

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 206/2016

Urteil vom 7. Dezember 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Donzallaz, Stadelmann, Haag,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Grosser Rat des Kantons Thurgau,
Regierungsrat des Kantons Thurgau.

Gegenstand

Beschluss des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 18. November 2015 betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thurgau (VG; RB 411.11).

Sachverhalt:

A.

Am 18. November 2015 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Thurgau eine Änderung des Gesetzes [des Kantons Thurgau] vom 29. August 2007 über die Volksschule (VG/TG; RB 411.11). Die neue Fassung von § 39 VG/TG lautet wie folgt:

” 1 Für obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager sowie andere Pflichtveranstaltungen können Beiträge erhoben werden.

2 In besonderen Fällen können Schüler und Schülerinnen zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden. Den Erziehungsberechtigten kann dafür und für allenfalls beizuziehende Dolmetscherdienste eine Kostenbeteiligung auferlegt werden.”

Das Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule wurde im Amtsblatt des Kantons Thurgau Nr. 48/2015 vom 27. November 2015, S. 2902 ff., publiziert. Die Referendumsfrist verstrich am 27. Februar 2016 ungenutzt.

B.

Mit Eingabe vom 1. März 2016 erhoben A. _____, B. _____, C. _____ und D. _____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht und ersuchten um Aufhebung von § 39 Abs. 1

und 2 VG/TG in der Fassung vom 18. November 2015.

C.

Nachdem die regierungsrätliche Erwahrung der Gesetzesnovelle noch bevorstand, sistierte der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung mit Verfügung vom 3. März 2016 das Verfahren bis zur Publikation des Erwahrungsbeschlusses. Mit Schreiben vom 22. Juli 2016 gab der Regierungsrat des Kantons Thurgau dem Bundesgericht Kenntnis vom Erlass der Verordnung vom 3. Mai 2016 betreffend die Änderung der Verordnung des Regierungsrats vom 11. Dezember 2007 über die Volksschule (RRV VG/TG; RB 411.111). Gemäss Ziff. IV dieser Änderungsverordnung sollen die Änderung des VG/TG vom 18. November 2015 und die Verordnung am 1. August 2016 in Kraft treten. Die Verordnung wurde im Amtsblatt des Kantons Thurgau Nr. 19/2016, S. 1279 ff., veröffentlicht. Gestützt darauf ordnete der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung mit Verfügung vom 22. Juli 2016 die Wiederaufnahme des Verfahrens vor Bundesgericht an. Mit Verfügung vom 23. August 2016 wies er das Gesuch der Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

D.

Sowohl der Grosse Rat als auch der Regierungsrat des Kantons Thurgau schliessen in ihren Vernehmlassungen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Parteien halten in ihrer Replik vom 30. Oktober 2016 resp. den Dupliken vom 5. und 6. Dezember 2016 an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen einen kantonalen Erlass ist zulässig (Art. 82 lit. b, Art. 87 Abs. 1 BGG).

1.2.

1.2.1. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat; das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 141 I 36 E. 1.2.3 S. 40; 141 I 78 E. 3.1 S. 81; 138 I 435 E. 1.6 S. 445). Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 139 V 72 E. 2.2 S. 75; 136 I 17 E. 2.1 S. 21; 133 I 206 E. 2.1 S. 210).

1.2.2. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau erachtet die Beschwerdeführer einzig in Bezug auf § 39 Abs. 1 VG/TG als beschwerdeberechtigt. Allfällige Kinder der Beschwerdeführer 1 und 3 würden nach allgemeiner Lebenserfahrung zumindest teilweise deutschsprachig aufwachsen. Spreche ein Elternteil Deutsch als Muttersprache, reiche dies regelmässig aus, dass die Kinder über genügende Sprachkenntnisse verfügen würden. Was den Beschwerdeführer 2 (aus Sri Lanka) betreffe, habe dessen jüngste Tochter (Jahrgang 2007) trotz volksschulpflichtigem Alter keinen von der Schule verordneten Zusatzunterricht Deutsch besucht. Entsprechend unwahrscheinlich sei, dass er unter den Anwendungsbereich der neuen Norm falle. Der Regierungsrat scheint implizit davon auszugehen, dass einzig der Beschwerdeführer 4 (aus Nepal) mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der Regelung von § 39 Abs. 2 VG/TG betroffen sein könnte.

