

DOPPEL

[REDACTED]

BUNDESGERICHT  
TRIBUNAL FÉDÉRAL

20 402/01.1a

Einschreiben  
Schweizerisches Bundesgericht  
Postfach  
1000 Lausanne 14

BUNDESGERICHT  
Eing. 24. Mai 2022 \*  
Postaufgabe 20.5.22

Kreuzlingen, 20. Mai 2022

Änderung des Volksschulgesetzes des Kantons Thurgau, abstrakte Normenkontrolle

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Bundesrichterinnen und Bundesrichter

In Sachen

[REDACTED]

– Beschwerdeführende –

gegen

Grosser Rat und Regierungsrat des Kantons Thurgau, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld

– Beschwerdegegner –

betreffend

das Gesetz über die Volksschule (RB 411.11, Stand 1. August 2019) vom 29. August 2007 des Kantons Thurgau (folgend: VG/TG), Änderung vom 12. Januar 2022 (vgl. Beilage 1: Amtsblatt des Kantons Thurgau, Frauenfeld, 21. Januar 2022 Nr. 3, S. 134 ff., folgend: ABl. Nr. 3/2022), n§ 41b und n§ 41c VG/TG

erheben wir

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (abstrakte Normenkontrolle)

und stellen folgende

Rechtsbegehren:

1. § 41c Abs. 2 des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thurgau in der Fassung vom 12. Januar 2022 sei aufzuheben.
2. § 41c Abs. 3 des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thurgau in der Fassung vom 12. Januar 2022 sei aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners (Umtriebsentschädigung zugunsten der Beschwerdeführenden in einer vom Bundesgericht festgelegten Höhe).

## Übersicht Inhalt abstrakte Normenkontrolle

I.	FORMELLES	3
A.	Zuständigkeit	3
B.	Beschwerdefrist	4
C.	Beschwerdelegitimation	5
D.	Beschwerdegründe	7
E.	Prozessuale Anträge	8
II.	MATERIELLES	9
A.	Ausgangslage	9
B.	Kurzeinführung in das Thema der frühen Sprachförderung	11
C.	Zusammenfassung der verfassungsmässigen Beschwerdeobjekte	15
D.	Verletzung des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht	19
E.	Verletzung der Sprachenfreiheit	30
F.	Verletzung des Anspruchs auf Rechtsgleichheit und des Willkürverbots	35
G.	Verletzung des Diskriminierungsverbotes	41
H.	Verletzung des Anspruchs auf persönliche Freiheit und des Privat- und Familienlebens	46
III.	QUELLEN, LITERATUR UND MATERIALVERZEICHNIS	50
IV.	BEILAGEN	55

# I. Formelles

## A. Zuständigkeit

Gemäss Art. 82 lit. b BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse. Vorliegend wird ein kantonaler Erlass, namentlich einzelne Bestimmungen der Änderung vom 12. Januar 2022 des VG/TG (RB 411.11; vom 29. August 2007; Stand 1. August 2019), angefochten. Konkret handelt es sich um n§ 41b und n§ 41c VG/TG, publiziert im Amtsblatt des Kantons Thurgau vom 21. Januar 2022 (Beilage 1: ABl. Nr. 3/2022, S. 134 ff).

Der Erlass VG/TG (RB 411.11; vom 29. August 2007; Stand 1. August 2019) wird u.a. wie folgt geändert:

### n§ 41b (neu)

#### Vorschulische Sprachförderung

- 1 Kinder, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli vollenden und einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen, besuchen für ein Jahr ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung.
- 2 Die Schulgemeinde klärt den sprachlichen Förderbedarf gemäss den Vorgaben des Kantons ab und entscheidet, ob ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besucht werden muss.
- 3 Die Schulgemeinde stellt ein bedarfsgerechtes Angebot für vorschulische Sprachförderung sicher. Sie berücksichtigt dabei bestehende Angebote. Schulgemeinden und Kanton tragen die Kosten.
- 4 Die an der vorschulischen Sprachförderung beteiligten Personen, Behörden und Organisationen sind berechtigt, die organisatorisch nötigen Daten zu bearbeiten.

### n§ 41c (neu)

#### Pflichten der Erziehungsberechtigten bei der vorschulischen Sprachförderung

- 1 Die Erziehungsberechtigten sind verpflichtet, bei der Abklärung des Förderbedarfs und bei der Umsetzung der vorschulischen Sprachförderung mitzuwirken.
- 2 Die Erziehungsberechtigten sind im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht für den Weg zu einem Angebot der vorschulischen Sprachförderung verantwortlich.
- 3 Die Schulgemeinde kann von den Erziehungsberechtigten einkommensabhängige Beiträge von maximal Fr. 800 pro Jahr verlangen. Von bedürftigen Erziehungsberechtigten werden keine Beiträge verlangt.
- 4 Erziehungsberechtigte, die Pflichten verletzen, die sich aus den Vorschriften zur vorschulischen Sprachförderung ergeben, werden auf Antrag der Schulbehörde mit Busse bestraft.

Gegen kantonale Erlasse ist unmittelbar die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 87 Abs. 1 BGG). Laut § 55a Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau (VRG; RB 170.1) gibt es in Fällen, in denen der Grosse Rat entscheidet, keine Beschwerdemöglichkeit auf kantonaler Ebene. Das Bundesgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde unmittelbar zuständig. Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG liegen keine vor.

## B. Beschwerdefrist

Die Beschwerde gegen einen Erlass ist gem. Art. 101 BGG innert 30 Tagen nach der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Bei Erlassen, welche dem Referendum unterstehen, beginnt die Beschwerdefrist nicht schon mit der erstmaligen Publikation des Erlasstextes, sondern erst mit der amtlichen Bekanntmachung (d.h. Veröffentlichung des Erhaltungsbeschlusses), dass der Erlass infolge unbenützten Ablaufs der Referendumsfrist zustande gekommen ist und auf einen bestimmten Termin in Kraft tritt (BGE 136 I 17 E. 1.2, S. 20; RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2021, Rz. 1975). Mit einer Referendumsfrist bis 21. April 2022 wurden die bestrittenen Normen des VG/TG am 21. Januar 2022 (Beilage 1: ABl. Nr. 3/2022, S. 131) veröffentlicht.

Die Referendumsfrist für den Beschluss zur Änderung des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11; publiziert am 21. Januar 2022 in ABl. Nr. 3/2022 S. 131 ff.) ist am 21. April 2022 unbenützt abgelaufen (Frauenfeld, 25. April 2022; ABl. Nr. 17/2022, S. 1203).

Die regierungsrätliche Erhaltung der Gesetzesnovelle ist noch ausstehend. Trotzdem kann die vorliegende Beschwerde bereits eingereicht werden (BGE 133 I 286, S. 289), da die Beschwerdeführenden mit Sicherheit alle Fristen einhalten möchten.

Eine vor der Veröffentlichung des Erhaltungsbeschlusses eingereichte Beschwerde gilt als verfrüht, was jedoch nicht zum Nichteintreten auf die Beschwerde, sondern lediglich zur Sistierung des bundesgerichtlichen Verfahrens führt (vgl. hierzu Verfügung vom 3. März 2016 und vom 23. August 2016; II. öffentlich-rechtliche Abteilung, Bundesrichter Seiler, Aktenzeichen 2C\_206/2016, S. 2; ferner BGE 136 I 17 E. 1.2, S. 20; 133 I 286 E. 1, S. 288 f.).







Im Lichte des Völkerrechts wird vorliegend die Verletzung von Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO Pakt I, Art. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a UNO-Konvention über die Rechte des Kindes gerügt. Diese Beschwerdegründe sind gem. Art. 95 lit. a und b BGG zulässig.

## E. Prozessuale Anträge

1. Bei der Veröffentlichung des Entscheids bitten wir das Bundegericht höflich, die Namen der Beschwerdeführenden nicht zu nennen.
2. Es sei der vorliegenden Beschwerde bzgl. Umsetzung von n§ 41c Abs. 2 und Abs. 3 VG/TG die aufschiebende Wirkung zu gewähren, da bei einem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung laut n§ 41b und n§ 41c VG/TG vier Kinder der Beschwerdeführenden [REDACTED] bereits von der Kostenfolge betroffen sein könnten. Die aufschiebende Wirkung betreffend die vom Kanton vorgesehenen Schulgelder hat deshalb Dringlichkeit, weil die angefochtene Bestimmung bereits ab Sommer 2022 über eine Koordinations- und Supportstelle des Amtes für Volksschule Thurgau umgesetzt werden soll (vgl. Beilage 8: Umsetzung selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung). Das Interesse dieser Beschwerdeführenden an der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung geht einer sofortigen Anwendung des angefochtenen Entscheids deshalb vor, weil mit dessen Anwendung ein später nicht leicht rückgängig zu machender Nachteil droht (Kostenauflagen, Transportverantwortlichkeiten, Verschiebungen Ferienplanung etc.) (vgl. Verfügung vom 3. März 2016 und vom 23. August 2016; II. öffentlich-rechtliche Abteilung, Bundesrichter Seiler, Aktenzeichen 2C\_206/2016, Ziff. 2.1).
3. Eventualiter wird begehrt, dass aufgrund des Rückwirkungsverbotes die Gesetzgesnormen nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG ohnehin erst frühestens in drei Jahren angewendet werden dürften (bis das erste Kind im Kanton Thurgau seit Inkrafttreten der fraglichen Bestimmungen drei Jahre alt wird).

## II. Materielles

### A. Ausgangslage

1. Das Bundesgericht hob am 7. Dezember 2017 mit dem für das Schulwesen der Schweiz höchstrelevanten BGE 144 I 1 (kostenlose Sprachkurse) zwei Regelungen des Thurgauer Volksschulgesetzes auf. Diese sahen die Möglichkeit vor, Eltern eine Kostenbeteiligung für allenfalls notwendige Sprachkurse ihrer Kinder, für Dolmetscherdienste sowie für schulische Pflichtveranstaltungen auferlegen zu können. Beide Bestimmungen waren mit dem verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV nicht zu vereinbaren. Das Bundesgericht bestätigte hiermit Rechtspraxis und Lehre vorbehaltlos. Auch notwendige zusätzliche Sprachkurse müssen unentgeltlich stattfinden, damit das betroffene Kind eine ausreichende unentgeltliche Grundschulbildung erhält (ausführlich hierzu KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, N 21 ff. zu § 38; BGE 144 I 1 E. 3.1.3, kostenlose Sprachkurse; WYTTENBACH, BSK BV, N 20 zu Art. 19 BV).
2. Der Kanton Thurgau versuchte in der Folge, das soziale Grundrecht des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht in Art. 19 BV mittels einer Standesinitiative zu revidieren (Beilage 2: Protokoll GR/TG vom 9.1.2019, S. 46–48 und BUND MEDIENMITTEILUNG, 2019). Die Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts stünde nicht zur Diskussion, titelte demgegenüber die Medienmitteilung des Bundes vom 5. Juli 2019 (BUND MEDIENMITTEILUNG, 2019). Das Prinzip der Unentgeltlichkeit der Volksschule sei keinesfalls zu relativieren. Zudem sei es wenig opportun, mittels eines Systems der Kostenandrohung im Bildungsbereich auf die Integrationsbemühungen Fremdsprachiger abzielen. Im Weiteren seien Integrationsfragen im Ausländer- und Integrationsrecht zu regeln und nicht in der Bundesverfassung (Beilage 3: Kommissionsbericht WBK-S vom 4. Juli 2019, S. 4). Auch Bundesrat Guy Parmelin sprach sich gegen die Thurgauer Standesinitiative aus: «C'est dans ce sens qu'il vous propose donc, comme l'a dit le rapporteur, de soutenir la motion mais de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Thurgovie». Wohl aber sollte der Motion von Nationalrat Christoph Eymann «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als

Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme» Folge geleistet werden (AMTLICHES BULLETIN vom 24.9.2019, Votum Parmelin Guy 19.303).

3. Mit dem in vorliegender Beschwerde gerügten n§ 41c Abs. 2 und Abs. 3 VG/TG unternimmt der Kanton Thurgau nun einen dritten verfassungswidrigen Versuch, die Unentgeltlichkeit der öffentlichen Volksschule in Anwendung eines Umgehungsgeschäftes aufzuweichen. Mit dem in der Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 8.6.2021 erwähnten Obligatorium zur flächendeckenden Testung (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 5) und der nachfolgenden selektiven Verpflichtung der frühen Sprachförderung kann richtigerweise die von den Beschwerdeführenden gutgeheissene Erreichbarkeit aller Kinder gewährleistet werden. Es handelt sich damit um eine Vorverlegung der obligatorischen Schulpflicht für eine Jahreshorte von geschätzt 20 – 25 % der Kinder im Kanton Thurgau um ein Jahr. Diese beinhaltet im Unterschied zum Kanton Basel-Stadt allerdings eine verfassungswidrige Kostenbeteiligung der Eltern, die somit den staatlichen ausreichenden Grundschulunterricht mitfinanzieren müssten. Der im Gesetz vorgegebene Maximalbeitrag von Fr. 800.– beruhe auf den im Kanton Thurgau üblichen Kosten für den wöchentlichen Besuch einer Spielgruppe von ca. 2.5 Stunden während eines Jahres (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 7; ferner auch gesamte Beilage 8: Umsetzung selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung).
4. Um die Frage der Rechtmässigkeit der Erhebung von Beiträgen für die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung zu klären, liess der Regierungsrat von Rechtsanwalt Dr. David Hofstetter, Rey Läufer Hofstetter Rechtsanwälte, ein nicht öffentliches Kurzgutachten erstellen. Rechtsanwalt Hofstetter erstattete am 8. Juli 2020 dem Regierungsrat Bericht und bestätigte, dass die Erhebung von Beiträgen von den Erziehungsberechtigten für die obligatorische frühe Sprachförderung seines Erachtens rechtmässig sei. Das Verlustrisiko in einem entsprechenden Verfahren schätzt RA Dr. Hofstetter indes immerhin auf 35 – 40 % ein (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 7).
5. Wie die Leiterin des Thurgauer Projekts «Frühe Förderung» (2015 – 2019), Jasmin Gonzenbach, an einer gemeinsamen Tagung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) am 11. Juni 2019 ausführte, bestehe

«die grösste Herausforderung für die Überführung der Projekte in den Regelbetrieb im Spannungsfeld von Finanzen, Politik und Fachwissen» (EDK/GDK/SODK Tagungsbericht 2019). Rechtliche Fragen spielen hierbei offenbar eine untergeordnete Rolle, wenn eine kostenpflichtige Vorverlegung der Schulpflicht für eine bestimmte Gruppe von Kindern ins Auge gefasst wird, die gemäss Aussagen des Frauenfelder Schulpräsidenten Andreas Wirth im Grossen Rat bis zu einem Drittel aller Kinder betreffen kann (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 39).

