

BGE 149 I 282

Bundesgericht (BGE), 2022-01-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_149_I_282

FR: ATF 149 I 282

IT: DTF 149 I 282

Regeste

Regeste Art. 19 BV; § 41c Abs. 2 und 3 VG/TG; Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts; Gesetzesvorlage des Kantons Thurgau vom 12. Januar 2022 zur vorschulischen Sprachförderung; Pflicht zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung; Verfassungswidrigkeit der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten. Der Kanton Thurgau führt mit der Gesetzesvorlage zur vorschulischen Sprachförderung ein Obligatorium ein, das zur Ausweitung der allgemeinen Schulpflicht führt. Die Bestimmungen der Gesetzesvorlage erweisen sich als verfassungswidrig, soweit sie eine Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten vorsehen und die Verantwortung für den Transport den Erziehungsberechtigten übertragen (E. 3).

Regeste Art. 19 Cst.; § 41c al. 2 et 3 VG/TG; droit à la gratuité de l'enseignement de base; projet de loi du canton de Thurgovie du 12 janvier 2022 sur l'encouragement linguistique préscolaire; obligation de suivre une offre d'encouragement linguistique préscolaire; inconstitutionnalité de la participation aux frais des détenteurs de l'autorité parentale. Avec le projet de loi sur l'encouragement linguistique préscolaire, le canton de Thurgovie introduit une obligation qui conduit à une extension de l'enseignement obligatoire. Les dispositions du projet de loi s'avèrent anticonstitutionnelles dans la mesure où elles prévoient une participation aux frais des détenteurs de l'autorité parentale et leur confient la responsabilité du transport (consid. 3).

Regesto Art. 19 Cost.; § 41c cpv. 2 e 3 VG/TG; diritto alla gratuità dell'istruzione scolastica di base; legge del Cantone Turgovia del 12 gennaio 2022 sul sostegno linguistico prescolastico; obbligo di seguire un'offerta di sostegno linguistico prescolastico; incostituzionalità della partecipazione alle spese da parte dei detentori dell'autorità parentale. Con la legge sul sostegno linguistico prescolastico, il Cantone Turgovia introduce un obbligo che conduce ad un'estensione dell'obbligo scolastico generale. Nella misura in cui prevedono una partecipazione alle spese da parte dei detentori dell'autorità parentale e attribuiscono a questi ultimi la responsabilità per gli spostamenti, le disposizioni della legge sono anticostituzionali (consid. 3).

Erwägungen

E. 3

Unter den Verfahrensbeteiligten ist im Wesentlichen umstritten, ob die (Kostenbeteiligungs-)Regelung in § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG mit dem Anspruch auf Unentgeltlichkeit nach Art. 19 und 62 Abs. 2 BV vereinbar ist.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer rügen insbesondere eine Verletzung von Art. 19 BV . Sie bringen vor, das Bundesgericht habe bereits mit BGE 144 I 1 eine Regelung aufgehoben, mit dem

der Kanton Thurgau den Eltern der Schüler und Schülerinnen, die zum Besuch von zusätzlichen Sprachkursen verpflichtet worden wären, eine Kostenbeteiligung habe auferlegen wollen. Sie machen geltend, mit der Einführung der neuen Regelung in § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG unternehme der Kanton Thurgau erneut den Versuch, die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts aufzuweichen. Der Kanton Thurgau führe ein flächendeckendes Obligatorium ein. In diesem Rahmen kläre die Schulgemeinde den sprachlichen Förderbedarf der Kinder, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres vollenden würden, ab und verpflichte die Kinder mit sprachlichem Förderbedarf zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung. Die Beschwerdegegner gingen selbst davon aus, dass von der Besuchspflicht rund 20-30 % der Kinder einer Alterskohorte betroffen seien. Damit verlege der Kanton Thurgau den obligatorischen Grundschulunterricht in Form von verpflichtenden Sprachförderungskursen mit Bussenandrohung vor. Entsprechend sei eine Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten ausgeschlossen und die Regelung in § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG nicht mit Art. 19 BV vereinbar.

