

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

E I N S C H R E I B E N
Bundesgericht
II. öffentlich-rechtliche Abteilung
1000 Lausanne 14

Frauenfeld, 25. Oktober 2022

2C_402/2022
Beschwerdeantwort

- 1.
- 2.
- 3.

Beschwerdeführer

gegen

Grosser Rat des Kantons Thurgau und Regierungsrat des Kantons Thurgau,
Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Beschwerdegegner

betreffend

**Beschluss des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 12. Januar 2022 be-
treffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thur-
gau (VG; RB 411.11)**

Rechtsbegehren

1. *Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.*
2. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.*

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	3
2. Formelles	3
2.1. Beschwerdelegitimation.....	3
2.2. Anforderungen an eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten	4
3. Materielles	5
3.1. Keine Verletzung des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV.....	5
3.2. Keine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 BV	10
3.3. Keine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV und des Willkürverbots nach Art. 9 BV	11
3.4. Keine Verletzung der Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV.....	14
3.5. Keine Verletzung der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und des Rechts auf Familienleben nach Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK ...	15
3.6. Weitere Bemerkungen	16
3.7. Schlussbetrachtung	18

1. Vorbemerkung

Im Verlauf der letzten Jahre wies ein substantieller Anteil der im Kanton Thurgau in den Kindergarten eintretenden Kinder sprachliche Defizite auf. Diese Probleme stellen für die Volksschule eine grosse Herausforderung dar, bedeuten aber insbesondere für die Kinder selbst ein hohes Risiko schulischer Rückstände und langfristiger Nachteile. Um diese Benachteiligung zu lindern, hat der Kanton Thurgau in einem demokratischen Verfahren die angefochtene Vorlage ausgearbeitet und in grosser Einigkeit (Zustimmung in der Schlussabstimmung des Grossen Rates mit 103:13 Stimmen) beschlossen. Die vorgesehene Gleichstellungsmassnahme des selektiven Obligatoriums bedeutet vorab eine grosse Zusatzbelastung für die Behörden, bringt daneben aber auch Pflichten für die Erziehungsberechtigten mit sich: Sie können von den Schulgemeinden zu einem Beitrag verpflichtet werden, und sie sind für den Weg zum Angebot der vorschulischen Sprachförderung verantwortlich. Diese Mitwirkungspflichten werden in der Beschwerde als rechtswidrig gerügt. Weder die allfällige Erhebung eines Beitrages noch die Verantwortung für den Weg ist indes rechtlich zu beanstanden.

1

Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

2

2. Formelles

2.1. Beschwerdelegitimation

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen die Beschwerdeführer von den angefochtenen Bestimmungen mindestens virtuell betroffen sein: Es muss minimal wahrscheinlich sein, dass sie früher oder später von ihr betroffen sein werden (vgl. statt vieler BGE 145 I 26-51 E. 1.2). Diese Voraussetzung dürfte beim Beschwerdeführer 1 nicht gegeben sein. Gemäss Beschwerde ist er als Sekundarschullehrer, Lehrbeauftragter [REDACTED] und als Assistent tätig. Die Lebenserfahrung spricht dafür, dass ein Sekundarlehrer und Lehrbeauftragter [REDACTED] seinen eigenen Kindern genügende Deutschkenntnisse vermitteln kann und wird, so dass diese keinen vorschulischen Sprachförderbedarf aufweisen werden. Die Vorbringen des Beschwerdeführers 1, wonach er das Recht habe, seine Kinder nicht in Deutsch als Erstsprache zu erziehen und davon allenfalls Gebrauch machen wolle, sind hypothetischer Natur, zumal nicht geltend gemacht wird, dass seine Kinder tatsächlich zu Hause nicht deutschsprachig aufwachsen. Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift Rz. 6, wonach den Eltern empfohlen werde, mit ihren Kindern diejenige Sprache zu sprechen, die sie sicher beherrschen, spricht ebenfalls dagegen, dass der Beschwerdeführer 1 etwas anderes als

3

Deutsch mit seinen Kindern sprechen würde. Der Beschwerdeführer 1 ist daher durch die angefochtenen Bestimmungen nicht berührt und somit nicht beschwerdelegitimiert. Auf seine Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten. Er wird daher unabhängig vom Verfahrensausgang kostenpflichtig.

2.2. Anforderungen an eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Die Beschwerdeführer machen in ihrer Beschwerde geltend, die von der Beschwerde betroffene Änderung des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) vom 12. Januar 2022 verstosse gegen diverse Grundrechte. Wird die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht, gilt nach Art. 106 Abs. 2 BGG das qualifizierte Rügeprinzip. Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gilt bezüglich der Verletzung von Grundrechten nicht. Das bedeutet, dass eine qualifizierte Auseinandersetzung in der Beschwerde mit dem Schutzbereich der angerufenen Grundrechte stattzufinden hat und dass darzulegen ist, inwiefern die als rechtswidrig erachtete Norm dagegen verstossen soll. Die Beschwerdeschrift muss darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte inwiefern durch den angefochtenen Erlass verletzt worden sind (statt vieler BGE 146 I 62-69 E. 3).

4

Die Beschwerde vom 20. Mai 2022 erfüllt diese Anforderungen nicht. So findet sich darin etwa keine substantiierte Auseinandersetzung mit dem Begriff des Grundschulunterrichts, wie er in Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV enthalten ist, was aber zwingend notwendig wäre, wenn geltend gemacht wird, die Vorlage verstosse gegen das Grundrecht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Die wiederholten Hinweise in der Beschwerde auf den Entscheid des Bundesgerichts BGE 144 I 1-11, der einen anderen Sachverhalt betraf, sind ebenfalls nicht geeignet, eine Grundrechtsverletzung darzutun. In der Beschwerde werden über weite Strecken Behauptungen tatsächlicher Art (etwa über den Stand der frühen Förderung in der Schweiz) mit rechtlichen Argumenten vermischt, ohne dass eine substantiierte Auseinandersetzung mit der behaupteten Grundrechtswidrigkeit der angegriffenen Vorlage stattfindet. Die Beschwerde genügt somit den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. Auf sie ist deshalb nicht einzutreten. Die nachfolgenden materiellen Ausführungen erfolgen daher eventualiter. Sie folgen dem Aufbau der Beschwerdeschrift.

