



Fall-Nr.: B 2019/242
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 18.06.2020
Entscheiddatum: 11.05.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 11.05.2020

Volksschule. Art. 97 VSG, Ordnungsbusse. Die in Art. 97 VSG vorgesehene Ordnungsbusse ist offensichtlich nicht als Strafbestimmung ausgestaltet. Sie dient auch der Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht. Mangels strafrechtlicher Anklage besteht kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung gemäss Art. 6 EMRK. Der Entscheid, ob das Kind in die Schule geht und an Schulanlässen teilnimmt, liegt grundsätzlich nicht in der elterlichen Kompetenz. Abwesenheiten müssen stichhaltig entschuldigt werden. Die vorinstanzliche Würdigung der Beweise ist nicht zu beanstanden. Die Höhe der Busse erscheint insgesamt nicht als unverhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2019/242). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 1. Februar 2021 abgewiesen (2C_522/2020)

Entscheid vom 11. Mai 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A. __ und B. __,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Kaiser, Staatsstrasse 153, Postfach 315, 9463 Oberriet SG,



St.Galler Gerichte

gegen

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Primarschulgemeinde X.____, vertreten durch den Schulrat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Ordnungsbusse (Schulpflicht)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

K.____, geboren 2008, besuchte im Schuljahr 2018/19 die 4. Klasse der Primarschule X.____. Bereits anfangs Juli 2018 teilten die Eltern der Schule mit, ihre Tochter werde wegen einer Bronchitis nicht am für die Zeit vom 13.-17. August 2018 geplanten Klassenlager teilnehmen können (act. 8/3a/2-9). Der Schulleiter bat die Eltern am 3. Juli 2018 um ein entsprechendes Arztzeugnis, sollte K.____ nicht ins Lager mitkommen können. Während dieser Zeit werde sie den Unterricht in der Klasse von R.____ im Schulhaus F.____ besuchen. Er ersuchte sie zudem, dafür besorgt zu sein, dass sich K.____ am Montag, 13. August 2018, um 7.55 Uhr bei R.____ melde (act. 8/3a/2-10). Die Eltern legten ein von Dr. med. Y.____ am 2. Juli 2018 für K.____ ausgestelltes Schullagerunfähigkeitszeugnis wegen Krankheit vor (act. 8/3a/2-8).

Am Abend des 13. August 2018 informierte R.____ den Schulleiter, K.____ sei "nicht aufgetaucht". Auf dessen telefonische Nachfrage am Dienstag, 14. August 2018, um 8.50 Uhr hin, brachte die Mutter vor, K.____ habe ja ein Arztzeugnis. Darauf aufmerksam gemacht, dieses gelte nur für das Lager und K.____ müsse den Unterricht bei R.____ besuchen, meinte die Mutter, K.____ käme "in dem Fall" am Mittwoch zur Schule. Der



St.Galler Gerichte

Schulleiter machte der Mutter klar, K.___ müsse sofort zur Schule. Nachdem K.___ um 10.15 Uhr noch nicht in der Schule war, telefonierte der Schulleiter erneut mit der Mutter. Sie vertrat die Auffassung, es sei abgemacht worden, dass K.___ am Nachmittag zur Schule gehe. Der Vater, der das Gespräch übernommen hatte, gab an, K.___ sei "jetzt am Baden". Sie werde am Nachmittag zur Schule gehen. Um 13.30 Uhr erschien K.___ in der Schule. Auf den Stundenplan der angestammten Klasse von K.___ abstellend, erwartete die Mutter ihre Tochter um 15.10 Uhr vor dem Schulhaus. K.___ wurde, weil sie weinte, um 15.20 Uhr springen gelassen, obwohl der Unterricht bis 16.00 Uhr gedauert hätte (vgl. die Schilderung des Schulleiters, act. 8/3a/2-13).

Am 17. August 2018 teilte der Schulrat den Eltern mit, ihre Tochter habe den Unterricht entgegen der Aufforderung im Schreiben vom 3. Juli 2018 am Montag und am Dienstagvormittag, 13./14. August 2018, nicht besucht. Der Schulrat gab ihnen Gelegenheit, sich innert 14 Tagen zu äussern, bevor er über eine Verwarnung oder ein Busse entscheide. – Am 21. August 2018 sprach der Vater beim Präsidenten des Schulrats vor. Er machte geltend, vergessen zu haben, dass K.___ ab 13. August 2018 bei R.___ hätte zur Schule gehen müssen. Das könne jedem passieren. Auf die Möglichkeit einer Busse hingewiesen, reklamierte er, alle anderen Kinder seien um 15.10 Uhr nach Hause gegangen, und der Schulleiter habe K.___ allein in das Schulzimmer eingeschlossen. Er könne auch ein Zeugnis beibringen, dass K.___ krank gewesen sei. Auf die Frage, ob K.___ am Montag krank gewesen sei, äusserte der Vater, sie sei "ein bisschen krank" gewesen und er habe die Kontrolle verloren. Der Vater bestätigte die Zusammenfassung seiner Aussagen (vgl. das von der ebenfalls anwesenden Schulsekretärin verfasste Protokoll, act. 8/3a/2-12). – In der Folge reichten die Eltern ein von Dr. med. Y.___ am 22. August 2018 "gemäss anamnestischen Angaben" ausgestelltes Schulunfähigkeitszeugnis wegen Krankheit für den 13./14. August 2018 ein (act. 8/3a/2-14).

B.

Mit Beschluss vom 14. September 2018 büsste der Schulrat der Primarschulgemeinde X.___ die Eltern von K.___ mit CHF 600, weil K.___ den Unterricht während dreier halber Tage unentschuldig versäumt habe. Die Eltern erhoben dagegen beim Erziehungsrat Rekurs und reichten unter anderem ein vom 2. Juli 2018 datiertes, auf Briefpapier von Dr. med. Y.___ ausgestelltes, nicht unterschriebenes, auf K.___ lautendes „Arbeitsunfähigkeitszeugnis“ ohne Angabe einer Ursache für die Zeit vom 13.-18. August 2018 ein.

Der Erziehungsrat wies den Rekurs am 28. Oktober 2019 ab. Die gegen Dr. med. Y.___ und den Präsidenten des Schulrats geltend gemachten Ausstandsbegehren wies er ab.



