

Beurlaubung von Schülerinnen und Schülern

§ 58 Bildungsgesetz i.V.m. § 55 VO KG/PS - Zuständigkeit zur Beurlaubung (E. 2)

§ 32 VwVG BL - Ermessen oder unbestimmter Rechtsbegriff bei der Anwendung von Absenzenordnungen (E. 3a)

Art. 15 BV - Glaubens- und Gewissensfreiheit bei Beurlaubungen (E. 4a ff.)

Sachverhalt:

1. Am 21. Mai 2007 reichten A. X. und B. X. beim Schulrat der Gemeinde Y. ein Beurlaubungsgesuch für ihre Kinder C. X., D. X. und E. X. für die Zeitspanne vom 13. August bis 19. Oktober 2007 ein, um gemeinsam mit ihren Kindern einen Intensivkurs der Stiftung S. vom 30. Juli bis 19. Oktober 2007 in der Nähe von Winterthur besuchen zu können.
2. Am 5. Juni 2007 lehnte der Schulrat der Gemeinde Y. nach einer vorgängigen Anhörung von A. X. und B. X. das Gesuch ab. Als Begründung führte er an, dass eine den Kindern angepasste schulische und soziale Förderung und Integration bei einer Absenz von acht Wochen sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sei. Ausserdem betonte der Schulrat, dass er die Absenzenregelung gemäss der geltenden Absenzenordnung sehr restriktiv handhabe, da er den durch das Schulobligatorium bezweckten regelmässigen Schulbesuch höher gewichte als das Interesse und die Gesinnung Einzelner. Die Klassenlehrer der betroffenen Kinder hatten in einer Stellungnahme zu Handen des Schulrats die Ablehnung des Beurlaubungsgesuchs empfohlen.
3. Mit Schreiben vom 14. Juni 2007 reichten A. X. und B. X. (Beschwerdeführer) gegen den Entscheid des Schulrates der Gemeinde Y. vom 5. Juni 2007 Beschwerde beim Regierungsrat ein. Darin verlangten sie die Aufhebung des Entscheids des Schulrates der Gemeinde Y. vom 5. Juni 2007 und die Erteilung der Urlaubsbewilligung für ihre Kinder. Als Begründung führten die Beschwerdeführer an, dass die Förderung ihrer Kinder auch während des Besuchs des Intensivkurses gewährleistet sei, da sie sich selbst sowie am Kursort vorhandene Lehrpersonen um den Unterricht der Kinder kümmern würden. Zu diesem Zweck wünschten die Beschwerdeführer Einblick in den Lehrplan der betreffenden Zeitperiode, um ihren Kindern den während ihrer Abwesenheit anfallenden Unterrichtsstoff vermitteln zu können.

(...)

aus den Erwägungen:

2. Gemäss § 58 Abs. 1 Bildungsgesetz sind die Schulen teilautonome, geleitete Organisationen. Nach § 58 Abs. 3 Bildungsgesetz geben sie sich eine Haus- und Absenzenordnung. Diese Bestimmungen werden in den §§ 6 und 55 der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule vom 13. Mai 2003 (VO KG/PS) konkretisiert. § 6 Abs. 1 VO KG/PS bestimmt, dass die Schulleitung für den Erlass der Haus- und Absenzenordnung zuständig ist. § 55 VO KG/PS stellt Grundsätze für die Beurlaubung von Schülerinnen und Schülern auf. Nach § 55 Abs. 1 VO KG/PS können Schülerinnen und Schüler auf schriftliches Gesuch der Erziehungsberechtigten befristet vom Schulbesuch befreit werden, wenn besondere Gründe vorliegen. Laut § 55 Abs. 2 lit. c VO KG/PS entscheidet der Schulrat auf Antrag der Schulleitung über die Erteilung der Urlaubsbewilligung, wenn die gewünschte Urlaubszeit 2 Wochen übersteigt. Schliesslich hält § 55 Abs. 3 VO KG/PS fest, dass die Schulleitung in Absprache mit dem Lehrerinnen- und Lehrerkonvent für eine einheitliche Bewilligungspraxis innerhalb der Schule zu sorgen hat. Die Schulleitung der Schule Y. ist den im Bildungsgesetz und der VO KG/PS aufgestellten Vorgaben mit dem Erlass der Absenzenordnung vom 26. August 2003 nachgekommen. Urlaub und Dispensation vom Unterricht sind in § 7 Absenzenordnung geregelt. In Konkretisierung von § 55 Abs. 1 VO KG/PS werden als triftige Gründe für die Gewährung von Urlaub folgende Möglichkeiten anerkannt: ärztlich angeordneter Erholungsurlaub für Schülerinnen und Schüler, dringende und gebotene Familienangelegenheiten, religiöse Gründe, Teilnahme an ausserschulischen Anlässen mit vorangegangenem grossem persönlichen Engagement der Schülerinnen und Schüler während ihrer Freizeit, ein Auslandsaufenthalt der Eltern aus beruflichen Gründen sowie schliesslich die Teilnahme an Anlässen, die die schulischen Zielsetzungen unterstützen.