E. 3.2

Die Beschwerdegegner bringen vor, die vorschulische Sprachförderung betreffe nur einen kleinen Teil einer Alterskohorte und finde nicht im Rahmen des Grundschulunterrichts statt. Sie stellen BGE 149 I 282 S. 285 sich auf den Standpunkt, dass damit lediglich eine selektive Verpflichtung zum Besuch der vorschulischen Sprachförderung zur Diskussion stehe. Das bloss selektive Obligatorium für den Besuch von Sprachkursen könne indes nicht zur obligatorischen Schulzeit gezählt werden, da die vorschulische Sprachförderung nicht zum notwendigen Grundschulunterricht gehöre. Dies ergebe sich, so die Beschwerdegegner weiter, namentlich aus dem Umstand, dass keine Lernziele gemäss Lehrplan erreicht und nur wenige Stunden pro Woche besucht werden müssten. Mit der Vorlage über die vorschulische Sprachförderung werde der Grundschulunterricht nicht "nach unten" ausgeweitet. Die vorschulische Sprachförderung falle folglich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 19 BV . Nur beim allgemein obligatorisch erklärten Schulunterricht bestehe aber ein Anspruch auf Unentgeltlichkeit nach Art. 19 BV . Entsprechend könne in § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG unter anderem eine Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten eingeführt werden.

E. 3.3

Gemäss Art. 19 BV ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet.

E. 3.3.1

Art. 19 BV begründet den rechtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Individualanspruch auf eine positive staatliche Leistung im Bildungsbereich. Die Norm umschreibt damit ein soziales Grundrecht. Die Schulhoheit liegt indes bei den Kantonen (vgl. Art. 62 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 BV). Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV). Aus der Sicht der Schulpflichtigen verbrieften die Art. 19 und 62 BV ein "Pflichtrecht" (vgl. auch BGE 146 I 20 E. 5.2.2): Dem individuellen Rechtsanspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht steht die individuelle Rechtspflicht zum Besuch des Unterrichts gegenüber, was ein besonderes

Rechtsverhältnis zwischen Schulträger und Schulpflichtigen begründet (vgl. BGE 144 I 1 E. 2.1; BGE 140 I 153 E. 2.3.1 f.).

E. 3.3.2

Der Anspruch auf ausreichenden Unterricht umfasst einen Unterricht, der für die Einzelne und den Einzelnen angemessen und geeignet sein muss und der genügt, um die Schülerinnen und Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (vgl. BGE 144 I 1 E. 2.2; BGE 138 I 162 E. 3.1). Allerdings besteht mit Rücksicht auf das begrenzte staatliche Leistungsvermögen kein Anspruch auf den idealen oder optimalen Unterricht (vgl. BGE 149 I 282 S. 286 BGE 138 I 162 E. 4.6.2; vgl. auch BGE 141 I 9 E. 3.3). Der Anspruch wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, oder wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (vgl. BGE 130 I 352 E. 3.2). Der Anspruch auf Unentgeltlichkeit schliesst die Erhebung von Schulgeld aus, wobei sich dies primär auf öffentliche Schulen und die Dauer der obligatorischen Schulzeit bezieht (vgl. BGE 144 I 1 E. 2.2).

E. 3.3.3

Auch der individuell nötige Zusatzunterricht (z.B. Stützkurse, Unterricht für Fremdsprachige, Begabtenförderkurse) ist - jeweils im Rahmen des tatsächlichen Angebots und unter Berücksichtigung des begrenzten staatlichen Leistungsvermögens - vom Anspruch auf Unentgeltlichkeit erfasst. Erachtet eine Schule einen Sprachkurs als notwendig, damit das betroffene Kind ein ausreichendes Bildungsangebot erhält, darf sie aufgrund von Art. 19 und 62 Abs. 2 BV keine finanzielle Beteiligung von den Eltern verlangen. Andernfalls kann die gebotene Chancengleichheit nicht gewahrt werden (vgl. BGE 144 I 1 E. 3.2.3; BGE 141 I 9 E. 4.1; vgl. auch KÄGI-DIENER/BERNET, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller und andere [Hrsg.], 4. Aufl. 2023, N. 59 zu Art. 19 BV ; MATTHEY, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 19-32 zu Art. 19 BV).

E. 3.4

Um die Verfassungsmässigkeit von § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG zu beurteilen, ist im Folgenden die Ausgestaltung des Obligatoriums, das der Kanton Thurgau mit der Gesetzesvorlage der vorschulischen Sprachförderung einführt, im Detail zu betrachten.