## B. Kurzeinführung in das Thema der frühen Sprachförderung

6. Der Bundesrat erachtet in seinem «Bericht zur Politik der frühen Kindheit» die frühe Bildung als wichtiges gesellschaftspolitisches Handlungsfeld. Sie trage dazu bei, dass alle Kinder sicher und gesund aufwachsen, sich chancengerecht entwickeln und später am gesellschaftlichen und beruflichen Leben teilnehmen können (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 57). Frühe Förderung solle Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess in- und ausserhalb der Familie unterstützen. Den Kindern soll ein anregungsreiches Umfeld mit vielfältigen Lerngelegenheiten geboten werden, damit sie sich gemäss ihrem Potential möglichst optimal entwickeln können. Dreijährige Kinder aus begüterten Verhältnissen beherrschen über eintausend Wörter, solche aus sozial benachteiligten Familien gerade mal die Hälfte (LANFRANCHI 2021). Die heutigen Fachstandards empfehlen Eltern und Bezugspersonen für die Interaktion mit ihren Kleinkindern für den Erstspracherwerb die Nutzung der Sprache, «die sie sicher beherrschen», die ihnen «am geläufigsten» ist und über die sie am ehesten eine «tragfähige emotionale Bindung zum Kind aufbauen» können, wie sie u.a. in einem Leitfaden des Österreichischen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung formuliert sind (LEITFADEN 2021, S. 25). Die EDK empfiehlt ebenfalls, die «Kompetenzen in der Erstsprache zu festigen und zu erweitern» (EDK SPRACHENSTRATEGIE 2004). Gemäss dem Staatssekretariat für Migration SEM sollen auch Kinder mit Migrationshintergrund nach dem Grundsatz der Chancengerechtigkeit gleichermassen von einer qualitativ hochstehenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren können (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 4). Die Politik der frühen Kindheit verfolge im engeren Sinne das Ziel, dass alle

Kinder im Vorschulalter in der Schweiz geschützt werden und zur Vorbereitung auf den Schuleintritt in ihren sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen gefördert und unterstützt werden (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 8). Dies geschieht in der Schweiz und in anderen Ländern erfolgreich auch über Hausbesuchsprogramme (LANFRANCHI 2021). Es gilt international generell als Ziel, «die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen» (Art. 29 Abs. 1 lit. a UN-KRK).

7. Im Kanton Thurgau haben sich die Gemeinden bei der sprachlichen Frühförderung an den durch den Kanton festgelegten Qualitätskriterien der Fachstelle Kinder-, Jugend- und Familienfragen zur finanziellen Unterstützung von Spielgruppen zu orientieren (KJF TG KRITERIEN 2021). Die Qualitätssicherung findet jedoch durch die Anbieter selbst statt (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 6). Viele kleinere Gemeinden verfügen bisher jedoch «nicht über eine Strategie oder ein kommunales Konzept zur Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter» (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 4).
8. Mit den fehlenden gesetzlichen Grundlagen für eine kantonale Qualitätskontrolle der durch die Schulgemeinden obligatorisch verfügten Sprachförderung sind Eltern allenfalls gezwungen, ihre Kinder in eine von privaten Trägern geführte Einrichtung abzugeben, die ohne die in Art. 62 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 19 BV vorgesehene staatliche Aufsicht und ohne unabhängig kontrollierte kantonale Qualitätsstandards arbeitet.
9. Die frühe sprachliche Förderung wird von den Beschwerdeführenden grundsätzlich begrüsst und war bereits Argumentationsgegenstand der Bundesgerichtsbeschwerde vom 27. Februar 2016, die mit BGE 144 I 1 (kostenlose Sprachkurse) entschieden wurde. Angesichts der grossen Bedeutung, die der Schulsprache für den Schulerfolg und die spätere Integration in die Gesellschaft zukommt (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 2; vgl. auch Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG; Art. 77d VZAE), ist es notwendig, zuerst und in besonderem Masse die Landessprache zu vermitteln (FRÜH 2007, UNO-KINDERRECHTSKONVENTION, S. 146 f.; KÄGI-DIENER, SG-Komm BV, N 16 zu Art. 19 BV), denn ohne Kenntnis der Unterrichtssprache kann der Unterrichtsstoff kaum sinnvoll vermittelt werden.
10. In der italienischsprachigen Schweiz dominierte 2017 das Modell der vollen Finanzierung der vorschulischen Angebote durch die Gemeinden (46 % der

Gemeinden), in der französisch- und deutschsprachigen Schweiz hingegen kommt dies nur halb so oft vor: «Die familienergänzende Kinderbetreuung wird in der Schweiz somit zum grössten Teil durch die Familien finanziert» (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 28 & 37). Knapp die Hälfte der europäischen Länder garantiert einen Platz in einer entsprechenden Institution ab dem dritten Altersjahr meist freiwillig und teilweise kostenlos (BERICHT DES BUNDESRATES: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 39). Im Kanton Basel-Stadt fallen sodann keine Elternbeiträge an, wenn Kinder zum Besuch der Spielgruppe verpflichtet werden. Für den Besuch von Kitas oder Tagesfamilien werden Beiträge erhoben (Basel-Stadt Verordnung Deutschförderung & Spielgruppenbeitragsverordnung). Im Kanton Solothurn soll eine Angebotspflicht in den Gemeinden, aber keine Besuchspflicht eingeführt werden (SOLOTHURN RRB DEUTSCHFÖRDERUNG 2020).

11. Als Träger der vorschulischen Sprachförderung wurden im Thurgau teilweise erst noch zu schaffende lokal vorhandene Einrichtungen der vorschulischen Betreuung und Förderung festgelegt (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 6). Im Thurgau beschränkt sich das Angebot, wo überhaupt vorhanden, üblicherweise auf Spielgruppen, Kitas oder Tagesmütter (KJF TG ANGEBOTE). Es wurde kein unentgeltliches Angebot für ergänzende Sprachförderung innerhalb oder ausserhalb dieser bestehenden Angebote vorgeschlagen. Aufsuchende Elternberatung steckt noch in den Anfängen.
12. In den umliegenden Ländern beginnt der Kindergarten bzw. die École Maternelle bereits ab dem dritten Altersjahr (BA FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN 2015). Das selektive Obligatorium der frühen Sprachförderung findet rechtsvergleichend in Deutschland in allen 13 Bundesländern im Rahmen einer vorverlegten Schulpflicht statt und ist in den Schulgesetzen geregelt (LISKER 2010, S. 22). Spezielle zusätzliche Sprachförderung aufgrund von ärztlichen Untersuchungen und von Fachpersonen getesteten Sprachstandserhebungen ist oftmals unentgeltlich in die regulären Angebote (Kita, KiGa) integriert (BADEN WÜRTTEMBERG 2019, VORARLBERG 2022).
13. Um eine flächendeckende Sprachstandserhebung und Fördermassnahmen verpflichtend durchführen zu können, musste in einigen deutschen Bundesländern das Schulgesetz geändert werden, da Sprachförderung zwar möglichst früh einsetzen sollte, es in Deutschland aber keine juristischen Vorgaben in Bezug auf den Besuch von Kindertageseinrichtungen gab. «Um die Sprachstandserhebung und Fördermassnahmen

rechtsverbindlich durchführen zu können, müssen diese im schulischen Kontext stattfinden» (LISKER 2010, S. 22).

14. In der Schweiz wurde die Vorverlegung des Schulbeginns (Kindergartenobligatorium) auf Ende des vierten Lebensjahrs im HarmoS-Konkordat der Kantone 2007 rechtlich über Art. 19 und 62 BV abgesichert (vgl. EDK HARMOS-KONKORDAT). Die im aktuellen Thurgauer Gesetz vorgesehene vergleichbare weitergehende Vorverlegung des obligatorischen Grundschulunterrichts in Form von verpflichtender Sprachförderung mit Bussandrohung und in gewissen Gemeinden für bis zu einem Drittel einer Alterskohorte ab Ende des dritten Lebensjahrs soll allerdings kostenpflichtig und nicht gemäss Art. 62 BV in staatlich beaufsichtigten Einrichtungen erfolgen (n§ 41b VG/TG).
15. Die unterdurchschnittliche Vertretung von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund in Angeboten für externe Betreuung hat meist mit konkreten und praktischen Gründen wie Transportproblemen, unregelmässige Arbeitszeiten, unpassende Öffnungszeiten der Angebote, Kosten, Arbeitslosigkeit oder mangelnden Angeboten in der Nähe zu tun (EKFF 2021, S. 1 – 3). Gemäss Untersuchungen im Bericht des Bundesrats weist die frühe Förderung eine «positive volkswirtschaftliche Nettoendite» auf. Somit könnte der Kanton Thurgau die vorgesehene frühe Förderung von vier bis sechs Stunden pro Woche für alle interessierten Familien kostenneutral öffnen und finanzieren, wie das auch der Gemeindeverband VTG wegen des «grossen administrativen Verwaltungsaufwands» vorgeschlagen hat (VTG VERNEHMLASSUNG, S. 2). Dies würde die mit als Grund für die Kostenbeteiligung angeführte Ungleichbehandlung von Erziehungsberechtigten aufheben, weil dann gewisse Personengruppen nicht mehr aufgrund eines Merkmals bevorzugt behandelt würden (VTGS VERNEHMLASSUNG Abs. B 3; s.a. SUTER 2015, N 56).
16. Frühe (Sprach-)Förderung ist in Mitteleuropa weit verbreitet, entweder freiwillig und dann allenfalls kostenpflichtig - oder obligatorisch und dann konsequenterweise unentgeltlich im schulischen Kontext angesiedelt. Flächendeckende Sprachstandserhebungen im Vorschulalter und nachfolgende selektive Obligatorien für grössere Kindergruppen müssen gemäss Art. 19 und Art. 62 BV unentgeltlich und von kantonal beauftragten und kantonal beaufsichtigten Leistungserbringern angeboten werden, wie dies im Thurgau für die frühen sonderpädagogischen Massnahmen laut § 41a VG/TG i.V.m. § 25 Sonderschulverordnung TG bereits der Fall ist.

## C. Zusammenfassung der verfassungsmässigen Beschwerdeobjekte

Beschwerdeobjekte:

Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 BV, Art. 18 BV, Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 BV, Art. 13 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 und Art. 9 BV

### a) Art. 19 BV: unentgeltlicher Grundschulunterricht

Nach systematischer Auslegung von n§ 41b und n§ 41c VG/TG zeigt sich, dass die Norm im kantonalen Volksschulgesetz positiv in Kapitel 4 namens «Schüler und Schülerinnen» unter § 41 VG/TG «Sonderpädagogische Massnahmen» verankert wird. Indem zur selektiv obligatorischen frühen Sprachförderung laut n§ 41b und n§ 41c VG/TG voraussichtlich jeweils eine Gruppe von 20 – 30 % der Kinder eines Jahrgangs verpflichtet wird (Beilage 5: GR Protokoll 24.2.2021, S. 32 und 39), ist sie Teil des kantonalen Schulobligatoriums und muss in der Konsequenz für die verpflichtete Kohorte unentgeltlich stattfinden (inkl. unumgängliche Transportaufwände/-kosten; vgl. kostenloser Schulweg nach § 25 Abs. 2 VG). Ansonsten führt dies zur Verfassungswidrigkeit von n§ 41c Abs. 3 VG/TG und, soweit die Erziehungsberechtigten auch für den Schulweg aufkommen sollten, auch von n§ 41c Abs. 2 VG/TG.

### b) Art. 19 BV: ausreichender Grundschulunterricht für alle Kinder (auch Fahrende)

Indem die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG mit vorausgehenden flächendeckenden Sprachstandserhebungen (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 5) als Voraussetzung für einen erfolgreichen Schulbesuch gilt und dieses Angebot von den Schulgemeinden sichergestellt werden soll, ist die frühe Sprachförderung beginnend nach dem dritten Lebensjahr materiell als Grundschulunterricht zu qualifizieren, im Volksschulgesetz zu regeln und damit rechtlich als Teil der verfassungsmässigen Schulpflicht im Kanton Thurgau einzuordnen. Von diesem ausreichenden Grundschulunterricht i.S.v. Art. 19 BV dürfen Fahrende bzw. mobil lebende Kinder der Beschwerdeführenden nicht per regierungsrätliche Botschaft ausgeschlossen werden (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 8), sie müssen gleich wie alle anderen Kinder berücksichtigt werden.

c) Art. 8 Abs. 2 BV: Diskriminierungsverbot

Indem von der selektiv obligatorischen frühen Sprachförderung nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG «Fahrende» explizit ausgeschlossen werden (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 8), sind so lebende Menschen und möglicherweise auch die Kinder der Beschwerdeführenden aufgrund ihrer besonderen Lebensform massiv diskriminiert, was verfassungsrechtlich nach Art. 8 Abs. 2 BV verboten ist. Die n§ 41b und n§ 41c VG/TG müssen somit entgegen den Ausführungen in der Botschaft ausnahmslos für alle sich im Kanton Thurgau aufhaltenden Kinder, also auch für solche von Fahrenden gelten.