1.2.3. Als Eltern bzw. Erziehungsberechtigte von bereits oder in den nächsten Jahren (volks) schulpflichtigen Kindern sind die Beschwerdeführer 2 - 4 ohne Weiteres durch § 39 Abs. 1 VG/TG zumindest virtuell berührt und daher zur Beschwerde legitimiert. Auch beim zurzeit noch kinderlosen Beschwerdeführer 1 kann zumindest von einer minimalen Wahrscheinlichkeit ausgegangen werden, selber einmal unmittelbar von der Bestimmung betroffen zu sein. Angesichts der weiten Formulierung von § 39 Abs. 2 VG/TG erscheint diese Bestimmung dem Wortlaut nach nicht eingeschränkt auf fremdsprachige Kinder ("In besonderen Fällen können Schüler und Schülerinnen zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden. "). Ein direkter Zusam-

menhang zwischen der von den Eltern gesprochenen Sprache und der Notwendigkeit, dass deren Kinder einen Sprachkurs zu absolvieren haben, ist im Übrigen nicht zwangsläufig gegeben. Daher ist nicht auszuschliessen, dass - entgegen dem regierungsrätlichen Vorbringen - alle Beschwerdeführer resp. deren Kinder von § 39 Abs. 2 VG/TG betroffen sein können. Die Beschwerdeführer sind somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert und auf deren Beschwerden ist einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht sowie von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem (einschliesslich kommunalem) Recht untersucht es in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 139 I 229 E. 2.2 S. 232).

1.4. Das Bundesgericht überprüft die Verfassungsmässigkeit eines allgemeinverbindlichen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zwar mit freier Kognition, auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15). Nach ständiger Rechtsprechung ist massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist; das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 140 I 2 E. 4 S. 14; 138 I 321 E. 2 S. 323). Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig erweisen könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 137 I 77 E. 2 S. 82).

1.5. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist einzig die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen mit übergeordnetem Recht. Richtet sich wie hier die abstrakte Normenkontrolle gegen eine Teilrevision eines Erlasses, können grundsätzlich nur die damit geänderten oder neu aufgenommenen Bestimmungen angefochten werden (BGE 142 I 99 E. 1.4 S. 104 f.). Die Beschwerdeführer fechten einzig den revidierten Abs. 1 sowie den neu hinzugefügten Abs. 2 von § 39 VG/TG an. Sie bringen im Wesentlichen vor, § 39 VG/TG würde gegen Art. 19, Art. 62 Abs. 2 i.V.m. Art. 61a Abs. 1 BV, Art. 13 Abs. 2 lit. a des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103.1) sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtekonvention, KRK; SR 0.107) verstossen. Ausserdem rügen sie eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 sowie Art. 18 BV.

2.

Hinsichtlich § 39 Abs. 1 VG/TG sind die Beschwerdeführer der Ansicht, Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager, die im Rahmen des Grundschulunterrichts von der zuständigen Behörde oder Schule als obligatorisch deklariert würden, seien integraler Bestandteil der Pflichtveranstaltungen des Grundschulunterrichts und fielen damit in den Schutzbereich von Art. 19 BV, Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK. Das Erheben von Beiträgen für obligatorische Pflichtveranstaltungen verletze diese Bestimmungen. Ausserdem sei zu unbestimmt, wofür "Beiträge" erhoben würden, weshalb das Legalitätsprinzip verletzt werde. Aus dem neuen Wortlaut würden sich keine Hinweise ergeben, dass dieser nur im beschränkten Sinne des alten Abs. 1 zu verstehen sei, wonach Beiträge "im Umfang der zu Hause anfallenden durchschnittlichen Einsparungen" zulässig gewesen seien.

