



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 29. Juni 2016 (810 15 238)

Erziehung und Kultur

Absenzeneintrag im Zeugnis

Besetzung Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Christian Haidlauf,
Markus Clausen, Claude Jeanneret, Edgar Schürmann, Gerichtsschreiberin Chiara Piras

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Caspar Zellweger,
Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Schulrat des Gymnasiums B.____, Beschwerdegegner

Betreff Absenzeneintrag im Zeugnis (RRB Nr. 1266 vom 18. August 2015)

A. A.____ unterrichtet am Gymnasium B.____. Im Wintersemester 2014/2015 war er Klassenlehrer der Klasse C.____. Im Hinblick auf den Notenkonvent im Januar 2015 wies die Schulleitung des Gymnasiums B.____ (Schulleitung) A.____ an, zwei bei einer Schülerin der

Klasse C.____ als unentschuldigt qualifizierte Absenzen als entschuldigt zu erfassen. Nachdem A.____ sich geweigert hatte, der Aufforderung der Schulleitung Folge zu leisten, wurden die Absenzen von der Schulleitung entsprechend mutiert und das Zeugnis der betroffenen Schülerin durch den Konrektor der Schule unterschrieben.

B. Mit als Einsprache betitelmtem Schreiben vom 17. Januar 2015 rügte A.____ beim Schulrat des Gymnasiums B.____ (Schulrat) das Vorgehen der Schulleitung. Er machte im Wesentlichen geltend, die Änderung der Anzahl unentschuldigter Absenzen im Zeugnis der Schülerin der Klasse C.____ sei ohne rechtliche Grundlage und gegen seinen Willen erfolgt.

C. Der Schulrat trat mit Entscheid vom 4. April 2015 mangels Legitimation nicht auf die Beschwerde von A.____ ein. Gegen diesen Entscheid erhob dieser am 10. April 2015 beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde.

D. Mit Beschluss Nr. 1266 vom 18. August 2015 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass einerseits das Zeugnis der Schülerin kein taugliches Anfechtungsobjekt darstelle und andererseits, dass von einer Dienstanweisung auszugehen sei. Mit dieser habe die Schulleitung bestimmt, in welcher Art und Weise die kraft arbeitsrechtlicher Anstellung bereits begründeten Rechte und Pflichten von A.____ wahrzunehmen seien. Da diese Dienstanweisung nicht das Grundverhältnis betreffe, und insbesondere nicht in die private Rechtssphäre von A.____ eingreife, sei der Schulrat zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten.

E. Gegen den Beschluss Nr. 1266 des Regierungsrates erhob A.____, vertreten durch Dr. Caspar Zellweger, Advokat, mit Eingabe vom 23. September 2015 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit zur materiellen Behandlung an den Schulrat zurückzuweisen (Ziff. 1), unter o/e-Kostenfolge für das vorliegende und für das vorinstanzliche Verfahren (Ziff. 2). Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass eine unkorrekte Absenzenangabe im Schulzeugnis die gleiche Wirkung wie eine ungenügende Note und deshalb einer gerichtlichen Überprüfung zu unterstehen habe. Ausserdem habe die Schulleitung mit dem Erlass von Dienstbefehlen im Zusammenhang mit Absenzen in rechtswidriger Weise in die Kernkompetenzen des Beschwerdeführers als Klassenlehrer eingegriffen.

F. Der Schulrat liess sich am 31. Oktober 2015 zur Beschwerde vernehmen und beantragte deren Abweisung.

G. In der Vernehmlassung vom 8. Dezember 2015 hielt der Regierungsrat vollumfänglich an seinen Ausführungen im Regierungsratsbeschluss Nr. 1266 fest und beantragte, die Beschwerde unter o/e-Kostenfolge abzuweisen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass dem Schulrat kein taugliches Anfechtungsobjekt vorlag. Selbst in der Annahme, dass ein Zeugnis bzw. ein Abszeneneintrag ein taugliches Anfechtungsobjekt darstelle, habe der Beschwerdeführer kein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerde gehabt. Im Übrigen sei eine interne

Dienstanweisung der Schulleitung keine Verfügung und somit ebenfalls kein taugliches Anfechtungsobjekt.

H. Mit Verfügung des Kantonsgerichtes vom 16. Dezember 2015 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

I. Am 23. Dezember 2015 reichte der Beschwerdeführer beim Kantonsgericht eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen des Schulrates und des Regierungsrates ein.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichtes zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben.