E. 3.4.1

Gemäss der Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 8. Juni 2021 zur Änderung des Gesetzes über die Volksschule (nachfolgend: Botschaft RR/TG) stellt das Obligatorium eine Massnahme dar, um die Sprachkompetenz und die Deutschkenntnisse von Vorschulkindern zu fördern. Mit dem selektiven Obligatorium würden gezielt diejenigen Kinder zur vorschulischen Sprachförderung verpflichtet, bei denen entsprechende Defizite bestünden, und es könne - anders als mit den bestehenden freiwilligen Angeboten - die Erreichbarkeit aller Kinder gewährleistet werden. Die gezielte Förderung der Sprachkompetenz erhöhe später die schulische Chancengerechtigkeit (vgl. Botschaft RR/TG, a.a.O., Ziff. 1.1). Gemäss dem in den Akten befindlichen Dokument BGE 149 I 282 S. 287 "Informationen für Schulgemeinden" geht das Amt für Volksschule des Kantons Thurgau davon aus, dass rund 25 % der Kinder einen Förderbedarf aufwiesen (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 3.4.2

Nach dem soeben Dargelegten ist ersichtlich, dass die Umsetzung der vorschulischen Sprachförderung mit einer obligatorischen, flächendeckenden Erfassung der sprachlichen Fähigkeiten der Kinder einhergeht, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres vollenden. Die Eltern aller Kinder einer Alterskohorte sind unter Bussenandrohung verpflichtet, bei der Erfassung der Fähigkeiten und der Abklärung des Förderbedarfs mitzuwirken (vgl. § 41c Abs. 1 VG /TG i.V.m. § 41c Abs. 4 VG /TG). Somit sind zunächst sämtliche, im Kanton Thurgau wohnhaften Kinder vom Obligatorium zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung potenziell betroffen. Alsdann entscheidet die Schulgemeinde mittels anfechtbarer Entscheidung, ob ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besucht werden muss (vgl. § 41b Abs. 2 VG /TG; Botschaft RR/TG, a.a.O., S. 5 i.f.). Wird der Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung verfügt, sind die Eltern wiederum unter Bussenandrohung verpflichtet, ihre Kinder (mit Förderbedarf) ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besuchen zu lassen (vgl. § 41c Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 VG/TG). Faktisch führt die Gesetzesvorlage folglich ein allgemeines Obligatorium ein, von dem gewisse Kinder - nämlich jene ohne Förderbedarf - in einem zweiten Schritt wieder befreit werden.

E. 3.4.3

Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner lässt sich vor diesem Hintergrund nicht mehr von einem "selektiven" Obligatorium sprechen. Die vorschulische Sprachförderung zielt zunächst auf sämtliche Kinder einer bestimmten Alterskohorte (Vollendung des dritten Altersjahr bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres). Auch wenn dabei nur der Förderbedarf abgeklärt wird, handelt es sich um ein allgemeines Obligatorium. Daran ändert nichts, dass in der Folge nur jene Kinder zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung verpflichtet werden, die auch einen Förderbedarf aufweisen. Grundsätzlich wird damit die Schulpflicht für sämtliche Kinder um ein Jahr vorverlegt (vgl. § 37 Abs. 1 VG /TG, wonach bei Vollendung des vierten Altersjahres bis zum 31. Juli ab dem neuen Schuljahr der Kindergarten zu besuchen ist). Lediglich die Kinder, die keinen Förderbedarf aufweisen, werden von der Pflicht, ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung zu besuchen, wieder befreit. BGE 149 I 282 S. 288

E. 3.4.4

An der Ausweitung der Schulpflicht auf die Kinder, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres vollenden, ändert entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner auch nichts, dass im Rahmen der vorschulischen Sprachförderung keine Lernziele gemäss Lehrplan erreicht und nur wenige Stunden pro Woche besucht werden müssen. Die Verpflichtung zum Besuch eines Angebots der vorschulischen Sprachförderung zielt, wie der Regierungsrat in seiner Botschaft darlegt, auf die Erhöhung der schulischen "Chancengerechtigkeit" (Botschaft RR/TG, a.a.O., Ziff. 1.1). Damit geben die Beschwerdegegner indes selbst zu erkennen, dass sie die Sprachförderung und das entsprechende Angebot als notwendig erachten, um alle Kinder angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten, andernfalls die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist (vgl. auch E. 3.3.2 hiervor).

E. 3.4.5

Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Kanton Thurgau mit der Gesetzesvorlage der vorschulischen Sprachförderung ein Schulobligatorium einführt und die Schulpflicht auf

alle Kinder ausdehnt, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres vollenden.

E. 3.5

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der verfassungsrechtliche Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts "als notwendiges Gegenstück zum Schulobligatorium" zu verstehen (Urteil 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.3; vgl. auch BGE 145 I 142 E. 5.4).

