESCO gegen die Diskriminierung in Erziehungsangelegenheiten beigetreten. Das Ziel dieser Konvention ist es, auf Freiwilligkeit beruhende alternative Schulsysteme zu fördern im besonderen Hinblick auf sprachliche und religiöse Minderheiten.

Hiermit verbunden ist der auch Finnland verpflichtende Internationale Pakt der UN über bürgerliche und politische Rechte vom Jahre 1966, dessen Art.27 bestimmt, daß man ethnischen Minderheiten nicht das Recht versagen darf, in ihren Lebenskreisen ihre eigene Kultur auszuüben und ihre eigene Sprache zu sprechen¹.

* Professor Dr., Institutionen för offentlig Rätt vid Helsingfors Universitet.

¹ Verordnungen 1976: 106 und 108; Vertragsserie 1976:6 und 8; 1971:908; Vertragsserie 1971:59. Siehe auch Tore Modeen, La Convention de l'UNESCO concernant la lutte

Keine dieser Konventionen enthält Bestimmungen betreffend die Finanzierung von Privatschulen. Dies ist indes eine zentrale Frage. Die Konventionen empfehlen zwar, daß der elementare Schulunterricht kostenfrei sein sollte. Hieraus läßt sich jedoch nicht für die einzelnen Staaten die Pflicht ableiten, daß sie die Kosten für mehrere parallele Schulsysteme zu tragen hätten, was natürlich kostenspielerig und für die Planung komplizierter ist als ein einheitliches Elementarschulsystem.

In der öffentlichen Schule, deren Organe vom Staat oder von der jeweiligen Gemeinde eingesetzt werden, kann Demokratie verwirklicht werden. Bei einer privaten Schule wird der Vorstand vom Eigner der Schule eingesetzt, und insofern könnte man die private Schule als undemokratisch bezeichnen.

Da von den Privatschulen ein akzeptables Niveau des Unterrichts verlangt wird und das Erreichen dieses Niveaus in unserer modernen Gesellschaft wegen des nötigen technischen Geräts und der hohen Gehälter der Lehrkräfte sehr teuer ist, ist es zumindest unter Verhältnissen wie bei uns in Finnland nicht möglich, derartige Schulen ausschließlich durch das Schulgeld zu finanzieren, sondern der Staat muß ihnen finanzielle Beihilfen leisten. Dies darf jedoch keine Einmischung in die Lehrinhalte mit sich bringen, denn damit würde die Freiheit der Lehre verletzt werden. Die Motivation der Privatschule liegt ja gerade darin, durch Zulassung konkurrierender Schulsysteme die Freiheit der Lehre aufrechtzuerhalten. Zum anderen ist klar, daß die Gesellschaft es nicht billigen kann, wenn in privaten Schulen gesellschaftsfeindliche Aktivitäten betrieben werden oder der Unterricht im Widerspruch zu den Gesetzen und den guten Sitten des Landes steht.

2. Die finnische Regierungsform

Die Väter der finnischen Grundgesetze, von denen die sogenannte Regierungsform das wichtigste ist, haben sich für die Freiheit der Lehre ausgesprochen. Im Entwurf zur Regierungsform aus dem Jahre 1907 wurde ein Paragraph aufgenommen, demzufolge den Bürgern das Recht zu garantieren ist, Schulen frei zu gründen und den Unterricht in diesen auf die von ihnen für zweckmäßig erachtete Weise einzurichten. Der Vorschlag des Jahres 1917 begnügte sich indes mit einem kürzeren Wortlaut, der als solcher in die Regierungsform des Jahres 1919 aufgenommen wurde:

»Die Vorschriften über das Recht, Privatschulen und andere private Erzie-

contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et les Iles d'Aland, *Revue des droits de l'Homme - Human Rights Journal* 1977, S.249-270; ders., *The International Protection of National Minorities in Europe* (1969), S.112-116.

hungsanstalten zu gründen und in ihnen den Unterricht zu organisieren, werden durch Gesetz erlassen. Der Hausunterricht untersteht keiner behördlichen Aufsicht« (§ 82)².

Diese Vorschrift befindet sich in dem Kapitel über die Unterrichtstätigkeit und nicht in dem 2. Kapitel über die allgemeinen Rechte und den Rechtsschutz der Bürger. Ferner befindet sich im 8. Kapitel eine Vorschrift (§ 79), derzufolge Lehranstalten für höhere Allgemeinbildung und höheren Volksunterricht vom Staat getragen bzw. bei Bedarf vom Staat unterstützt werden.

3. Die frühere Gesetzgebung betreffend Privatschulen

Im 19. Jahrhundert waren in den finnischen Städten zahlreiche Privatschulen auf verschiedenen Ebenen tätig. Die Unterstützung des Staates konnte zunächst für die unteren Klassen der Oberschulen erhalten werden, später auch für die oberen Klassen.