Begehren Eventualiter: Sollte das Bundesgericht zum Schluss kommen, die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG sei nicht unter Art. 19 BV zu subsumieren, bleibt die Diskriminierung von Fahrenden und deren Kindern aufgrund ihrer Lebensform dennoch bestehen (und somit das Diskriminierungsverbot laut Art. 8 Abs. 2 BV verletzt).

d) Art. 8 Abs. 1 BV: Rechtsgleichheit

Indem durch die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung den Beschwerdeführenden aufgrund der verfassungswidrigen Kostenbeteiligung für ihre Kinder (Art. 19 BV i.V.m. n§ 41c Abs. 3 VG/TG) Nachteile erwachsen, während vorschulische sonderpädagogische Massnahmen laut Volksschulgesetz kostenlos sind (§ 41a VG/TG i.V.m. § 25 Sonderschulverordnung TG), widerspricht dies der verfassungsmässigen Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV. Die frühe Sprachförderung i.S.v. n§ 41b und n§ 41c VG/TG muss überdies ausnahmslos für alle sich im Kanton Thurgau aufhaltenden Kinder angeordnet werden können.

Begehren Eventualiter: Sollte das Bundesgericht zum Schluss kommen, die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung sei nicht unter Art. 19 BV zu subsumieren, werden Erziehungsberechtigte und deren Kinder, die eine andere Sprache als Deutsch sprechen, nach Art. 8 Abs. 1 BV dennoch nicht gleich wie Erziehungsberechtigte mit Kindern behandelt, die unentgeltliche sonderpädagogische Frühförderprogramme in Anspruch nehmen (§ 41a VG/TG i.V.m. § 25 Sonderschulverordnung TG).

e) Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV: Grundschulunterricht unter staatlicher Aufsicht

Indem selektiv obligatorische frühe Sprachförderung von den Schulbehörden in meist privat geführten Einrichtungen angeordnet werden soll, welche keiner unabhängigen staatlichen

(kantonalen) Aufsicht unterstehen, wie das bei den Volksschulen üblich ist (n§ 41b Abs. 3 VG/TG) wird Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV verletzt. Einrichtungen, die für eine obligatorische frühe Sprachförderung i.S.v. n§ 41b Abs. 2 – 4 VG/TG zuständig sind, müssten gemäss Art. 62 BV i.V.m. Art. 19 BV der staatlichen Aufsicht unterstellt werden. Diesbezüglich bestünde Regelungsbedarf.

f) Art. 8 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 9 BV: Rechtsgleichheit und Willkürverbot

Die Abklärung eines Frühförderbedarfs muss durch unabhängiges und für frühe Sprachentwicklung spezifisch qualifiziertes Personal durchgeführt werden. Liegt dies in der Kompetenz der jeweiligen Schulgemeinden gem. n§ 41b Abs. 2 – 4 VG/TG und wird die Sprachstandserhebung durch die Eltern ohne Fachpersonal durchgeführt (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 5), verletzt dies Art. 8 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 9 BV, weil sich die gegenüber den Beschwerdeführenden für Kostenpflichtentscheide und die Bussanträge zuständigen Schulbehörden der jeweiligen Gemeinden als Laienschulbehörden verstehen und über keine entsprechend qualifizierte Ausbildung verfügen.

g) Art. 18 BV: Sprachenfreiheit

Indem durch die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung den Beschwerdeführenden, die mit ihren Kindern kein Deutsch sprechen (sondern bspw. eine andere Landessprache), aufgrund einer verfassungswidrigen Kostenbeteiligung (Art. 19 BV) finanzielle Aufwände laut n§ 41c Abs. 3 VG/TG (sowie auch n§ 41c Abs. 2 VG/TG) erwachsen, widerspricht dies der Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV (subtiler Sprachzwang; Einschränkung der Mobilität innerhalb der Schweiz; vgl. Landessprachen).

Begehren Eventualiter: Sollte das Bundesgericht zum Schluss kommen, die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung sei nicht unter Art. 19 BV zu subsumieren, ist der Kerngehalt der Sprachenfreiheit i.S.v. Art. 18 BV dennoch unverhältnismässig beschnitten, weil Beschwerdeführenden Nachteile bzgl. direkten Kosten und Betreuungsaufwand entstehen, wenn in den Familien die eigene Sprache gesprochen wird.

h) Art. 10 Abs. 2 BV: Persönliche Freiheit

Indem die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung die Freiheiten der familiären Ferienplanung und die Tagesgestaltung inkl. Berufsausübung konkret bereits ab dem vierten

Lebensjahr nach n§ 41b Abs. 1 VG/TG einschränkt, wird die persönliche Freiheit aller Familienmitglieder (Art. 10 Abs. 2 BV) ohne Verfassungsgrundlage eingeschränkt. Künftig müssten alle Erziehungsberechtigten im Kanton Thurgau und damit auch die Beschwerdeführenden damit rechnen, dass sie ihr Kind bereits nach dem dritten Lebensjahr zu staatlich verordneten Kursen anhalten müssen – dies unter Strafandrohung einer Busse nach n§ 41c Abs. 4 VG/TG.

i) Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 8 EMRK: Recht auf Familienleben

Indem sich Erziehungsberechtigte und deren Kinder nach n§ 41c Abs. 2 VG/TG selbst um die Organisation der Transporte zu den jeweiligen privaten Kursangeboten kümmern müssen, sind sie in ihrem Recht auf Familienleben nach Art. 13 Abs. 1 BV unverhältnismässig stark eingeschränkt. Transporte in zum Teil weit entfernte Angebotsorte, während mehrerer Tage pro Woche für wenige Stunden zu organisieren, geht zwangsläufig mit einem unverhältnismässigen Aufwand betreffend die Tagesgestaltung einher, der auch die Berufsausübung der Beschwerdeführenden tangiert.

## D. Verletzung des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht

1. Die selektiv obligatorische sprachliche Frühförderung führt de facto zu einer Vorverlegung des Schulobligatoriums im Kanton Thurgau, geltend ab Beginn des vierten Lebensjahrs. Das trifft im Thurgau rund 20–25 % der Kinder einer Jahrgangsguppe (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 39). In Städten wie Frauenfeld sind gemäss der Stadt- und Grossrätin Dätwyler sowie des Schulpräsidenten und Grossrats Wirth «rund ein Drittel der Kinder aufgrund der Deutschkenntnisse nicht in der Lage, während der Kindergarten- und ersten Schuljahre dem Unterricht zu folgen» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 32 und 39).
2. Sichergestellt wird das vorverlegte selektive Schulobligatorium mit einer obligatorischen und flächendeckenden Sprachstandserhebung, was die «Erreichbarkeit aller Kinder» gewährleiste (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 2). Sprachförderungsmassnahmen, die von den Schulgemeinden im Sinne eines Pflichtunterrichts aufgrund der Testung für obligatorisch erklärt werden (n§ 41b Abs. 2 und Abs. 3 VG/TG), sind Teil des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV. Solche Unterrichtseinheiten müssen vom Kanton Thurgau resp. von den Gemeinden unentgeltlich durchgeführt werden, wie dies bei der freiwilligen heilpädagogischen Früherziehung gemäss § 41a VG/TG i.V.m. § 25 Sonderschulverordnung TG bereits der Fall ist.
3. Das Bundesgericht sieht es als massgebend für die Unentgeltlichkeit der Grundschule an, ob eine Veranstaltung zum notwendigen Schulunterricht gehört (BGE 144 I 1 E. 3.1.3, kostenlose Sprachkurse; BGer, 2C\_167/2019, Urteil vom 15. Juli 2019, E. 2.3). Die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts ist gleichsam das Gegenstück der in Art. 62 Abs. 2 Satz 2 BV angeordneten Grundschulpflicht. Ausserdem verbürgt Art. 19 BV die Chancengleichheit aller Kinder (BGE 144 I 1 E. 3.2.3, kostenlose Sprachkurse). Folgerichtig hält das Bundesgericht fest, dass es verfassungskonform ist, Schülerinnen und Schüler zum Besuch von zusätzlichem Sprachunterricht zu verpflichten (BGE 144 I 1 E. 3.2.2, kostenlose Sprachkurse). Dieser schafft nicht nur die Voraussetzungen, um dem weiteren Schulstoff folgen zu können, sondern begründet sich auch im öffentlichen Interesse an der Integration und der Verwirklichung der in Art. 2 Abs. 3 BV

als Staatszweck verbrieften Chancengleichheit in einer stark pluralisierten Gesellschaft (dezidiert: BGE 135 I 79 E. 7.1 und 7.2). Dazu gehört auch eine ebenso rigorose Durchsetzung der Unentgeltlichkeit verpflichtender Schulveranstaltungen. Sonst sind Integrationsziel und Chancengleichheit gefährdet (zum Ganzen: GLASER ANDREAS, Kommentar zu BGE 144 I 1, ZBl 119/2018, S. 191).

4. Nach Meinung der neueren Lehre ist auch der individuell nötige Zusatzunterricht wie etwa Förderkurse, Unterricht für Fremdsprachige, jeweils im Rahmen des tatsächlichen Angebots und unter Berücksichtigung des begrenzten staatlichen Leistungsvermögens, vom Anspruch auf Unentgeltlichkeit erfasst (BGE 144 I 1 E. 2.2, kostenlose Sprachkurse).
5. Alle Kinder und Jugendlichen fallen unter den persönlichen Schutzbereich von Art. 19 BV und sind somit Grundrechtsträger von Art. 19 BV. Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht stellt ein justiziables soziales Grundrecht dar, bei welchem Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen. Die unmittelbare Anwendbarkeit dieses Anspruchs ergibt sich direkt aus der Verfassung. Der Grundrechtsanspruch kann durch die Eltern in Vertretung ihrer Kinder durchgesetzt werden (WYTTENBACH, BSK BV, N 8 zu Art. 19 BV). Nebst den Kindern fallen auch die Erziehungsberechtigten unter den Schutzbereich von Art. 19 BV, betrifft doch dessen Garantie die Erziehungsberechtigten unmittelbar, weil sie für ihre Kinder finanziell aufzukommen haben (MÜLLER/SCHEFER, S. 786). So sind alle Kinder der Beschwerdeführenden, die noch nicht vier Jahre alt sind, von dem bestrittenen n§ 41c Abs. 3 und Abs. 2 VG/TG direkt betroffen.
6. Im Rahmen der in Art. 62 Abs. 2 BV enthaltenen Vorgaben können die Kantone selbst bestimmen, was sie als «ausreichenden» Grundschulunterricht nach Art. 19 BV betrachten (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 921; MÜLLER/SCHEFER, S. 790). Sie geniessen für den sachlichen Schutzbereich einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Art. 46 Abs. 3 BV; BGE 138 I 162 E. 3.2; BGE 133 I 156 E. 3.1, HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 925c). Kantonale Behörden haben aber das Bundesrecht laut Art. 46 Abs. 1 BV nach Massgabe von Verfassung und Gesetz trotzdem umzusetzen (vgl. dazu FEDI/MEYER/MÜLLER, Komm VRG TG, § 4 N 5).
7. Art. 19 BV bezieht sich auf die vom Staat für obligatorisch erklärte Schulzeit (BGE 145 I 142 E. 5.4; BGE 129 I 35 E. 7.4; BGer, 2C\_893/2018 vom 6. Mai, 2019, E. 5.1). Soweit das kantonale Recht in Abstimmung mit dem HarmoS-Konkordat und der Pflicht zur

Harmonisierung gemäss Art. 62 BV Abs. 4 einen der Schule vorgelagerten Kindergarten als obligatorisch bezeichnet, erstreckt sich Art. 19 BV auch auf diesen (vgl. EDK HARMOS-KONKORDAT; BGE 144 I 1 E. 2.1; BGE 140 I 153 E. 2.3.1). Über die Dauer der obligatorischen Schulzeit enthält die Verfassung keine genauen Vorgaben (BGer, 2C\_893/2018 vom 6. Mai, 2019, E. 5.1). In Ausnahmefällen kann diese Dauer aufgrund eines früheren Schuleintritts auch verlängert werden (BGer, 2C\_893/2018 vom 6. Mai, 2019, E. 5.3).

8. Das Element des «ausreichenden» Unterrichts muss sich am Ziel orientieren, jungen Menschen zu ermöglichen, als gleichberechtigte Menschen am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und sie angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 141 I 9E. 3.2; 138 I 162 E. 3.1 m.H.; MÜLLER/SCHEFER, S. 783 und S. 790; KÄGI-DIENER, SG-Komm BV, N 15, 33 und 39 zu Art. 19 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, N 15 zu § 38; BGE 144 I 1 E. 2.2, kostenlose Sprachkurse). Zum notwendigen Unterrichtsinhalt gehören zweifellos unter anderem die mündlichen und schriftlichen Ausdrucksfähigkeiten (KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, N 17 zu § 38; dazu auch ausführlich EDK HarmoS-Konkordat, Art. 3).
9. Die Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schulangebote, wie dies die Sprachkurse nach n§ 41b VG/TG darstellen, ist aus individueller Bildungsperspektive sowie aus staats- und sozialpolitischer Sichtweise von enormer Bedeutung (BIAGGINI, BV-Kommentar, N 2 zu Art. 62 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, N 21 zu § 38). Das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht sichert nämlich dem Einzelnen das Erreichen der Bildungsziele und damit ein Mindestmass an Chancengleichheit gemäss Art. 2 BV und vermittelt die Grundlagen für ein selbstbestimmtes Leben. Art. 19 BV wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, bzw. wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (BGE 144 I 1 E. 2.2; BGE 130 I 352 E. 3.2).
10. Das Erlernen der deutschen Sprache zählt auch im Kanton Thurgau zu den elementaren kantonalen Aufgaben der Volksschule.
11. Die Schulgemeinden informieren laut § 28 Abs. 1<sup>bis</sup> Verordnung über die Volksschule die Erziehungsberechtigten frühzeitig über Angebote zur sprachlichen Frühförderung. Diese neue Verordnungsbestimmung (in Kraft seit 1.8.2019) steht nun in Verbindung

mit n§ 41b und n§ 41c VG/TG, womit den Gemeinden die Möglichkeit des Verrechnens von Elternbeiträgen an vorgelagerten Sprachkursen überlassen wird, sodass diese später finanziell – zulasten der Eltern – Einsparungen verzeichnen, wie das von den Befürwortern der Elternbeiträge auch offen kommuniziert wird (vgl. dazu Ziff. 13).

