

Schulgeld

Übungen im Öffentlichen Recht III (FS 2016)

Übung vom 4./5. April 2016

Dr. David Hofstetter

Eckpunkte des Sachverhalts

- Schlussabstimmung im Grossen Rat («Schulgeld»); 13. April 2015
- Kein Referendum
- Inkraftsetzung der Regelung durch den Regierungsrat per 1. Januar 2016
- Z besucht die Schule im Kanton X (4. Klasse)
- Eltern von Z erhalten am 1. April 2016 die Rechnung für das Schulgeld
- Eltern von Z suchen am 4./5. April 2016 einen Anwalt auf, um sich gegen die Auferlegung des Schulgeldes zu wehren
- Eltern von Z machen geltend, dass sie mittellos sind

Frage 1: Rechtsmittel I

- Abstrakte («Prinzipale») vs. Konkrete («Akzessorische») Normenkontrolle
- Abstrakte Normenkontrolle: Anfechtungsobjekt ist die entsprechende Norm, die Beschwerde richtet sich direkt gegen den Erlass bzw. die einzelne Rechtsnorm. Bei Gutheissung der Beschwerde wird die Norm von der Rechtsmittelinstanz aufgehoben.
- Konkrete Normenkontrolle: Anfechtungsobjekt ist ein Rechtsanwendungsakt. Geprüft wird, ob die Norm, auf die sich der Rechtsanwendungsakt stützt, mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist. Bei Gutheissung der Beschwerde wird die Norm im Einzelfall nicht angewendet und der Rechtsanwendungsakt – nicht aber die Norm – aufgehoben.

Frage 1: Rechtsmittel II

- Abstrakte Normenkontrolle ist gemäss § 70 Abs. 1 VRPG «jederzeit» möglich
- Konkrete Normenkontrolle ist ebenfalls «jederzeit» möglich, sofern die Rechtsmittelfristen für die Anfechtung des Rechtsanwendungsaktes eingehalten werden; dies ergibt sich aus ihrer Natur als vorfrageweise Prüfung der Rechtsnorm, auf welche sich der Rechtsanwendungsakt stützt
- Weiterzug des abweisenden Normenkontrollentscheids (abstrakte Normenkontrolle) des VGer an das BGer
- Handelt es sich vor BGer um die Anfechtung eines Entscheids (Art. 82 lit. a BGG) oder eines (kantonalen) Erlasses (Art. 82 lit. b BGG)?

Frage 1: Rechtsmittel III

- BGE 141 I 36, E. 1.2.2: «Besteht ein kantonales abstraktes Normenkontrollverfahren, so bildet der angefochtene letztinstanzliche kantonale Normenkontrollentscheid das Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens (...). Die Rechtsunterworfenen sollen jedoch unabhängig von der Ausgestaltung des kantonalen Instanzenzuges vom Bundesgericht eine Überprüfung der kantonalen Erlasse (Art. 82 lit. b BGG) auf ihre Bundesrechtmässigkeit und gegebenenfalls deren Aufhebung einfordern können.

Frage 1: Rechtsmittel IV

- Entsprechend kann im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheid nicht nur dessen Aufhebung, sondern auch diejenige des im vorinstanzlichen Verfahren angefochtenen kantonalen Erlasses beantragt werden (...) und richtet sich die materielle Beschwer nach den Grundsätzen des abstrakten Normenkontrollverfahrens (...).»

Frage 1: Rechtsmittel V

- Bei konkreter Normenkontrolle: Handelt es sich bei der Rechnung für das Schulgeld um einen anfechtbaren Rechtsanwendungsakt?
- Form der Eröffnung ist nicht entscheidend, massgebend ist ein materieller Verfügungsbegriff, vgl. dazu BVGE 2009/43, E. 1.1.4: «Verfügungsbegriff und Verfügungsform sind auseinander zu halten. Eine Verfügung liegt vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist. Eine mit Formmängeln behaftete Verfügung bleibt eine Verfügung, sofern die Strukturmerkmale von Art. 5 VwVG gegeben sind.»