E. 3.5.1

In diesem Sinne gilt rechtsprechungsgemäss, dass der Kindergarten vom Anwendungsbereich von Art. 19 BV und dem Anspruch auf Unentgeltlichkeit erfasst wird, soweit er obligatorisch ist (vgl. BGE 146 I 20 E. 4.2; BGE 145 I 142 E. 5.4; BGE 140 I 153 E. 2.3.1; Urteile 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E. 5.2.1; 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.3). Gleich muss es sich mit der vorliegend zu beurteilenden obligatorischen, vorschulischen Sprachförderung verhalten. Der Kanton Thurgau hat sich dazu entschieden, diese Förderungsmassnahme verpflichtend auszugestalten. Die Gesetzesvorlage unterscheidet sich damit von Angeboten, die freiwillig in Anspruch genommen werden können - wie beispielsweise die anderweitige Frühförderung, der freiwillige Kindergarten oder die fakultative Spielgruppe. Soweit die Beschwerdegegner im Übrigen auf die "sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung" im Kanton Basel-Stadt Bezug nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass die dortige BGE 149 I 282 S. 289 Verpflichtung zur frühen Deutschförderung unentgeltlich ausgestaltet ist (vgl. § 4 i.V.m. § 11 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Basel-Stadt vom 26. April 2016 über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung [SG 412.400]). Die Beschwerdeführer machen somit zu Recht geltend, dass die obligatorische Ausgestaltung der vorschulischen Sprachförderung die Unentgeltlichkeit des zwingend zu besuchenden Angebots nach sich ziehen muss.

E. 3.5.2

Hinzu kommt, dass die Einführung der vorschulischen Sprachförderung in ihrer Wirkung dazu führen soll, dass die betroffenen Kinder im Rahmen des darauffolgenden (obligatorischen) Kindergartens sowie der Primar- und Sekundarschule von einer verbesserten "Chancengerechtigkeit" profitieren. Mit der Einführung der vorschulischen Sprachförderung sollen gewissermassen die nachfolgenden Schulstufen von später notwendig werdenden Massnahmen, wie zusätzlichen Sprachkursen, entlastet werden, die zur Gewährleistung der Chancengleichheit erforderlich wären. Das Bundesgericht hat allerdings bereits festgehalten, dass es mit Art. 19 BV, der auch die Wahrung der Chancengleichheit bezweckt, nicht vereinbar ist, für den zusätzlichen Sprachunterricht Kosten zu erheben (vgl. BGE 144 I 1 E. 3.2.3). Dieser Grundsatz gilt auch für den notwendigen Sprachunterricht, der vorgängig erfolgt, damit dieser später nicht zusätzlich und parallel zum übrigen Grundschulunterricht stattfinden muss. Dementsprechend erweist sich die in § 41c Abs. 3 VG /TG vorgesehene Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten für das obligatorisch von ihren Kindern zu besuchende Angebot der vorschulischen Sprachförderung als verfassungswidrig.

E. 3.5.3

Aus der in Art. 19 BV garantierten Unentgeltlichkeit ergibt sich überdies auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.3; BGE

133 I 156 E. 3.1; Urteile 2C_714/2021 vom 8. Juni 2022 E. 5.1; 2C_1022/2021 vom 6. April 2023 E. 5.3 i.f.; 2C_1063/2015 vom 16. März 2017 E. 4.2; 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.2). § 41c Abs. 2 VG /TG, wonach die Erziehungsberechtigten für den Weg zu einem Angebot der vorschulischen Sprachförderung verantwortlich sind, ist in seiner absoluten Formulierung ebenfalls nicht mit Art. 19 BV vereinbar, zumal sich das Angebot der vorschulischen Sprachförderung im Wesentlichen an 4-jährige Kinder richtet. Aufgrund der verpflichtenden Ausgestaltung der vorschulischen BGE 149 I 282 S. 290 Sprachförderung ist der Beschwerdegegner gehalten, die ortsnahe und angemessene Erreichbarkeit der obligatorischen Angebote in der jeweiligen Schulgemeinde sicherzustellen oder aber für die Transportkosten aufzukommen.

E. 3.6

Nach dem Dargelegten verstösst die kantonale Regelung in § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG gegen den Anspruch auf Unentgeltlichkeit und ist unter dem Gesichtspunkt von Art. 19 BV einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich. § 41c Abs. 2 und 3 VG /TG sind dementsprechend aufzuheben. Ob daneben, wie von den Beschwerdeführern gerügt, auch weitere verfassungsmässige Rechte - namentlich Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 9, 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 oder Art. 18 BV - verletzt sind, kann damit offenbleiben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.