12. Bei der verfassungskonformen Auslegung sollen auch die Erklärungen der kantonalen Behörden über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden (BGE 144 I 1 E. 3.1.1, kostenlose Sprachkurse; BGE 129 I 12 E. 3.2 m.H.). Den Voten in der vorbereitenden Kommission des Grossen Rates zufolge geht es darum, eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen für Sprachkurse zu schaffen. Dass jedoch bereits die notwendige gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen für Sprachkurse fehlt, wird dabei völlig ausgeblendet (vgl. dazu Art. 36 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 BV).
13. Das Ziel der Kostenbeteiligung sucht man in n§ 41c Abs. 3 VG/TG und in der begleitenden Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vergeblich. In der Vernehmlassungsantwort des einflussreichen Verbands Thurgauer Schulgemeinden sind die Ziele hingegen deutlich erkennbar: «Die finanzielle Beteiligung motiviert die Familien, aus eigener Kraft dafür zu sorgen, dass ihre Kinder die deutsche Sprache lernen. Vielfach ist die Meinung, was nichts kostet ist nichts wert» (VTGS VERNEHMLASSUNG Abs. C 8). Diese Meinung wurde auch im Grossen Rat wiederholt: «Wie es so schön heisst, kann das, was nichts kostet, nicht viel wert sein» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 28, Thalmann). Damit wird nicht nur der Verfassungsgrundsatz der unentgeltlichen Grundbildung (Art. 19 BV) in Frage gestellt, sondern es wird auch unterstellt, dass diese Familien das Angebot nicht wertschätzen bzw. selbst mehr für die Grundschulung ihrer Kinder tun sollen. Mit der gleichen Logik könnte auch verlangt werden, dass Kinder, die bei Schuleintritt nicht bereits lesen können, kostenpflichtige Lesekurse besuchen müssten, weil ja viele andere Eltern ihren Kindern das Lesen bereits selbst beigebracht haben. Das implizite Ziel des neuen n§ 41c Abs. 3 VG/TG ist es also, das Verhalten der Erziehungsberechtigten mit finanziellem Druck so zu steuern, dass sie die Sprachkompetenzen ihres Kindes in der ortsüblichen Unterrichtssprache bereits im Alter von 0 – 3 Jahren auf eigene Kosten fördern, so dass sie bei Schuleintritt bereits gewisse schulische Ziele bzw. Vorkenntnisse erreicht haben und damit den Schulgemeinden spätere Kosten ersparen. Grossrat Zeltner, Mitglied der

Subkommission des Departements für Erziehung und Kultur, argumentierte im Grossen Rat, «dass die Kosten im Bereich Sonderschulung kontinuierlich ansteigen und wir jede Massnahme begrüssen, die zu einer Verbesserung beitragen könnte» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 28). Das Ziel der Norm, die Disziplinierung der Erziehungsberechtigten und die Abschiebung von Kosten für Grundbildung auf sie, zeigt sich auch in folgenden Zitaten: «Es ist die Aufgabe der Erziehungsberechtigten, ihre Kleinen in den ersten Lebensjahren entsprechend ihrer Fähigkeiten zu fördern. Dazu gehört sowohl die Lokalsprache als auch eine allfällige Muttersprache» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 29, Kommissionspräsident). Die Gesetzesänderungen kommen «dem Thurgauer Steuerzahler zugute, da zunehmend auf kostspielige Deutschfördermassnahmen im Kindergarten und Primarstufe verzichtet werden kann» (JSVP Medienmitteilung 2022). Somit gehört die Förderung in zwei Sprachen im Alter von 0 – 3 Jahren (bzw. bis zur flächendeckenden Sprachstandsermittlung im dritten Lebensjahr) für 20 – 30 % der Thurgauer Familien mit anderen Erstsprachen zu den Erziehungspflichten, welche unter Kosten- und Bussandrohung eingefordert werden: «Solche Eltern müssen in die Pflicht genommen werden. Sanfter Druck über das Portemonnaie ist verhältnismässig und nötig» (A. Wirth, Grossrat und Schulpräsident Frauenfeld in der THURGAUER ZEITUNG vom 25.11.2021).

14. Stossend ist, dass obige eben dargestellten Aussagen und letztlich n§ 41c Abs. 3 VG/TG den Grundgedanken missachten, dass nach Art. 43 Abs. 3 und Art. 44 Abs. 3 AIG davon ausgegangen wird, die Kinder würden in der Schule die deutsche Sprache erlernen.
15. Die Fachmeinungen sind hierbei klar: Für das Lernen der Erstsprachen soll von den Bezugspersonen die Sprache gewählt werden, «die ihnen am geläufigsten ist und die sie am besten und liebsten sprechen» (LEITFADEN 2021, S. 25).
16. Der Kanton Basel-Stadt hat den Schritt der unentgeltlichen Frühförderung bereits vollzogen (Verordnung sprachliche Förderung § 1 und 4 und Spielgruppenverordnung). Das Basler Modell, auf welches sich der Thurgau beruft, kennt denn auch keine Elternbeiträge, wenn Kinder zum Besuch der Spielgruppe verpflichtet werden. Es stellt sich die Frage, wie weit eine Gemeinde gestützt auf ein kantonales Gesetz ohne verfassungsmässige Grundlage in die frühkindliche Entwicklung eingreifen und dadurch den Bereich einschränken darf, der den Eltern kraft ihres Rechtes, ihre Kinder zu

erziehen, vorbehalten ist (Art. 302 ZGB; dazu auch PLOTKE, Aktuelle Aspekte der Schulpflicht, ZBl 121/2020, S. 613 ff.).

17. Abgesehen von der Regelung der Durchführung und Finanzierung der sprachlichen Frühförderung im thurgauischen Volksschulgesetz und dessen Verordnung klären die Schulgemeinden auch den Förderbedarf der Kinder ab und erhalten via Schulgemeinden dafür ebenfalls kantonale Beiträge (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 35, Knill).
18. Sie stehen für das Durchsetzen des Obligatoriums in der Verantwortung und teilen den Erziehungsberechtigten per anfechtbarem Entscheid (§ 4 i.V.m. § 18 Abs. 1 Ziff. 4 VRG/TG) das Ergebnis der Abklärung mit entsprechender Kostenregelung und Bussandrohung mit. Bei Unklarheiten berät die Schulgemeinde die Erziehungsberechtigten (n§ 41c Abs. 1 VG/TG und § 21 VG/TG). Somit läuft die Argumentation des Regierungsrats fehl, dass die Angelegenheit der frühen Sprachförderung vom Volksschulbereich ausgeschlossen und nicht vom Schutzbereich von Art. 19 BV gedeckt sei (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 5 f.). Im Gegenteil: Die verpflichtende frühe Sprachförderung ist im Volksschulgesetz positiv verankert und wird von den Schulgemeinden vollzogen.
19. Die Kantone halten im Sonderpädagogik-Konkordat der EDK von 2007 in Art. 2 im Sinne dieser Rechtsprechung korrekt fest, dass die Sonderpädagogik Teil des öffentlichen Bildungsauftrages ist, für den der Grundsatz der Unentgeltlichkeit gilt. Unentgeltlich sind auch bereits vor dem Schuleintritt Leistungen zu erbringen, die als Fördermassnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen mit speziellen Bedürfnissen verfassungsrechtlich geboten sind (WYTTENBACH, BSK BV, N 20 zu Art. 19 BV). Die sonderpädagogische Frühförderung im Thurgau kommt denn auch ohne Kostenaufgabe für die Eltern aus: «Die Inanspruchnahme der Heilpädagogischen Früherziehung ist freiwillig. Ihre Leistungen können ab Geburt bis längstens zum Eintritt in die Primarschule beansprucht werden. Sie sind unentgeltlich, sofern sie von kantonal beauftragten Leistungserbringern angeboten werden» (§ 25 Sonderschulverordnung TG). Auch niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen für Schülerinnen und Schüler, die «wegen der Fremdsprachigkeit keine genügenden Leistungen zu erbringen vermögen», können im Kanton Thurgau schon bisher angeordnet werden und sind unentgeltlich (§ 31 Abs. 1 RRV VG/TG).

20. Als zweites sonderpädagogisches Ziel der frühen Sprachförderung nannte die zuständige Regierungsrätin, dass sie sich «positiv auf das Verhalten der Kinder auswirkt, da die Wahrscheinlichkeit bei ungenügenden Sprachkenntnissen höher ist, dass sich problematisches Verhalten entwickelt. Wer nicht kommunizieren kann und die Sprache nicht versteht (...), ist später im Kindergarten nicht aufmerksam» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 28, Knill).
21. Das Erfordernis von Sprachkenntnissen beim Eintritt in die Volksschule und damit die Verbindung zur Grundbildung gemäss Art. 19 BV betonten in der Eintretensdebatte Grossräte aus allen Fraktionen: «Gleiche sprachliche Voraussetzungen stärken nicht nur das Selbstvertrauen der Kinder beim Eintritt in den Kindergarten, sondern wirken sich auch langfristig auf die Anzahl gut ausgebildeter Fachkräfte in der Schweiz aus» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 26, Zeitner). «Mit der vorschulischen Sprachförderung wird ein Werkzeug geschaffen, das es ermöglicht, den Kindern ab dem vollendeten dritten Lebensjahr die Chance zu geben, ihr sprachliches Defizit rechtzeitig anzugehen und ihnen so einen einfacheren Weg durch das Schulleben zu ermöglichen» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 28, Thalmann). «Es ist unseres Erachtens zielführend, wenn die Bestimmungen ins Gesetz über die Volksschule aufgenommen werden und somit kein eigenes Gesetz geschaffen wird. Schulgemeinden und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind direkt von der Thematik betroffen» und «vorschulische Sprachförderung führt zu mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung. Sie erleichtert den Kindern den Einstieg in den Kindergarten und später den Zugang zur Schulbildung» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 29 f., Kern). Viele Kinder, ob mit oder ohne Schweizer Pass, sind ungenügend auf den Schuleintritt vorbereitet und zeigen Sprachdefizite. Ein selektives Obligatorium der frühen Sprachförderung und eine Erhebung der Sprachkompetenzen der Kinder ist daher unbedingt notwendig» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 32, Dätwyler). «Kinder sollten beim Eintritt in den Kindergarten bereits über erste Kontakte mit der deutschen Sprache verfügen» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 31, Pasche, S. 31).
22. In der politischen Diskussion haben wir es mit diesen Aussagen offensichtlich mit einem für Art. 19 BV höchst relevanten Begründungszusammenhang zu tun. In BGE 144 I 1 (kostenlose Sprachkurse) entschied das Bundesgericht, dass auch im Kanton Thurgau für Sprachkurse, zu denen bestimmte Kinder verpflichtet werden, den

Erziehungsberechtigten keine Schulkosten bzw. Elternbeiträge auferlegt werden dürfen. Das Urteil wurde im Kanton Freiburg richterlich bestätigt und durchgesetzt (Freiburger Kantonsgericht vom 8. Juli 2019 [KGE-FR 601 2019 51]).