1.2 Zur Beschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat (vgl. § 47 Abs. 1 VPO). Der Beschwerdeführer ist vom angefochtenen Entscheid des Regierungsrates betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen wie Form, Frist usw. erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Regierungsratsbeschluss Nr. 1266 vom 18. August 2015, welcher in Abweisung der Beschwerde den Nichteintretensentscheid des Schulrates vom 4. April 2015 bestätigt hat.

Wird ein Nichteintretensentscheid einer ersten Instanz angefochten, prüft das Kantonsgericht nur die Rechtsfrage, ob der Regierungsrat den Nichteintretensentscheid der unteren Instanz zu Unrecht geschützt hat. Es kann folglich nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen einer Eintretensvoraussetzung verneint. Damit bleibt der Streitgegenstand auf die Eintretensfrage beschränkt (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; BGE 125 V 505 E. 1). Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen; auf materielle Begehren kann mithin nicht eingetreten werden. Würde das Gericht in der Sache selbst urteilen, so brächte es die Verwaltung um ihr Recht, einen eigenen Sachentscheid zu fällen; zudem würde der Rechtsweg der Beschwerdeführer verkürzt (vgl. Urteil des Kantonsgerichtes [KGE VV] vom 27. August 2008 [810 08 56] E. 3). Es ist somit nachfolgend lediglich zu prüfen, ob der Schulrat zu Unrecht nicht auf die Beschwerde des Beschwerdeführers vom 17. Januar 2015 eingetreten ist. Auf die materiellen Vorbringen der Beteiligten ist dagegen nicht einzugehen.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes gerügt werden. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die als Einsprache betitelt eingabe des Beschwerdeführers vom 17. Januar 2015 (Beschwerde vom 17. Januar 2015) an den Schulrat des Gymnasiums B.____. Er machte darin geltend, die von der Schülerin vorgebrachten Entschuldigungsgründe für die Absenzen vom 28. und 29. Oktober 2015 seien unglaubwürdig (vgl. Ziff. 1, S. 3 der Beschwerde vom 17. Januar 2015). Des Weiteren stellte der Beschwerdeführer in Frage, ob die Schulleitung den Eintrag im Semesterzeugnis eigenständig abändern durfte (vgl. Ziff. 4, S. 3 der Beschwerde vom 17. Januar 2015).

3.2 Präzisierend ist an dieser Stelle festzustellen, dass der Beschwerdeführer sowohl in seiner Eingabe an den Schulrat vom 17. Januar 2015 als auch in der dem Kantonsgericht vorliegenden Beschwerdeschrift Ausführungen in Bezug auf das streitgegenständliche Semesterzeugnis machte. Ferner rügte er, dass die Schulleitung durch die an ihn gerichtete Weisung die Kompetenzordnung im Absenzenwesen verletzt habe. Es ist folglich davon auszugehen, dass sich die Rügen des Beschwerdeführers sowohl gegen den – seiner Ansicht nach falschen – Absenzeneintrag im Semesterzeugnis der betroffenen Schülerin, als auch gegen die diesbezügliche Weisung der Schulleitung richten. Vorliegend ist deshalb zu prüfen, ob der Regierungsrat mit Entscheid Nr. 1266 vom 18. August 2015 zu Recht zum Schluss gekommen ist, dass der Schulrat sowohl in Bezug auf den Absenzeneintrag im Zeugnis als auch hinsichtlich der Weisung der Schulleitung mangels Vorliegens eines gültigen Anfechtungsobjektes nicht auf die Beschwerde des Beschwerdeführers eintreten musste.

4.1 Die Verwaltungsrechtspflege wird durch das formgerechte Einlegen eines Rechtsmittels einer Partei ausgelöst. Damit die Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt, müssen die Prozessvoraussetzungen gegeben sein. Die angerufene Behörde oder das angerufene Gericht prüft sie von Amtes wegen (vgl. § 37 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988; § 16 Abs. 2 VPO). Zu den Prozessvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Behörde oder ein Gericht zur Begründetheit der Rechtsbegehren Stellung nehmen kann, gehört namentlich ein taugliches Anfechtungsobjekt (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1035 ff.). Liegt ein geeignetes Anfechtungsobjekt vor und sind auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt, spricht sich die Behörde oder das Gericht über die Begründetheit oder Unbegründetheit des in Frage stehenden Begehrens aus. Ist eine Prozessvoraussetzung nicht erfüllt, wird das Verfahren mittels Nichteintretensentscheid beendet (vgl. BGE 118 Ib 7 E. 2; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1676). Als mögliche Anfechtungsobjekte stehen in der Schweiz, neben den Erlassen, Verfügungen im Vordergrund (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1053 ff.). Als Verfügungen gelten gemäss § 2 Abs. 1 VwVG BL unter anderem Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches

Recht stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG] vom 20. Dezember 1968; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, N 850 ff.). Gemäss § 18 Abs. 1 VwVG BL sind Verfügungen ausdrücklich als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Dies bedeutet in der Praxis allerdings nicht, dass jede Verfügung mit dem Wort „Verfügung“ überschrieben werden muss. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, dass in einer Verfügung eindeutig zum Ausdruck gebracht werden muss, dass es sich um eine auf rechtliche Verbindlichkeit hinzielende Anordnung im Sinne von § 2 VwVG BL handelt (vgl. HANS JAKOB SPEICH, Das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft, in: Biaggini/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2006, S. 60 f.). Entsprechend sind Verfügungsbegriff und Verfügungsform auseinander zu halten. Eine Verfügung liegt immer dann vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 243).

4.2 Der Schulunterricht und die damit zusammenhängenden Handlungen der Schulorgane sind in besonderem Masse dadurch gekennzeichnet, dass sie weitestgehend in Form von Realhandeln und nicht mittels Verfügungen erfolgen und deshalb typischerweise einer Anfechtbarkeit nicht zugänglich sind. Interne schulorganisatorische Massnahmen sind deshalb grundsätzlich nicht anfechtbar. Eine Rechtsmittelmöglichkeit muss jedoch dann gegeben sein, wenn es um die Rechtsstellung der Betroffenen geht oder wenn diesen besondere Pflichten oder sonstige Nachteile auferlegt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.3). Lehrerinnen und Lehrer können Verfügungen anfechten, die sie persönlich berühren, dagegen nicht aber allgemein dienstorganisatorische Massnahmen, welche die Stellung, Rechte und Pflichten der beteiligten Personen nicht verändern (vgl. Urteilsabwägung 9; HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, Rz. 21.731 f. m.w.H.).

5.1 In einem ersten Schritt ist vorliegend zu prüfen, ob der Schulrat zu Recht nicht auf die Rügen des Beschwerdeführers in Bezug auf den Absenzeneintrag im Semesterzeugnis der betroffenen Schülerin eingetreten ist.

5.2 Gemäss § 11 Abs. 1 der Verordnung über die schulische Laufbahn (Laufbahnverordnung) vom 11. Juni 2013 wiedergibt das Zeugnis die während eines Schuljahres oder eines Semesters von der Schülerin oder dem Schüler erbrachten Leistungen. Es enthält unter anderem die unentschuldigten Absenzen in Lektionen (§ 11 Abs. 1 lit. g Laufbahnverordnung).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und Literatur stellen Schulzeugnisse nur insofern Verfügungen, d.h. anfechtbare Hoheitsakte dar, als ihnen eine rechtsgestaltende oder eine rechtsfeststellende Funktion zukommt. Dies ist dann der Fall, wenn eine Note bzw. die Gesamtheit der Noten unmittelbar ausschlaggebend ist für das Bestehen einer Prüfung, für den Erwerb eines Diploms oder für die Berechtigung, eine weitere Ausbildung antreten oder einen Titel tragen zu dürfen. Ansonsten fehlt einer einzelnen Note die Eigenschaft einer der Anfechtung zugänglichen Verfügung (vgl. BGE 136 I 229 E. 2.2 und 2.6; Urteil des Bundesgerichtes