Hinsichtlich § 39 Abs. 2 VG/TG gebiete Art. 19 BV wiederum, Leistungen, die als Fördermassnahmen zu-

gunsten von Kindern und Jugendlichen mit speziellen Bedürfnissen gelten, unentgeltlich zu erbringen, auch wenn bei einzelnen Kindern ein erhöhter Aufwand geboten sei, um Nachteile auszugleichen. Diese bei Kindern mit Behinderungen bestehende Rechtsprechung müsse auch für fremdsprachige Kinder bzw. für Kinder mit migrationsbedingter Herkunft gelten. Die Verpflichtung von Lernenden zu Sprachkursen im Rahmen des obligatorischen Grundschulunterrichts beanstanden die Beschwerdeführer als solches nicht. Die anschliessende Verpflichtung zum Beitrag finanzieller Mittel lasse sich aber nicht mit der Verpflichtung zur Unentgeltlichkeit dieses Unterrichts vereinbaren. Ein faktischer Zwang zu Sprachkursen bereits vor dem Schulobligatorium oder zum Entsenden von Kindern in eine Spielgruppe mit ortsüblicher Schulsprache lasse sich im Übrigen auch nicht mit den Elternrechten gemäss Art. 13 BV vereinbaren und ein Zwang zur Benutzung der ortsüblichen Schulsprache in der Familie würde in Widerspruch zum Gebot der Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV stehen. Weiter rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 und 2 BV, wenn Kinder und Jugendliche, deren Muttersprache nicht Deutsch sei oder die sprachlich nicht besonders begabt seien, "in besonderen Fällen" von der Unentgeltlichkeit des öffentlichen Grundschulunterrichts ausgeschlossen würden.

2.1. Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (BGE 138 I 162 E. 3.1 S. 164 m.H.). Die Norm begründet den rechtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Individualanspruch auf eine positive staatliche Leistung im Bildungsbereich; sie umschreibt damit ein soziales Grundrecht. "Schulpflichtige" in diesem Sinne und Träger des Rechtsanspruchs sind Kinder und Jugendliche vom Kindergarten, soweit dieser obligatorisch ist, bis und mit der Sekundarstufe I (BGE 140 I 153 E. 2.3.1 S. 156 m.H.).

Die Schulhoheit liegt bei den Kantonen (Art. 62 Abs. 1 BV 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 (Art. 62 Abs. 2 BV). Aus dem Blickwinkel der Schulpflichtigen verbriefen die Art. 19 und 62 BV ein "Pflichtrecht": 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 (BGE 140 I 153 E. 2.3.2 S. 156 f. m.H.).

Aus den von den Beschwerdeführern angerufenen völkerrechtlichen Bestimmungen (Art. 13 UNO-Pakt I sowie Art. 28 KRK) ergeben sich im vorliegenden Zusammenhang im Verhältnis zu Art. 19 BV keine weitergehenden Ansprüche (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.6.4 S. 166).

2.2. Der Anspruch auf ausreichenden Unterricht umfasst einen Unterricht, der für den Einzelnen angemessen und geeignet sein muss und genügt, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 138 I 162 E. 3.1 S. 164 m.H.). Allerdings besteht mit Rücksicht auf das begrenzte staatliche Leistungsvermögen kein Anspruch auf den idealen oder optimalen Unterricht (BGE 138 I 162 E. 4.6.2 S. 169). Der Anspruch 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 130 I 352 E. 3.2 S. 354). 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. PETER HÄNNI, in: Bundesverfassung, Basler Kommentar [nachfolgend: Basler Kommentar BV], 2015, N. 32 zu Art. 62 BV; BERNHARD EHRENZELLER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar [nachfolgend: St. Galler Kommentar BV], 3. Aufl. 2014, N. 32 f. zu Art. 62 BV). Nach älterer Lehre und Rechtsprechung bezog sich die Unentgeltlichkeit lediglich auf ein eigentliches Schulgeld, d.h. den Unterricht durch das Lehrpersonal. Kosten für Lehrmittel und Schulmaterial durften danach auf die Erziehungsberechtigten überwält werden (vgl. bei HÄNNI, Basler Kommentar BV, N. 30 zu Art. 62 BV; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 62 BV; MARCO BORGHI, in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [nachfolgend: Kommentar BV 1874], 1987, N. 60 zu Art. 27 aBV, mit dem Hinweis, dass jedoch die meisten kantonalen Schulgesetzgebungen den Grundsatz der Unentgeltlichkeit auf das Lehrmaterial und das Schulzeug ausdehnten; HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht [nachfolgend: Schulrecht], 2. Aufl. 2003, S. 182). In der neueren Lehre wird dagegen mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass der Anspruch alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mittel vom Anspruch auf Unentgeltlichkeit erfasse, insbesondere auch die entspre-