Der § 82 der Regierungsform wird zudem durch das 1919 erlassene und noch in Kraft befindliche Gesetz über die Gründung und Unterhaltung privater Schulen und Erziehungsanstalten (1919:26) ergänzt. Gleichzeitig wurde ferner das Gesetz über die staatliche Förderung von Privatschulen erlassen.

Das Gesetz hat die Errichtung von Privatschulen in keiner Weise eingeschränkt. Es entstanden viele solcher Schulen, bis die Regierung im Jahre 1934 der Ansicht war, daß ihre Zahl zu sehr angewachsen war. Die Einschränkung des Rechts auf Gründung von Privatschulen wurde damit begründet, daß der Arbeitsmarkt den Abiturienten nicht ausreichend Stellen zur Verfügung stellen könne. Die Regierung war der Auffassung, daß das staatseigene Schulsystem entwickelt werden müßte, um die Situation besser in den Griff zu bekommen. Der Reichstag akzeptierte die Linie der Regierung, und das Gesetz wurde dahin gehend geändert, daß von nun an für die Errichtung einer privaten Oberschule die Erlaubnis des Staatsrates nötig war. Die Voraussetzung für die Gewährung der Erlaubnis war, daß die Errichtung oder Erweiterung der Schule zur Befriedigung des Bildungsbedürfnisses in dem jeweiligen Ort nötig war und ausreichende finanzielle Ressourcen für die ständige Unterhaltung der Schule vorhanden waren (L 1935:145).

Die Oberste Schulbehörde Finnlands kann einer privaten Schule das

² Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut 3 (1975); Komitee-Denkschrift 1917:11. Denkschrift des Verfassungsausschusses.

Recht verleihen, Zeugnisse auszustellen und Prüfungen abzuhalten, die allgemeine Gültigkeit besitzen, z. B. die Reifeprüfung (dies indes in Zusammenarbeit mit einem Organ des Staates). In dieser Hinsicht wurde eine liberale Linie eingeschlagen, was die Stellung der Privatschulen in unserem Lande erheblich gestärkt hat.

Die Privatschulen wurden im allgemeinen nach dem Modell der entsprechenden Schulen des Staates eingerichtet. Die gemischten Schulen für Jungen und Mädchen waren indes anfangs alle privat.

4. Private Volks- und Vorschulen

Privatschulen wurden im allgemeinen zur Vermittlung »höherer Allgemeinbildung« gegründet. Die Volksschulen der Gemeinden, deren Besuch Pflicht und kostenfrei war, befriedigten den Bedarf an Volksschulbildung. Private Volksschulen wurden nur in Ausnahmefällen gegründet. Hingegen waren, auch von seiten der Kirchengemeinden, viele private Vorschulen tätig.

Das Prinzip der Einheitsschule wurde zuerst auf der Stufe der Vorschule verwirklicht. Dem Reichstag wurde 1945 eine Initiative (1945:27) vorgelegt, in der unter Hinweis auf die soziale Stellung der Vorschulen als der von den wohlhabenden Gesellschaftsschichten bevorzugten Schulform gefordert wurde, die fraglichen Schulen denselben Normen zu unterwerfen, die für die Volksschulen galten. Dies bedeutete, daß an diese Schulen so hohe Forderungen hinsichtlich des Unterrichts gestellt wurden, daß sie – bis auf wenige Ausnahmen – schließen mußten. Die privaten Vorschulen waren nämlich ohne finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand tätig gewesen.

Die Initiative wurde vom Reichstag angenommen, ohne daß die verfassungsrechtliche Seite der Angelegenheit untersucht wurde (1946:125). Die privaten Vorschulen schlossen ihre Tore, und so gut wie alle Kinder begannen ihren Schulbesuch in der Volksschule. Erst nach Absolvierung der unteren Klassen hatten sie die Möglichkeit, ihren Schulbesuch an einer Privatschule fortzusetzen, sofern es in ihrem Wohnort eine solche gab. Oder die Eltern schickten ihre Kinder zum Besuch einer Privatschule in einen anderen Ort.

*5. Die Privatschulen und die Oberschulen des Staates
vor der Einheitsschulreform*

In Finnland gab es früher viele Privatschulen, was jedoch nicht daher rührte, daß die Idee der Privatschule besonders kultiviert wurde, sondern daher, daß sie einem stetig wachsenden Bedarf an Bildung entgegenkamen. Die Zahl der staatlichen Schulen war noch relativ klein. Neue staatliche Oberschulen wurden nicht annähernd in dem Tempo gegründet, daß der Bedarf hätte befriedigt werden können. Die Gemeinden traten erst recht spät, als man begann, mit der Unterstützung des Staates kommunale Mittelschulen zu gründen, auf den Plan.

Der Staat hingegen unterstützte private Schulen, deren Kosten ansonsten von den Eltern der Schüler getragen wurden. Die Errichtung und Unterhaltung der Schulgebäude erforderten von den privaten Kreisen erhebliche finanzielle Opfer. Die damals knappen Geldmittel der Gesellschaft konnten dadurch für andere Zwecke aufgespart werden, daß ein Teil der Ausgaben für die Schulen von Privatpersonen gezahlt wurde.