2P.177/2002 vom 7. November 2002 E. 5.2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes B-4771/2008 vom 15. April 2009 [BVGE 2009/10] S. 144 E. 6.2.1; JÜRIG BOSSHART/MARTIN BERTSCHI, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich 2014, N 16 zu § 19 VRG; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 133; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 866; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VPRG] im Kanton Bern, Bern 1997, N 42 zu Art. 49 VPRG). Mit einer Note wird bloss eine Aussage über eine Tatsache gemacht, nämlich über die Qualität der an einer Prüfung oder bei einer Arbeit oder generell im Schulunterricht erbrachten Leistung (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 2P.29/2003 vom 14. Februar 2003 E. 2.1; 2P.21/1996 vom 21. November 1996 E. 2 und 2P.216/1988 vom 18. Dezember 1990 E. 2 und 3). Die Tatsache, dass eine Note möglicherweise faktische Nachteile mit sich bringt, genügt zur Annahme eines die Rechtsstellung des Betroffenen beeinflussenden Hoheitsaktes nicht (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2P.216/1988 vom 18. Dezember 1990 E. 3b). Ausnahmsweise können einzelne (auch genügende) Noten ein selbständiges Anfechtungsobjekt bilden, wenn an deren Höhe bestimmte Rechtsfolgen geknüpft sind, was namentlich der Fall ist, wenn sich die Noten später als Erfahrungsnoten in weiteren Prüfungen auswirken (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2P.177/2002 vom 7. November 2002 E. 5.2.2; PATRICIA EGLI, Gerichtlicher Rechtsschutz bei Prüfungsfällen: Aktuelle Entwicklungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2011, S. 538 ff., 547; PLOTKE, a.a.O., Rz. 21.721). In einem neueren, vom Beschwerdeführer zitierten, Entscheid hat das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Frage der selbständigen Anfechtbarkeit einzelner Fachnoten präzisiert: Anlass dafür war die subsidiäre Verfassungsbeschwerde einer Absolventin des rechtswissenschaftlichen Studienganges der Universität Bern, die den Titel "Master of Law of the University of Bern (MLaw)" mit einem Notendurchschnitt von 5,43 und dem Prädikat "magna cum laude" erworben hatte. In ihrer Beschwerde beantragte sie, die Note ihrer Masterarbeit sei von 5,0 auf 6,0, mindestens aber auf 5,5 festzusetzen, was das Prädikat "summa cum laude" zur Folge gehabt hätte. Das Bundesgericht erwog hierzu, dass sich aus dem Prädikat zwar keine materiellen Rechtsfolgen wie das Nichtbestehen des Examens oder das Erreichen einer Mindestqualifikation für die Weiterbildung ergäben. Dennoch könne dem Entscheid über das Prädikat, das sich nach den Vorgaben der Prüfungsordnung bestimme, ein hoheitlicher Charakter nicht abgesprochen werden. Vor diesem Hintergrund hielt das Bundesgericht präzisierend fest, dass einzelne Noten einer Gesamtprüfung nicht anfechtbar seien, die nicht mit einer weitergehenden Wirkung wie dem Nichtbestehen verbunden seien und auch keinen Einfluss auf ein Prädikat zeitigen würden. Steht jedoch das Nichtbestehen einer anderen Folge – wie der Ausschluss von der Weiterbildung – oder ein Prädikat in Frage, für das die Prüfungsordnung vorgibt, wie es zu bestimmen ist, gibt es ein Rechtsschutzinteresse an der Überprüfung des Gesamtergebnisses und damit auch an einer diesem zugrunde liegenden Einzelnote. Das Bundesgericht gab zwar zu bedenken, dass dies unter Umständen dazu führen könne, dass mit Blick auf das Prädikat auch mehrere Einzelnoten angefochten würden. Diese Folge sei jedoch in Kauf zu nehmen, denn letztlich obliege es dem Rechtsschutz suchenden Kandidaten, aufzuzeigen, weshalb die verschiedenen Einzelbewertungen in massgeblicher Weise rechtswidrig erfolgt seien (vgl. BGE 136 I 229 E. 2.6). Der Fall ist mit dem vorliegenden nicht vergleichbar, weshalb der Beschwerdeführer aus diesem Entscheid nichts zu seinen Gunsten ableiten kann (vgl. Urteilsabwägung 7.1).

5.3 Analog verhält es sich mit dem zur Diskussion stehenden Zeugniseintrag der unentschuldigter Absenzen: Ein solcher Eintrag beeinträchtigt die Rechtsstellung einer Schülerin bzw. eines Schülers nur dann, wenn er konkrete negative Auswirkungen hat bzw. haben kann (vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Schwyz EGV-SZ 2003, C.8.1 vom 2. September 2003 E. 2.1.3).

6.1 Zu dieser Frage legt die Vorinstanz dar, dass der Eintrag entschuldigter bzw. unentschuldigter Absenzen im Semesterzeugnis der betroffenen Schülerin sowohl für diese, als auch für den Beschwerdeführer keine unmittelbaren Wirkungen habe. Der Eintrag habe insbesondere keinen Einfluss auf die Beförderung oder Nichtbeförderung der Schülerin. Die im Zeugnis enthaltenen Angaben über die Absenzen stellten deshalb weder für die betroffene Schülerin, noch für den Beschwerdeführer ein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Doch auch wenn das Zeugnis ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellte, sei der Beschwerdeführer nicht beschwerdebe-rechtigt, da er durch das Zeugnis weder berührt sei, noch an seiner Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse habe. Er erleide keinen persönlichen und unmittelbar nicht wieder-gutzumachenden Nachteil und ziehe aus der Abänderung des Eintrages auch keinen aktuel-len praktischen oder rechtlichen Nutzen.