chenden Lehrmittel und Schulmaterialien (CHRISTINE KAUFMANN, in: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 41 Rz. 46; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 792; GIOVANNI BIAGGINI,

in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung [nachfolgend: Kommentar KV/ZH], 2007, N. 12 zu Art. 14 KV/ZH; derselbe, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, N. 9 zu Art. 19 BV; MEYER-BLASER/GÄCHTER, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, 2001, § 34 Rz. 36; vgl. auch PASCAL MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, N. 6 zu Art. 19 BV; a.M. MARKUS RÜSSLI, Kommentar KV/ZH, N. 16 ff. zu Art. 116 KV/ZH; HERBERT PLOTKE, Schulort, Schulgeld, Schülertransporte, in: Gächter/Jaag [Hrsg.], Das neue Zürcher Volksschulrecht, 2007, S. 108). Nach Meinung der neueren Lehre ist auch der individuell nötige Zusatzunterricht (z.B. Stützkurse, Unterricht für Fremdsprachige, Begabtenförderkurse), jeweils im Rahmen des tatsächlichen Angebots und unter Berücksichtigung des begrenzten staatlichen Leistungsvermögens, vom Anspruch auf Unentgeltlichkeit erfasst (so in Bezug auf Spezialausgaben im Zusammenhang mit dem Erlernen eines Musikinstruments oder dem Besuch von Nachhilfekursen schon BORGHI, Kommentar BV 1874, N. 60 zu Art. 27 aBV; EHRENZELLER, St.

Galler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 62 BV; HÄNNI, Basler Kommentar BV, N. 30 zu Art. 62 BV). Ob die Schulbehörden Beiträge an die Kosten für Verpflegung sowie für Transport und Unterkunft in Klassenlagern und an Exkursionen verlangen dürfen, ist in der Lehre umstritten (bejahend EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 62 BV; HÄNNI, Basler Kommentar BV, N. 30 zu Art. 62 BV; PLOTKE, Schulrecht, S. 182 f.; verneinend JUDITH WYTTEBACH, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 19 BV).

2.3. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind einschränkende Konkretisierungen durch den Gesetzgeber daran zu messen, ob sie mit dem verfassungsrechtlich garantierten Minimalgehalt noch zu vereinbaren sind. Bei der Bestimmung dieses Gehalts können in sinngemässer (Teil-) Anwendung von Art. 36 BV die Erfordernisse des überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses (Abs. 2) sowie der Verhältnismässigkeit (Abs. 3) herangezogen werden, wobei - analog zu den Freiheitsrechten - der Kernbereich des Verfassungsanspruches in jedem Fall gewahrt bleiben muss (BGE 131 I 166 E. 5.2 S. 176; 129 I 12 E. 6.4 S. 20; vgl. auch Urteil 2C 446/2010 vom 16. September 2010 E. 5.3).

3.

3.1. Zu prüfen ist zunächst die Verfassungsmässigkeit von § 39 Abs. 1 VG/TG.

3.1.1. Bei der verfassungskonformen Auslegung dürfen auch die Erklärungen der kantonalen Behörden über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15 m.H.). Gemäss der Stellungnahme des Grossen Rats des Kantons Thurgau und den entsprechenden Materialien sah die Vorlage des Regierungsrates für den neuen § 39 Abs. 1 VG/TG vor, dass der Passus, wonach für obligatorische Klassenverlegungen, Exkursionen und Lager sowie andere Pflichtveranstaltungen Beiträge im Umfang der zu Hause anfallenden durchschnittlichen Einsparungenerhoben werden können, gestrichen werde. Der Regierungsrat habe damit keine Neuausrichtung in der Kostenverlegungsfrage beabsichtigt, sondern lediglich die Berechnungsformel streichen wollen, da diese sich als zu starr, kompliziert und nicht praxistauglich erwiesen hätte. Die Einzelheiten sollten auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Diese Auffassung sei in der vorberatenden Kommission unbestritten gewesen.