Eine Voraussetzung für den Erhalt staatlicher Förderung war, daß das Niveau des Unterrichts in den Privatschulen zufriedenstellend war. In der Praxis bedeutete dies – mit wenigen Ausnahmen –, daß die Privatschulen ihren Unterricht dem der Oberschulen des Staates anzugleichen suchten.

Sozial gesehen unterschieden sich die Privatschulen nicht von den staatlichen Oberschulen. Das höchste Ansehen hatten die staatlichen »Normallyzeen«, Oberschulen mit Referendarausbildung. Aber vor allem in der Hauptstadt gab es auch Privatschulen, deren guter Ruf Schüler aus den oberen sozialen Klassen anzog. Der Unterschied im Schulgeld war zwischen den staatlichen und den privaten Schulen nicht sehr groß, konnte aber doch zu einer Differenzierung der Schüler führen. An den Privatschulen mußte indes eine bestimmte Zahl an Freistellen für minderbemittelte Schüler reserviert werden.

Eine Statistik aus den Jahren 1968/69 zeigt folgendes Bild:

| | | |
|--------------------------------|------|---------|
| Volksschulen | | Schüler |
| schwedischsprachige | 606 | 24556 |
| finnischsprachige | 6391 | 464986 |
| Oberschulen | | Schüler |
| staatliche schwedischsprachige | 18 | 7956 |
| staatliche finnischsprachige | 132 | 85998 |
| private schwedischsprachige | 31 | 8827 |
| private finnischsprachige | 335 | 165983 |

| Kommunale Mittelschulen | | Schüler |
|-------------------------|-----|---------|
| schwedischsprachige | 8 | 1350 |
| finnischsprachige | 125 | 35326 |

6. Die Einheitsschulreform des Jahres 1968

Der erste Schritt hin zum Einheitsschulsystem war eine Komitee-Denkschrift aus dem Jahre 1959 (1959:11). Der folgende war die Regierungsvorlage 1967:44, in der eine neunjährige einheitliche Gesamtschule vorgeschlagen wurde. In erster Linie wurde hier an eine kommunale Schule gedacht, aber dem Standpunkt der Regierung zufolge konnten auch die Privatschulen Klassen entsprechend der Elementarstufe der Gesamtschule erhalten. Diese Klassen sollten die entsprechenden Klassen der kommunalen Schule ersetzen, ohne jedoch zur gemeindeeigenen Gesamtschule zu gehören. In der Hauptsache sollten jedoch die Gemeinden für die Gesamtschule verantwortlich sein, mit der die entsprechenden Klassen der staatlichen und privaten Schulen verschmolzen werden sollten. Das Gymnasium, das in Finnland eine separate Schule darstellt und nur die dreiklassige gymnasiale Oberstufe umfaßt, sollte bestehen bleiben; für die gymnasiale Schulung sollten die vom Staat, von den Gemeinden oder von Privatpersonen unterhaltenen Gymnasien verantwortlich sein.

Die Regierung ging also davon aus, daß die Gemeinden im Einvernehmen mit den Eignern der Privatschulen diese in ihre Obhut nehmen. Ein diesbezüglicher Vertrag wäre von der Obersten Schulbehörde zu bestätigen.

In der Rechtswissenschaft wurde der Vertrag als öffentlich-rechtlich klassifiziert. Eventuelle Streitigkeiten über ihn müßten somit vom Verwaltungsgericht entschieden werden³.

Wenn hingegen die Privatschule weiter als Ersatzschule zur Gesamtschule tätig sein wolle, so sei auch hierfür ein Vertrag nötig. Der Besuch solcher Klassen müßte kostenfrei sein, und die übrigen sozialen Vorteile, die die Gesamtschule bietet, müßten auch den Schülern der Privatschule zukommen. Falls ein Vertrag mit der Privatschule nicht zustandekäme, sei die staatliche Förderung einzustellen.

Bei bestimmten Privatschulen könne man dennoch das bisherige System weiter bestehen lassen, nach dem die unteren Klassen die Gesamtschule nicht ersetzen, obwohl sie dieser entsprechen. Die Schulen würden trotz-

³ Ero Vilkkonen, Hallintolainkäytön alasta [Zum Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung] (1973), S.77f.

dem in gleicher Weise wie die Gesamtschulen staatliche Förderung genießen.

Die Regierungsvorlage wurde vom Verfassungsausschuß geprüft (1967:3). Dieser hielt den Vertrag zwischen der Gemeinde und der Privatschule zur Kommunalisierung der Schule oder ihrer Umwandlung in eine Ersatzschule hinsichtlich der Gesamtschulstufen für eine freiwillige Maßnahme.

Da der Eigner einer Privatschule jedoch in dem Fall, daß er nicht auf den Vertrag einging, ohne staatliche Förderung bleiben sollte, wäre die genannte Freiwilligkeit nur eine scheinbare. Durch den Entzug der staatlichen Unterstützung wäre der Schule die Existenzgrundlage genommen.