Frage 2: Fristen I

- Unterscheidung zwischen konkreter und abstrakter Normenkontrolle
- Konkrete Normenkontrolle: Es sind die Rechtsmittelfristen für die Anfechtung des Rechtsanwendungsaktes einzuhalten; wenn der Kontakt mit dem Rechtsvertreter am 15. Januar 2016 stattfindet, ist die konkrete Normenkontrolle mangels Anfechtungsobjekt nicht möglich
- Abstrakte Normenkontrolle: Gemäss § 70 Abs. 1 VRPG ist die abstrakte Normenkontrolle «jederzeit» möglich, auf das Inkrafttreten der angefochtenen Norm o.Ä. kommt es nicht an
- Kann der (abweisende) Normenkontrollentscheid des VGer unbeschränkt an das BGer weitergezogen werden?

Frage 2: Fristen II

- Es kommt darauf an, zu welchem Zeitpunkt das kantonale Normenkontrollverfahren eingeleitet wird
- Nach Art. 100 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen den letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheid innert 30 Tagen nach der Eröffnung einzureichen
- Darüber hinaus ist Folgendes zu beachten (BGE 137 I 107, E. 1.4.2):
«Allerdings muss das kantonale Normenkontrollverfahren ebenfalls innert der von der kantonalen Gesetzgebung bestimmten Frist angehoben worden sein. Ist die Anfechtung eines Erlasses (...) 'jederzeit' zulässig (...), so ist diese (...) innert einer 'üblichen' Rechtsmittelfrist einzuleiten.»

Frage 2: Fristen III

- Zur 'üblichen' Rechtsmittelfrist (BGE 137 I 107, E. 1.4.4): «Solange ein Erlass nicht in Kraft getreten ist, entfaltet er hingegen noch keine Rechtswirkungen für die Bürger. (...) Auch besteht vor dem Inkrafttreten des Erlasses noch keine Möglichkeit, einen Anwendungsakt anzufechten und dadurch eine inzidente Normenkontrolle zu erreichen. Demzufolge rechtfertigt sich, die 'übliche' Rechtsmittelfrist von 30 Tagen erst mit dem Inkrafttreten der beanstandeten Bestimmungen laufen zu lassen, wenn ein Kanton auf seiner Ebene keine anderen Fristen für die abstrakte Normenkontrolle vorsieht. Diese 30-tägige Frist soll die Betroffenen jedoch nicht daran hindern, das Verfahren beim kantonalen Gericht schon vor dem Inkrafttreten des Erlasses einzuleiten, soweit das im Kanton zulässig ist (...).»

Frage 3: Rügen

- Art. 19 BV; § 34 Abs. 1 Verfassung des Kantons X
- Vor Bundesgericht steht aufgrund der zulässigen Rügegründe (Art. 95 BGG) Art. 19 BV im Vordergrund

Frage 4: Unentgeltliche Rechtspflege I

- Welche Regelung gilt vor VGer? § 34 VRPG
- Welche Regelung gilt vor BGer? Art. 64 BGG
- Bei der konkreten Normenkontrolle sind hinsichtlich der unentgeltlichen Rechtspflege keine speziellen Regeln zu beachten; es handelt sich um ein reguläres Verwaltungsverfahren (Anfechtung eines Rechtsanwendungsaktes)
- Bei der abstrakten Normenkontrolle ist der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege nicht per se gegeben, weil noch kein unmittelbarer Nachteil droht

Frage 4: Unentgeltliche Rechtspflege II

- Vgl. dazu BGE 139 I 138, E. 4.2: «Die Aufgabe des Staates beschränkt sich darauf, den Einzelnen dann zu unterstützen, wenn er ohne diese Unterstützung eines Rechts verlustig ginge oder sich gegen einen als unzulässig erachteten Eingriff nicht wehren könnte. Der Anspruch besteht deshalb in der Regel nicht in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, weil derartige Nachteile in der Regel nicht bereits dann unmittelbar drohen, wenn eine Norm erlassen wird; erst die Anwendung einer Norm im Einzelfall führt zu einem massgeblichen Eingriff in Rechte, und es genügt, wenn einer betroffenen bedürftigen Partei die unentgeltliche Prozessführung in jenem Zeitpunkt bewilligt wird.

Frage 4: Unentgeltliche Rechtspflege III

- Nur ausnahmsweise wird es sich anders verhalten und ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bereits für die präventive Anfechtung einer generell-abstrakten Norm zu bejahen sein, nämlich dann etwa, wenn aufgrund der Umstände mit einem sofortigen Anwendungsakt zu rechnen ist und der Betroffene sich gegenüber den rechtsanwendenden Behörden, zum Beispiel mangels förmlicher Anfechtungsmöglichkeiten, nicht wirksam wehren können (...).»
- Wie präsentiert sich die Sachlage im konkreten Fall?