23. Die explizite Kostenbeteiligung von Erziehungsberechtigten für die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung in der Höhe von CHF 800.– laut n§ 41c Abs. 3 VG/TG ist nicht kompatibel mit Art. 5 der HarmoS-Vereinbarungen der Kantone und verletzt Art. 19 BV. Zudem liegt ein Verstoss gegen Völkerrecht nach Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a UNO-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) vor. Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK sind mindestens insofern justiziabel, als sie den Anspruch einräumen, vorhandene Grundschulangebote unentgeltlich und diskriminierungsfrei zu nutzen (WYTTENBACH, BSK BV, N 4 zu Art. 19 BV).
24. Das Bundesgericht prüft Einschränkungen von sozialen Grundrechten, wie Art. 19 BV eines darstellt, in sinngemässer Teilanwendung der Einschränkungsvoraussetzungen von Freiheitsrechten und beachtet im Einzelfall, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die Einschränkung vorliegt (BGE 144 I 1 E. 2.3, kostenlose Sprachkurse; BGE 143 I 227E. 5.1; BGE 142 I 1 E. 7.2.4; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, N 34 zu § 38; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 926). Was eine Minimalgarantie darstellt, soll eigentlich gar nicht weiter eingeschränkt werden können (KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, N 34 zu § 38). Laut Bundesgericht sind die Einschränkungen von Art. 19 BV daran zu messen, ob sie mit dem verfassungsrechtlich garantierten Minimalgehalt noch zu vereinbaren sind (BGE 144 I 1 E. 2.3, kostenlose Sprachkurse). Eine gesetzliche Kostenbeteiligung von Eltern an staatlich verordneten obligatorischen Sprachkursen, die deren Kinder zu besuchen haben, sind nicht mit dem Minimalgehalt von Art. 19 BV vereinbar. Indem n§ 41c Abs. 3 VG/TG eine Kostenbeteiligung von Fr. 800.– vorsieht, wird folglich Art. 19 BV in dessen Wortlaut, Minimalgehalt und Telos verletzt. Der Kerngehalt des absolut geschützten Grundrechts nach Art. 19 BV wird somit nicht lediglich tangiert, sondern unrechtmässig beschnitten.
25. Nach n§ 41c Abs. 2 VG/TG sind die Erziehungsberechtigten für den Weg zum Ort der obligatorischen frühen Förderung verantwortlich, also für den Transport bzw. die Begleitung. Aus der in Art. 19 BV garantierten Unentgeltlichkeit ergibt sich ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge

oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (BGE 140 I 153 E. 2.3.3; BGE 133 I 156 E. 3.1 m.w.H.; BGer, 2C\_167/2019, Urteil vom 15. Juli 2019); der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg ist ebenfalls bestätigt in Urteil 2C\_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.2. Der Weg zum Ort der frühen Förderung wird für Kinder im vierten Lebensjahr wegen Länge und Gefährlichkeit meist unzumutbar sein, weil sie generell nicht in der Lage sind, den Weg ohne ein Transportmittel oder eine Begleitung zurückzulegen. Dies gilt auch für die Kinder der Beschwerdeführenden, was für deren Eltern insbesondere mit mehreren kleinen Kindern zu unzumutbaren Aufwänden oder Komplikationen führen kann. In kleinen Gemeinden werden zudem Fahrten an andere Orte nötig. Wenn die entsprechenden Aufwendungen für Fahrtkosten und Zeit nicht rückerstattet werden, übersteigt die finanzielle Belastung die maximal einforderungsfähigen Fr. 800.– um einiges. Dies besonders auch, wenn bei Berufstätigkeit beider Eltern Arbeitszeit ausfällt oder wenn andere Personen mit der Betreuung beauftragt sind. Dies bedeutet in der Konsequenz eine unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen (Bewegungs-) Freiheit und der Berufsausübung.

26. Art. 54 lit. a AIG definiert die Integrationsförderung und vorschulische Sprachförderung für Personen aus dem Ausland als staatliche Aufgabe, die primär im Rahmen der Regelstrukturen erfüllt werden soll und grundsätzlich aus den ordentlichen Budgets zu finanzieren ist (Botschaft AIG, 2423; vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 2 lit. b und c VIntA sowie Bericht des Bundesrates, 2021, S. 16). An den Integrationskosten, namentlich an der im Volksschulgesetz verankerten frühen Sprachförderung haben sich aber nicht Eltern zu beteiligen. Der Kanton erhält hierfür vom Bund finanzielle Beiträge und die Pflicht, sich um die frühkindliche Integration von Kindern zu kümmern (Art. 58 Abs. 1 – 5 AIG; OFK AIG-Spescha, Art. 54, N 1 f.; Bericht des Bundesrates, 2021, S. 16). Als Wirkungsziel haben Bund und Kantone vereinbart, dass 80 % der der Kinder aus dem Asylbereich sich beim Start der obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können. Dies dient nicht nur der schulischen Gleichbehandlung, sondern ebenso der allgemeinen und gesellschaftlichen Integration und dem Schutz vor Diskriminierungen (vgl. auch Art. 53 ff. AIG in der seit 1. Januar 2019 geltenden Fassung, insbesondere Art. 54 lit. a für das schulische Angebot; vgl. Botschaft AIG, 2404 f., 2423, wonach die Integrationsförderung primär in den Regelstrukturen und komplementär

durch spezifische Integrationsförderung erfolgen soll; BGer, 2C\_893/2018 vom 6. Mai, 2019, E. 6.1). Die Annahme des Regierungsrats und Parlaments, dass finanzieller Druck über Bussandrohung wegen Missachtung von Elternpflichten das einzig verbleibende Mittel zu einer höheren Beteiligung an frühen Förderprogrammen wäre (n§ 41c Abs. 4 VG/TG, Botschaft RR TG S. 6 und 7, GR Protokoll 27.11.2021, S. 26), ist somit mehr als fraglich. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass unentgeltliche Angebote für alle Kinder die Teilnahme erleichtern würden, obwohl gerade für berufstätige Eltern bzw. deren privat organisierte Betreuungspersonen der Aufwand für das Bringen und Abholen nicht zu unterschätzen ist, gerade auch wenn mehrere Kinder oder auch Säuglinge noch mitbetreut werden müssen.

27. So ist es, nach Ansicht der Beschwerdeführenden, durchaus mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, Sprachkenntnisse zu fördern und, wo nötig, Kinder zum Besuch von zusätzlichem vorschulischem Sprachunterricht zu verpflichten bzw. Eltern darin zu unterstützen, dass ihre Kinder früh auch mit der ortsüblichen Schulsprache in Kontakt kommen. Mit der Chancengleichheit wäre es indessen nicht vereinbar, für den zusätzlichen Sprachunterricht Kosten zu erheben (BGE 144 I 1 E. 3.2.3, kostenlose Sprachkurse).
28. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist massgebend, ob der angefochtenen Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist. Es konnte hiermit aufgezeigt werden, dass sich n§ 41c Abs. 3 VG/TG (sowie auch n§ 41c Abs. 2 VG/TG) jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht (BGE 144 I 1 E. 3.2.3, kostenlose Sprachkurse).

Fazit:

29. Die selektiv obligatorische frühe Sprachförderung nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG mit vorausgehenden flächendeckenden Sprachstandserhebungen wird im Volksschulgesetz und in der Verordnung geregelt. Die Schulgemeinden sind zuständig für die Sprachstandserhebung und die Abklärung des Förderbedarfs, die Festlegung der Kostenbeteiligung sowie für die Sicherstellung des Angebots und die Qualitätssicherung (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 5). Die obligatorische Sprachförderung gilt für Kohorten von bis zu 30 % eines Jahrgangs und somit auch für Kinder der Beschwerdeführenden

als Voraussetzung für einen erfolgreichen Schulbesuch. Somit ist diese Förderung inkl. unumgängliche Transportaufwände/-kosten materiell als Grundschulunterricht zu qualifizieren und damit als Teil der unentgeltlichen Schulpflicht gemäss Art. 19 BV mit Beginn des vierten Lebensjahres zu sehen. Dies führt im Lichte von Art. 19 BV zur Verfassungswidrigkeit von n§ 41c Abs. 3 VG/TG. Frühe Förderung ist entweder obligatorisch, unentgeltlich, kantonal beaufsichtigt sowie für alle zugänglich oder sie ist freiwillig, allfällig kostenpflichtig und bewilligungspflichtig. Die in n§ 41c Abs. 3 VG/TG vorgesehene Kostenbeteiligung an obligatorischen Sprachkursen und die Bussandrohung gemäss n§ 41c Abs. 4 VG/TG sind deshalb aufzuheben.

30. Die explizite Kostenbeteiligung von Erziehungsberechtigten in der Höhe von Fr. 800.– sowie die Auferlegung der Transportkosten laut n§ 41c Abs. 2 und Abs. 3 VG/TG verletzen nicht nur Art. 19 BV. Denn n§ 41c Abs. 3 VG/TG widerspricht auf völkerrechtlicher Ebene auch Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO Pakt I und Art. 28 Abs. 1 lit. a UN-KRK. Es sei deshalb zusätzlich die in n§ 41c Abs. 2 VG/TG festgehaltene Mitwirkungspflicht für den regelmässigen Transport der drei- bis vierjährigen Kinder zum Ort der obligatorischen Sprachförderung aufzuheben.

## E. Verletzung der Sprachenfreiheit

1. In BGE 144 I 1 liess es das Bundesgericht noch offen, ob mit staatlich verordneten und somit obligatorischen (kostenpflichtigen) Sprachkursen auch Art. 18 BV verletzt wird (BGE 144 I 1 E. 3.3, kostenlose Sprachkurse).
2. Faktisch werden Familien mit Kindern im Alter von null bis drei Jahren durch n§ 41c Abs. 3 VG/TG indirekt gezwungen, mit ihren Kindern in der Ortssprache zu kommunizieren. Ansonsten werden sie für vorschulische obligatorische Sprachkurse bzw. mit Bussandrohungen gemäss n§ 41c Abs. 4 VG/TG zur Kasse gebeten. Damit wird massgeblich in die Sprachenfreiheit eingegriffen und Fachmeinungen zum Erlernen der Erstsprache werden ignoriert (LEITFADEN 2021, S. 25, EDK SPRACHENSTRATEGIE 2004).
3. Ein Fünftel aller Kinder im Kanton Thurgau spricht eine andere Erstsprache als Deutsch. Die Androhung einer Kostenpflicht für selektiv obligatorische frühe Sprachförderung könnte somit die Eltern von 20 – 30 % aller Kinder treffen. Damit haben wir es de facto mit einem immensen Eingriff in die Sprachenfreiheit zu tun, die einseitig bestimmte, aber zahlreiche Familien trifft.
4. Gemäss Art. 61a BV müssen die Kantone für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz sorgen. Durchlässig ist der Grundschulunterricht dann, wenn er gemäss Art. 61a Abs. 1 BV die Mobilität der Familien mit Kindern innerhalb der gesamten Schweiz ausreichend gewährleistet, also zum Beispiel für Familien aus der französisch- oder italienischsprachigen Schweiz, die in die Deutschschweiz ziehen (EDK/WBF: STRATEGIE AUSTAUSCH UND MOBILITÄT).
5. Bei einzelnen Kindern kann ein erhöhter Aufwand geboten sein, um Nachteile auszugleichen. Dies wurde bei Kindern mit kognitiven, psychischen oder motorischen Beeinträchtigungen bereits explizit bejaht; sinngemäss muss dies aber auch für Kinder aus anderen Sprachregionen der Schweiz ohne Kenntnisse der örtlichen Schulsprache und für Kinder mit Migrationshintergrund gelten (WYTTENBACH, BSK BV, N 20 zu Art. 12 BV).
6. Mit n§ 41c Abs. 3 VG/TG wird bei mangelnden Kenntnissen der Ortssprache die Grundlage für die Verrechnung von Fr. 800.– bzw. Bussandrohung (n§ 41c Abs. 4 VG/TG) durch die Schulgemeinden bereits vor dem Kindergarten geschaffen.

7. Eltern haben laut Art. 302 ZGB dem Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine Ausbildung zu verschaffen. Zur allgemeinen Ausbildung, wozu auch die sprachliche Bildung zählt, gehört in der Schweiz unbestritten der Besuch der gemäss HarmoS-Vereinbarung im Kanton Thurgau 11 Jahre dauernden obligatorischen Volksschule. Grundsätzlich erfüllen die Eltern ihre Verpflichtung, wenn sie den Besuch einer staatlichen Schule ermöglichen (SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB I, N 9 zu Art. 302). Sie kommen ihren Pflichten gemäss Fachmeinung explizit auch nach, wenn sie zu Hause mit ihren Kindern die ihnen vertrauteste Sprache sprechen (LEITFADEN 2021, S. 25). Der Präsident der vorberatenden Kommission des Grossen Rats TG rechtfertigt die «moderate Kostenbeteiligung» mit der «Erziehungsverantwortung der Eltern». Viele andere Eltern würden «ihre Kinder im Rahmen dieser Verantwortung in einer Spielgruppe oder Kindertagesstätte unterbringen und einen persönlichen Beitrag dafür leisten» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 28, Lüscher).
8. Die Sprachenfreiheit gemäss Art. 18 BV schützt das Recht, eine Sprache eigener Wahl zu verwenden, zu erlernen und zu üben (CARONI/HEFTI, BSK BV, N 13 zu Art. 18). Art. 27 UNO-Pakt II sowie Art. 30 UN-KRK statuieren zudem das Recht der Angehörigen von Minderheiten, die eigene Sprache zu sprechen. Art. 29 Abs. 1 Bst. c UN-KRK verlangt sodann, dass in der Bildung u.a. die Sprache des Kindes geachtet werde. Ein Zwang zur sprachlichen Anpassung kann den Zugang zu den Freiheiten und dem Reichtum der eigenen Sprache erschweren und dem eigenen Kulturkreis entfremden (KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar, N 7 zu Art. 18 BV; BGE 91 I 480 E. 3b).
9. Unter den Grundrechtsschutz fallen Sprachen, die zur betreffenden Person in einer besonderen Beziehung stehen. Das kann die Muttersprache sein als erste und häufig vertraute Sprache des engsten sozialen, d.h. familiären Umfeldes, aber ebenso eine andere Sprache eigener Wahl. Entscheidend ist die Persönlichkeitsrelevanz der Sprache (KÄGI-DIENER, SG-Komm BV, N 19 zu Art. 18 BV).
10. Der Kerngehalt der Sprachenfreiheit garantiert somit das Erlernen sowie das Benutzen der eigenen (Mutter- oder Haupt-) Sprache im privaten Bereich, insbesondere im Familienkreis (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 307).
11. Unter den Grundrechtsschutz fallen Sprachen, die zur betreffenden Person in einer besonderen Beziehung stehen. Das kann die Muttersprache sein als erste und häufig

vertraute Sprache des engsten sozialen (familiären) Umfeldes, aber ebenso eine andere Sprache eigener Wahl. Der Schutz vor sprachlicher Diskriminierung ist andererseits die Verpflichtung, Fremdsprachige in der örtlichen Sprache besonders zu schulen, was mit einem Anpassungsdruck verbunden ist. Dieser darf allerdings nie so weit gehen, dass die Muttersprache unterdrückt wird (KÄGI-DIENER, SG-Komm BV, N 19 – 22 zu Art. 18 BV). Genau dies wäre jedoch vorliegend der Fall, wenn von Eltern im und vom Kanton Thurgau erwartet würde, dass sie mit ihren Kindern im Alter von null bis drei Jahren die örtliche Schulsprache Deutsch sprechen sollen, damit sie ihre Erziehungspflichten wahrnehmen und nachher keine Kosten für frühe Sprachförderung tragen müssten. So schreibt der Verband der Thurgauer Schulgemeinden in der Vernehmlassung zum Volksschulgesetz: «Die finanzielle Beteiligung motiviert die Familien, aus eigener Kraft dafür zu sorgen, dass ihre Kinder die deutsche Sprache erlernen» (VTGS VERNEHMLASSUNG, Abs 4, Zeile C8). Gleich argumentierte der Frauenfelder Schulpräsident im Grossen Rat: «Solche Eltern dürfen und sollen in die Pflicht genommen werden. (...) Ein sanfter Druck wie er in n§ 41c Abs. 3 VG/TG über das Portemonnaie vorgeschlagen wird, ist sinnvoll, verhältnismässig und vor allem notwendig» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 29, Wirth; vgl. auch THURGAUER ZEITUNG vom 25.11.2021, S. 21).