5

3. Materielles

3.1. Keine Verletzung des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Regelungen von § 41c Abs. 2 und 3 VG verstiesse gegen den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV, weil sie Elternbeiträge für die vorschulische Sprachförderung in Höhe von maximal Fr. 800 pro Jahr und Kind erlauben und die Eltern verpflichten, den Transport ihres Kindes zur Lokalität der vorschulischen Sprachförderung durchzuführen. 6

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Tatsache, dass die Regelung über die vorschulische Sprachförderung formal im Gesetz über die Volksschule enthalten sei, zeige, dass es sich dabei um Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV handle (Beschwerdeschrift S. 15). Das ist unzutreffend. In der Botschaft zur Änderung des VG wird unter Ziff. 1.2 („Abgrenzung“, S. 2) ausgeführt, dass die Bestimmungen vorläufig in das VG aufgenommen werden, weil die Aufnahme der Regelung im Gesetz über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einen längeren Prozess mit einer Totalrevision nach sich ziehen würde. Die entsprechenden Arbeiten wurden parallel aufgenommen, ein Vorprojekt wurde bereits abgeschlossen, und der Regierungsrat hat zu Beginn des Jahres ein Gesetzgebungsprojekt initiiert (RRB Nr. 70 vom 8. Februar 2022). Aus der Tatsache, dass die Regelung formell im VG enthalten ist, kann somit mit Blick auf die Frage, ob es sich bei der Regelung betreffend vorschulische Sprachförderung materiell um Grundschulunterricht im Sinne der Bundesverfassung handelt, nichts abgeleitet werden. 7

Art. 19 BV enthält den Begriff „Grundschulunterricht“ und verpflichtet die Kantone in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 BV, den Grundschulunterricht unentgeltlich anzubieten. Die Unentgeltlichkeit bezieht sich alleine auf Angebote, die als Grundschulunterricht zu qualifizieren sind. Die Bundesverfassung definiert nicht, was unter Grundschulunterricht zu verstehen ist. Der Begriff ist auslegungs- und konkretisierungsbedürftig. Das Wort „Grundschulunterricht“ trat zum ersten Mal im Entwurf für die neue Bundesverfassung, damals in Art. 78 Abs. 2, auf. In den Erläuterungen zum Entwurf wird in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung festgehalten, Art. 78 Abs. 2 BV entspreche Art. 27 Abs. 2 aBV. Weitere Ausführungen zur Tragweite des Begriffs finden sich in der Botschaft nicht (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, 277 f.). Eine Art. 19 BV entsprechende Bestimmung fand sich im Entwurf für die nachgeführte Verfassung nicht, sondern wurde 8

erst von den Räten in den Text eingefügt (HERBERT PLOTKE, Die Bedeutung des Begriffes Grundschulunterricht in Art. 19 und in Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, in: ZBI 106/2005, S. 553-566, 557 f.). Soweit ersichtlich, äusserte sich lediglich der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission zum Begriff des Grundschulunterrichts und führte Folgendes aus (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Reform der Bundesverfassung, Separatdruck 1998, Ständerat, S. 157, Votum Inderkum): „Grundschulunterricht ist gleichbedeutend mit obligatorischer Schulzeit, und was als ausreichender obligatorischer Grundschulunterricht gilt, wird demzufolge durch die Kantone festgelegt.“ Die Äusserung blieb unwidersprochen und wurde in den Räten nicht weiter diskutiert.

Auch das Bundesgericht hat sich in einer wegweisenden Entscheidung für die Auslegung des Begriffs Grundschulunterricht auf die Materialien zur Revision der Bundesverfassung abgestützt (BGE 133 I 156-167). Es kam zum Schluss, dass mit dem Ersatz des Begriffs „Primarunterricht“ durch jenen des „Grundschulunterrichts“ keine gegenüber der alten Bundesverfassung erweiterten Ansprüche geschaffen werden sollten. Der Grund für die Bevorzugung des Ausdrucks Grundschulunterricht in der neuen Bundesverfassung liege darin, dass dieser Begriff im kantonalen Schulrecht nicht für einen bestimmten Schultyp verwendet werde, während der Primarunterricht in einem engeren Sinne lediglich den Unterricht auf der Primarstufe (erste bis sechste Klasse) bezeichne (BGE 133 I 156-167 E. 3.5.1). Das Bundesgericht kam sodann aufgrund einer historischen Auslegung der Bundesverfassung zum Schluss, dass der Unterricht an einem Untergymnasium nicht zum Grundschulunterricht gezählt werden könne, für den die Bundesverfassung die Unentgeltlichkeit vorschreibe. Dabei ist hervorzuheben, dass der Unterricht im Untergymnasium unstreitig in die obligatorische Schulzeit fiel, aber – und das ist entscheidend – nicht an einer Grundschule, wie etwa an einer Sekundarschule, abgehalten wurde (BGE 133 I 156-167 E. 3.6.2). Wenn es die bundesgerichtliche Rechtsprechung erlaubt, für eine Ausbildung am Untergymnasium, die unbestrittenermassen in die obligatorische Schulzeit fällt, Transportkostenbeiträge von den Eltern zu erheben, können die Kantone nicht verpflichtet werden, ein lediglich selektives Obligatorium für die vorschulische Sprachförderung, das gerade nur einen kleinen Teil einer Alterskohorte betrifft und nicht zur obligatorischen Schulzeit gezählt werden kann, unentgeltlich anzubieten (vgl. zum Obligatorium Rz. 13). Art. 19 BV enthält – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer – lediglich eine Mindestgarantie oder einen Minimalstandard (BGE 133 I 156, E. 3.5.1; JUDITH WYTTENBACH, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 19 N. 9 [nachfolgend BSK-BV-Bearbeiter]). Von den Kantonen unentgeltlich angeboten werden muss le-

7/21

diglich der als allgemein obligatorisch erklärte Schulunterricht, zu weiteren Ansprüchen können die Kantone gestützt auf Art. 19 BV nicht verpflichtet werden. Was als obligatorischer Grundschulunterricht gilt, wird durch die Kantone festgelegt.