3a. Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Schulrat der Gemeinde Y. zu Recht das Vorliegen besonderer Gründe für die Erteilung der Urlaubsbewilligung nach § 55 Abs. 1 VO KG/PS, insbesondere das Vorliegen von dringenden und gebotenen Familienangelegenheiten nach § 7 Absenzenordnung verneint hat. Was unter einer dringenden und gebotenen Familienangelegenheit zu verstehen ist, führt § 7 Absenzenordnung nicht weiter aus. Insofern kommt dem Schulrat bei der Anwendung dieser Bestimmung ein gewisser Hand-

lungsspielraum zu. Der Regierungsrat überprüft diesen Handlungsspielraum nur, wenn ein unbestimmter Rechtsbegriff vorliegt, nicht jedoch beim Vorliegen von Ermessen, da der Erlass und die Umsetzung der Absenzenordnung in den autonomen Bereich der Gemeinde fällt (§ 32 Abs. 3 VwVG BL). Ob Ermessen oder ein unbestimmter Rechtsbegriff vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Bestimmungen, welche den rechtsanwendenden Behörden ein Ermessen einräumen, betreffen dabei in der Regel die Rechtsfolgeseite, unbestimmte Rechtsbegriffe dagegen die Tatbestandsseite eines Rechtssatzes (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, N 27 f.). Im vorliegenden Fall umschreibt § 7 Absenzenordnung die Gründe, welche für die Gewährung von Urlaub während eines Zeitraums von über zwei Wochen geltend gemacht werden können, mit anderen Worten die Tatbestandsvoraussetzungen für die Gewährung von Urlaub. Folglich liegt ein unbestimmter Rechtsbegriff vor, dessen Anwendung der Regierungsrat grundsätzlich mit voller Kognition überprüft. Allerdings legt sich der Regierungsrat bei der Beurteilung von Fragestellungen wie im vorliegenden Fall eine gewisse Zurückhaltung auf, da die lokalen Schulbehörden in der Regel besser mit den konkreten Umständen des Einzelfalls vertraut sind. Dies bedeutet aber nicht, dass der Schulrat bei seiner Entscheidungsfindung völlig frei ist, sondern er hat vielmehr die involvierten Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Dabei sind einerseits das Funktionieren eines geordneten Schulbetriebs, die kontinuierliche schulische Entwicklung der Kinder durch eine regelmässige Teilnahme am Schulunterricht und die Dauer des gewünschten Urlaubs sowie andererseits das Interesse der betroffenen Familie an gemeinsamen Tätigkeiten ausserhalb der schulfreien Zeit in die Abwägung einzubeziehen.

3b. Im vorliegenden Fall begründete der Schulrat der Gemeinde Y. die Ablehnung des Beurlaubungsgesuches damit, dass eine den Kindern angepasste schulische und soziale Förderung bei einer Absenz von 8 Wochen sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich und daher das Schulobligatorium und der regelmässige Schulunterricht höher als das Interesse und die Gesinnung Einzelner zu gewichten sei. Aus diesem Grund würde der Schulrat die Absenzenregelung der Schule restriktiv handhaben. Als weiteres Argument für die Ablehnung des Urlaubsgesuchs führt der Schulratspräsident den erheblichen Mehraufwand bei der Wiedereingliederung der Kinder in den Schulbetrieb an.