3.1.2. Mit der neuen Fassung von § 39 Abs. 1 VG/TG soll demnach kein Paradigmenwechsel stattfinden; dass Beiträge erhoben werden können, bleibt nach wie vor auf Gesetzesebene geregelt. Den Voten in der vorbereitenden Kommission des Grossen Rates zufolge geht es nicht darum, eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen zu schaffen, sondern die Berechnungsgrundlage auf tieferer Stufe zu regeln. Es seien viele Anfragen erfolgt, wie hoch der Beitrag "im Umfang der zu Hause anfallenden Kosten" sei. Die Bestimmung soll daher auf Verordnungsebene näher ausgeführt werden (vgl. Protokoll vom 5. Juni 2015 der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des VG/TG S. 18 f.). Der Gesetzgeber zielte somit insbesondere darauf ab, die Regelung, wonach im Umfang der zu Hause eingesparten Kosten Bei-

träge an Schullager und Exkursionen verlangt werden können, nicht mehr im Gesetz selber, sondern auf tieferer Ebene festzuhalten bzw. zu konkretisieren. In der Verordnung vom 11. Dezember 2007 des Regierungsrates des Kantons Thurgau über die Volksschule wurden mit dem neu eingeführten und ebenfalls am 1. August 2016 in Kraft getretenen § 18a die finanziellen Beiträge entsprechend festgesetzt. Danach können die Schulgemeinden für obligatorische Lagerwochen von den Erziehungsberechtigten pauschal maximal 200 Franken erheben. Für Schneesportlager darf die Pauschale maximal 300 Franken pro Woche betragen (Abs. 1). Für Sprachkurse kann eine Kostenbeteiligung auferlegt werden, wenn zumutbare Möglichkeiten bestanden hätten, die deutsche Sprache zu erlernen. Die Schulgemeinden informieren die Erziehungsberechtigten frühzeitig über entsprechende Angebote (Abs. 2).

3.1.3. Wie bereits erwähnt (E. 2.2), ist es in der Lehre umstritten, ob die Schulbehörden Beiträge an die Kosten für Verpflegung sowie für Transport und Unterkunft in Klassenlagern oder Exkursionen verlangen dürfen. Massgebend ist, ob solche Veranstaltungen zum notwendigen Grundschulunterricht gehören, der zwingend unentgeltlich erfolgen muss (vgl. BGE 141 I 9 E. 4.1 S. 14). Geht man davon aus, dass alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck dienenden Mittel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssen, gehören auch Aufwendungen für Exkursionen und Lager dazu, sofern eine Pflicht zur Teilnahme besteht. In diesem Fall erfolgen sie im üblichen Rahmen des ordentlichen Schulunterrichts. Für solche Veranstaltungen dürfen den Eltern mit Blick auf die Unentgeltlichkeit nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt werden, die sie aufgrund der Abwesenheit ihrer Kinder einsparen. Sie beschränken sich auf die Verpflegung der Kinder, da die Eltern die Unterkunft für die Kinder auch bei deren Abwesenheit weiterhin bereithalten müssen. Der maximal zulässige Betrag dürfte sich abhängig vom Alter des Kindes zwischen Fr. 10.– und 16.– pro Tag bewegen (für Berechnungsbeispiele vgl. Urteil 2C 433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 5.2 unter Verweis auf das Merkblatt NL 1/2007 Privatanteile/Naturalbezüge und Naturallohne der Eidgenössischen Steuerverwaltung; Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 29. Mai 2015 betreffend Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern; Entscheid des Erziehungsdepartements des Kantons St. Gallen vom 15. November 1990 in: St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis [GVP]1990 Nr. 91). Unter diesen Gesichtspunkten lässt sich § 39 Abs. 1 VG/TG, im Gegensatz zur vorher bestehenden Regelung in a§ 39 VG/TG, mit dem Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Schulunterricht nicht vereinbaren.