In der herrschenden Lehre werden vorschulische Angebote wie etwa die Frühförderung vom Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht denn auch explizit ausgenommen. Für WYTTENBACH sind in sachlicher Hinsicht die Grundschulen in der obligatorischen Schulzeit erfasst, das heisst Primarschulen, Sekundarschulen I und Sonderschulen. Demgegenüber fallen ausserschulische Förderungsmöglichkeiten wie etwa die Frühförderung nicht unter den Begriff des Grundschulunterrichts (BSK-BV-WYTTENBACH, Art. 19 N. 10). In gleicher Weise äussert sich KÄGI-DIENER. Auch sie zählt zum Grundschulunterricht den Unterricht an der Primar- und Sekundarstufe I und schliesst vorschulische Angebote wie die Frühförderung vom Anspruch auf Grundschulbildung aus (REGULA KÄGI-DIENER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hg.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 19 N. 35 [nachfolgend SGK-BV-Bearbeiter]; gleicher Meinung auch REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018, § 38 N. 12, sowie ANDREA AESCHLIMANN-ZIEGLER, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, Bern 2011, S. 192). Für HÄNNI ist unter dem Begriff Grundschulunterricht der allgemeinbildende, nicht weiterführende Elementarunterricht zu verstehen (BSK-BV-HÄNNI, Art. 62 N. 15; gleicher Meinung SGK-BV-EHRENZELLER, Art. 62 N. 14). MAHON subsumiert darunter die gesamte obligatorische Schulzeit (PASCAL MAHON, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon (Hg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003, Art. 19 N. 6). Für MÜLLER/SCHEFER erstreckt sich der Grundschulunterricht auf den Unterricht an der Primar- und Sekundarstufe I von den Kantonen unentgeltlich angeboten werden muss (im Falle eines Kindergartenobligatoriums umfasst der Anspruch auch den Kindergarten), nicht aber vorschulische Angebote wie die vorschulische Sprachförderung.

10

Die Beschwerdeführer berufen sich in ihrer Beschwerde wiederholt auf BGE 144 I 1-11. Sie wollen aus dieser Entscheidung die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen ableiten. In BGE 144 I 1-11 ging es um verpflichtende Kurse während der obligatorischen Schulzeit, was sich bereits daraus ergibt, dass schulpflichtige Schülerinnen und Schüler und deren Eltern in die Pflicht hätten genommen werden

11

sollen. Die angefochtenen Bestimmungen verpflichten jedoch gerade keine schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler, sondern Kinder im Vorschulalter, und zwar nicht flächendeckend, sondern nur selektiv. Die vorschulische Sprachförderung findet somit nicht im Rahmen des Grundschulunterrichts statt. Für das Bundesgericht ist für die Beurteilung des Anspruchs auf Unentgeltlichkeit denn auch entscheidend, ob eine Veranstaltung zum „notwendigen Grundschulunterricht“ gehört oder nicht (BGE 144 I 1-11 E. 3.1.3). Die vorschulische Sprachförderung gehört nicht zum notwendigen Grundschulunterricht, was sich unter anderem bereits daraus ergibt, dass sie nicht allgemein obligatorisch ausgestaltet ist und dass keine Lernziele gemäss Lehrplan erreicht werden müssen. Die Beschwerdeführer können aus BGE 144 I 1-11 daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

In BGE 144 I 1-11 E. 3.1.4 hat das Bundesgericht den Hinweis angebracht, „dass für Angebote, welche die Schule nicht im Rahmen des ordentlichen Unterrichts erbringt, es grundsätzlich möglich wäre, höhere Beiträge zu verlangen“ (das Bundesgericht spricht von „höheren“ Beiträgen, weil es in Bezug auf obligatorische Klassenlager nur Beiträge für zulässig erachtet, die der Ersparnis der Eltern infolge der Abwesenheit der Kinder entsprechen). Wenn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts für Angebote ausserhalb des ordentlichen Unterrichts das Gebot der Unentgeltlichkeit nicht gilt, muss dies im Sinne einer Wertungsparallelität erst recht für Angebote gelten, die ausserhalb der Grundschule (vorschulisch) angeboten werden.

12

Art. 62 Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, den Grundschulunterricht „obligatorisch“ auszugestalten. Das Obligatorium verwirklicht nicht nur die Chancengleichheit im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BV, sondern leistet auch einen wesentlichen Beitrag an die Funktionstüchtigkeit eines demokratisch-rechtsstaatlichen Gemeinwesens (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 62 N. 6). Angesichts dieser Zielsetzung ist klar, dass das Obligatorium im Sinne von Art. 62 Abs. 2 BV als allgemeines Obligatorium zu verstehen ist und sämtliche Kinder erfasst, die das entsprechende Alter erreichen (siehe dazu HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 171). Mit der Vorlage über die vorschulische Sprachförderung aber geht kein allgemeines Obligatorium einher, erfasst werden nur Kinder, die einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen (§ 41b Abs. 1 VG). Die vorschulische Sprachförderung kann somit auch nicht zu einer Ausweitung des Grundschulunterrichts „nach unten“ führen, wie dies etwa beim Kindergarten der Fall ist, sofern dieser in einem Kanton für allgemein obligatorisch erklärt wird. Gerade das Beispiel des Kindergartens zeigt, dass von einer Ausweitung des Grundschulunterrichts nur dann gesprochen werden kann, wenn eine Veranstaltung für allgemein obligatorisch erklärt wird. Durch ein lediglich

13

selektives Obligatorium aber, zumal über lediglich wenige Stunden in der Woche, kann der Begriff des Grundschulunterrichts nicht ausgedehnt werden. Davon geht auch das Bundesgericht aus: Die Unentgeltlichkeit ist als notwendiges Gegenstück zum Schulobligatorium zu verstehen, wobei stets das allgemeine Obligatorium gemeint ist (Urteil BGer 2C_433/2011 vom 01.06.2012 E. 3.3 betreffend den obligatorischen Kindergartenbesuch).