Er führte im Wesentlichen aus, ein Anspruch auf eine mündliche und parteiöffentliche Verhandlung bestehe in verwaltungsinternen Verfahren und in Verfahren betreffend Ordnungsbussen nicht. Im Verwaltungsverfahren werde das rechtliche Gehör im Wesentlichen durch schriftliche Eingaben – vorliegend in einem doppelten Schriftenwechsel – gewahrt. Weshalb persönliche Befragungen zur Abklärung der Glaubwürdigkeit notwendig seien, sei nicht ersichtlich. Die Zusammensetzung des Schulrats könne der Homepage der Schule X.__ entnommen werden. Dass die Mutter von K.__ weder am Gespräch vom 21. August 2018 mit dem Präsidenten des Schulrats teilgenommen noch schriftlich Stellung genommen habe, könne nicht dem Schulrat vorgeworfen werden. Das Zeugnis vom 22. August 2018 habe keinen Beweiswert, weil es nicht auf einer eingehenden ärztlichen Untersuchung beruhe und eine übermässige "Rückdatierung" aufweise. Auch das für 13./14. August 2018 vorgelegte Zeugnis vom 2. Juli 2018 habe keinen Beweiswert. Weder sei es unterschrieben noch gebe es eine Ursache an. Wie aus ärztlicher Sicht sechs Wochen im Voraus eine Schulunfähigkeit für sechs Tage festgestellt werden könne, sei nicht nachvollziehbar. Wenn die Eltern im zweiten Schriftenwechsel vorbringen, sie hätten das Schreiben vom 3. Juli 2018 nie erhalten, sei dies eine reine Schutzbehauptung. Noch in der Rekursergänzung sei geltend gemacht worden, der Vater habe nicht vergessen, dass K.__ am 13. August 2018 hätte zur Schule gehen müssen, und die Mutter habe K.__ aufgefordert, zur Schule zu gehen. Unglaublich erscheine deshalb auch die Behauptung, K.__ sei am 13. August 2018 mit Schnupfen, Fieber, einem Schweissanfall und Kopfschmerzen sowie einer Bronchitis krank gewesen. Damit seien die Unterrichtsabsenzen von K.__ vom 13./14. August 2018 auch nachträglich nicht stichhaltig begründet. Sollte K.__ tatsächlich krank gewesen sein, hätten die Eltern ihre Pflichten verletzt, wenn sie dies am 13. August 2018 nicht vor Unterrichtsbeginn der Schule mitteilten. Auch wenn die Eltern bisher nicht verwarnt worden seien, sei die Busse verhältnismässig. Es bestehe keine strenge Stufenfolge. Zumal K.__ zwischen sieben und neun Absenzen je Semester aufweise, dürfe davon ausgegangen werden, dass ihren Eltern das Absenzenwesen der Volksschule bekannt sei. Die Vorinstanz sei mit einer Ordnungsbusse von CHF 200 je halben Schultag am untersten Rand des Rahmens geblieben.

C.

A.__ und B.__ (Beschwerdeführer) erhoben gegen den am 28. Oktober 2019 versandten Entscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 11. November 2019 und Ergänzung vom 16. Dezember 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien die Entscheide der Vorinstanz und des Schulrats aufzuheben und die Angelegenheit sei zur neuen Beschlussfassung an den Schulrat zurückzuweisen.



Eventualiter seien der Entscheid der Vorinstanz und die Busse von CHF 600 aufzuheben und es sei von jeder Sanktion abzusehen. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens seien auf die Staatskasse zu nehmen und den Beschwerdeführern sei für das Rekursverfahren eine Parteientschädigung von CHF 3'500 zuzüglich Mehrwertsteuer zuzusprechen.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2020 auf die Begründung ihres Entscheides und beantragte, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Die Primarschulgemeinde X.__ (Beschwerdegegnerin) liess sich am 11. März 2020 vernehmen und beantragte, die Beschwerde kostenfällig abzuweisen. Die Beschwerdeführer nahmen dazu am 8. Mai 2020 Stellung.

Auf die – weiteren – Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Nicht einzutreten ist auf den Antrag, der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 14. September 2018 sei aufzuheben. Er wurde durch den angefochtenen Rekursentscheid ersetzt und gilt als inhaltlich mitangefochten (Devolutiveffekt; vgl. BGer 1C_475/2016 vom 7. April 2017 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Im Übrigen sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt: Die Beschwerdeführer, die im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen, die ihnen gegenüber ausgesprochene Ordnungsbusse sei aufzuheben, unterlegen sind, sind zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 28. Oktober 2019 versandten Entscheid wurde mit Eingabe vom 11. November 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 16. Dezember 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend unter dem erwähnten Vorbehalt einzutreten.



2. Mündliche Verhandlung

In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen die Beschwerdeführer, es sei in der Angelegenheit eine mündliche parteiöffentliche Verhandlung durchzuführen.

2.1. Rechtsgrundlage

Gemäss Art. 55 Abs. 1 VRP wird eine mündliche Verhandlung angeordnet, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint (dazu nachfolgend Erwägung 2.4). Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen (dazu nachfolgend Erwägung 2.3) oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage (dazu nachfolgend Erwägung 2.2) vor einem unabhängigen und unparteiischen auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

2.2. Strafrechtliche Anklage

Die Beschwerdeführer machen geltend, die umstrittene, gestützt auf Art. 97 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) ausgesprochene Ordnungsbusse habe strafrechtlichen Charakter. Die Vorinstanz spricht der Busse disziplinarrechtlichen Charakter zu, weshalb keine strafrechtliche Anklage im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliege. – Ob über eine strafrechtliche Anklage zu befinden ist, entscheidet sich erstens nach der Zuordnung der Vorschrift im nationalen Recht, zweitens nach der Natur des Vergehens sowie drittens nach der Art und Schwere der Sanktion (vgl. BGE 135 I 313 E. 2.2.1, 128 I 346 E. 2.1, 125 I 104 E. 2a). Nicht als strafrechtlich im Sinn von Art. 6 EMRK gelten Disziplinarregelungen, welche Benutzern öffentlicher Institutionen bestimmte Verhaltensregeln auferlegen (vgl. BGE 129 I 12 E. 10.6.4) und insbesondere disziplinarrechtliche Bussen (vgl. BGE 135 I 313 E. 2.3 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Schrifttum). Zu den gestützt auf Art. 97 VSG ausgefallten Bussen hat das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten, die Bestimmung stehe unter dem Marginale "Ordnungsbusse" und sei im Gegensatz zu Art. 131 VSG mit dem Marginale "Strafbestimmung" offensichtlich nicht als Strafbestimmung konzipiert, richte sich nur an Eltern von Kindern, welche die st. gallische Volksschule besuchten, und die – nicht in Haft umwandelbare – Ordnungsbusse betrage höchstens CHF 1'000 (vgl. 1P. 102/2000 vom 11. August 2000 E. 1). Zumal sich an Inhalt und Bedeutung der gesetzlichen Grundlagen im Volksschulgesetz nichts geändert hat, besteht kein Anlass, von dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung abzuweichen.