Der Verfassungsausschuß meinte zwar nicht, daß die staatliche Förderung als solche ein verfassungsrechtlich geschütztes Anrecht der Privatschule sei, aber da durch die Einstellung der Förderung der Eigner der Schule unter Druck gesetzt würde, seine Schule an die Gemeinde abzutreten, stünde die Vorschrift im Widerspruch zu dem in der Regierungsform geschützten Schutz des Eigentumsrechts (Regierungsform § 6).

Aus diesem Grund schlug der Ausschuß vor, den Gesetzesentwurf dahingehend abzuändern, daß dem Eigner der Privatschule die Möglichkeit eingeräumt würde zu wählen, ob er seine Schule mit allen Vermögenswerten und Verpflichtungen an die Gemeinde abtreten oder ob er sie als die kommunale Gesamtschule ersetzende Privatschule beibehalten wolle. Die Weiterexistenz im letztgenannten Fall wäre garantiert, denn dann wäre die Gemeinde verpflichtet, für die Unterhaltungskosten der Schule aufzukommen.

Der Reichstag akzeptierte diese Änderung, die in das Gesetz aufgenommen wurde (1968:467). Zugleich wurde bestimmt, daß »aus besonders gewichtigen Gründen« die Schule auch als »entsprechende« Schule weiterbestehen könne, d. h. die betreffenden Klassen würden nicht nach den für die kommunale Gesamtschule aufgestellten Forderungen eingerichtet, sondern nach einem anderen Modell.

7. Analyse des Gesetzes von 1968; die Auslegung des Verfassungsausschusses

In dieser Phase war der Privatschule die Fortsetzung ihrer Tätigkeit garantiert worden, entweder als Ersatz-Gesamtschule oder, in Ausnahmefällen, als entsprechende Schule. Die Gymnasien würden entweder als staatliche oder als private Schulen weiterbestehen.

Der Standpunkt des Verfassungsausschusses ist verwunderlich. Es ist natürlich falsch, von einem freiwilligen Vertrag zwischen der Gemeinde

und dem Eigner einer Privatschule zu sprechen in einer Situation, wo die Weiterführung der Schule als selbständige, vom kommunalen Gesamtschulsystem unabhängige Anstalt nur in Ausnahmefällen möglich ist. Ganz im Gegenteil ist festzustellen, daß die Privatschulen gezwungen wurden, sich in das Gesamtschulsystem zu integrieren.

Verwunderung erregt zudem der Umstand, daß die §§ 82 und 79 der Regierungsform vom Verfassungsausschuß in dieser Situation unbeachtet geblieben sind. Nach Ansicht des Ausschusses war die Einhaltung des Grundgesetzes gegeben, wenn nur das Gesetz die Errichtung von Privatschulen zuließ. In der Frage der staatlichen Förderung hingegen könne man frei verfügen. Die Einstellung sämtlicher Beihilfen an die Privatschulen galt anscheinend nicht als Verstoß gegen das Grundgesetz.

Nur auf Grund des Schutzes des Eigentumsrechts wurde den Eignern von Privatschulen die Möglichkeit eingeräumt, zwischen der Kommunalisierung und der Erhaltung der Schule als Ersatz-Gesamtschule zu wählen. Aber das Gesetz von 1968 bot derjenigen Privatschule, die als selbständige Schule weiterbestehen wollte, keine Förderung. Nur wenn sie selbst die nötigen Geldmittel für ihre Tätigkeit aufbringen konnte, hatte sie die Möglichkeit, weiterzubestehen, wenn nicht der Staat sich aus freier Erwägung bereitfand, sich an den Kosten der Schule zu beteiligen.

8. Die Gesetzesänderung von 1974

Bald bemerkte man, daß das Gesetz von 1968 so auszulegen war, daß Privatschulen, wenn ihre Eigner es so wollten, als Ersatzschulen gebilligt werden mußten. Das Gutachten des Justizkanzlers in dieser Angelegenheit hatte zur Folge, daß sich die Regierung entschloß, erneut ein solches Gesetz herbeizuschaffen, das die fragliche Freiheit abschaffen würde⁴.

Im Jahre 1974 wurde eine Vorlage (1974:52) eingereicht, die darauf abzielte, die im Gesetz von 1968 den Eignern von Privatschulen eingeräumte Wahlmöglichkeit in der Praxis abzuschaffen. Der Gemeinde sollte die Befugnis gegeben werden, dem Eigner einer Privatschule das Recht streitig zu machen, die Schule als private Ersatzschule weiterzuführen. In dieser Situation bliebe der Schule keine andere Alternative als Kommunalisierung oder Einstellung der Tätigkeit.

Die Regierung gab deutlich zu verstehen, daß es ihr Bestreben war, so

⁴ Bericht des Justizkanzlers des Staatsrats vom Jahre 1973, S.33ff.

gut wie das gesamte Schulwesen bis auf – in dieser Phase – das Gymnasium zu kommunalisieren. Die Realisierung der Reform würde verlangen, daß die Verwaltung der Schulen einheitlich organisiert sei.