Der verfassungsrechtliche Begriff des Grundschulunterrichts kann auch nicht durch die Bezugnahme auf die inhaltlich wenig Konturen aufweisenden Begriffe der Chancengerechtigkeit oder der Chancengleichheit ausgedehnt werden. In der bisherigen Rechtsprechung wird mit diesen Begriffen jeweils geprüft, ob sich der Grundschulunterricht als „ausreichend“ im Sinne von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV erweist (BGE 144 I 1-11 E. 2.2; 142 I 49-76, 74 E. 9.6.2). Um prüfen zu können, ob der Grundschulunterricht ausreichend ist, muss sachlogisch aber zunächst Grundschulunterricht vorliegen. Der Begriff des Grundschulunterrichts kann nicht seinerseits ausgedehnt werden durch den Begriff der Chancengerechtigkeit oder Chancengleichheit.

14

Der Vorwurf der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegner wollten mit der neuen Regelung die Bestimmung von Art. 19 BV umgehen (Beschwerdeschrift S. 10 Rz. 9) ist falsch. Eine Umgehung liegt schon deshalb nicht vor, weil mit der vorschulischen Sprachförderung weitergehende individuelle Stütz- und Fördermassnahmen auf der Stufe Kindergarten, Primarschule oder Sekundarschule I nicht vermieden werden können. Die von den Beschwerdeführern ins Feld geführte Umgehung könnte somit ihr Ziel gar nicht erreichen. Es geht denn auch entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer gerade nicht darum, mit der neuen Regelung bestimmte Leistungsziele zu erreichen – dies ist das Ziel der Volksschule –, sondern darum, den betroffenen Kindern den Start in das Schulwesen zu erleichtern. Die Stütz- und Fördermassnahmen in der Grundschule sind demgegenüber stets darauf ausgerichtet, Lernziele zu erreichen. Bereits daraus geht hervor, dass keine Umgehung vorliegt. Im Übrigen impliziert der Vorwurf der Umgehung einen Rechtsmissbrauchstatbestand. Wir weisen diesen Vorwurf zurück.

15

Liegt kein Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 BV vor, so ist der Kanton auch nicht in der Pflicht, für den Transport zu den entsprechenden Einrichtungen besorgt zu sein. Ohnehin sind die Schulgemeinden aber gemäss § 41b Abs. 3 VG verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Unter bedarfsgerecht verstehen die Beschwerdegegner, dass das Angebot von den Schulgemeinden grundsätzlich ortsnah angeboten werden muss. In diesem Sinne wurde die Bestimmung denn auch

16

10/21

in der vorberatenden Kommission diskutiert (Sitzungsprotokoll der vorberatenden Kommission S. 16 f.). Sind ortsnahe Angebote verfügbar, wobei grundsätzlich vom Einzugsgebiet der Schulgemeinde auszugehen ist, so ist es nicht denkbar, dass es diesbezüglich überhaupt zu langen und unzumutbaren Fahrwegen seitens der Eltern kommt, die abgegolten oder durch den Kanton organisiert werden müssten. Die Ausführungen der Beschwerdeführer (Beschwerdeschrift S. 18) gehen denn auch nicht über Spekulationen hinaus.

Es ergibt sich, dass die Regelung über die vorschulische Sprachförderung kein Grundschulunterricht im Sinne von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV darstellt, der unentgeltlich angeboten werden müsste.

17

3.2. Keine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 BV

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 BV. Offenbar wollen sie geltend machen, die vorschulische Sprachförderung knüpfe an ein verpöntes Merkmal – an die Sprache – an und an die Herkunft (Beschwerdeschrift S. 43 Rz. 10). Zudem würden Fahrende diskriminiert, weil deren Kinder nicht an der vorschulischen Sprachförderung partizipieren dürften.

18

Das Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV verbietet als besonderes Gleichheitsgebot Diskriminierungen von bestimmten Gruppen. Eine Diskriminierung liegt nach der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, die historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird (BGE 143 I 361 E. 5.1). Das Diskriminierungsverbot findet seine Grundlage in der Garantie der Menschenwürde (Art. 7 BV). Somit muss die Benachteiligung, die durch die Ungleichbehandlung entsteht, als Herabwürdigung oder Ausgrenzung eingestuft werden, damit von Diskriminierung gesprochen werden kann (BGE 139 I 292 E. 8.2.1). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer schliesst das Diskriminierungsverbot die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht absolut aus, sondern begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann (BGE 147 I 73 E. 6.1).

19

Die angefochtenen Bestimmungen knüpfen nicht an eines der in Art. 8 Abs. 2 BV genannten Merkmale an. Es kann deshalb keine direkte Diskriminierung im Sinne dieser Bestimmung vorliegen. Angeknüpft wird nach dem klaren Wortlaut der Regelung vielmehr am sprachlichen Förderbedarf der Kinder, die das dritte Altersjahr bis zum

20

11/21

31. Juli vollenden (§ 41b Abs. 1 VG). Der sprachliche Förderbedarf stellt ein wertfreies Kriterium dar. Die Tatbestände, die einen sprachlichen Förderbedarf begründen, sind denn auch entsprechend heterogen. Es wird selbst von den Beschwerdeführern zugestanden und war im Gesetzgebungsverfahren unbestritten, dass alle Kinder, die einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen, von der Regelung erfasst werden, unabhängig davon, welcher Herkunft sie sind, und unabhängig davon, ob ihre Muttersprache Deutsch ist.

Die Regelung wirkt sich auch nicht indirekt diskriminierend aus, denn dies würde unter anderem voraussetzen, dass Kinder ausländischer Herkunft in numerischer Hinsicht überproportional betroffen wären (dazu MÜLLER/SCHEFER a.a.O. S. 696). Im Verfahrensstadium der abstrakten Normenkontrolle verfügen die Beschwerdegegner über keine Zahlen zu den von der Regelung betroffenen Kindern. Die Erfahrungen der Primarschulgemeinde Frauenfeld weisen im Übrigen darauf hin, dass ein substantieller Anteil der Kinder mit sprachlichem Förderbedarf über eine Schweizerische Staatsbürgerschaft verfügt. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass Kinder ausländischer Herkunft (oder solche mit nichtdeutscher Muttersprache) stärker von der Regelung betroffen wären als Kinder inländischer Herkunft (oder mit deutscher Muttersprache), so wäre dies gerechtfertigt und verhältnismässig. Denn mit der Regelung über die vorschulische Sprachförderung geht gerade keine Exklusion von ausländischen Kindern aus der Gesellschaft im Sinne einer Diskriminierung einher, sondern es wird im Gegenteil eine Inklusion über verbesserte Sprachkenntnisse bezweckt, zumal die Unterrichts- und Amtssprache im Kanton Thurgau Deutsch ist. Mit verbesserten Deutschkenntnissen sollen gesellschaftliche und schulische Nachteile zulasten der von der Regelung betroffenen Kinder verhindert werden. Damit beabsichtigt die Regelung das Gegenteil einer unzulässigen Diskriminierung oder Ausgrenzung und Herabwürdigung (MÜLLER/SCHEFER a.a.O. S. 687) und Stigmatisierung (BSK-BV-WALDMANN, Art. 8 N. 47; siehe auch BGE 139 I 292-305, 303 E. 8.2.1).