2.3. Zivilrechtlicher Anspruch

Liege keine strafrechtliche Anklage vor, ist nach Auffassung der Beschwerdeführer von



einer Streitigkeit in Bezug auf einen zivilrechtlichen Anspruch auszugehen, weil ihr guter Ruf mit dem unzutreffenden Vorwurf, sie hätten unwahre Aussagen gegenüber einem Arzt gemacht, beeinträchtigt werde. – Als zivilrechtlicher Anspruch im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt die Klage wegen Verletzung der Persönlichkeit (vgl. BGer 5A_458/2018 vom 6. September 2018 E. 4.3.3 mit Hinweisen), zu der auch das berufliche und gesellschaftliche Ansehen (vgl. BGer 5A_888/2011 vom 20. Juni 2012 E. 5.2 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung) und der gute Ruf (BGE 134 I 229 E. 4.2 mit Hinweisen) gehören. Dies gilt auch, wenn eine widerrechtliche Verletzung der Persönlichkeit mit öffentlich-rechtlicher Klage geltend gemacht wird (vgl. BGE 134 I 229 E. 4.2). Indessen ist Gegenstand des vorliegenden Verfahrens keine solche Klage wegen Verletzung der Persönlichkeit. Im Übrigen hat das Bundesgericht einen aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK abgeleiteten Anspruch unter anderem in Verfahren betreffend Promotionsstreitigkeiten (BGer 2P.202/2003 vom 29. Oktober 2003 E. 3), den Vorwurf, eine „Ausländerrechtsehe“ eingegangen zu sein (BGer 2A.327/2001 vom 9. Oktober 2001 E.2b) und die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung wegen strafrechtlicher Verurteilungen (BGer 2C_108/2014 vom 15. September 2014 E. 2.1) verneint. Alle diese Streitgegenstände wären – den Überlegungen der Beschwerdeführer folgend – ebenfalls geeignet, den guten Ruf der Betroffenen zu beeinträchtigen.

2.4. Zur Wahrung der Parteirechte notwendig oder zweckmässig

Zumal die Beschwerdeführer aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK keinen Anspruch auf eine mündliche und öffentliche Verhandlung ableiten können und sie selbst auch nicht davon ausgehen, ein solcher Anspruch komme ihnen kraft Bundesverfassung zu, ist eine solche Verhandlung zur Wahrung völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Ansprüche nicht geboten.

Darüber hinaus ergeben sich Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer mündlichen Verhandlung aus den Umständen des Einzelfalls. Sie können vorliegen, wenn vertiefte oder umfangreiche Abklärungen nötig sind und zu erwarten ist, dass schriftliche Eingaben nicht zu allen massgebenden Gesichtspunkten genügend Aufschluss geben. Eine mündliche Verhandlung gestattet es überdies, durch Konfrontation verschiedener Beteiligten zusätzliche Erkenntnisse zu erlangen, allenfalls eine Einigung zu erzielen oder einen persönlichen Eindruck zu gewinnen (vgl. A. Fedi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 9 zu Art. 55 VRP). – Die Beschwerdegegnerin hat den Sachverhalt in zureichender Klarheit ermittelt. In den Rechtsmittelverfahren bestreiten die Beschwerdeführer die Grundlagen dieses Sachverhalts, indem sie nachträglich jedes Element – so beispielsweise die Kenntnis der Schreiben vom 3. Juli 2018 und vom 17. August 2018,



Art und Ausmass einer allfälligen Erkrankung der Tochter am 13. August 2018, den Zeitpunkt, in welchem der Beschwerdegegnerin das "Zeugnis" über die "Arbeitsunfähigkeit" der Tochter vom 2. Juli 2018 vorlag, den Inhalt der Telefongespräche vom 14. August 2019 mit dem Schulleiter, die protokollierten Aussagen des Beschwerdeführers vom 21. August 2018 – in Zweifel ziehen. Die Schilderung weiterer möglicher Sachverhaltsvarianten in einer mündlichen Verhandlung wäre offensichtlich nicht geeignet, in diesen Fragen Klarheit zu schaffen. Die Beschwerdeführer hatten die Möglichkeit, ihre Sicht der Dinge schriftlich vorzubringen. Davon hat ihr Rechtsvertreter mit der Beschwerdeergänzung vom 16. Dezember 2019 und der Stellungnahme vom 8. Mai 2020 ausführlich Gebrauch gemacht. Einer Einigung ist die Angelegenheit – die Beschwerdegegnerin erachtet im Gegensatz zu den Beschwerdeführern eine Ordnungsbusse als gerechtfertigt – insbesondere auch unter Berücksichtigung der Verfahrensführung durch die Beschwerdeführer – nicht zugänglich. – Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung in der Angelegenheit ist deshalb weder zur Wahrung der Parteirechte notwendig noch erscheint sie zweckmässig. Entsprechendes gilt auch für die beantragten Befragungen der Beschwerdeführer und von Vertretern der Beschwerdegegnerin (vgl. dazu auch unten Erwägung 3.1).

3. Verfahrensrechtliche Rügen

3.1. Mündliche Verhandlung / Befragungen

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK durch die Vorinstanz mit der Begründung, die Bestimmung sei auch im verwaltungsinternen Verfahren anwendbar. – Jedenfalls mit Blick auf die von den Beschwerdeführern beantragte mündliche "parteioffentliche" Verhandlung – die Verletzung anderer aus Art. 6 EMRK abgeleiteter Ansprüche wird nicht geltend gemacht – ist die Rüge unbegründet. Aus dem Wortlaut von Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 EMRK geht klar und eindeutig hervor, dass sich der Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung auf das gerichtliche Verfahren bezieht. Dass der Erziehungsrat die Anforderungen an ein unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhenden Gerichts im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfüllen würde, machen die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Dem Gerichtsgesetz (sGS 941.1, GerG) unterstehen im Bereich der Verwaltungsrechtspflege gemäss Art. 16 ff. die Verwaltungsrekurskommission, das Versicherungsgericht und das Verwaltungsgericht (vgl. dazu auch BGer 2P.81/2002 vom 7. November 2002, in BGE 129 I 35 nicht veröffentlichte E. 5, für die Rekursstellen Volksschule VerwGE B 2016/200 vom 20. Januar 2017 E. 3). Die Rüge erweist sich – abgesehen davon, dass es sich bei der in Frage stehenden Ordnungsbusse ohnehin nicht um eine



„strafrechtliche Anklage“ im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK handelt (dazu oben Erwägung 2.2) – deshalb als unbegründet.