6.2 Der Beschwerdeführer entgegnet dem, dass ein fehlendes Beschwerderecht seitens der betroffenen Schülerin nicht bedeute, dass auch er keines habe: Zwei verschiedene Parteien könnten durch denselben Rechtsakt durchaus unterschiedlich betroffen sein (vgl. Ziff. 17.1 der Beschwerde). Zudem stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass Absenzenan-gaben Aussagen über die Zuverlässigkeit einer Schülerin bzw. eines Schülers machen und so-mit für eine Nichtbeförderung oder einen Schulausschluss dieselben Folgen wie ungenügende Noten haben könnten (vgl. Ziff. 17.3 der Beschwerde). Wenn nicht korrekt, müssten diese des-halb einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein (vgl. Ziff. 17.4 der Beschwerde).

7.1 Der vorliegend strittige Absenzeneintrag betrifft ein Semesterzeugnis, mit dem einzig über die Beförderung bzw. Nichtbeförderung der betroffenen Schülerin in das nächste Schulsemester entschieden wurde. Der von der Schulleitung geänderte Eintrag über die Anzahl unentschuldigter Absenzen der Schülerin hatte dabei keine weiteren Wirkungen, d.h. er war für den Beförderungsentscheid nicht unmittelbar ausschlaggebend und entschied auch nicht über die Durchschnittsnote des Zeugnisses. Der Eintrag war folglich weder für den Abschluss der schulischen Ausbildung, noch für den Zugang der betroffenen Schülerin zu weiteren Bildungs-stufen massgebend; er hatte somit auch keinen Einfluss auf die Berufswahl bzw. -möglichkeiten der Schülerin. Ungeachtet der Frage, ob die betroffene Schülerin den Zeugniseintrag hätte an-fechten können, was nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens darstellt, ist nicht ersicht-lich, welche Rechtsfolgen die Höhe entschuldigter bzw. unentschuldigter Absenzen im Streit-gegenständlichen Semesterzeugnis für den Beschwerdeführer persönlich hat und wie diese seine Arbeit konkret beeinflussen könnte. Die Rechtsstellung des Beschwerdeführers wird durch den beanstandeten Zeugniseintrag weder tangiert, noch ist seine Rechtsstellung durch den Zeug-niseintrag negativ betroffen. In diesem Zusammenhang ist es dem Beschwerdeführer auch nicht gelungen, mit seiner Argumentation für ihn absehbare, konkret nachteilige Konsequenzen

darzulegen: Auch wenn die Anzahl unentschuldigter Absenzen im Ergebnis falsch wäre, würde dies für ihn persönlich keine Nachteile zur Folge haben. Der die Anzahl entschuldigter bzw. unentschuldigter Absenzen betreffende Eintrag im Semesterzeugnis der betroffenen Schülerin stellt deshalb für den Beschwerdeführer kein taugliches Anfechtungsobjekt dar, weshalb der Regierungsrat in diesem Punkt zu Recht den Nichteintretensentscheid des Schulrates gestützt und davon abgesehen hat, diesen anzuweisen, auf die Beschwerde einzutreten und die diesbezüglichen Vorbringen des Beschwerdeführers materiell zu prüfen.

7.2 Im Übrigen ist für das Kantonsgericht auch nicht ersichtlich, welches schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführer an der Aufhebung oder Änderung des Zeugniseintrages haben bzw. welchen praktischen Nutzen er aus der erfolgreichen Beschwerdeführung ziehen könnte. Ein günstiger Entscheid – namentlich eine Änderung des Absenzeneintrages – hätte für den Beschwerdeführer auch keinen konkreten Vorteil. Es ist dem Beschwerdegegner insofern zuzustimmen, als dass dem Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung des Zeugniseintrages ohnehin abzusprechen gewesen wäre. Auf die Beschwerde wäre demnach auch infolge Fehlens der Beschwerdebefugnis nicht einzutreten gewesen. Nicht näher zu prüfen ist hier schliesslich, ob die von der Schulleitung vorgenommene Änderung unentschuldigter in entschuldigte Absenzen und die Unterzeichnung des Zeugnisses durch den Konrektor, die zum vorliegenden Verfahren Anlass gaben, begründet waren.