21

3.3. Keine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV und des Willkürverbots nach Art. 9 BV

Sinngemäss rügen die Beschwerdeführer offenbar, dass die angefochtenen Regelungen gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV versties- sen, weil eine Unterscheidung der Kinder aufgrund des rechtlichen Aufenthaltsstatus, der Lebensform, der Muttersprache, der Landessprache, der Sprachfähigkeiten, der Lernbereitschaft, der Sozialkompetenz und der Lernschwäche stattfinden solle (Beschwerdeschrift S. 35 Rz. 1). Mit dieser zusammenhangslosen Aufzählung von an-

22

geblichen Ungleichbehandlungen erfüllen die Beschwerdeführer die qualifizierten Anforderungen an eine Beschwerde im Sinne von Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. Dasselbe gilt für die Rüge eines Verstosses gegen das Willkürverbot, den die Beschwerdeführer offenbar darin erblicken, dass die lokalen Schulbehörden über die Pflicht an der Teilnahme eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung entscheiden. Aufgrund der unsubstantiierten Rügen wird nachfolgend lediglich auf ausgewählte Aspekte der geltend gemachten Verfassungsverstösse eingegangen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er „rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen“ (vgl. u.a. BGE 142 II 425 E. 4.2). Zu prüfen ist, ob hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder ob Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen. Das Bundesgericht belässt dem Gesetzgeber bei der Beurteilung, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen erblickt werden kann, einen weiten Gestaltungsspielraum (BGE 142 V 488-501 E. 7.1). Das Willkürverbot nach Art. 9 BV verbietet es dem Gesetzgeber, Bestimmungen zu erlassen, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lassen oder sinn- und zwecklos sind (statt vieler BGE 143 I 1-21 E. 3.3).

23

Die Regelungen über die vorschulische Sprachförderung verstossen weder gegen das Rechtsgleichheitsgebot noch gegen das Willkürverbot. In Bezug auf das Gleichbehandlungsgebot ist an die vorstehenden Ausführungen zum Diskriminierungsverbot (vgl. Rz. 18 bis Rz. 21) anzuknüpfen. Es wurde aufgezeigt, dass die Regelung weder zu einer direkten (vgl. Rz. 20) noch zu einer indirekten (vgl. Rz. 21) Diskriminierung einer bestimmten Gruppe führt. Im Vergleich zum Diskriminierungsverbot sind die Anforderungen an zulässige Differenzierungen beim allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot weniger streng. Es ist ausreichend, wenn eine allfällige Ungleichbehandlung durch vernünftige Gründe gerechtfertigt werden kann. Eine Unterscheidung, die an die Sprachkenntnisse der Kinder anknüpft, ist nicht nur zulässig, sondern geboten. Eine Regelung, die nicht an die Sprachkenntnisse anknüpfte, sondern eine allgemeine Verpflichtung zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung vorsähe, wäre demgegenüber nicht geeignet, das Ziel zu erreichen, gezielt diejenigen Kinder zu fördern, die sprachliche Defizite in der deutschen Sprache aufweisen.

24

Die Beschwerdeführer erblicken eine Ungleichbehandlung darin, dass Kinder, welche die heilpädagogische Früherziehung in Anspruch nehmen, hierfür keine Kosten tragen müssen. Die heilpädagogische Früherziehung verfolgt indes einen anderen Ansatz als die vorschulische Sprachförderung, weshalb die beiden Regelungsstatbestände nicht miteinander verglichen werden können. Bei der heilpädagogischen Früherziehung geht es darum, kindliche Entwicklungsstörungen zu behandeln. Die vorschulische Sprachförderung richtet sich an Kinder mit spezifisch sprachlichen Defiziten in Deutsch. Diese sprachlichen Defizite sind keine Entwicklungsstörungen (vgl. Botschaft S. 2). Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass der Kanton Thurgau nicht Mitglied im Sonderpädagogik-Konkordat ist, so dass die Beschwerdeführer aus der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik zum vornherein keine Ansprüche ableiten können (Beschwerdeschrift S. 24 Rz. 19). Dasselbe gilt für die Bezugnahme der Beschwerdeführer auf das HarroS-Konkordat (Beschwerdeschrift S. 26 Rz. 23 und S. 31 Rz. 7): Der Kanton Thurgau ist diesem Konkordat nicht beigetreten.

25

Eine weitere unzulässige Ungleichbehandlung erblicken die Beschwerdeführer in der Situation von Fahrenden, weil diese von den Angeboten der vorschulischen Sprachförderung nicht erfasst werden. Gemäss der Botschaft sind Kinder ausgenommen, die sich nur für eine begrenzte Zeit im Kanton aufhalten, also z.B. Kinder von Fahrenden oder von Eltern, die für ein vorübergehendes Arbeitsverhältnis in den Kanton ziehen, wobei als Richtwert eine Aufenthaltsdauer von weniger als sechs Monaten vorgesehen ist (Botschaft, S. 8). Der Hintergrund dieser Überlegung ist die Vermeidung von Verwaltungsaufwand. Das System der vorschulischen Sprachförderung ist mit einem nicht unerheblichen administrativen Aufwand verbunden. Dieser Aufwand soll dann vermieden werden, wenn ein Kind lediglich wenige Wochen an einem Angebot der vorschulischen Sprachförderung teilnehmen würde. Darin aber ist keine unzulässige Ungleichbehandlung zu erblicken, sondern es liegt ein sachlicher Grund vor, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Es ist denn auch selbst im Bereich der obligatorischen Grundschule anerkannt, dass eine gewisse minimale Verweildauer in der Schweiz vorausgesetzt werden darf, um eine Einschulung vorzunehmen (SGK-BV-EHRENZELLER, Art. 62 N. 18). Wenn eine solche Bedingung aber selbst bei der allgemein verpflichtenden Grundschule zulässig ist, ohne den Anspruch auf Beschulung oder den Gleichheitsgrundsatz zu verletzen, so ist sie erst recht zulässig bei der ausserhalb des Grundschulunterrichts stattfindenden vorschulischen Sprachförderung.