Die Beschwerdeführer sind sodann der Auffassung, die Vorinstanz hätte gemäss Art. 125 VSG in Verbindung mit Art. 55 VRP mündlich verhandeln müssen. Die Vorinstanz hat das Begehren mit der Begründung abgewiesen, im verwaltungsinternen Verfahren fänden mündliche Verhandlungen in der Regel im Rahmen von Augenscheinen oder Einvernahmen zur Beweiserhebung statt. Das Verwaltungsverfahren sei grundsätzlich schriftlich und das rechtliche Gehör werde im Wesentlichen durch schriftliche Eingaben gewährt. Eine mündliche Verhandlung sei im vorliegenden Fall zur Wahrung der Parteirechte nicht notwendig. Die Beteiligten hätten im doppelten Schriftenwechsel ihre Vorbringen umfassend und ausführlich darlegen können. Weshalb eine Befragung der Beschwerdeführer, ihrer Tochter, des Präsidenten des Schulrates und von Dr. med. Y. __ zur Abklärung der Glaubwürdigkeit oder der Lehrpersonen zur Zusammensetzung des Schulrates notwendig sein sollte, sei nicht ersichtlich. – Gemäss Art. 125 VSG richten sich Verwaltungsverfahren und Rechtspflege nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, soweit das Volksschulgesetz nichts anderes bestimmt. Art. 55 VRP ist Teil der Bestimmungen über den Rekurs, der gemäss Art. 43^{bis} VRP auch die Möglichkeit des verwaltungsinternen Weiterzugs regelt. Zur Wahrung der Parteirechte – Mitwirkung am Beweisverfahren (Art. 12 VRP) und zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 15 ff. VRP) – war eine mündliche Verhandlung nicht notwendig. Die Darstellung der entscheiderelevanten Tatsachen war ohne weiteres einer schriftlichen Schilderung zugänglich. Die Beschwerdeführer haben mit den Eingaben ihres Rechtsvertreters diese Möglichkeit ausführlich und umfassend genutzt (act. 8/8 und 8/18). Die Glaubwürdigkeit ihrer Vorbringen liess sich insbesondere anhand der Entwicklung der vorgebrachten Begründungen, weshalb die Tochter der Beschwerdeführer die Schule nicht besuchte, beurteilen. Schliesslich durfte die Vorinstanz in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.3) davon ausgehen, dass das Befragen der Beteiligten und weiterer Personen an ihrer Würdigung der vorliegenden Beweise nichts zu ändern vermocht hätte. Weshalb eine mündliche Verhandlung in dieser Angelegenheit zweckmässig hätte sein sollen, wird von den Beschwerdeführern nicht weiter dargelegt und ist auch nicht ersichtlich (vgl. dazu auch oben Erwägung 2.4). – Die Vorinstanz hat dementsprechend zu Recht weder mündlich verhandelt noch die Beschwerdeführer und die von ihnen bezeichneten weiteren Personen befragt.



3.2. Ausstand von Dr. med. Y.___ und des Präsidenten des Schulrates

3.2.1. Dr. med. Y.___

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, die Vorinstanz hätte den Beschluss des Schulrates vom 14. September 2018 aufheben müssen, weil der am Entscheid mitwirkende Präsident des Schulrates einerseits und Dr. med. Y.___, dessen Arztzeugnisse zu würdigen gewesen seien, andererseits, nicht unabhängig seien.

Die Ausstandsregeln gelten gemäss Art. 7 Ingress VRP für Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken. Personen ohne eigene Entscheidbefugnis werden erfasst, wenn sie eine Anordnung vorbereiten. Damit wird dem faktischen Einfluss jener Personen Rechnung getragen, die beratend oder instruierend auf den Inhalt einer Anordnung Einfluss nehmen können (vgl. R. Kiener, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N 10 zu § 5a mit Hinweis auf BGE 125 V 82 E. 3c). – Die Beschwerdeführer haben die von Dr. med. Y.___ ausgestellten Arztzeugnisse als Beweismittel ins Recht gelegt. Zeugen und private Sachverständige wirken nicht am Entscheid mit und unterstehen dementsprechend auch nicht den Ausstandsregeln von Art. 7 f. VRP. Hingegen unterliegen die auf sie zurückzuführenden Beweismittel der freien Würdigung, bei welcher die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Umstände mitberücksichtigt werden können. Soweit die Beschwerdeführer Ausstandsgründe gegenüber Dr. med. Y.___ geltend machen, erweist sich ihre Beschwerde deshalb als unbegründet.

3.2.2. Präsident des Schulrates

Die Beschwerdeführer machen geltend, der Präsident des Schulrates müsse in den Ausstand treten, weil er mit Dr. med. Y.___ verschwägert gewesen sei. – Nach Art. 7 Ingress und lit. a VRP treten Behördemitglieder in den Ausstand, wenn Verschwägte bis und mit dem dritten Grad an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Satz 1); der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht auch nach Auflösung der Ehe fort. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist Dr. med. Y.___ an der vorliegenden Angelegenheit nicht persönlich beteiligt im Sinn dieser Bestimmung. Der Beschluss des Schulrates vom 14. September 2018, mit dem die Beschwerdeführer gebüsst wurden, ist nicht geeignet, zwischen dem Gemeinwesen und Dr. med. Y.___ gestützt auf öffentliches Recht ein konkretes Rechtsverhältnis zu regeln oder festzustellen. Dr. med. Y.___ wurde denn auch nicht am Verfahren beteiligt. Er kann auch kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Ordnungsbusse dartun, zumal weder seine tatsächliche noch seine rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens



beeinflusst wird. Insbesondere ist nicht ersichtlich, worin sein praktischer Nutzen einer Aufhebung der Ordnungsbusse bestünde. Er selbst hat denn auch keinen Anspruch auf eine Beteiligung am Verfahren erhoben.

Der Präsident des Schulrats erscheint auch nicht aus anderen Gründen im Sinn von Art. 7 Ingress und lit. c VRP befangen. Nach dieser Bestimmung ist die Pflicht, in den Ausstand zu treten, bereits dann gegeben, wenn bei objektiver (vernünftiger) Betrachtung der vorgebrachten oder offensichtlichen (konkreten) Umstände der Anschein der Befangenheit entstehen kann. Nicht abzustellen ist auf den individuellen Eindruck eines Verfahrensbeteiligten (vgl. C. Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 24 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit zahlreichen Hinweisen auf die verwaltungs- und die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Ist die Befangenheit von Mitgliedern einer Verwaltungsbehörde zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass die Behörde zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen und nicht Rechtsprechungsfunktionen zu erfüllen hat (vgl. Reiter, a.a.O., N 26 zu Art. 7-7^{bis} VRP).

– Die Beschwerdeführer machen geltend, Dr. med. Y.__ sei von der Schwester des Präsidenten des Schulrates geschieden und letzterer nehme nicht mehr an familiären Treffen teil. Dr. med. Y.__ sei zudem der Hausarzt des Präsidenten des Schulrates. Daraus leiten sie ab, der Präsident des Schulrates sei nicht in der Lage, die Arztzeugnisse von Dr. med. Y.__ objektiv zu würdigen. Abgesehen davon, dass nicht die Beziehung zu einer Partei in Frage steht, sind die Vorbringen objektiv nicht geeignet, den Anschein der Befangenheit entstehen zu lassen. Die Beschwerdeführer wollen einerseits – aus der aufgelösten Ehe – ein Zerwürfnis, andererseits – aus der ärztlichen Betreuung – wohl ein besonderes Näheverhältnis zwischen dem Präsidenten des Schulrates und Dr. med. Y.__ ableiten. Es werden also Tatsachen benannt, die gleichzeitig für eine günstige und eine ungünstige Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Arztzeugnisse sprechen. Die Formulierungen, mit denen die Beschwerdegegnerin den Ausführungen des Rechtsvertreters im Rekursverfahren entgegengetreten ist, sind auch nicht geeignet, Rückschlüsse auf eine Befangenheit des Präsidenten des Schulrates im Zeitpunkt der Fassung des Beschlusses vom 14. September 2018 zu ziehen. Vielmehr trat der Präsident des Schulrates den Beschwerdeführern gegenüber in den verschiedenen Schreiben und im Gespräch vom 21. August 2018 freundlich, geduldig und verständnisvoll auf. Insgesamt verlangen die vorgebrachten Umstände nicht den Ausstand des Präsidenten des Schulrates gestützt auf den Auffangtatbestand von Art. 7 Ingress und lit. c VRP.