Folglich erweist sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

8.1 Die Beschwerde richtet sich ferner gegen die Weisung der Schulleitung, mit welcher diese den Beschwerdeführer aufforderte, die Anzahl unentschuldigter Absenzen im Zeugnis der betroffenen Schülerin zu ändern. Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, dass das gesamte Absenzenwesen und dessen Verwaltung abschliessend geregelt und der Klassenlehrperson anvertraut und zu deren Kernfunktionen zu zählen sei. Daraus folge, dass Klassenlehrpersonen in diesem Bereich keine Dienstbefehle übergeordneter Organe empfangen müssten (vgl. Ziff. 12 und 18.4 der Beschwerde). Neben den gesetzlichen Bestimmungen seien die schulinternen Weisungen zur Absenzenordnung vom Juni 2014 (insbes. Ziff. 2.1, dritter Spiegelstrich) Beweis dafür, dass die Kompetenzen im Absenzenwesen vollständig geregelt seien (vgl. Ziff. 18.4 der Beschwerde und Beilage 1 zur Beschwerde). Er stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass die Schulleitung mit der Weisung an den Beschwerdeführer, die Absenzen im Zeugnis zu ändern, nicht innerhalb bereits bestimmter Verrichtungen von Organisation und Ablauf der durch Pflichtenheft oder Nutzungsberechtigung ergangenen Dienstanweisungen gehandelt habe (vgl. Ziff. 18.5 der Beschwerde).

8.2 Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es sich bei der Anweisung der Schulleitung an den Beschwerdeführer um eine interne Dienstanweisung handle, die keine Verfügung sei und somit kein taugliches Anfechtungsobjekt darstelle. Diese sei vielmehr eine individuell-konkrete Anordnung im Rahmen der Dienstaufsicht, welche dienstlich begründete, einzelfallbezogene Anweisungen einer verwaltungshierarchisch übergeordneten Stelle an die ihr unterstellten Dienstnehmer enthalte. Sie regle das Innenverhältnis, weshalb der

Beschwerdeführer als Adressat nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zum Staat, sondern nur in seiner amtlich-betrieblichen Stellung betroffen sei. Der Weisung fehle somit Verfügungscharakter.

9.1 In diesem Zusammenhang ist einleitend darauf hinzuweisen, dass Angestellte als Konsequenz der Verwaltungshierarchie grundsätzlich an die Weisungen der ihnen übergeordneten Instanzen gebunden sind. Dabei tragen ihre Vorgesetzten die Verantwortung für die von ihnen erteilten dienstlichen Anordnungen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 2030). Das Weisungsrecht ist Ausdruck der Vorgesetztenstellung des öffentlichen Arbeitgebers bzw. des umfassenden Aufsichtsrechts und der Aufsichtspflicht der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und ihrer Verantwortung für den Vollzug der Gesetzgebung. § 77 Abs. 1 des Bildungsgesetzes (Bildungsgesetz) vom 6. Juni 2002 hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Schulleitung die Schule in pädagogischer, personeller, organisatorischer und administrativer Hinsicht führt (lit. a) und die Lehrerinnen und Lehrer berät, beaufsichtigt und deren Leistungen beurteilt (lit. c; vgl. auch § 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung für die Schulleitung und die Schulsekretariate vom 13. Mai 2003). Auch sind die Schulleitungen gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern und dem nichtunterrichtenden Schulpersonal in personellen, organisatorischen und administrativen Fragen weisungsbefugt (vgl. § 2 Abs. 2 Verordnung für die Schulleitung und die Schulsekretariate; § 32 Abs. 2 der Verordnung über das Gymnasium [Maturitätsschule und Fachmittelschule] vom 13. Mai 2003). Die Schulleitung hat somit insbesondere die Befugnis, der Lehrperson verbindliche Anweisungen über ihre Tätigkeiten und ihr Verhalten am Arbeitsplatz zu erteilen. Mit dem Eintritt in den öffentlichen Schuldienst unterstellt sich somit auch eine Lehrperson dem Weisungsrecht der Schulleitung und hat nicht nur die für ihre Arbeitstätigkeit massgebenden Rechtsnormen zu beachten, sondern auch die Weisungen der Schulleitung zu befolgen. Solche Anordnungen konkretisieren den aus dem Erziehungs- und Bildungsauftrag fließenden Berufsauftrag der Lehrperson. Die Lehrperson ist zu einer gewissenhaften und vernünftigen Ausführung der Weisungen ihrer vorgesetzten Behörde verpflichtet und ist zur Nichtbefolgung von Weisungen lediglich dann berechtigt (und auch verpflichtet), wenn schwere und offenkundige, d.h. leicht erkennbare Fehler ihre Unverbindlichkeit bewirken. Letzteres betrifft insbesondere Weisungen, welche inhaltlich offensichtlich rechtswidrig sind oder in erkennbarer Weise gegen höherstehende Weisungen verstossen (vgl. Entscheid des Erziehungsrates St. Gallen [GVP 2011 Nr. 100] vom 19. Januar 2011 E. 6a m.w.H.).