Die Beschwerdeführer dagegen argumentieren, dass die schulische Förderung auch während der Abwesenheit der Kinder gewährleistet sei, da sie sich selbst bzw. vor Ort anwesende Lehrpersonen während der Dauer des Intensivkurses um die Vermittlung des Schulstoffs kümmern würden. Ausserdem sei auch die Wiedereingliederung der Kinder in

den Schulbetrieb kein Problem, da ihre Kinder bisher stets gut integriert waren, die andern Kinder des Schulhauses kennen würden und der Unterricht während des Intensivkurses die Einhaltung des Stoffplans garantiere. Diese Vorkehrungen und die Bedeutung des Kurses für die Gesundheit und Zukunft der Familie würden die Erteilung der Bewilligung rechtfertigen.

3c. Dieser Argumentation der Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden. Einmal setzt die Organisation des Schulbetriebs einer zu grosszügig gehandhabten Bewilligungspraxis notwendigerweise eine Grenze. Bei andauerndem längerem Fehlen von Schülerinnen und Schülern in dem im vorliegenden Fall zur Debatte stehenden Umfang von 8 Wochen und der damit verbundenen Wiedereingliederung der Schüler nach Ablauf des Urlaubs wäre ein geordneter Schulbetrieb kaum mehr möglich, weshalb der Schulrat der Gemeinde Y. zu Recht Beurlaubungsgesuche nur sehr restriktiv bewilligt.

Zweitens ist eine andauernde und zielgerichtete Förderung der Kinder nur bei einem regelmässigen Schulbesuch durch dafür ausgebildete Lehrkräfte möglich. Dieser kann nicht durch Selbstunterricht der Eltern oder anderer Personen vollwertig ersetzt werden, umso mehr als die Beschwerdeführer nicht weiter darlegen, inwiefern die während des Intensivkurses vor Ort anwesenden Lehrpersonen zur angemessenen Unterrichtung überhaupt befähigt sind. Hinzu kommt, dass sich auch die involvierten Klassenlehrer, welche mit der schulischen Entwicklung der Kinder am besten vertraut sind, negativ zu einem Urlaub von dieser Länge geäussert haben. Der Schulrat der Gemeinde Y. hat daher auch in diesem Punkt zu Recht das Interesse der Kinder an einer andauernden Förderung höher gewichtet als das Interesse der Beschwerdeführer an der Teilnahme der gesamten Familie am Intensivkurs der Stiftung S. In diesem Zusammenhang ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass diese Teilnahme durch die Ablehnung des Gesuchs nicht völlig verunmöglicht wird. Die Kinder können vielmehr Teile der Sommerferien und die Herbstferien zusammen mit ihren Eltern am Kursort verbringen.

4a. Weiter ist zu prüfen, ob möglicherweise noch andere triftige Gründe vorliegen, welche die Gutheissung eines Urlaubsgesuchs nach § 7 Absenzenordnung rechtfertigen würden. Im vorliegenden Fall könnten die in § 7 Absenzenordnung aufgeführten religiösen Gründe zum Tragen kommen, da der besagte Intensivkurs einen christlichen Hintergrund hat. Unter diesem Aspekt könnte durch die Abweisung des Urlaubsgesuchs aber auch die in Art. 15 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 verankerte Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzt sein, weshalb diese in die Prüfung miteinbezogen wird.