Die die kommunale Gesamtschule ersetzenden Privatschulen bildeten – nach Ansicht der Regierung – keine das Schulwesen bereichernde Alternative. Hinsichtlich der Bewahrung des Pluralismus in der Gesellschaft oder der künftigen Entwicklung des Schulsystems seien sie ohne Bedeutung.

Man sah auch keine Veranlassung, in diesem Kommunalisierungsprozeß das Eigentum der Privatschulen zu schützen, da dieses – nach Ansicht der Regierung – zum größten Teil mit der Unterstützung des Staates erworben worden war.

Der Verfassungsausschuß hieß in dieser Phase die Regierungsvorlage gut (1974:3). Anders als einige Jahre zuvor sah man in ihr keinen Widerspruch zum Grundgesetz mehr. Die Privatschule büßte jedoch automatisch die staatliche Förderung ein, wenn die betreffende Gemeinde sie nicht als Ersatzschule billigte. Ihre realen Möglichkeiten zur Fortsetzung der Tätigkeit waren also minimal.

Der Ausschuß begnügte sich mit einem Gutachten, in dem scheinbar die Privatschul-Idee unterstützt wurde. Man sprach die Hoffnung aus, daß das Unterrichtsministerium in Einzelfällen Privatschulen, die außerhalb des Gesamtschulsystems blieben, unterstützen würde. Offensichtlich war jedoch, daß die Zahl solcher Schulen sehr klein bleiben würde.

Als der Reichstag die Vorlage annahm, erließ er gleichzeitig eine Ausnahme für die Minderheits-Oberschulen, denen das Recht, zum Beispiel auch als zum Gesamtschulsystem gehörige Ersatzschulen ihre Tätigkeit weiterzuführen, garantiert wurde. Auf diese Weise wurde erreicht, daß vier in überwiegend finnischsprachigen Städten tätige schwedischsprachige Schulen weiterbestehen konnten (1974:572).

Zu keiner Phase hat der Verfassungsausschuß die völkerrechtlichen Verpflichtungen Finnlands bezüglich der Tätigkeitsvoraussetzungen von privaten Schulen in Erwägung gezogen.

Als Folge der Gesetzesänderung wurde die Hoffnung vieler Privatschulen, als Ersatzschulen weiterbestehen zu können, enttäuscht. Die Gemeinden haben sich nämlich nicht – mit einer Ausnahme (das finnischsprachige Schulamt der Stadt Helsinki) – dazu bereitgefunden, den Privatschulen dieses Recht einzuräumen⁵.

⁵ Oberstes Verwaltungsgericht 1976 II 84: Da der Eigner der privaten Oberschule beschlossen hatte, daß er seine Schule nicht an die Stadt abtreten, sondern sie als die die kommunale Gesamtschule ersetzende Schule weiterbetreiben will, hatte die Stadtverordne-

Es hätte leicht passieren können, daß alle finnischen Gemeinden dadurch, daß sie den Privatschulen das Recht auf Fortsetzung ihrer Tätigkeit als Ersatz-Gesamtschulen ablehnten, diese im Gesetz vorausgesetzte Möglichkeit zunichte gemacht hätten. Die im Gesetz genannte Wahlmöglichkeit wäre somit bloß toter Buchstabe geblieben.

9. Die Gesetzesänderung von 1976

In dieser Phase waren noch private Schulen, unterstützt vom Staat, tätig. Im Jahre 1975 konnten private Schulen noch mit der Unterstützung des Staates Häuser errichten. Als im Reichstag der Änderungsvorschlag zu dem 1950 erlassenen Gesetz über staatliche Förderung behandelt wurde, konnte der Verfassungsausschuß seine Meinung in dieser Angelegenheit kundtun (1975 II:2).

Der Ausschuß war der Ansicht, daß hierüber ein normales Gesetz erlassen werden könnte. Der § 79 der Regierungsform sei so unbestimmt abgefaßt, daß das Recht der Privatschulen auf Erhalt staatlicher Förderung nicht grundgesetzlich geschützt sei. Mittels Gesetz, aber nicht mittels Verordnung, konnten die Tätigkeitsvoraussetzungen für private Schulen frei reguliert werden. Der Standpunkt des Verfassungsausschusses bei der Auslegung der §§ 82 und 79 der Regierungsform war wieder einmal restriktiv.

10. Das Grundschulgesetz von 1983. Sonstige Schulgesetzgebung

Das zur Zeit in Kraft befindliche Grundschulgesetz wurde 1983 erlassen (1983:476). Die Einheitsschulreform, die seit 1970 betrieben wurde, wurde bis 1977 zum Abschluß gebracht. Die neuen Lehrpläne wurden 1981/82 in Gebrauch genommen. Die Volksschule, die Mittelschule und im großen ganzen auch die Oberschule sind nur noch veraltete Begriffe. Heute sind nur noch wenige Privatschulen entweder als Ersatz-Gesamtschulen oder als entsprechende Schulen anderer Art tätig. Der Gesetzgeber ist somit in seinem Streben, die privaten Schulen abzuschaffen, recht erfolgreich gewesen.