9.2 Vorliegend ist zu prüfen, ob die von der Schulleitung getroffene Weisung darauf abzielte, Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers zu begründen, zu ändern oder aufzuheben. Kann dies bejaht werden, liegt eine direkt anfechtbare Verfügung vor, die einer materiellen Überprüfung offen steht. Ist dies nicht der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die Weisung lediglich das tatsächliche Umfeld des Beschwerdeführers betraf (vgl. WALDMANN/KRAEMER, a.a.O., S. 195) oder ob das Innenrechtsverhältnis bzw. das Betriebsverhältnis tangiert wurde. Ist Letzteres der Fall, kann dies mittelbar Auswirkungen auf schützenswerte Rechtspositionen des Beschwerdeführers haben und ein legitimes Rechtsschutzbedürfnis hervorrufen (vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 8. Dezember 1993, in: ZBI 95/1994, S. 476-478, E. 1b; BERNHARD WALDMANN/RAPHAEL KRAEMER, Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im öffentlichen Personalrecht, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Brenn-

punkte im Verwaltungsprozess, Institut für Recht und Wirtschaft Band Nr. 9, Zürich 2013, S. 198). Dies ist dann der Fall, wenn neben der Innenrechtssphäre auch die Aussenrechtssphäre bzw. das Grundverhältnis betroffen ist, wie dies etwa bei einer Versetzung auf eine andere Stelle oder Funktion der Fall sein kann (vgl. BGE 136 I 323 E. 4.5-4.7). Sobald eine – im vorliegenden Zusammenhang interessierende – individuell-konkrete Anordnung, namentlich ein Dienstbefehl und eine andere Anweisung der vorgesetzten Person, im Dienstverhältnis darauf ausgerichtet ist, das Grundverhältnis abzuändern, liegt eine Verfügung vor und es kann nicht mehr von einer innerdienstlichen Anordnung gesprochen werden. Dies ist ferner dann der Fall, wenn durch den Verwaltungsakt zusätzliche Rechte und Pflichten ausserhalb des Grundverhältnisses geregelt werden (vgl. WALDMANN/KRAEMER, a.a.O., S. 196).