- 4b. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV garantiert das Recht des Einzelnen, in seiner religiösen Überzeugung sowie deren Ausübung und Verbreitung nicht durch staatliche Vorschriften eingeschränkt zu werden (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N 405). Dazu gehört nach Art. 15 Abs. 2 BV auch das Recht die Religion gemeinsam mit anderen zu bekennen. Den eingereichten Kursunterlagen zufolge dient der von der Stiftung S. veranstaltete dreimonatige Intensivkurs im Kern dazu, gemeinsam mit den anderen Teilnehmern die persönliche Liebesbeziehung zu Jesus Christus zu vertiefen. Daher fällt der geplante Besuch des besagten Intensivkurses in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Ablehnung des Urlaubsgesuchs hat den in Art. 36 BV aufgestellten Anforderungen für Eingriffe in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte zu genügen. Ein Eingriff in ein Grundrecht ist nach Art. 36 BV dann rechtmässig, wenn er auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Ausserdem darf der Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzt werden.
- 4c. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit gilt nicht unbeschränkt und entbindet nicht von gewissen bürgerlichen Pflichten wie u.a. der Schulpflicht. Diese ist im Kanton Baselland in § 7 des Bildungsgesetzes vorgesehen und umfasst inklusive eines obligatorischen Kindergartenjahres 10 Jahre. Bei der Ausgestaltung des Schulwesens wurde der Glaubens- und Gewissensfreiheit insofern Beachtung geschenkt, als ein Fernbleiben vom Unterricht aus religiösen Gründen in einem gewissen, im Einzelfall zu bestimmenden Rahmen möglich ist. So ermöglicht § 55 VO KG/PS eine befristete Beurlaubung vom Schulbesuch aus besonderen Gründen. Der im vorliegenden Fall allerdings nicht einschlägige § 56 VO KG/PS lässt darüber hinaus die regelmässige Dispensation vom Besuch einzelner Bildungsbereiche sowie vom Schulbesuch an einzelnen Wochentagen aus triftigen Gründen zu. Diese Überlegungen sind offensichtlich auch in § 7 der Absenzenordnung der Schule Y. eingeflossen. Daher ist eine genügende gesetzliche Grundlage für die Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit vorhanden, die darüber hinaus Raum für differenzierte Lösungen im Einzelfall offen lässt.
- 4d. Weiter muss für einen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit ein öffentliches Interesse vorliegen. Wie bereits erwähnt, setzt eine zweckmässige Organisation des Schulbetriebs und die kontinuierliche schulische Förderung der Schüler übermässigem Fernbleiben von der Schule notwendigerweise eine Grenze. Folglich ist im vorliegenden Fall

auch ein öffentliches Interesse an der Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit vorhanden.

4e. Ein Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit muss verhältnismässig sein, indem sich der Grundrechtseingriff auf ein die privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse stützt. In den bisher in Lehre und Rechtsprechung diskutierten Fällen stellte sich diese Frage v.a. im Zusammenhang mit religiösen Ruhe- und Feiertagen. Dies trifft zwar im vorliegenden Fall nicht direkt zu, die Ausgangslage ist jedoch eine ähnliche, weshalb die in diesen Fällen vorgenommene Interessensabwägung auch hier herangezogen werden kann. Das Bundesgericht hat sich bei der Festlegung von Absenzen auf Grund religiöser Ruhe- und Feiertage an der Absenzenzahl orientiert, welche orthodoxe Juden für sich beanspruchen. Diese machen maximal dreizehn Tage im Jahr aus, wobei nach Meinung des Bundesgerichts fünf oder sechs aufeinanderfolgende Feiertage den Schulerfolg nicht in Frage stellen (BGE 114 Ia 129, 135; HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 403). Damit liegt die zulässige Maximalgrenze weit unter der hier zur Diskussion stehenden Dauer des gewünschten Urlaubs von acht Wochen. Daher ist die Ablehnung des Urlaubsgesuchs auch nicht unverhältnismässig.

4f. Abschliessend bleibt zu prüfen, ob der Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit durch die Ablehnung des Urlaubsgesuchs verletzt ist. Als Eingriff in den Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit wird jede Form des Zwangs zu einem bestimmten Bekenntnis, zur Äusserung einer Glaubenszugehörigkeit oder zur Teilnahme an Kultushandlungen verstanden (JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999). Im vorliegenden Fall trifft dies nicht zu, weshalb auch der Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletzt ist.

Folglich wird die Beschwerde abgewiesen.

(RRB Nr. 1225 vom 21. August 2007)