Bei der Behandlung der Vorlage zum neuen Gesamtschulgesetz (1982:30) stellte der Bildungsausschuß des Reichstags zur Sache der noch

tenversammlung das Recht, bei der Bestätigung des Schulplans zu entscheiden, die besagte Schule bezüglich der der Gesamtschule entsprechenden Klassen nicht als die Gesamtschule der Stadt ersetzende Schule zu benutzen. Siehe auch Oberstes Verwaltungsgericht 1975 II 17.

immer tätigen Privatschulen fest, daß diese gewisse Sonderbedürfnisse befriedigten wie zum Beispiel bei der Pflege verschiedener religiöser oder philosophischer Ideologien oder im Fremdsprachenunterricht (1982:18).

Der Verfassungsausschuß äußerte bei der Behandlung des Gesetzes über das Gymnasium, daß die Möglichkeit, neue private Gymnasien zu gründen, bewahrt werden sollte, wenn hierfür besondere Ausbildungsgründe geltend gemacht werden können (1983:13). Von der Schulreform war nämlich auch die gymnasiale Oberstufe betroffen. Nach dem neuen Gesetz über das Gymnasium (1983:477) sind auch diese in der Hauptsache im Besitz der Gemeinde befindliche und von ihnen unterhaltene Anstalten.

In dieser Phase, als die Kommunalisierung des Schulwesens in den Hauptzügen bereits zu Ende geführt worden war (der Staat unterhielt Schulen nur noch in Ausnahmefällen), brachte der Verfassungsausschuß seine Auffassung zur Frage der Privatschulen zum Ausdruck. Er stellte fest, daß man nicht beabsichtige, das aus dem Jahre 1919 stammende Gesetz über die Privatschule aufzuheben. Im Rahmen dieses Gesetzes könnten somit auch neue Privatschulen gegründet werden. Ihnen könne sogar die Stellung einer Ersatz-Gesamtschule gegeben werden, sofern die betreffende Gemeinde damit einverstanden ist. Da im Gesetz eine derartige Möglichkeit vorgesehen ist, könne man sagen, daß das im § 77 der Regierungsform ausgedrückte Prinzip weiterhin in Kraft ist.

Die neuen Schulgesetze konnten im Reichstag auf dem Weg der normalen Gesetzgebung erlassen werden. Aus der Verordnung 1984:720 geht hervor, daß die Gemeinde eine umfangreiche Befugnis hat, auch über den an einer privaten Gesamtschule gegebenen Unterricht zu entscheiden, zum Beispiel über die Sprachen, die dort unterrichtet werden.

Privatschulen, die die Gesamtschule ersetzen, gibt es heute in Finnland 18, von denen 14 in Helsinki tätig sind (sämtlich finnischsprachige). Außerdem existieren noch 4 sogenannte Minderheitsschulen (alle schwedischsprachig). Die Zahl der Schüler an diesen Schulen beläuft sich auf ca. 5000; hinzu kommen die ca. 3500 Schüler der privaten Gymnasien. Alle diese Schulen umfassen sowohl die Gesamtschul- als auch die Gymnasialoberstufen. Ferner sind in Helsinki, Tampere und Ylitornio fünf weitere private, finnischsprachige Gymnasien tätig. Keine der Privatschulen kommt ohne staatliche Förderung aus.

Sogenannte entsprechende Privatschulen gibt es zwei: die Jüdische Schule Helsinki (finnischsprachig, Gesamtschulniveau) und die Hauswirtschaftsschule Aitoo (finnischsprachig, Internat). Beide genießen staatliche Förderung. In Helsinki besteht schließlich noch eine Privatschule für Behinderte, die ebenfalls vom Staat unterstützt wird.

11. Spezialschulen

Laut dem speziellen die Steiner-Schulen betreffenden Gesetz (1977:417) können höchstens drei derartige Privatschulen vom Staat gefördert werden. Als vor kurzem eine vierte Schule, die die Steinersche Pädagogik anwenden wollte, gegründet werden sollte und man um staatliche Förderung sowie um das Recht, offizielle Zeugnisse auszustellen, ersuchte, wurde dieser Antrag abgelehnt. Hierauf wurde beim Justizkanzler eine Klage eingereicht. In seinem 1986 gefaßten Beschluß pflichtete der Justizkanzler der Auslegung des Staatsrats bei, wonach das Gesetz über die Steiner-Schulen nicht umgangen werden konnte. Da in dem Gesetz die Zahl der staatliche Förderung genießenden Steiner-Schulen auf drei begrenzt worden war, konnte für neue Schulen keine Erlaubnis gegeben werden.