12. Verständlich ist die Forderung, dass Ausländer, die in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht beanspruchen, eine Landessprache sprechen sollen. Dass aber schon Kinder von null bis drei Jahren zum Lernen einer zweiten Sprache verpflichtet werden können, was dann Ende des dritten bzw. am Anfang des vierten Lebensjahres getestet wird und nachher kostenpflichtig eingefordert werden kann, ist mit der Sprachenfreiheit kaum mehr vereinbar und im Lichte des Grundrechts auf Privat- und Familienleben sehr problematisch.
13. Das Recht auf Sprachenfreiheit gemäss Art. 18 BV schützt somit die freie Sprachwahl und den Sprachgebrauch der privaten Kommunikation; es stellt den Kerngehalt der Sprachenfreiheit dar und duldet deshalb keinerlei staatliche Beschränkungen (CARONI/HEFTI, BSK BV, N 14 zu Art. 18 BV m.w.H.). Caroni und Hefti sehen es als kaum vorstellbar, dass ein demokratischer Rechtsstaat vorschreiben würde, welche Sprache im privaten Verkehr zu sprechen sei (CARONI/HEFTI, BSK BV, N 20 zu Art. 18 BV). Doch genau darauf liefe n§ 41c Abs. 3 VG/TG hinaus. Denn er möchte die

Erziehungsberechtigten indirekt unter Kostenandrohung zwingen, die private, vorschulische Kommunikation in der Familie mit Kindern im Alter von null bis drei Jahren der Ortssprache Deutsch anzupassen. Anders lassen sich wohl nur schwer fliessende Deutschkenntnisse erlernen, die dem Kind ermöglichen würden, ohne zusätzliche Deutschkurse am Unterricht teilnehmen zu können. Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik schreibt in ihrer Vernehmlassung, dass die frühe Sprachförderung alleine in Spielgruppen mit der «Dosierung der vorgesehenen 6 Wochenstunden zu gering» sei. Vielmehr müsse die frühe Förderung bei belasteten Familien bereits «ab Geburt mit Hausbesuchsprogrammen beginnen» (HFH VERNEHMLASSUNG, S. 4).

14. Von n§ 41c Abs. 3 VG/TG sind bei einer konsequenterweise für alle gleichen Anwendung der Elternbeitragspflicht auch Familien bzw. Kinder und deren Elternteile betroffen, welche z.B. aus der Romandie oder dem Tessin in den Thurgau ziehen. In Basel werden deutschsprechende Kinder lediglich zu 26 % verpflichtet, während französischsprachige Kinder zu 80 % und italienischsprachige Kinder zu 60 % verpflichtet werden (Beilage 6: Basel, Sprachenstatistik DEFFIS). Gemäss Staatsangehörigkeit werden 11 % Deutsche und 25 % Schweizer Kinder verpflichtet, während Kinder mit französischem Pass zu 69 % und Kinder aus Italien zu 61 % verpflichtet werden (Beilage 7: Basel Länderstatistik DEFFIS).
15. Rechtfertigungsgründe i.S.v. Art. 36 BV sind nicht ersichtlich; insbesondere erscheint die vorgeschlagene Regelung nicht verhältnismässig, weil sie zur Erreichung des Ziels nicht als notwendig erachtet werden kann. Die nach Art. 36 Abs. 1 BV erforderliche gesetzliche Grundlage, die eine Einschränkung von Art. 18 BV rechtfertigen könnte, ist nicht vorhanden.
16. Ehegatten von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung können sodann nur nachgezogen werden, wenn «sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können» (Art. 43 Abs. 1 lit. d und Art. 44 Abs. 1 lit. d AIG). Es reicht folglich, wenn sie sich zu einem Sprachförderungsangebot anmelden (Art. 43 Abs. 2 und Art. 44 Abs. 2 AIG). Die Niederlassungsbewilligung wird dem nachziehenden Ehegatten nur erteilt, wenn er integriert ist (Art. 34 Abs. 2 lit. c AIG), was bejaht wird, wenn er sich u.a. in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen kann.

17. Bei ledigen Kindern unter 18 Jahren findet die Voraussetzung von lit. d keine Anwendung (Art. 43 Abs. 3 und Art. 44 Abs. 3 AIG), da man davon ausgeht, dass sie in der Schule die Landessprache lernen. Indem nun in n§ 41c Abs. 3 VG/TG Kostenbeiträge für Sprachkurse vorgesehen werden, widerspricht gar kantonales Recht dem AIG.

Fazit:

18. Die in Art. 18 BV garantierte Sprachenfreiheit wird durch n§ 41c Abs. 3 VG/TG ausgehebelt. Dies trifft sowohl die Beschwerdeführenden, welche mit ihren Kindern in Übereinstimmung mit den heutigen fachlichen Empfehlungen die ihnen vertrauteste Sprache sprechen als auch die Beschwerdeführenden, welche möglicherweise mit einer Partnerin oder einem Partner aus einem anderen Landesteil zusammenziehen. In Widerspruch dazu steht auch Art. 27 UNO-Pakt II, Art. 30 UN-KRK und Art. 29 Abs. 1 Bst. c UN-KRK.

## F. Verletzung des Anspruchs auf Rechtsgleichheit und des Willkürverbots

1. n§ 41c Abs. 3 VG/TG, nach welchem Kinder zur obligatorischen Sprachförderung und ihre Eltern zu finanziellen Beiträgen an diese Sprachkurse ihres Kindes verpflichtet werden, steht im Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht gem. Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 9 BV. Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot richtet sich an alle staatlichen Aufgabenträger (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV), wozu der Kanton Thurgau sowie die verfügbaren Schulgemeinden zählen (WALDMANN, BSK BV, N 20 zu Art. 8). Alle Kinder sind von Geburt an gleich und auch gleich zu behandeln. Eine Unterscheidung eines Kindes aufgrund seines rechtlichen Aufenthaltsstatus, seiner Lebensform, seiner Muttersprache, seiner Landessprache, seiner Sprachfähigkeiten, seiner Lernbereitschaft, seiner Sozialkompetenz, seiner Lernschwäche etc. ist stossend und kann sachlich keinesfalls gerechtfertigt werden.
2. Es widerspräche dem Rechtsgleichheitsverständnis laut Art. 8 Abs. 1 BV, wenn Kinder, deren Muttersprache zwar Deutsch ist, die aber sprachlich nicht besonders begabt sind (nicht abgeklärte Lernschwächen), in besonderen Fällen von der Unentgeltlichkeit des obligatorischen Grundschulunterrichts ausgeschlossen wären (bzw. um die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Schulunterricht sicherzustellen, zu einem Sprachförderungsangebot verpflichtet würden und für dieses zahlen müssten). Diese Kinder würden gegenüber Kindern, deren Muttersprache Deutsch ist oder die als anders- oder mehrsprachige sprachlich begabter sind, ungleich behandelt. Die von n§ 41c Abs. 3 VG/TG bewirkte finanzielle Ungleichbehandlung zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund oder mit unterschiedlicher Sprachentwicklung verletzt Art. 8 Abs. 1 BV ohne jeden sachlichen Grund. Dies wird auch im Bericht des Bundesrats bestätigt: «Im Sinne einer inklusiven Gesellschaft sollten im Rahmen der allgemeinen Unterstützungsangebote Kinder mit Behinderungen sowie fremdsprachige Kinder gleichbehandelt werden» (BERICHT DES BUNDESRATS 2021).
3. Alle Beschwerdeführenden können in die Lage der rechtsungleichen und willkürlichen Behandlung geraten, indem ihnen nach einer durchgeführten Testung ihrer Kinder für obligatorische Sprachförderung im Vorschulalter eine fachlich nicht gerechtfertigte finanzielle Beitragspflicht auferlegt werden kann. Wobei für sprachbegabtere Kinder

keine Kosten entstünden. Die freiwillige heilpädagogische Früherziehung ist für Kinder im Kanton Thurgau zudem unentgeltlich, sofern sie von kantonal beauftragten Leistungserbringern angeboten wird. Die zuständige Regierungsrätin verwies in der grossrätlichen Debatte nochmals auf die Botschaft, wonach «bei Kindern mit Sprachentwicklungsstörungen, die sich durch eine geringe Sprachkompetenz äussern können, weiterhin die bestehenden spezifischen und zusätzlichen Förderungsansätze wie Logopädie stattfinden werden» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 33). Die Ungleichbehandlung von Kindern, die eine freiwillige und kostenlose heilpädagogische Früherziehung gemäss § 25 Sonderschulverordnung TG in Anspruch nehmen, und Kindern, die eine kostenpflichtige obligatorische Frühförderung in Anspruch nehmen müssen, ist verfassungswidrig. Die Gleichbehandlung der benannten Kinder drängt sich auf und eine Ungleichbehandlung ist unsachgerecht (WALDMANN, BSK BV, N 30 zu Art. 8).

4. Dass ein Zwang zur Förderung in zwei Sprachen im Alter von null bis drei Jahren aber bereits Probleme verursachen kann, zeigt das Votum eines weiteren Grossrats: «Mit drei Jahren findet die Sprachstanderhebung statt. Nicht deutschsprachige Eltern müssten somit in den ersten drei Lebensjahren dafür sorgen, dass das eigene Kind eine Fremdsprache lernt. Einige Kinder sprechen mit zwei Jahren jedoch noch gar nicht. Es gibt somit keine realistische und sinnvolle Möglichkeit, wie nicht deutschsprachige Eltern dafür sorgen können, dass ihr Kind nicht in die vorschulische Sprachförderung muss und sie als Eltern folglich nicht dafür bezahlen» (Beilage 5: GR Protokoll, 24.11.2021, S. 36, Keller). Dem Gesetzeszweck selbst liegt folglich eine unsachliche Differenzierung zugrunde, welche die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot tangiert.
5. Die Kann-Formulierung für die Elternbeiträge im Gesetz ist gemäss der zuständigen Departementschefin «ein mögliches Instrument, das die Schulgemeinden anwenden können». Es liege «in ihren Händen, ob sie es anwenden, in welcher Form sie die kommunale frühe Förderung miteinbeziehen und wie sie dem «Kann-Beitrag» ihre bisherigen Finanzierungsgrundsätze gegenüberstellen» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 41, Knill). Zudem wird den Gemeinden explizit freigestellt, ob sie mit «Anreizsystemen» wie «Besuch von Elternveranstaltungen» die Kosten im Einzelfall allenfalls reduzieren wollen (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 7). Damit ist das Ermessen der Schulbehörden für die Einschätzung des Förderbedarfs, die Kostenaufgaben sowie für die Bereitstellung von Angeboten zur vorschulischen kostenpflichtigen sprachlichen

Frühförderung enorm. Das zeigt auch folgendes Zitat des Schulpräsidenten aus Romanshorn in der Debatte im Grossen Rat: «Wenn man einem Kind ein Handy und weiteren Schnickschnack kaufen kann, sollte es einem auch etwas wert sein, in die sprachliche Förderung zu investieren» (Beilage 5: GR Protokoll 24.11.2021, S. 38, Heeb). Ermessensmissbräuche und willkürliche Entscheidungen bei den Abklärungen und Beitragshöhen sowie grosse Unterschiede bei obligatorischen Sprachförderungen in den Gemeinden und sogar zwischen Familien innerhalb einer Gemeinde sind somit sehr wahrscheinlich.