9.3 Im vorliegenden Fall war die Anordnung der Schulleitung nicht darauf ausgerichtet, Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers zu begründen, zu ändern oder aufzuheben. Die das Absenzenwesen betreffenden und vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen begründen nämlich keine alleinige Kompetenz des Klassenlehrers über die Qualifikation der Absenzen als entschuldigte oder unentschuldigte Absenzen zu entscheiden. Da der Schulleitung als Leitungsorgan die Kompetenz zur Führung der Schule in organisatorischer und administrativer Hinsicht zusteht (vgl. § 77 Abs. 1 lit. a Bildungsgesetz), sie personell, organisatorisch und administrativ weisungsbefugt ist (vgl. § 2 Abs. 2 Verordnung für die Schulleitung und die Schulsekretariate; § 32 Abs. 2 der Verordnung über das Gymnasium) und als Beschwerdeinstanz von Verfügungen von Lehrerinnen und Lehrern sowie Klassenkonventen (vgl. § 91 Abs. 1 Bildungsgesetz) amtiert, änderte sie mit der Ausübung ihrer Weisungsbefugnis in Bezug auf den strittigen Abszenzeintrag keine Rechte des Beschwerdeführers. Die Weisung legte vielmehr die Art und Weise fest, wie das Absenzenwesen im Rahmen von Gesetz und Verordnung zu regeln ist, ohne jedoch die Rechte des Beschwerdeführers unmittelbar zu tangieren. Die Schulleitung verknüpfte die Anweisung in diesem konkreten Einzelfall auch nicht mit verbindlichen Rechtsfolgen für den Beschwerdeführer: So wurde der Beschwerdeführer für seine Weigerung, der Anordnung der Schulleitung nachzukommen, auch nicht verwarnet. Eine Weisung kann auch nicht schon darum zum Hoheitsakt werden, weil sie im Alltag Nachteile für den Beschwerdeführer mit sich bringt. Es ist zwar nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführer durchaus ein Interesse haben kann, alleine über die Qualifikation von Absenzen seiner Schülerinnen und Schüler in entschuldigte und unentschuldigte zu entscheiden und diese in deren Zeugnissen einzutragen. Dieses Bedürfnis allein vermag aber weder eine alleinige Kompetenz des Beschwerdeführers im Absenzenwesen zu begründen, noch eine Verfügung als Sachurteilsvoraussetzung für ein förmliches Beschwerdeverfahren zu ersetzen oder eine grosszügige Auslegung des Verfügungsbegriffes zu rechtfertigen (vgl. auch Entscheid der Rekurskommission der Universität Bern [B 27/99] vom 4. April 2000 E. 3 m.w.H.). Der Beschwerdeführer war von der Dienstanweisung der Schulleitung auch nicht als Privatperson, sondern als Amtsträger und Mitglied des Lehrerkollegiums betroffen. Als Adressat eines Dienstbefehls wurde er nicht in seiner privaten Rechtsbeziehung zur Schule (Grundverhältnis), sondern nur in seiner amtlich-betrieblichen Stellung (Betriebsverhältnis) berührt. Vorliegend liegt somit auch keine Anordnung vor, welche die private Rechtssphäre des Beschwerdeführers betrifft (z.B. Gehalt, Disziplinar-massnahmen, Niederlassung; vgl. hierzu MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, N 44 zu

Art. 5 VwVG), weshalb diese auch keine Aussenwirkung entfalten konnte und daher auch nicht als anfechtbare Verfügung qualifiziert werden musste. Soweit der Beschwerdeführer die Weisung der Schulleitung anfechtet, kann nach dem Gesagten festgestellt werden, dass diese weder Rechte noch Pflichten des Beschwerdeführers begründet, geändert oder aufgehoben hat. Die Weisung der Schulleitung gegenüber dem Beschwerdeführer stellte auch mangels verbindlicher Festlegung von Rechtsfolgen für das Grundverhältnis des Beschwerdeführers keine anfechtbare Verfügung, sondern eine organisatorische, innerdienstliche Anordnung dar. Im Übrigen hat sich der Beschwerdeführer auch geweigert, die Weisung umzusetzen, weshalb ihm auch ein schutzwürdiges Interesse an einer Anfechtung der Weisung ohnehin abzusprechen gewesen wäre. Der Beschwerdegegner hat somit zu Recht entschieden, dass dem Schulrat nicht vorgeworfen werden könne, zu Unrecht nicht auf die Beschwerde des Beschwerdeführers eingetreten zu sein.

Die erhobene Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

9.4 Dem Beschwerdeführer stand daher kein Rechtsmittel, sondern bloss der Rechtsbehelf der Dienst- bzw. Aufsichtsbeschwerde (vgl. § 43 VwVG BL) zur Verfügung, um sich gegen die Weisung der Schulleitung zur Wehr zu setzen. Gemäss § 43 Abs. 1 VwVG BL kann nämlich jedermann Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Aus § 43 Abs. 2 VwVG BL geht hervor, dass die anzeigende Person nicht die Rechte einer Partei hat. Ihr ist jedoch Auskunft über die Erledigung ihrer Anzeige zu erteilen. Dabei handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf, welcher keinen Erledigungsanspruch vermittelt. Nach allgemeiner Lehre entscheidet die Aufsichtsbehörde nach freiem Ermessen, ob sie auf eine Aufsichtsanzeige eintritt oder nicht (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 662). Vorliegend kann offen gelassen werden, ob der Schulrat die Beschwerde im Sinne einer Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 43 VwVG BL behandelte, war er doch zuständig und ohnehin der Ansicht, die Schulleitung sei dazu berechtigt, ein Zeugnis abzuändern, mithin Absenzen von unentschuldigt auf entschuldigt zu mutieren.

10.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

10.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwaltes eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton wird keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Angesichts des Verfahrensausganges sind die Parteikosten somit wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vorsitzender

Gerichtsschreiberin