3.1.4. Es bleibt zu erwähnen, dass für Angebote, welche die Schule nicht im Rahmen des ordentlichen Unterrichts erbringt, es grundsätzlich möglich wäre, höhere Beiträge zu verlangen. Dies würde aber voraussetzen, dass eine ausreichende gesetzliche Grundlage gemäss den abgaberechtlichen Grundsätzen besteht.

3.2. § 39 Abs. 2 VG/TG wiederum sieht vor, dass in besonderen Fällen Schüler und Schülerinnen zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden können und den Erziehungsberechtigten dafür und für allenfalls beizuziehende Dolmetscherdienste eine Kostenbeteiligung auferlegt werden kann.

3.2.1. Während die Vorlage noch als "muss"-Bestimmung formuliert war, entschied sich der Grosse Rat für eine "kann"-Formulierung, womit er sich (gemäss der Stellungnahme des Grossen Rats im vorliegenden Verfahren) offenbar bewusst an die verfassungsrechtlichen Schranken habe halten wollen. Der Botschaft zufolge hängt die schulische Entwicklung fremdsprachiger Kinder zu einem wesentlichen Teil von deren Sprachkenntnissen ab. Die Schulgemeinden würden oftmals auf eigene Kosten einen hohen Aufwand zur sprachlichen Förderung solcher Kinder betreiben. Dies führe jedoch besonders in solchen Fällen zu stossenden Ergebnissen, in denen beispielsweise Kinder in der Schweiz geboren seien und 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 (Botschaft des Regierungsrates vom 3. März 2015 S. 5 f.). Der Kommissionsbericht an das Ratsplenum führt ergänzend aus, neu soll nach dem Willen der Mehrheit der Kommission eine Kostenbeteiligung für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache und für den Beizug eines Dolmetschers auferlegt werden; allerdings nur, wenn Möglichkeiten bestanden hätten, Kurse zu besuchen, um die deutsche Sprache zu erlernen. Wenn Eltern ungenügend ihren Pflichten nachkämen

und den Schulen daher ein zusätzlicher finanzieller Aufwand entstehe, soll eine Kostenbeteiligung der Eltern verfügt werden (Bericht vom 25. August 2015 der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des VG/TG S. 3). Im Grossen Rat wurde vorgeschlagen, die Fassungen des Regierungsrates und der Kommission zusammenzuführen und zu vereinfachen. Man wolle den Gemeinden die Handhabe geben, Gelder einzuziehen, wenn es renitente Schüler gebe, die dem Unterricht in Deutsch nicht folgen wollten, oder für den Einsatz eines Dolmetschers, um die Integration zu forcieren. Dem Antrag wurde ohne weitere Diskussion stattgegeben (Protokoll des Grossen Rates Nr. 59 vom 21. Oktober 2015, Gesetz betreffend die Änderung des VG/TG, S. 19 f.).

Es sollte somit - gemäss der Stellungnahme des Grossen Rats an das Bundesgericht - keine generelle Kostenbeteiligung eingeführt werden, sondern diese auf Fälle von verletzten Mitwirkungspflichten im zumutbaren Bereich oder offensichtlicher Verweigerungshaltung beschränkt bleiben. In diesem Sinne sieht auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht das öffentliche Interesse weniger in finanzieller Hinsicht als in Integrationsanliegen, der Sicherstellung eines geordneten Schulbetriebs sowie in der Wahrung und Förderung der Chancengleichheit.