26

Die Beschwerdeführer legen nicht rechtsgenügend dar, weshalb die angefochtenen Bestimmungen willkürlich sein sollen. Angemerkt sei, dass die Zuständigkeit der

27

Schulgemeinden zum Vollzug der Regelungen über die vorschulische Sprachförderung keine Willkür zu begründen vermag. Die polemischen und pauschalisierenden Aussagen, bei der kommunalen Schulbehörde würde es sich um eine „fachlich nicht qualifizierte“ Behörde handeln, die per se willkürlich entscheiden würde (Beschwerdeschrift S. 39 Rz. 10), werden zurückgewiesen. Die Schulgemeinden sind es gewohnt, Entscheide nach fachlichen Kriterien und mit dem notwendigen Augenmass zu treffen. Zudem werden die Modalitäten der Beitragserhebung in den Ausführungserlassen klar geregelt (vgl. § 28d des Entwurfs der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule [RRV VG Fassung Vernehmlassung, abrufbar unter https://vernehmlassungen.tg.ch/public/upload/assets/103513/Vorschulische_Sprachfoerderung_synopse_RRV_VG.pdf?fp=1603285656071]). Die Schulgemeinden werden dieser Aufgabe auch im Bereich der vorschulischen Sprachförderung in gewohnter Qualität nachkommen.

Fazit: Die angefochtenen Bestimmungen sind rechtsgleich und nicht willkürlich. Die Beschwerde ist daher auch in dieser Hinsicht abzuweisen. 28

3.4. Keine Verletzung der Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV

Die Beschwerdeführer rügen, die vorschulische Sprachförderung würde zu einem indirekten Zwang führen, die vorschulische Kommunikation in der Familie auf die Sprache Deutsch anzupassen, womit ein Verstoss gegen die Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV einherginge. 29

Der verfassungsmässige Schutz der Sprachenfreiheit betrifft die Verwendung der Sprache (sachlicher Schutzbereich). Darunter fällt grundsätzlich jede Sprache nach eigener Wahl (BIAGGINI a.a.O. Art. 18 N. 4). 30

Die angefochtenen Regelungen zur vorschulischen Sprachförderung führen nicht dazu, dass eine Person im Kanton Thurgau gezwungen wird, zu Hause mit ihrem Kind Deutsch zu sprechen. Ein entsprechender Zwang ergibt sich auch nicht indirekt aus den angefochtenen Regelungen. Die angefochtenen Regelungen auferlegen den Erziehungsberechtigten für den privaten Bereich keinerlei Einschränkungen. Würde man dem Argument der Beschwerdeführer folgen, so würde auch der obligatorische Schulbesuch zu einem indirekten Zwang führen, mit seinem Kind zu Hause Deutsch zu sprechen, weil Deutsch im Kanton Thurgau die Unterrichtssprache ist. Selbst wenn man entgegen den Ausführungen der Beschwerdegegner von einem Eingriff in die Sprachenfreiheit ausginge, so wäre dieser sachlich begründet, läge im öffentlichen Interesse und erwiese sich als verhältnismässig. 31

Die Argumentation der Beschwerdeführer, die angefochtenen Bestimmungen verletzen die Sprachenfreiheit, trifft auch deshalb nicht zu, weil alle Kinder von der Regelung erfasst werden, die einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen. Folgte man den Beschwerdeführern, würden ausschliesslich Kinder erfasst, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und deren Eltern daher gezwungen wären, zu Hause mit ihren Kindern nunmehr Deutsch zu sprechen. Dies ist nicht der Fall. Von der vorschulischen Sprachförderung werden auch Kinder erfasst, deren Muttersprache Deutsch ist. Bei diesen kann keine Verletzung der Sprachenfreiheit vorliegen. Die Beschwerdeführer blenden dies aus. 32

Fazit: Die angefochtenen Bestimmungen verletzen die Sprachenfreiheit nicht. Die Beschwerde ist daher auch in dieser Hinsicht abzuweisen. 33

3.5. Keine Verletzung der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und des Rechts auf Familienleben nach Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK

Die Beschwerdeführer erblicken in der Einschränkung der familiären Ferienplanung und der Tagesgestaltung inklusive Berufsausübung einen Eingriff in die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und in das Recht auf Familienleben nach Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK. 34

Die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV schützt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen. Der persönlichen Freiheit kommt jedoch nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit zu, auf die sich der einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensentfaltung auswirkt, berufen kann (BGE 118 Ia 427 E. 4b). Das Recht auf Familienleben schützt inhaltlich, soweit vorliegend von Relevanz, das Recht auf Zusammenleben oder auf persönliche Kontakte zwischen den Eltern und ihren Kindern (SGK-BV-BREITENMOSER, Art. 13 N. 38). 35

Die mit der Regelung über die vorschulische Sprachförderung einhergehenden Einschränkungen in der Organisation des Familienlebens erreichen nicht den Grad einer Verfassungsverletzung. Insbesondere handelt es sich beim Wunsch der Beschwerdeführer, ungeachtet von jeglichen äusseren Gegebenheiten Ferien oder längere Reisen planen zu können, weder um eine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung, noch wird dadurch das Recht auf Zusammenleben der Familienmitglieder beeinträchtigt. Auch die mit dem Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung einhergehenden organisatorischen Bemühungen der betroffenen 36