Die Beschwerdeführer möchten den Präsidenten des Schulrates schliesslich mit der Begründung in den Ausstand schicken, er habe möglicherweise einmal seine Schwester, Dr. med. Y.__ oder die Beschwerdegegnerin als Rechtsanwalt vertreten. Zudem habe er in der Sache Dr. med. Y.__ beauftragt, ein Arztzeugnis für die Tochter der Beschwerdeführer zu erstellen. – Nach Art. 7 Ingress und lit. b VRP treten Behördemitglieder in den Ausstand, wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben. Der zur Abklärung des Sachverhalts erteilte Auftrag kann offensichtlich nicht zum Anschein der Befangenheit führen, andernfalls müssten – was das Gesetz nicht vorsieht – die Ermittlung des Sachverhalts von Amtes wegen einerseits und das Fällen der Entscheidung andererseits personell getrennt sein. Weder Dr. med. Y.__ noch die frühere Ehefrau des Schulratspräsidenten sind im Sinn von Art. 7 Ingress und lit. b VRP am Verfahren beteiligt. Die von den Beschwerdeführern behaupteten Sachverhalte liegen mithin nicht im Anwendungsbereich von Art. 7 Ingress und lit. b VRP. Der Schulrat ist im vorliegenden Verfahren erstverfügende Behörde. Inwieweit eine frühere anwaltliche Vertretung der Beschwerdegegnerin durch deren jetzigen Präsidenten geeignet sein sollte, objektiv den Anschein der Befangenheit zu erwecken, ist nicht ersichtlich.

3.3. Rechtliches Gehör

3.3.1. Zusammensetzung des Schulrates

Die Beschwerdeführer machen geltend, es sei nicht dargetan, dass sie im Zeitpunkt des Beschlusses über einen Computer mit Internetzugang verfügten und damit von der elektronisch publizierten Zusammensetzung des Schulrates hätten Kenntnis nehmen können. Selbst wenn ihnen aber bekannt gewesen wäre, wer Mitglied des Rates ist, hätte die Orientierungspflicht verlangt, die konkrete Besetzung der Spruchbehörde bekannt zu geben, da die Zusammensetzung von Fall zu Fall variieren könne. – Die Rüge ist unbegründet. Zumal mittlerweile die ordentliche Veröffentlichung kantonaler Gesetze und weiterer amtlicher Mitteilungen in elektronischer Form über das Internet erfolgt (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Publikationsgesetzes; sGS 140.3, PubG) und zudem die Zusammensetzung des Schulrats auch in schriftlicher Form im Amtsbericht der Schulen X.__, der nach glaubwürdiger Angabe der Beschwerdegegnerin im Schulsekretariat eingesehen werden kann, veröffentlicht ist, sind die Zweifel daran, dass den Beschwerdeführern die Zusammensetzung des Schulrats bekannt war, unbehelflich. Zwar wird aus der Eröffnung des Beschlusses nicht ersichtlich, ob alle Mitglieder des Schulrats mitgewirkt haben. Dafür, dass der Rat nicht beschlussfähig gewesen wäre, sind jedoch keinerlei konkrete Anhaltspunkte ersichtlich.



3.3.2. Rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Mutter weder am Gespräch mit dem Präsidenten des Schulrats vom 21. August 2018 beteiligt gewesen sei noch sich schriftlich äussern könne. Das Schreiben vom 17. August 2018, mit welcher den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör gewährt worden sei, sei ihr nicht separat zugestellt worden. – Aus Art. 266n des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220, OR), den die Beschwerdeführer beispielhaft für die Pflicht zur separaten Zustellung an beide Ehegatten anführen, ist für den vorliegenden Sachverhalt nichts Massgebendes abzuleiten, liegt der Bestimmung doch ein besonderer Zweck zugrunde. Die Regelung soll verhindern, dass – insbesondere auch bei Spannungen in der Ehe – der Ehegatte, der die dinglichen oder obligatorischen Rechte an der Familienwohnung innehat, den anderen Ehegatten gegen dessen Willen der für ihn lebenswichtigen Wohnung beraubt (BGE 139 III 7 E. 2.3.1, 114 II 396 E. 5a). Damit lässt sich die vorliegende Situation nicht vergleichen: Das Volksschulgesetz regelt die Rechte und insbesondere die Mitwirkungspflichten gemeinsam für die "Eltern". Ebenso richtet sich die Ordnungsbusse gemäss Art. 97 VSG an die "Eltern". Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführer die elterliche Sorge nicht gemeinsam ausüben oder nicht im gleichen Haushalt leben, sind nicht ersichtlich. Die Rüge, das rechtliche Gehör wäre der Beschwerdeführerin nur gewährt gewesen, wenn ihr das Schreiben vom 17. August 2018 ebenfalls separat zugestellt worden wäre, ist deshalb unbegründet. Abgesehen davon liegen keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor, dass die Beschwerdeführerin vom Schreiben vom 17. August 2018 und dessen Inhalt keine Kenntnis erhalten hätte.

4. Materielles

4.1. Rechtsgrundlagen

In Erziehung und Ausbildung arbeiten die Eltern zusammen (Art. 92 Abs. 1 Satz 1 VSG). Art. 96 VSG mit dem Randtitel "Verantwortung für den Schulbesuch" verpflichtet die Eltern, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten (Abs. 1); sie können das Kind an höchstens zwei Halbtagen je Schuljahr durch schriftliche Mitteilung an die Lehrperson vom Unterricht befreien (Abs. 2). Für weitere Abwesenheiten gilt Art. 16 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12, VUU). Eine voraussehbare Abwesenheit bedarf der vorgängigen Bewilligung (Abs. 1 Satz 1); nicht voraussehbare Abwesenheit ist durch die Eltern nachträglich zu begründen (Abs. 2). Im Weiteren verpflichtet Art. 96^{bis} Abs. 1 VSG die Eltern zur Mitwirkung, indem sie insbesondere Lehrperson und Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung stehen und – soweit es der Erziehungs- und Bildungsauftrag erfordert – über Kind und Familie



informieren (lit. a). – Gemäss Art. 97 VSG werden die Missachtung der Verantwortung für den Schulbesuch (Abs. 1 Sätze 1 und 2) und der Mitwirkungspflicht (Abs. 2) vom Schulrat disziplinarisch mit Verwarnung oder Ordnungsbusse geahndet. Die Ordnungsbusse beträgt je versäumter Schulhalbtage wenigstens CHF 200, insgesamt höchstens CHF 1'000, bei erheblicher Verletzung der Mitwirkungspflicht CHF 200 bis 1'000.