3.2.2. Mit der neu eingeführten Bestimmung können somit einerseits Schülerinnen und Schüler zum Besuch von Sprachkursen verpflichtet werden, andererseits diese Kurse sowie gegebenenfalls erforderliche Dolmetscherdienste eine Kostenpflicht der Erziehungsberechtigten nach sich ziehen. Was zunächst die Verpflichtung zum Besuch von Sprachkursen betrifft, ist mit dem Grossen Rat und dem Regierungsrat übereinzustimmen, dass genügende Sprachkenntnisse eine wesentliche Voraussetzung für die schulische Integration und Entwicklung von Schülerinnen und Schüler bilden. Es erscheint mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, Sprachkenntnisse zu fördern und wo nötig, Schülerinnen und Schüler zum Besuch von zusätzlichem Sprachunterricht zu verpflichten, was grundsätzlich auch von den Beschwerdeführern nicht bestritten wird. § 39 Abs. 2 Satz 1 VG/TG ist insoweit nicht zu beanstanden.

3.2.3. Gleichzeitig bezweckt Art. 19 BV aber auch die Wahrung der Chancengleichheit (E. 2.2), mit welcher es nicht vereinbar ist, für den zusätzlichen Sprachunterricht Kosten zu erheben. Folgt man den Materialien, soll die neu eingeführte Bestimmung vor allem darauf abzielen, die Integration ausländischer Personen zu bewirken. Insbesondere sollen (ausländische) Eltern dazu angehalten werden, sich um ein rechtzeitiges und genügendes Erlernen der deutschen Sprache durch ihre Kinder zu bemühen (vgl. auch § 18a Abs. 2 der Verordnung über die Volksschule, E. 3.1.2). Andernfalls müssen sie mit finanziellen Konsequenzen rechnen, wenn ihr Kind zusätzliche Sprachkurse benötigen sollte. Vorab ist fraglich, ob eine solche Bestimmung vor Art. 8 Abs. 1 und 2 BV standhalten könnte. Ausreichende Sprachkenntnisse sind geboten, damit die Schüler für ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag gerüstet sind. Das Erlernen der am Ort verwendeten Sprache dient dazu, die gesellschaftliche sowie sprachliche Integration fremdsprachiger Kinder zu fördern und ist ein legitimes Ziel (vgl. BGE 135 I 79 E. 7 S. 87). Der zusätzliche Sprachunterricht steht dabei aber nicht nur im Zusammenhang mit ausländischen Eltern. Er kann sich durchaus 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. Erachtet eine Schule einen Sprachkurs als notwendig, damit das betroffene Kind ein ausreichendes Bildungsangebot erhält, darf sie aufgrund von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV keine finanzielle Beteiligung von den Eltern verlangen (BGE 141 I 9 E. 4.1 S. 16). Andernfalls kann die gebotene Chancengleichheit nicht gewahrt werden.

3.2.4. In Bezug auf Dolmetscherdienste kann der Gesetzesbestimmung nicht entnommen werden, in welchem Fall solche erforderlich und der allfälligen Kostenpflicht unterworfen sein sollen. Die Bestimmung erweist sich nur schon aus diesem Grund als unklar. Im Übrigen gilt aber auch in diesem Zusammenhang das soeben Gesagte: Sollten Dolmetscherdienste tatsächlich im Rahmen dessen, was sich für einen ausreichenden Grundschulunterricht als notwendig erweist, erforderlich sein, müssen auch diese kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

3.2.5. Da Satz 2 in einem engen Zusammenhang mit § 39 Abs. 2 Satz 1 steht, rechtfertigt es sich, den gesamten

Absatz aufzuheben, obschon Satz 1 für sich alleine, wie oben ausgeführt, mit der Verfassung grundsätzlich vereinbar wäre.

3.3. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet. § 39 Abs. 1 und 2 VG/TG halten vor den verfassungsmässigen Vorgaben in Bezug auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht stand und sind entsprechend aufzuheben. Ob daneben - wie von den Beschwerdeführern gerügt - auch weitere verfassungsmässige Rechte (insbesondere Art. 18 BV) verletzt sind, kann damit offenbleiben.

4.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und § 39 Abs. 1 und 2 VG/TG sind aufzuheben. Dem Kanton Thurgau sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Da die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten waren, ist ihnen keine Entschädigung zu entrichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und § 39 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Thurgau in der Fassung vom 18. November 2015 aufgehoben.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Dezember 2017

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Mösching