Eltern erreichen nicht den Grad einer Verfassungsverletzung, würden doch ansonsten auch der Besuch des Kindergartens oder der Primar- und Sekundarschule I entsprechende Verfassungsverletzungen begründen, wovon nicht ernsthaft ausgegangen werden kann. Ein Verstoss gegen Grundrechte liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführer argumentieren diesbezüglich widersprüchlich. So führen sie in ihrer Beschwerde mehrfach aus, dass sie die vorschulische Sprachförderung begrüssen und der Meinung sind, diese müsse allen Kindern kostenlos offenstehen. Es leuchtet nicht ein, weshalb sie dennoch rügen, der Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung verletze die persönliche Freiheit der betroffenen Familien oder deren Recht auf Familienleben. Auch der mehrfache Hinweis der Beschwerdeführer auf das Beispiel des Kantons Basel-Stadt zeigt, dass es ihnen nicht darum geht, eine Verfassungsverletzung darzutun, denn auch im Kanton Basel-Stadt sind die Eltern verpflichtet, ihre Kinder in eigener Verantwortung zu einem Angebot der vorschulischen Sprachförderung zu bringen und dort wieder abzuholen, mit dem entsprechenden organisatorischen Aufwand und den damit verbundenen Einschränkungen in der Ferienplanung (vgl. § 9 der Verordnung über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung des Kantons Basel-Stadt [SG 412.400]).

37

Mit Blick auf die von den Beschwerdeführern angesprochene familiäre Feriengestaltung ist sodann darauf hinzuweisen, dass die Angebote der vorschulischen Sprachförderung während der Schulferien nicht besucht werden müssen (dazu Botschaft, S. 8 sowie § 28b RRV VG Fassung Vernehmlassung). Eine verfassungswidrige Einschränkung der familiären Ferien- oder Lebensplanung ist deshalb nicht ersichtlich. Die Regelung des Kantons Thurgau ist vergleichbar mit derjenigen im Kanton Basel-Stadt (siehe § 4 Abs. 2 der Verordnung über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung des Kantons Basel-Stadt).

38

Fazit: Die angefochtenen Bestimmungen achten die persönliche Freiheit und das Recht auf Familienleben. Die Beschwerde ist deshalb auch in dieser Hinsicht abzuweisen.

39

3.6. Weitere Bemerkungen

Die vorschulische Sprachförderung ist keine ausländerrechtliche Vorlage. Angeknüpft wird einzig und allein am sprachlichen Förderbedarf eines Kindes (§ 41b Abs. 1 VG). Die wiederholten Hinweise der Beschwerdeführer (so etwa Beschwedeschrift S. 27 Rz. 26, S. 33 Rz. 16, S. 37 Rz. 6, S. 38 Rz. 7) auf die Bestimmung von Art. 54 lit. a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über

40

17/21

die Integration (AIG; SR 142.20) und andere Normen des AIG sind nicht einschlägig, weil das AIG gemäss seinem Gegenstand nach Art. 1 auf „Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz“ zugeschnitten ist (siehe auch Art. 2 Abs. 1 AIG). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer erhält der Kanton Thurgau für die Implementierung der vorschulischen Sprachförderung vom Bund auch keine finanziellen Beiträge, weil es sich nicht um eine auf Ausländerinnen und Ausländer ausgerichtete (Integrations-) Massnahme oder um ein kantonales Integrationsprogramm im Sinne von Art. 58 Abs. 3 AIG handelt.

Nach § 41c Abs. 3 VG kann die Schulgemeinde einkommensabhängige Beiträge von maximal Fr. 800 pro Jahr verlangen, wobei von bedürftigen Erziehungsberechtigten keine Beiträge verlangt werden dürfen. Die Regelung ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet. Die Schulgemeinden entscheiden, ob sie von der Möglichkeit der Beitrags-erhebung Gebrauch machen. Der vorgesehene Maximalbetrag von Fr. 800 beruht auf den im Kanton Thurgau üblichen Kosten für den wöchentlichen Besuch einer Spielgruppe an einem Morgen (ca. 2.5 Stunden) während eines Jahres (Botschaft, S. 7). Kanton und Schulgemeinden werden einen erheblichen finanziellen Beitrag an die vorschulische Sprachförderung leisten (Botschaft S. 9). Es werden keine Vollkosten in Rechnung gestellt, sondern es wird ein bescheidener Beitrag für eine im Interesse des Kindes und der Eltern liegende Fördermassnahme erhoben. Diese Regelung kennen auch andere Kantone: Nach § 55a Abs. 4 des Luzerner Gesetzes über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a) können die Gemeinden von den Erziehungsberechtigten angemessene finanzielle Beiträge für die frühe Sprachförderung verlangen, wobei die Angebote nach § 55a Abs. 1 ebenfalls verpflichtend besucht werden müssen. § 14a der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern (SRL Nr. 405) bestimmt dazu in Abs. 3, dass von den Eltern einkommensabhängige Beiträge verlangt werden dürfen, die höchstens die Hälfte der Kosten decken.

41

Die Ermittlung des Sprachförderbedarfs soll mit einem Elternfragebogen erfolgen, wobei die Eltern an der Erhebung mitwirken müssen (§ 41c Abs. 1 VG), was von den Beschwerdeführern kritisiert wird (Beschwerde S. 17). Indes ist diese Erhebungsart ein bewährtes System, das sowohl im Kanton Basel-Stadt (§ 5 der Verordnung über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung des Kantons Basel-Stadt; SG 412.400) als auch im Kanton Luzern (§ 14a Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern) Anwendung findet. Angesichts des berechtigten Interesses des Kantons Thurgau, den Verwaltungsaufwand in einem kontrollierbaren Rahmen zu halten, ist gegen die Selbstbeurteilung durch die Eltern nichts einzuwenden. Auch aus fachlicher Sicht spricht nichts dagegen. So hat etwa

42

die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) in ihrer Vernehmlassung zur Erhebung der Sprachkenntnisse durch die Eltern keine Vorbehalte angebracht. Die Eltern werden durch die neuen Regeln auch insoweit in die Pflicht genommen, als sie ihrem Kind den Besuch des Angebots der vorschulischen Sprachförderung ermöglichen müssen sowie allenfalls die dafür festgelegten Elternbeiträge bezahlen müssen. Die Beschwerdeführer erachten die Möglichkeit, allfällige Pflichtverletzungen der Eltern zu sanktionieren (§ 41c Abs. 4 VG), als rechtswidrig (Beschwerde S. 39 Rz. 10, S. 46 Rz. 1), sie begründen dies jedoch nicht rechtsgenügend. Verstösse gegen verwaltungsrechtliche Pflichten können gemäss den allgemeinen Grundsätzen sanktioniert werden, wie dies für das kantonale Verwaltungsrecht etwa § 87 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) festhält.