Der Entscheid, ob das Kind in die Schule geht und an Schulanlässen teilnimmt, liegt grundsätzlich nicht in der elterlichen Kompetenz. Der Schulbesuch des Kindes soll lückenlos sein. Abwesenheiten müssen – abgesehen von den zwei Halbtagen gemäss Art. 96 Abs. 2 VSG – mit stichhaltigen Gründen entschuldigt werden. Verwarnung und Ordnungsbusse gemäss Art. 97 VSG sind – anders als die Busse nach Art. 131 VSG – disziplinarrechtliche Massnahmen (vgl. oben Erwägung 2.2). Sie sollen nicht nur repressiv wirken. Vielmehr dienen sie auch der Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht und sollen der Schulbehörde ein Mittel an die Hand geben, in einfachen Fällen der elterlichen Pflicht, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu erwirken. Damit soll in nicht schwerwiegenden Fällen im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch des Kindes, auf welches Auseinandersetzungen und Verfahren zwischen Eltern und Behörden unvermeidlich zurückwirken, unbürokratisch und rasch entschieden werden können. Der Unschuldsvermutung kommt keine Bedeutung zu (vgl. VerwGE B 2015/314 vom 28. September 2017 E. 2.1 und 2.2 mit Hinweisen auf BGer 1P. 102/2000 vom 11. August 2000 E. 1c/bb, GVP 2000 Nr. 5 und VerwGE B 2010/240 vom 12. April 2011 E. 3.2).

4.2. *Tatsachen und Würdigung*

4.2.1. *Verpflichtung zum Schulbesuch vom 13.-18. August 2018*

Die Tochter der Beschwerdeführer war unbestrittenermassen verpflichtet, in der ersten Schulwoche nach den Sommerferien anstelle der Teilnahme am Klassenlager – von der sie aufgrund des ärztlichen Schullagerunfähigkeitszeugnisses vom 2. Juli 2018 befreit war – ab Montag, 13. August 2018, 07.55 Uhr, den Unterricht in der Klasse von R.___ im Schulhaus F.___ zu besuchen. Die Beschwerdeführer bringen erstmals im Beschwerdeverfahren vor, es sei nicht bekannt, ob das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 3. Juli 2018, in welchem diese Verpflichtung festgehalten wurde (act. 8/3a/2-10), ihnen zugegangen sei. Die Adresse – "Fam. A.___ und B.___, 0000 X.___" – sei unvollständig.



Der Hinweis auf die unvollständige Adresse trifft zu. Ebenso wird aus dem – in nicht unterzeichneter Kopie vorliegenden – Schreiben nicht ersichtlich, auf welchem Weg – per Post oder durch direkten Einwurf in den Briefkasten der Beschwerdeführer – es zugestellt wurde. Allerdings deuten sämtliche übrigen Umstände darauf hin, dass es sich bei den aufgeworfenen Zweifeln an der Zustellung des Schreibens vom 3. Juli 2018 um eine Schutzbehauptung handelt. Aus den Protokollen zu den Telefonaten vom 14. August 2018 der Beschwerdeführer mit dem Schulleiter ergeben sich keine Hinweise darauf, dass den Beschwerdeführern die Pflicht, ihre Tochter ab 13. August 2018 in den Unterricht bei R.___ zu schicken, nicht bekannt gewesen wäre. Wären sie am 14. August 2018 von dieser Pflicht überrascht worden, hätten sie dies wohl geäußert und sich nicht auf ein Arztzeugnis berufen. Der Schulleiter, der den Brief vom 3. Juli 2018 verfasst hatte, hätte dies zweifellos auch protokolliert. Im vorinstanzlichen Rekursverfahren war noch vorgebracht worden, der Beschwerdeführer habe nicht vergessen, dass die Tochter am Montag zur Schule gehen musste (act. 8/8, Ziff. V/B/5).

4.2.2. Tatsächliche Abwesenheit am 13./14. August 2018

Unbestritten ist sodann, dass die Tochter der Beschwerdeführer am 13. August 2018 den ganzen Tag und am 14. August 2018 vormittags den Unterricht nicht besuchte. Besucht das Kind die Schule nicht, ohne dass die Abwesenheit vorgängig bewilligt oder nachträglich mit stichhaltigen Gründen entschuldigt wurde, darf jedenfalls bei einem Kind im Alter der Tochter der Beschwerdeführer grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Eltern ihrer Verantwortung für den Schulbesuch des Kindes nicht nachgekommen sind.

4.2.3. Entschuldigung durch das Verhalten der Eltern

Die Beschwerdeführer machen geltend, wenn – was bei der Mehrheit der heranwachsenden Jugendlichen vorkomme – die Motivation ihrer Tochter an einigen Tagen aufgrund ihrer Pubertät eingeschränkt gewesen sei, hätten sie den Schulbesuch nicht physisch erzwingen können. Da die Beschwerdeführer aber gleichzeitig bestreiten, dass sich der Sachverhalt am 13./14. August 2018 so darstellte, ist darauf nicht weiter einzugehen. Die Beschwerdeführer scheinen sodann der Auffassung, der Schule die Absenz rechtzeitig mitgeteilt zu haben, und daraus auf eine Entschuldigung der Abwesenheit ihrer Tochter zu schliessen. Dass die blosser Mitteilung einer Absenz – die im Übrigen von den Eltern am Morgen des 14. August 2018 der Schule nicht rechtzeitig mitgeteilt worden war, sondern eine telefonische Rückfrage durch den Schulleiter ausgelöst hatte – die schulische Abwesenheit nicht stichhaltig zu begründen vermag, versteht sich von selbst.



4.2.4. Vorgängige Bewilligung durch Arztzeugnis vom 2. Juli 2018

Die Beschwerdeführer machen geltend, das Fernbleiben ihrer Tochter von der Schule am 13./14. August 2018 sei mit einem vom 2. Juli 2018 datierten ärztlichen "Arbeitsunfähigkeitszeugnis" vorgängig bewilligt worden.

Arztzeugnisse müssen formelle und inhaltliche Mindestanforderungen erfüllen. Die Standesordnung des Berufsverbandes der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH, <https://www.fmh.ch>) enthält konkrete Vorgaben zum Inhalt eines Arztzeugnisses. Ärzte und Ärztinnen haben bei der Ausstellung alle Sorgfalt anzuwenden und nach bestem Wissen und Gewissen ihre ärztliche Überzeugung auszudrücken. Die Ausstellung von Gefälligkeitszeugnissen ist unzulässig. Zeugnisse müssen transparent sein; dazu gehört, dass Zweck, Ausstelldatum und Empfänger angegeben werden (vgl. R. Müller, Arztzeugnisse in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, in: AJP 19/2010, S. 167 ff., S. 168). Arztzeugnisse haben Angaben zu Ursache (Unfall oder Krankheit), Beginn, Dauer und Grad der Arbeitsunfähigkeit mit Bezug auf die vom Arbeitnehmer geschuldete Arbeit zu machen und sollen Stempel und eigenhändige Unterschrift des Arztes enthalten (vgl. F. Emmel, in: Huguenin/Müller-Chen [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. Aufl. 2016, N 3 zu Art. 324a OR). Die inhaltlichen und formellen Mindestanforderungen gelten sinngemäss auch für Arztzeugnisse zur Schulfähigkeit (vgl. VerwGE B 2015/314 vom 28. September 2017 E. 2.1 und 2.2).