Die einzige Möglichkeit, eine Erweiterung des Steiner-Unterrichts ohne Gesetzesänderung zu erreichen, lag darin, ihn als Privatunterricht zu klassifizieren, welcher nach § 82 Abs.2 der Regierungsform zulässig ist. Ein solcher würde jedoch nicht zum Erhalt staatlicher Förderung berechtigen und nicht mit dem Recht ausgestattet sein, offizielle Zeugnisse auszustellen. Die Reifeprüfungen sind an einer öffentlichen Schule zu absolvieren.

Kraft Sondergesetze unterhält der finnische Staat zwei teilweise fremdsprachige Oberschulen: die Französisch-Finnische und die Russisch-Finnische Oberschule in Helsinki. Unterstützt werden zudem die Internationale Schule Helsinki und die Englische Schule. Die Deutsche Schule Helsinki wird mit Mitteln aus der Bundesrepublik Deutschland gefördert.

12. Die zur Zeit gültigen Gesetze betreffend die Privatschule

Oben habe ich bereits festgestellt, daß das Gesetz über die Privatschule aus dem Jahre 1919 ebenso wie die einschlägigen Paragraphen der Regierungsform (§§ 82 und 79) nach wie vor in Kraft sind. Im Jahre 1983 wurde das Gesetz über die Privatschule durch eine Vorschrift ergänzt, die besagt, daß eine kraft dieses Gesetzes gegründete Schule nicht die Bezeichnungen »Gesamtschule« oder »Ersatz-Gesamtschule« führen darf. Hingegen ist das Gesetz über die staatliche Beihilfe für Privatschulen, das mit dem Privatschulgesetz von 1919 direkt verbunden war, aufgehoben worden. Weiter besteht jedoch das Gesetz über staatliche Beteiligungen etc. (1978:1112), das sich u. a. auch mit der staatlichen Förderung von Privatschulen befaßt.

Laut diesem Gesetz kann eine der Gesamtschule entsprechende Privatschule nur dann staatliche Förderung erhalten, wenn sie diese bereits für das Jahr 1978 bezogen hat. Neue, nur auf dem Gesamtschulniveau tätige und staatliche Förderung genießende Privatschulen können folglich nicht mehr gegründet werden.

Das derzeit gültige Gesetz über das Gymnasium (1983:447) und das oben genannte Gesetz über die staatlichen Beteiligungen hingegen ermöglichen es, daß mit der Genehmigung des Staatsrats neue private Gymnasien gegründet werden können (auch mit dazugehörigen Oberschulen), die dann auch staatliche Förderung genießen, unter den Voraussetzungen, daß das Gymnasium einem reell gegebenen, ständigen Schulbedarf entgegenkommt, daß es nicht zum Zweck der Profitgewinnung unterhalten wird und daß seine Tätigkeit den Gesetzen entspricht.

13. Aussagen über die Freiheit der Lehre im rechtswissenschaftlichen Schrifttum

Verwunderlich ist, wie wenig die Freiheit der Lehre in der rechtswissenschaftlichen Literatur Finnlands behandelt worden ist. Es scheint so, als ob der Umstand, daß die einschlägigen Vorschriften sich nicht im 2. (Grundrechts-)Kapitel der Regierungsform befinden, hier eine Rolle gespielt hat. Die Freiheit der Lehre ist von den Rechtsgelehrten sozusagen »vergessen« worden.

Eigentlich hat sich mit dieser Frage nur V. Merikoski kurz und im negativen Sinne befaßt. Mit anderen Worten: Er hält die Privatschulen für öffentlich-rechtliche Anstalten⁶.

14. Der Standpunkt des Verfassers

Die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten verpflichten Finnland, private Schulen zuzulassen. Der § 82 der Regierungsform ist in entsprechender Weise auszulegen, auch wenn er die Stellung der Privatschulen nur indirekt stützt.

Das Grundgesetz sagt nichts über den Inhalt des die Privatschulen regulierenden Gesetzes aus. Da aber das Grundgesetz von der Existenz derarti-

⁶ V. Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I [Das öffentliche Recht Finnlands in den Hauptzügen] Bd.1 (1974), S.226. Siehe auch Mikael Hidén, Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich in Finnland, Europäische Grundrechte Zeitschrift 1981, S.640ff.

ger Schulen ausgeht, läßt sich nichts anderes denken, als daß man im Gesetz die Freiheit der Lehre und damit auch das Recht auf privaten Schulunterricht sichern wollte, was wiederum impliziert, daß den Privatschulen ihre Tätigkeitsvoraussetzungen garantiert werden müssen.

Da man sich in finnischen Verhältnissen nicht vorstellen kann, daß Schulen ohne finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand zurechtkommen, ist die Frage nach staatlicher Förderung direkt hiermit verbunden. Der § 79 der Regierungsform setzt daher auch voraus, daß die Lehranstalten bei Bedarf durch den Staat gefördert werden. Diese Vorschrift ist daher extensiv auszulegen in der Beziehung, daß es zu den Pflichten des Staates gehört, für die Erhaltung des Niveaus auch von Privatschulen zu sorgen. Hierzu gehört ebenso die finanzielle Förderung der Schulen, sollten die privaten Mittel nicht ausreichen.