6. Verhältnismässig im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV erscheint n§ 41c Abs. 3 VG/TG nicht, gibt es doch mildere Mittel wie Information und Beratung, aufsuchende Familienarbeit (HfH Vernehmlassung, LANFRANCHI Zeppelin 2021, STADT BERN Primano, STADT CHUR Frühförderung) oder unentgeltliche Spielgruppen etc. wie in Basel, um die Eltern zu motivieren, die Kompetenzen ihrer Kinder in der ortsüblichen Schulsprache frühzeitig zu fördern. n§ 41c Abs. 3 VG/TG erfasst auch ausländische Kinder, weshalb Informationen und Beratungen nach Art. 57 AIG und Integrationsvereinbarungen nach Art. 58b AIG mildere und vor allem bundesgesetzlich vorgesehene Mittel zeitigen. Die vorgeschlagene Lösung mit vier bis sechs Wochenstunden Spielgruppe wird aus fachlichen Gründen als mangelhaft beurteilt, was deren Legitimation für Grundrechtseinschränkungen weiter schmälert. In ihrer Vernehmlassungsantwort zum VG/TG schrieb die Hochschule für Heilpädagogik: «Die frühe Sprachförderung ab 3 mittels Kita- oder Spielgruppenbesuch wird zwar kurzfristig bewirken, dass die meisten Kinder vor Kindergartenbeginn besser Deutsch lernen. Weil der Hebel für die gute Entwicklung der Kinder bei den alltäglichen Erziehungspraktiken der Eltern ist, muss die frühe Förderung für sozial belastete Familien (ca. 10 Prozent) weit früher, nämlich ab Geburt und mittels Hausbesuchsprogrammen beginnen. Die Forschung zeigt, dass nur eine solche Ergänzung die ersehnten langfristigen Effekte auf den Schulerfolg verspricht – die frühe Sprachförderung allein nicht, weil die Dosierung der vorgesehenen 6 Wochenstunden zu gering ist» (HfH 2021, S. 4). Dieser Befund stammt ausgerechnet von der wissenschaftlichen Begleitung des Basler Obligatoriums, das als Modell für den Kanton Thurgau dient: Die Besuchsintensität in Kindertagesstätten muss mindestens 21 bis 28 Wochenstunden betragen, und die Besuchsdauer mindestens 2 Jahre, damit langfristige Effekte auftreten können. Der Kanton Thurgau hätte also eine seinen

ländlicheren Siedlungsstrukturen angepasste und aus fachlicher Sicht bevorzugte Form wählen können, um Familien mit Kindern ohne ausreichende Sprachkenntnisse gezielt und an ihre Situation angepasst zu unterstützen. Diese hätte die Eltern auch mit Transporten weniger belastet. Und aufsuchende Familienarbeit wäre auch nicht mit dem Vorwurf der Ungleichbehandlung oder Diskriminierung konfrontiert (u.a. VTGS VERNEHMLASSUNG, C 8), weil andere Eltern für den Spielgruppenbesuch bezahlen müssen.

7. Ausländerinnen und Ausländer haben nach Art. 54 lit. a AIG einen Anspruch auf die Integrationsförderung der vorschulischen Sprachförderung als staatliche Aufgabe, die primär im Rahmen der Regelstrukturen erfüllt werden soll und aus den ordentlichen Budgets zu finanzieren ist (Botschaft AIG, 2423; vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 2 lit. b und c VIntA). An den Integrationskosten betreffend die im Volksschulgesetz verankerte frühe Sprachförderung haben sich die ausländischen Erziehungsberechtigten somit nicht zu beteiligen. Der Kanton erhält hierfür vom Bund finanzielle Beiträge und die Pflicht, sich um die frühkindliche Integration von Kindern zu kümmern (Art. 58 Abs. 1 – 5 AIG; OFK AIG-Spescha, Art. 54, N 1 f.). Sollten hingegen schweizerische Kinder, die eine andere Landessprache als Deutsch sprechen, von n§ 41c Abs. 3 VG/TG betroffen sein, würden sie im Kanton Thurgau anders als ausländische Kinder behandelt, obschon das Hauptaugenmerk der vorschulischen Sprachförderung ausschliesslich auf der jeweiligen Sprachkompetenz und der Chancengleichheit aller Kinder liegt. Wenn für bestimmte Kinder die Sprachförderung kostenpflichtig ist und für andere nicht, werden diese Kinder vor dem Gesetz nicht gleich behandelt.
8. Frühe Sprachförderung kann sich auch für fremdsprachige Schweizer oder lernschwache Kinder als notwendig erweisen, deren Erziehungsberechtigte in der Folge von der Kostentragungspflicht betroffen wären. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachfremd, wenn der Grosse Rat und der Regierungsrat primär ausländerrechtliche Anliegen mit dieser Regelung verknüpfen, steht doch die ausreichende Schulbildung der betroffenen Kinder im Vordergrund (BGE 144 I 1 E. 3.2.3, kostenlose Sprachkurse).
9. Es steht den politisch gewählten und auch für die Finanzen zuständigen lokalen Schulbehörden nicht zu, für das frühe Alter von null bis drei Jahren eine Beurteilung betreffend Vernachlässigung von Erziehungspflichten vorzunehmen, weil Kinder einen von den eigenen Eltern durchgeführten Test nicht bestanden haben. Eine Beurteilung auf dieser Basis widerspricht der fachlichen Sorgfaltspflicht und führt zu

unsachgemässen Entscheidungen der Laienschulbehörden. Für die Abklärung von derart massiven Eingriffen in die Familien und in die Erziehung sind fachlich qualifizierte Fachstellen zuständig (z.B. sonderpädagogische und medizinische Fachpersonen, KESB, Migrationsamt mittels Integrationsvereinbarungen, vgl. Art. 58b AIG). Dass Erziehungspflichtige von den Schulbehörden dazu noch in die Lage der nachträglichen Beweispflicht oder nachträglichen Kontrolle ihrer «eigenen Leistungen» gedrängt werden, ist sozial- und rechtsstaatlich bedenklich.

10. Widersetzen sich Eltern der ihren Kindern durch die Schulgemeinde auferlegten obligatorischen Pflicht der Teilnahme an früher Sprachförderung, können ihnen auf Antrag der Schulbehörden von der Staatsanwaltschaft Bussen nach n§ 41c Abs. 4 VG/TG auferlegt werden. Diese Sanktionsandrohung und -möglichkeit an sich stellt bereits ein Mittel dar, welches die Kostenpflichtigkeit der obligatorischen Sprachförderung im Lichte der Rechtsgleichheit als unverhältnismässige Grundrechtseinschränkung darstellt. Sanktionsandrohungen (Bussen) und Kostenpflichtigkeit sind harte Massnahmen, welche mit den daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten nicht unbedingt zur angestrebten Partnerschaft beitragen. Insbesondere dann nicht, wenn mit willkürlichen Entscheiden durch fachlich nicht qualifizierte Schulbehörden zu rechnen ist, welche gleichzeitig auch noch für die Einschätzung des Förderbedarfs, die Co-Finanzierung von Angeboten und die Qualitätssicherung der zumeist privaten Anbieter zuständig sind. Einer ungleichen und letztlich willkürlichen Anwendung wird dadurch Tür und Tor geöffnet und das Willkürverbot laut Art. 9 BV dürfte vor diesen Vorhaben nicht standhalten.
11. Es ist sachfremd und es lässt sich keine vergleichbare Situation erblicken, in welcher Erziehungsberechtigten Kostenbeiträge oder Bussen auferlegt werden, die mit einem staatlich verordneten Leistungsbezug (Teilnahme der Kinder an Sprachkursen) begründet sind.
12. Rechtfertigungsgründe i.S.v. Art. 36 BV sind nicht ersichtlich; insbesondere erscheint die vorgeschlagene Regelung nicht verhältnismässig, weil sie zur Erreichung des Ziels nicht als notwendig erachtet werden kann. Fraglich bleibt abermals die eigentliche gesetzliche Grundlage, die der vorliegenden Grundrechtseinschränkung von Art. 8 Abs. 1 BV dienen sollte, weil es eine solche gesetzliche Grundlage gar nicht gibt.

Fazit:

13. Eine Kostenbeteiligung für Eltern, die ihre Kinder im Alter von null bis drei Jahren nicht im Sinne des Grossen Rats des Kantons Thurgau erzogen haben, steht nicht nur der Sprachenfreiheit und dem Schutz der Privatsphäre in stossender Weise entgegen, sondern es ist auch ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot gem. Art. 8 und 9 BV, der alle Beschwerdeführenden treffen kann.
14. Entscheidungen von lokalen Schulbehörden über Kostenbeteiligungen ohne verfassungsmässige Grundlage und ohne fachliche Kontrolle oder kantonale Aufsicht nach n§ 41c Abs. 3 VG/TG stehen im Widerspruch zu Art. 9 BV (Willkürverbot).
15. Der neu erlassene n§ 41c Abs. 3 VG/TG des Kantons Thurgau widerspricht den höherrangigen Normen in Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 9 BV und ist aufzuheben.
16. Alle im Thurgau wohnenden Kinder ab drei Jahren und somit auch diejenigen der Beschwerdeführenden haben einen unentgeltlichen Anspruch auf mindestens sechs Stunden Frühförderung pro Woche.
17. Die Abklärung eines Förderbedarfs muss durch unabhängiges und pädiatrisch bzw. sonderpädagogisch qualifiziertes Personal (und sicher nicht durch die jeweiligen lokalen Schulbehörden) durchgeführt werden.

## G. Verletzung des Diskriminierungsverbotes

1. Der angefochtene n§ 41c Abs. 3 VG/TG verletzt auch das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV (i.V.m. Art. 19 BV) sowie nach Art. 2 UN-KRK i.V.m. Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK.
2. Kinder sowie deren Erziehungsberechtigte sind als natürliche Personen Träger von Art. 8 Abs. 2 BV (i.V.m. Art. 19 BV) sowie von Art. 2 UN-KRK i.V.m. Art. 14 EMRK. Adressaten dieser Rechtsnormen sind die staatlichen Institutionen und damit auch der Kanton Thurgau und die jeweiligen Schulgemeinden (Waldmann, BSK BV, N 54 f. zu Art. 8). Das Diskriminierungsverbot gilt absolut. Wo die Anknüpfung an ein sensibles Merkmal unzulässig ist, liegt eine Diskriminierung vor, die nicht gerechtfertigt werden kann (Waldmann, BSK BV, N 52 f. zu Art. 8).
3. Für die Unentgeltlichkeit der Teilnahme an durch die lokale Schulbehörde als obligatorisch erklärtem Unterricht darf weder die Herkunft, der Anwesenheitsstatus, eine Lernschwäche, die Sprachfähigkeiten, die Lernbereitschaft oder die Sozialkompetenz der Kinder eine Rolle spielen.
4. Schon in BGE 144 I 1 wies das Bundesgericht auf die verfassungswidrige Argumentation des Regierungsrates des Kantons Thurgau hin, dass Schulgemeinden oftmals auf eigene Kosten einen hohen Aufwand zur sprachlichen Förderung «solcher Kinder» betreiben würden. Dies führe, so der Regierungsrat TG, jedoch besonders in solchen Fällen zu stossenden Ergebnissen, in denen beispielsweise Kinder in der Schweiz am Wohnort geboren seien und trotzdem nicht deutsch sprechen; sich die Eltern nicht oder kaum um eine Integration ihrer Kinder in das Umfeld ihres Wohnortes bemüht hätten, obwohl dies ohne weiteres möglich gewesen wäre. Für solche Fälle bzw. allgemein für Fälle, in denen die Eltern ihren Pflichten nach Art. 302 Abs. 1 ZGB nur ungenügend nachkämen und den Schulen daher ein zusätzlicher finanzieller Aufwand entstehe, soll eine Kostenbeteiligung der Eltern verfügt werden können (BGE 144 I 1 E. 3.2.1, kostenlose Sprachkurse).
5. Kinder, die sprachlichen Förderbedarf aufweisen, wachsen überdurchschnittlich oft unter besonders belasteten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf (STADT BERN, PRIMANO, S. 9 ff.; LANFRANCHI 2021, Bericht des Bundesrates: Politik der frühen Kindheit, 2021, S. 44). Angesichts der bereits bestehenden Belastung kann es kaum sinnvoll sein,

diese benachteiligten Familien weiter finanziell zu belasten, um eine bessere schulische Integration ihrer Kinder zu erreichen. Falls man davon ausginge, dass ein Teil dieser Familien an der schulischen Integration ihrer Kinder desinteressiert sei und durch spürbare finanzielle Anreize zu Kooperation bewegt werden müsse, ist dies verfehlt und kontraproduktiv.

6. Das Diskriminierungsverbot gewährleistet einen erhöhten Schutz gegenüber gewissen als besonders problematisch erkannten Ungleichbehandlungen. Diskriminierung bedeutet die abwertende Andersbehandlung eines Kindes aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe wie beispielsweise einer Sprachgemeinschaft. Eine unzulässige Diskriminierung liegt vor, wenn n§ 41c Abs. 3 VG/TG an ein in Art. 8 Abs. 2 BV aufgezähltes Kriterium (wie etwa Herkunft, soziale Stellung sowie gesprochene Sprache) anknüpft, sofern dies nicht gerechtfertigt werden kann. Eine diskriminierende Motivation seitens des Grossen Rats und des Regierungsrats des Kantons Thurgau ist hingegen nicht erforderlich. Verboten ist auch eine indirekte Diskriminierung, eine Regelung also, die keine offensichtliche Benachteiligung einer spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Kategorie enthält, jedoch in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre.
7. Gemäss dem Wortlaut von n§ 41c Abs. 3 VG/TG können Kinder zum Besuch früher Sprachförderung verpflichtet und den Erziehungsberechtigten dafür Kostenbeteiligungen auferlegt werden. Diese Norm trifft nicht alle Erziehungsberechtigten in gleicher Weise, sondern nur solche, deren Kinder zur frühen Sprachförderung verpflichtet werden, also u.a. solche, die beispielsweise aus einem nichtdeutschen schweizerischen Sprachraum zugezogen sind bzw. deren Erst- oder Familiensprache nicht die Unterrichtssprache ist. Den Beschwerdeführenden steht es zu, sich einer Gruppe von Fahrenden anzuschliessen. Dass aber Fahrende in der Botschaft zu n§ 41b VG/TG explizit ausgeschlossen werden, widerspricht dem Diskriminierungsverbot in höchstem Masse (Beilage 4: Botschaft RR TG, S. 8 f.). Im Bereich der Diskriminierung aufgrund einer bestimmten Lebensform werden Personengruppen geschützt, die durch bestimmte Handlungs- und Lebensweisen eine eigene Identität erhalten haben, wozu die Fahrenden zu zählen sind (Waldmann, BSK BV, N 78 zu Art. 8).