Einem ärztlichen Zeugnis kommt sodann kein absoluter Beweiswert zu, und der Richter darf (und muss) sich über den Befund in einem ärztlichen Zeugnis hinwegsetzen, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass die Arbeitsunfähigkeit nicht bestand (Streiff/Von Kaenel/Rudolph, Der Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Aufl. 2012, N 12 zu Art. 324a/b OR, S. 420). Von den Parteien eingereichte Berichte von eigenen Ärzten oder Therapeuten dürfen unter Berücksichtigung der Erfahrungstatsache interpretiert werden, dass diese wegen ihrer auftragsrechtlichen Vertrauensstellung in Zweifelsfällen eher zu Gunsten ihres Patienten lauten. Für den Beweiswert eines solchen Berichts ist jedenfalls entscheidend, ob er für die streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben wurde, in der Beurteilung der Zusammenhänge und der medizinischen Situation einleuchtet und die Schlussfolgerungen begründet sind (vgl. VerwGE B 2015/314 vom 28. September 2017 E. 3.4 mit Hinweisen).

Dass bereits am 2. Juli 2018 eine "Arbeitsunfähigkeit" im Sinn einer Schulunfähigkeit



für die Zeit vom 13.-18. August 2018 medizinisch attestiert werden konnte, ist in der Tat unwahrscheinlich. Aus der nicht unterzeichneten Bescheinigung geht denn auch kein Grund für die Schulunfähigkeit – Krankheit/Unfall – hervor. Ob die Bescheinigung bereits am 2. Juli 2018 vorlag, ist unklar. Obwohl den Beschwerdeführern spätestens seit 14. August 2018 klar sein musste, dass sie das Fernbleiben ihrer Tochter von der Schule nicht mit dem Arztzeugnis für die Schullagerunfähigkeit vom 2. Juli 2018 entschuldigen konnten, sondern ein krankheits- oder unfallbegründetes Schulunfähigkeitszeugnis beizubringen gewesen wäre, wurde die Bescheinigung der nicht weiter begründeten "Arbeitsunfähigkeit" vom 2. Juli 2018 erst im Rekursverfahren zusammen mit der Rekursergänzung vom 29. Oktober 2019 zu den Akten gereicht. Wenn die Beschwerdeführer behaupten, das Zeugnis sei direkt der Schule zugestellt worden, ist ihnen entgegenzuhalten, dass es – anders als die ärztliche Information vom 15. März 2018 – an sie adressiert war und sie offenkundig zumindest auch in deren Besitz waren und es – anders als das vom gleichen Tag datierte Schullagerunfähigkeitszeugnis – nicht Teil der Akten der Beschwerdegegnerin bildete. Dass die Vorinstanz darin keine vorgängige Bewilligung der Absenz vom 13./14. August 2018 erblickte, stellt keine rechtswidrige Beweiswürdigung dar.

4.2.5. Nachträgliche Entschuldigung

Sodann sehen die Beschwerdeführer das Fernbleiben vom 13./14. August 2018 nachträglich mit einer akuten Erkrankung der Tochter in diesem Zeitraum entschuldigt, die sie mit einem am 22. August 2018 ausgestellten Arztzeugnis belegen wollen.

Die Beschwerdeführer haben im Lauf des Verfahrens wechselnde Entschuldigungen – Vergessen, dass die Tochter zur Schule müsse, bestehendes Arztzeugnis vom 2. Juli 2018, tatsächliche Erkrankung mit Erbrechen in der Nacht vom 12./13. August 2018, Schnupfen, Fieber, "Schweissanfall", Kopfschmerzen und Bronchitis, nachträgliches Arztzeugnis vom 22. August 2018 – vorgebracht. Dieses Vorgehen ist nicht geeignet, die Behauptung, die Tochter der Beschwerdeführer sei am 13. und am Vormittag des 14. August 2018 krankheitsbedingt nicht in der Lage gewesen, die Schule zu besuchen, glaubwürdig erscheinen zu lassen. Dass telefonisch über den Zeitpunkt "verhandelt" – erst am Mittwoch, dann am Dienstagnachmittag – wurde, in welchem die Tochter in der Schule erscheinen sollte, ohne dass von einer Erkrankung die Rede war, lässt die entsprechenden nachträglichen Behauptungen – am 21. August 2018: "ein bisschen krank"; im Rekursverfahren: Erbrechen in der Nacht vom 12./13. August 2018, Schnupfen, Fieber, "Schweissanfall", Kopfschmerzen und Bronchitis – als Schutzbehauptungen erscheinen. Die ärztliche Beurteilung im Zeugnis vom 22. August



2018 stützt sich schliesslich ausdrücklich auf "anamnestische Angaben", setzt also voraus, dass diese von den Beschwerdeführern und/oder ihrer Tochter für den 13. August 2018 gemachten Angaben den Tatsachen entsprechen. Hätte der Arzt aus einer klinischen Untersuchung am 22. August 2018 Rückschlüsse auf den Gesundheitszustand der Tochter der Beschwerdeführer am 13. August 2018 gezogen, würde seine Beurteilung sich nicht auf die Grundlage der "anamnestischen Angaben" beschränken.

Die vorinstanzliche Würdigung der Beweise – die protokollierten Aussagen der Beschwerdeführer gegenüber dem Schulleiter anlässlich der Telefonate vom 14. August 2018 und im Gespräch mit dem Präsidenten des Schulrates vom 21. August 2018 zur Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Arztzeugnisse vom 2. Juli 2018 und vom 22. August 2018 – ist nicht zu beanstanden.

4.2.6. Begründung mit einer Verletzung der elterlichen Mitwirkungspflicht

Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz haben die Ordnungsbusse damit begründet, die Beschwerdeführer hätten ihre Verantwortung für den Schulbesuch der Tochter gemäss Art. 96 VSG nicht wahrgenommen. Die Ordnungsbusse hätte sich ohne weiteres auch mit einer Verletzung der elterlichen Pflicht zum Zusammenwirken mit der Schule gemäss Art. 96^{bis} VSG begründen lassen.