Es ist eine Frage des Ermessens, wann eine Privatschule der staatlichen Förderung bedarf. Wenn Unterstützung vonnöten ist – und von diesem Normalfall wäre auszugehen –, ist der Staat verpflichtet, Geldmittel beizusteuern. Ansonsten würde der § 82 der Regierungsform seine Bedeutung verlieren.

Kann infolge der restriktiven Förderungspolitik des Staates keine angemessene Zahl an Privatschulen unterhalten werden, so ist darin ein Verstoß gegen die Regierungsform zu sehen, und der Staat wäre damit zudem seinen internationalen Verpflichtungen nicht nachgekommen.

Dem Staat obliegt es jedoch nicht, für die Errichtung von Privatschulen zu sorgen. Privatschulen haben aus privater Initiative hervorzugehen. Andererseits dürfte es klar sein, daß in jeder liberalen Gesellschaft ein Bedarf, alternative Schulformen hervorzubringen, besteht⁷.

15. Die jetzige Lage in Finnland

Es wäre zu fragen, ob die Lage in Finnland bezüglich der Privatschulen heute zufriedenstellend sei. Nach Erlaß der Regierungsform wurden zur Ergänzung derselben, wie es in ihren §§ 82 und 79 vorausgesetzt wird, das Gesetz über die Privatschule und das Gesetz über die staatliche Förderung gegeben. Im Jahre 1935 wurde das Recht auf Gründung von Privatschulen mittels der Beschränkung des Rechts auf staatliche Förderung und der Befugnis zur Ausstellung von Zeugnissen eingeschränkt. Auch danach hat sich die Situation der Privatschulen wesentlich verschlechtert, und in Finn-

⁷ Siehe auch Tore Modén, Rätten till privat skolundervisning, Juridiska Föreningens Tidskrift (1986:5).

land gibt es heute nur noch einige wenige Privatschulen. Das bestehende Gesetz über staatliche Beteiligungen bezieht sich in erster Linie auf die Förderung kommunaler Schulen.

Den Gemeinden wurde in der Phase der Verwirklichung der Einheitschulreform entscheidende Beschlußgewalt eingeräumt. Dies war eine zweifelhafte Entscheidung, waren ja die Privatschulen mit der Erlaubnis des Staates gegründet worden. Es ist die Sache des Staates zu überwachen, daß die vom Grundgesetz garantierte Freiheit der Lehre bewahrt bleibt. Die Frage, ob die Privatschulen als die Gesamtschule ersetzende Lehranstalten beibehalten werden oder nicht, hätte dem Staat zur Entscheidung überlassen bleiben müssen.

Hinsichtlich des Gymnasiums sieht die Lage indes besser aus. Neue private Gymnasien können gegründet werden, und mit ihnen können auch untere Klassen verbunden werden. Das Unterrichtsministerium kann ihnen Staatsbeihilfen zur teilweisen Deckung der Unterhaltungskosten gewähren.

Das Gesetz kann jedoch nicht dahin gehend ausgelegt werden, daß den Bürgern das Recht gegeben worden wäre, eine solche Schule zu gründen, denn dies hängt entscheidend vom Ermessen der Behörden ab. Wenn die Situation dem Grundgesetz entsprechen würde, wären für die Errichtung von Privatschulen bessere Garantien gegeben worden.

16. Abschließende Bemerkungen

Man hat behauptet, daß man unter den finnischen Verhältnissen keine Privatschulen benötige, da sie zu der immer noch in der Entwicklung stehenden öffentlichen Schule keine Alternative bilden würden.

Es trifft zu, daß es keine national-sprachlichen Gründe gibt, die Privatschulen erforderlich machen würden, da die Gemeinden dafür sorgen, daß in den Ortschaften, wo wegen des Anteils an schwedischsprachiger Bevölkerung der Bedarf an zwei parallelen Schulsystemen besteht, sowohl finnischsprachige als auch schwedischsprachige Schulen eingerichtet werden. In den kommunalen Schulen Nordlapplands wird hingegen der Schulunterricht in lappischer Sprache ausgebaut.

Es gibt ferner auch keine religiösen Gründe, die eine Privatschule erforderlich machten, da die öffentlichen Schulen sowohl für evangelisch-lutherische als auch für orthodoxe Schüler Religionsunterricht einrichten und sonstige Religionen in Finnland sehr selten sind. Die Jüdische Schule und die Steiner-Schule können in gewissem Sinn gleichfalls als religiöse Schulen angesehen werden.

Die Existenz von Privatschulen ließe sich indes damit begründen, daß die Gesellschaft alternative Lehranstalten, die neue pädagogische Ideen anbieten, braucht. Im Sinne der Entwicklung des gesamten Schulwesens benötigt man neben der öffentlichen Schule funktionsfähige Privatschulen. Ein Monopol im Schulwesen würde nur dazu führen, daß neue Strömungen unterdrückt und der liberale Geist erstickt werden.