8. In einer verfassungswidrigen Weise knüpft n§ 41c Abs. 3 VG/TG an verpönte Merkmale an und diskriminiert im Lichte von Art. 19 BV i.V.m. Art. 41 BV Kinder einer bestimmten Sprachfamilie. Weil n§ 41c Abs. 3 VG/TG zur Hauptsache Kinder mit Migrationshintergrund betrifft, wird zudem verfassungswidrig an deren Herkunft angeknüpft. Die Daten der dort unentgeltlichen selektiven frühen Sprachförderung im Kanton Basel-Stadt (Beilagen 6 und 7: DEFFIS) zeigen, dass deutschsprechende Kinder um ein Vielfaches weniger zu Sprachförderung verpflichtet werden als Kinder, die eine nichtdeutsche Sprache sprechen (Frankreich 69 %, Schweiz 25 %). Damit wirkt sich die Kostenpflicht indirekt diskriminierend aus.
9. Wie weit auch Binnenmigration oder Kinder aus englischsprachigen Expat-Familien mitgemeint sind, wird in der Botschaft des Regierungsrats offengelassen. Damit wirkt sich die Norm tatsächlich benachteiligend auf Erziehungsberechtigte aus, die sich aufgrund ihrer Sprache oder ihrer Herkunft von anderen Erziehungsberechtigten in bestimmter Weise unterscheiden. Die Beschwerdeführerin 3 spricht mit ihrem Kind ausschliesslich in der [REDACTED] und [REDACTED] Sprache. Der Beschwerdeführer 2 spricht gebrochenes Deutsch und beabsichtigt, eine Frau aus [REDACTED] zu heiraten.
10. n§ 41c Abs. 3 VG/TG knüpft damit indirekt an nach Art. 8 Abs. 2 BV verpönte Merkmale an (Sprache und Herkunft). Eine qualifizierte Rechtfertigung für diese spezielle Anknüpfung in Bezug auf eine unterschiedliche Kostentragungspflicht im Bereich der Sprachförderung ist nicht ersichtlich.
11. Alle Beschwerdeführenden werden auch im Unklaren gelassen, ob zugezogene Kinder aus der Romandie, dem Tessin oder dem rätoromanischen Sprachbereich in Anwendung von n§ 41c Abs. 3 VG/TG anders (ohne Kostenfolge) behandelt werden als Kinder, die in der deutschsprachigen Schweiz, aber mit anderer Erstsprache in der Familie aufgewachsen sind (vgl. auch erwähnte Beilagen 6 und 7: DEFFIS).
12. Gerade vor dem Hintergrund der Chancengleichheit darf eine Schulgemeinde dem Kind einen bestimmten familiären Hintergrund oder die mangelnde Förderung der Erziehungsberechtigten nicht zur Last legen (vgl. dazu Art. 2 Abs. 3, Art. 62 Abs. 3 BV; ferner § 4 Abs. 1 VG/TG). Es macht Sinn, wenn öffentliche Schulen für alle Kinder unentgeltliche vorschulische Förderangebote bereitstellen, sei dies generell sprachlich, mathematisch, motorisch oder sozial. Das einseitige flächendeckende Testen nur der

sprachlichen Defizite diskriminiert Kinder mit anderen Entwicklungsrückständen (z.B. Motorik), welche ebenfalls das Anrecht auf Förderung hätten.

13. Rechtfertigungsgründe i.S.v. Art. 36 BV sind nicht ersichtlich; insbesondere erscheint die vorgeschlagene Regelung nicht verhältnismässig, weil sie zur Erreichung des Ziels nicht als notwendig erachtet werden kann. Erneut ist keine gesetzliche Grundlage ersichtlich, die eine Einschränkung des Diskriminierungsverbotes rechtfertigen könnte (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Ein öffentliches Interesse überwiegt vorliegend schon gar nicht die von den Beschwerdeführenden vorgebrachten privaten Interessen und potenziellen Beziehungen zu anderssprachigen Partnerinnen oder Partnern.
14. Für das vorgesehene selektive Obligatorium wird als Legitimation der Rechtsrahmen der Volksschulgesetzgebung und damit die Abstützung auf Art. 19 BV genutzt. Handkehrum aber wird in der Botschaft und im Grossen Rat argumentiert, die sprachliche Frühförderung sei kein Teil der Volksschule (Beilage 4: Botschaft, S. 3.) Mit dieser Doppelbotschaft werden nicht nur von Schulbehörden im Einzelfall festgelegte Elternbeiträge oder der Verzicht auf staatliche Aufsicht ermöglicht, sondern auch der in der Botschaft explizit vorgesehene willkürliche Ausschluss von bestimmten Gruppen aufgrund ihrer Lebensweise oder Aufenthaltsdauer wie die der Fahrenden (Beilage 4: Botschaft, S. 8).

Fazit

15. Insgesamt verletzt n§ 41c Abs. 3 VG/TG das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV (i.V.m. Art. 19 BV) sowie nach Art. 2 UN-KRK i.V.m. Art. 14 EMRK, da Kinder insofern diskriminiert werden, als ihnen die verfassungsmässig garantierte Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts wegen ihrer Herkunft, wegen ihrer Sprachfähigkeit oder aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Personengruppe der Fahrenden nur teilweise gewährt wird.
16. Indem von der selektiv obligatorischen frühen Sprachförderung nach n§ 41b und n§ 41c VG/TG Fahrende explizit ausgeschlossen werden, sind eben diese Menschen – und bei Änderung der Lebensform auch diejenigen der Beschwerdeführenden aufgrund des Merkmals ihrer besonderen Lebensform massiv diskriminiert, was verfassungsrechtlich nach Art. 8 Abs. 2 BV verboten ist. Das im VG/TG vorgesehene selektive Obligatorium

der sprachlichen Frühförderung muss ausnahmslos für alle Kinder mit Aufenthalt im Thurgau und somit auch für Fahrende gelten.

17. Die Beschwerdeführenden sehen sich stellvertretend für ihre Kinder und als Eltern durch n§ 41c Abs. 3 VG/TG nach oben Gesagtem einer Diskriminierung ausgesetzt. Sie können in die Lage der Kostenauflegung durch die Schulbehörde geraten, wenn sie oder die erziehenden Personen mit ihren Kleinkindern nicht in der deutschen Schulsprache sprechen.
18. Die neuen n§ 41b und n§ 41c VG/TG sind deshalb aufzuheben oder verfassungsmässig zu revidieren.

## H. Verletzung des Anspruchs auf persönliche Freiheit und des Privat- und Familienlebens

1. Indem sich Erziehungsberechtigte und deren Kinder nach n§ 41c Abs. 2 VG/TG selbst um die Organisation der Transporte zu den jeweiligen privaten Kursangeboten kümmern müssen, ist ihr Recht auf Familienleben nach Art. 13 Abs. 1 BV sowie ihr Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV unverhältnismässig stark eingeschränkt. Transporte in zum Teil weit entfernte Angebotsstätten während mehrerer Tage pro Woche für wenige Stunden zu organisieren, geht zwangsläufig mit einem unverhältnismässigen Aufwand betreffend die Tagesgestaltung einher. Die eingeforderten Transportleistungen übersteigen das, was üblicherweise unter «Mitwirkungspflicht» von Erziehungsberechtigten verstanden werden kann (n§ 41c Abs. 2 VG/TG). In Basel werden 80 % der zu Hause französisch sprechenden Kinder zur kostenlosen frühen Sprachförderung verpflichtet – ohne Kostenfolge für die Eltern (Beilage 6: Basel Sprachenstatistik DEFFIS 2021). Es wäre sodann schwierig oder gar unmöglich zu entscheiden, in welchen besonderen Fällen, in denen «gezielt diejenigen Kinder zur vorschulischen Sprachförderung verpflichtet werden, bei denen Defizite bestehen», ein Selbstverschulden der Eltern Grund des Defizits ist und damit eine mögliche Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten besteht. Welche allfälligen Versäumnisse der Eltern von zwei- bis dreijährigen Kindern bilden die Ursache von Entwicklungsrückständen oder mangelnden Sprachkenntnissen? Ab welchem Verschuldensgrad sind die Erziehungsberechtigten durch die Schulbehörde mit einer Kostenbeteiligung oder gar durch eine beantragte Busse abzustrafen?
2. Auch Kinder aus Familien mit ortsüblicher Sprache fallen mit zu kleinem Wortschatz oder anderen Sprachproblemen auf. In Basel werden zum Beispiel auch ein Viertel der zu Hause deutsch sprechenden Schweizer Kinder mit CH-Pass sowie 11 % der Kinder mit deutschem Pass zur kostenlosen frühen Sprachförderung verpflichtet (Beilage 6: Basel Sprachenstatistik DEFFIS 2021 und Länderstatistik DEFFIS 2021). Ob ein Kind bessere oder schlechtere Sprachkenntnisse besitzt, hängt u.a. vom sozialen Umfeld und der Wohnsituation, von den Sprachmöglichkeiten der Eltern oder auch von der individuellen Sprachkompetenz ab. Bei ähnlichen Quoten wie in Basel würden weitere im Kanton Thurgau wohnhafte Familien und somit je nach Lebens- und Wohnsituation

auch diejenigen der Beschwerdeführenden ohne Grundlage in der Bundesverfassung durch ein kantonales Gesetz in ihren Freiheiten eingeschränkt und sanktioniert.

3. Die Eltern der Kinder und damit auch die Beschwerdeführenden werden mit der behördlichen Kosten- und Bussandrohung wegen fehlenden Deutschkenntnissen am Ende des dritten Lebensjahrs in einen unauflösbaren Konflikt gebracht. Entweder sie sprechen zu Hause Deutsch oder sie zahlen. Die international anerkannten fachlichen Standards für das Erlernen der Erstsprache empfehlen nicht das Sprechen der ortsüblichen Sprache, sondern der am vertrautesten Sprache, was üblicherweise die Erstsprache der Eltern ist: «Die nächsten Bezugspersonen wählen jeweils diejenige Sprache, die ihnen am geläufigsten ist, die sie am besten und am liebsten sprechen. Es geht daher um die Verwendung derjenigen Sprache, die die Bezugspersonen hinsichtlich der Sprachstruktur und des Ausdrucksvermögens sicher beherrschen und über die sie gleichzeitig auch eine tragfähige emotionale Bindung zum Kind aufbauen können. Bei der gewählten Sprache sollen sie zumindest in den ersten Lebensjahren, unter Bewahrung der Authentizität, auch möglichst konsequent bleiben. Nur davon kann das Kind in seinen ersten Lebensjahren hinreichend profitieren, um auf dieser Basis auch weitere Sprachen lernen zu können» (LEITFADEN 2021, S. 25). Mit Hinweis auf die «Erziehungspflicht» (n § 41b Abs. 4 VG/TG) bzw. «Fürsorgepflicht» (Beilage 4: Botschaft, S. 3) verlangt das Gesetz etwas, was heutigen Fachstandards diametral widerspricht: «Es ist die Aufgabe der Erziehungsberechtigten, ihre Kleinen in den ersten Lebensjahren entsprechend ihrer Fähigkeiten zu fördern. Dazu gehört sowohl die Lokalsprache als auch eine allfällige Muttersprache» (GR Protokoll, 24.11.2021, S. 25, Kommissionspräsident Lüscher). Eine Umsetzung dieser Forderung ist nur möglich durch Nutzung von lokal vorhandenen kostenpflichtigen Angeboten von privaten Trägerschaften gefolgt von Einschränkungen der Arbeitsmarktfähigkeit, der persönlichen Freiheit und des Familienlebens der Beschwerdeführenden.

Fazit:

4. Die familiäre Ferienplanung und die Tagesgestaltung inkl. Berufsausübung wird mit n§ 41b Abs. 1 VG/TG und n§ 41c Abs. 2 VG/TG für Teile der Schweizer Bevölkerung mit Wohnsitz im Kanton Thurgau und Kindern im vierten Lebensjahr unter Bussandrohung

massiv einschränkt, was die persönliche Freiheit der Beschwerdeführenden nach Art. 10 Abs. 2 BV (inkl. Erziehungsfreiheit nach ZGB) unverhältnismässig verletzt.

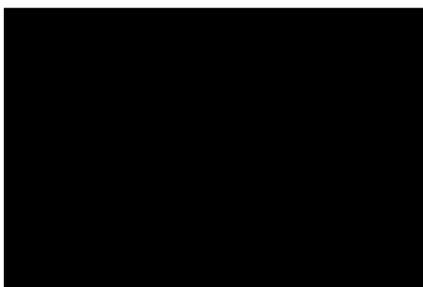
5. Eventualiter seien n§ 41b und n§ 41c VG/TG folglich aufzuheben, da die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV der Beschwerdeführenden aufgrund der möglichen Einschulung ihrer Kinder bereits ab dem vollendeten dritten Lebensjahr, statt dem vierten, beschneidet. So sind beispielsweise länger andauernden Auslandsreisen nicht mehr planbar und die Berufstätigkeit wird eingeschränkt, weil die Möglichkeit einer vorverlegten obligatorischen Sprachförderung (Einschulung) ab Beginn des vierten statt ab dem fünften Altersjahr besteht.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Damen Bundesrichterinnen und Herren und Herren Bundesrichter, unserer vorzüglichen Hochachtung, und bitten aus dargelegten Gründen um antragsgemässe Entscheidung.

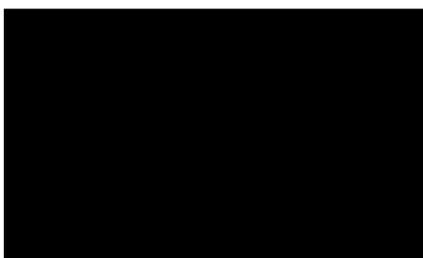
Mit freundlichen Grüssen



20. Mai 2022



20. Mai 2022



20. Mai 2022

In zweifacher Ausfertigung  
Beilagen gemäss Beilagenverzeichnis