Zwischen dem 27. Oktober 2017 und dem 8. Januar 2018 waren insgesamt Absenzen der Tochter von 15 Halbtagen und zwei Abmeldungen vom Schwimmunterricht zu verzeichnen (act. 8/20a/2). Mit Schreiben vom 26. Januar 2017 (richtig: 2018) wurden die Eltern gebeten, die konkreten gesundheitlichen Einschränkungen der Tochter bezüglich Schulveranstaltungen wie Sportunterricht, Schullager, Schulreisen etc. in den Arztzeugnissen festhalten zu lassen, damit auf die konkreten gesundheitlichen Einschränkungen der Tochter Rücksicht genommen werden könne (act. 8/3a/2-2). Am 19./20. Februar 2018 nahm die Tochter am Spieltag nicht teil. Der Vater begründete die Absenz damit, es sei wegen ihrer „Atemaussetzer“ zu gefährlich. Ein Arztzeugnis brachten die Eltern nicht bei (act. 8/3a/2-3). Am 26. Februar 2018 erneuerte der Schulrat seine Aufforderung vom 26. Januar 2018 hinsichtlich der Anforderungen an künftige Arztzeugnisse (act. 8/3a/2-4). Mit beiden Schreiben wurde auch Dr. med. Y. ___ bedient. Nachdem die Beschwerdeführer die Schulunfähigkeit ihrer Tochter vom 28. Februar bis 2. März 2018 (drei Halbtage) erneut mit einem nicht begründeten Arztzeugnis vom 1. März 2018 – es fehlten sowohl ein Hinweis auf Krankheit/Unfall als auch eine weitere Begründung (act. 8/3a/2-5) – entschuldigten, ersuchte der Schulrat



St.Galler Gerichte

Dr. med. Y.___ am 13. März 2018 um Ausstellung eines entsprechenden Arztzeugnisses zuhanden der Eltern, mit deren Zustimmung allenfalls direkt zuhanden der Schule (act. 8/3a/2-6). Dr. med. Y.___ teilte – adressiert an den Präsidenten des Schulrats und die Schulsekretärin – am 15. März 2018 mit, K.___ habe keine Krankheit, die irgendwelche Rücksichtnahme verlange. Sie habe bisher nur wegen akuten Erkrankungen kurzfristig ein Zeugnis gebraucht. Insgesamt erscheine eher die Motivation für die genannten Schulveranstaltungen ein Problem (act. 3a/2-7).

Die Beschwerdeführer sind den zahlreichen Aufforderungen, der Schule Klarheit über die konkreten gesundheitlichen Einschränkungen der Tochter zu verschaffen, nicht nachgekommen. Ungeklärt ist letztlich auch, inwieweit die Gründe für die Abwesenheit tatsächlich bei der Tochter liegen und inwieweit sie nicht vielmehr im übermässigen – in der konkreten Ausprägung möglicherweise die Entwicklung der Tochter erschwerenden – elterlichen Bedürfnis nach Behütung und Schutz ihrer Tochter begründet liegen. Solche Fragestellungen können aber nur angegangen werden, wenn die Eltern die Schule entsprechend ihrer Verpflichtung von Art. 96^{bis} Ingress und lit. a VSG offen über Kind und Familie informieren. Wie die Darstellung der Verhältnisse zeigt, sind die Beschwerdeführer dieser Verpflichtung in erheblichem Ausmass nicht nachgekommen.

5. Bemessung

Die Beschwerdegegnerin hat sich bei der Bemessung der Ordnungsbusse nach Art. 97 Abs. 1 VSG an den unteren Rand des gesetzlich je versäumten Schulhalbtage vorgesehenen Rahmens zwischen CHF 200 und 1'000 gehalten. Insoweit erscheint die Ordnungsbusse von CHF 600 insgesamt nicht als unverhältnismässig. Dass bereits der gesetzliche Rahmen übergeordnetem Recht widersprechen würde, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Auch bei einer Bemessung der Ordnungsbusse nach Art. 97 Abs. 2 VSG, der für erhebliche Verletzungen der Mitwirkungspflicht einen Rahmen von CHF 200 bis 1'000 vorsieht, könnte der Beschwerdegegnerin nicht vorgehalten werden, sie habe das ihr zustehende Ermessen missbräuchlich gehandhabt. Insbesondere lassen die von den Beschwerdeführern zur Begründung ihrer Auffassung, die Ordnungsbusse sei unverhältnismässig, vorgebrachten Argumente keinen solchen Missbrauch erkennen.

Die Beschwerdeführer bringen vor, sie hätten bisher weder verwahrt noch gebüsst werden müssen. Die Tochter weise pro Semester "7-9 Absenzen" auf. Dem ist entgegenzuhalten, dass allein zwischen Ende Oktober 2017 und Anfang Januar 2018 Absenzen von 15 Halbtagen und zwei Abmeldungen vom Schwimmunterricht zu verzeichnen waren. Weiter führen die Beschwerdeführer aus, die Absenzen seien



anerkannt und an den Schulunfähigkeitszeugnissen keine Zweifel geäussert worden. Das Vorbringen ist zu relativieren, weil zwar die Absenzen nicht als unentschuldig behandelt wurden, gleichzeitig die Eltern aber wiederholt darauf hingewiesen wurden, sie müssten die Schule über die Art der gesundheitlichen Einschränkungen ihrer Tochter informieren. Sodann machen die Beschwerdeführer geltend, es sei zu berücksichtigen, dass ihnen aufgrund sprachlicher Verständnisschwierigkeiten – die sich im gebrochenen Deutsch der Abmeldung für das Klassenlager zeigten (act. 8/3a/2-9) – die Regelungen zum Absenzenwesen in der St. Galler Volksschule nicht im Detail bekannt gewesen seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich die Beschwerdeführer selbst schriftlich verständlich ausdrücken konnten und es den Beschwerdeführern möglich ist, jedenfalls mündlich mit den Schulbehörden verständlich zu kommunizieren. Sollten sie nicht in der Lage gewesen sein, die – klar und einfach – formulierten Inhalte der schriftlichen Mitteilungen der Schulbehörden zu verstehen, wäre es ihnen ohne weiteres möglich gewesen, um mündliche Erläuterung nachzusuchen. Ihre Mitwirkungspflicht gemäss Art. 96^{bis} Ingress und lit. a VSG – bei der es sich an sich um eine Selbstverständlichkeit handelt – hätte dies im Übrigen geradezu geboten. Insoweit erweist sich auch die Sicht der Beschwerdeführer, sie hätten mit der Schule kooperiert, nicht als zutreffend. Hinzu kommt, dass die Ordnungsbusse – wie dargelegt (oben Erwägung 4.1) – nicht nur repressiv wirken, sondern auch der Durchsetzung der obligatorischen Schulpflicht dienen soll.

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

7. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'800 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem von den Beschwerdeführern in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. – Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP): Die Beschwerdeführer haben zwar ihre Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt, unterliegen jedoch, und die obsiegende Beschwerdegegnerin – die sich im Übrigen weder berufsmässig vertreten liess noch einen entsprechenden Antrag gestellt hat – hat als verfügendes Gemeinwesen gemäss der geltenden Rechtsprechung grundsätzlich keinen solchen Anspruch (vgl. A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP mit Hinweisen).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'800 unter Verrechnung mit dem von ihnen in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden für das Beschwerdeverfahren nicht entschädigt.