Die Beschwerdeführer rügen, dass die Angebote nicht staatlich beaufsichtigt werden (Beschwerdeschrift S. 12 Rz. 8, S. 14 Rz. 14, S. 17). Dies trifft nicht zu. Nach § 41b Abs. 3 VG orientieren sich die Schulgemeinden an den durch den Kanton festgelegten Qualitätskriterien für die Angebote. Diese betreffen unter anderem das Betreuungsverhältnis sowie Aus- und Weiterbildungsanforderungen (Botschaft S. 6 sowie die Hinweise auf der Website des Amts für Volksschule unter https://av.tg.ch/aktuelles/umsetzung-selektives-obligatorium-vorschulische-sprachfoerderung/allgemeine-informationen.html/13777#js-accordion_control--01). Die einwandfreie Qualität der Betreuung und sprachlichen Förderung ist gewährleistet. Diesbezüglich sind auch die Aussagen der Beschwerdeführer richtig zu stellen, dass die Angebote der vorschulischen Sprachförderung die Qualitätssicherung selbst übernehmen würden (Beschwerde S. 12 Rz. 7). Die Qualitätssicherung obliegt vielmehr den Schulgemeinden (Botschaft S. 6).

43

Auch aus diesen Gründen ist die Beschwerde abzuweisen.

44

3.7. Schlussbetrachtung

Nach ständiger Rechtsprechung hebt das Bundesgericht eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht (BGE 146 I 62 E. 4). Zurückhaltung ist auch aus Gründen des Föderalismus geboten (HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger (Hg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 82 N. 66). Gerade bei einer Mindestgarantie wie dem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, der den Kantonen einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Konkretisierung belässt, beschränkt sich die Aufgabe des Verfassungsgerichts darauf, zu prüfen, ob die Mindestgarantie unterschritten wird oder

45

19/21

nicht. Die hohen Anforderungen an die Aufhebung einer kantonalen Norm werden vorliegend indes nicht erreicht.

Die Mitwirkungspflichten bei der vorschulischen Sprachförderung fallen nicht in den Geltungsbereich von Art. 19 und 62 BV (vgl. u.a. Rz. 7 bis Rz. 17). Sie verletzen auch anderweitig keine Grundrechte (vgl. Kap. 3.2, Kap. 3.3, Kap. 3.4 und Kap. 3.5). Insbesondere sind die Massnahmen sachlich begründet: Beiträge sind bereits aufgrund der hohen Kosten für die Allgemeinheit gerechtfertigt. Die Erhebung eines Beitrages entsprach zudem einem politischen Kompromiss (vgl. Thurgauer Zeitung vom 9. Februar 2021, Mangelhafte Deutschkenntnisse bei Schuleintritt – Junge SVP Thurgau droht mit Volksinitiative). Die Transportpflicht der Eltern ist sodann zwingend, da das Gemeinwesen einen Transport von bis zu einem Drittel der Kinder eines Jahrganges logistisch nicht bewältigen könnte, während dies für die Erziehungsberechtigten (zweimal wöchentlich) in aller Regel möglich ist. 46

Würde die angefochtene Gesetzesrevision im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens aufgehoben, wäre die politisch austarierte und den kantonalen Verhältnissen angepasste Umsetzung eines selektiven Obligatoriums für die vorschulische Sprachförderung grundsätzlich hinterfragt. Bei einer Transportpflicht durch das Gemeinwesen müsste die Einführung vermutlich um Jahre zurückverscho-ben oder ganz ausgesetzt werden. Bei einer aufgezwungenen Unentgeltlichkeit drohen direktdemokratische Interventionen und Akzeptanzverlust in der Bevölkerung, was die Einführung der Gleichstellungsmassnahme ebenso gefährden würde. 47

Die Ausdehnung des verfassungsrechtlichen Begriffes der Grundschule auf vorschulische Angebote wäre zudem mit vielen Folgefragen und Rechtsunsicherheiten für die Angebote im Frühbereich verbunden. Wäre für solche Angebote plötzlich das bisher auf den Bereich der Grundschule beschränkte Gebot der Unentgeltlichkeit anwendbar, drohten unübersichtliche Kostenfolgen und die Hemmung der staatlichen Aktivitäten in diesem Bereich. 48

Fazit: Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. 49

20/21

Abschliessend ersuchen wir Sie um Gutheissung der gestellten Rechtsbegehren.

Mit freundlichen Grüssen

.....
Die Präsidentin des Grossen Rates

.....
Die Präsidentin des Regierungsrates

.....

.....
Der Staatsschreiber

.....
Die Mitglieder des Ratssekretariates

Vierfach.

21/21

2C_402/2022 / Vorakten



gegen

Grosser Rat und Regierungsrat des Kantons Thurgau

betreffend

Beschluss des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 12. Januar 2022 betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thurgau (VG; RB 411.11)

Nr.	Beilage	Datum
1	RRB Nr. 591 vom 20. Oktober 2020: Vorschulische Sprachförderung: Änderung des Gesetzes über die Volksschule, des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden und der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule, Externes Vernehmlassungsverfahren (samt Beilagen)	20.10.2020
2	Vernehmlassungsantwort Verband Thurgauer Schulgemeinden (VTGS) zu „Vorschulische Sprachförderung“	18.12.2020
3	Vernehmlassungsantwort VTGS zu „Selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung“	18.12.2020
4	Artikel Tagblatt „Mangelhafte Deutschkenntnisse bei Schuleintritt – Junge SVP Thurgau droht mit Volksinitiative“	09.02.2021
5	Auswertungsbericht „Vernehmlassung vorschulische Sprachförderung“	11.03.2021
6	Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Volksschule (Vorschulische Sprachförderung) samt Beilagen	08.06.2021
7	Protokoll „Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule“	08.09.2021
8	RRB Nr. 70 vom 8. Februar 2022: Projekt zur Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen im Bereich Kind, Jugend und Familie	08.02.2022
9	Hinweise auf Webseite „Amt für Volksschule“	
10	Umfrageantwort Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik	