



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

vom 30. Oktober 2013 (810 13 125)

Erziehung und Kultur

Rechnung Schulbesuch

Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Markus
Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Stefan Schulthess, Kantonsrichterin
Regina Schaub, Gerichtsschreiber i.V. Daniel Rüdin

Parteien **A.**_____ und **B.**_____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Einwohnergemeinde C._____, Beschwerdegegnerin

Betreff Rechnung Schulbesuch von D._____
(RRB Nr. 536 vom 26. März 2013)

A. D._____, Tochter von A._____ und B._____ mit Wohnsitz in C._____, besucht seit dem
Schuljahr 2012/2013 die Primarschule an ihrem Tagesaufenthaltort E._____. Dies weil ihre El-
tern mit der Zuteilung ihrer Tochter in die neu gebildete Kreisschule F._____ nicht einverstanden
sind, da sie insbesondere Bedenken betreffend die Zumutbarkeit des neuen Schulwegs haben.

B. Mit Schreiben an die Gemeinde C.____ vom 8. Dezember 2012 verlangten A.____ und B.____ die Kostenübernahme durch die Gemeinde C.____ für den Aufwand des täglichen Bringens und Abholens von D.____ nach bzw. von E.____ und für die Kosten der Tagesfamilie inkl. Mittagessen von insgesamt Fr. 9'220.90. Der Gemeinderat C.____ lehnte die Kostenübernahme mit Entscheid vom 18. Dezember 2012 ab. Er führte dabei zusammengefasst aus, dass die Gemeinde C.____ lediglich das Schulgeld übernehme. Die Bildungsgesetzgebung sehe hingegen keine Beteiligung der Wohngemeinde an die durch einen Tagesaufenthalt in einer anderen Gemeinde entstehenden Kosten vor. D.____ habe die Möglichkeit, die Kreisschule F.____ zu besuchen.

C. Mit Eingabe vom 26. Dezember 2012 gelangten A.____ und B.____ an die Rechtsabteilung der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft (BKSD) und baten um eine Prüfung der Sachlage betreffend die Schreiben vom 8. Dezember 2012 sowie 18. Dezember 2012. Am 7. Januar 2013 bekundete die BKSD die Absicht, die anfangs genannte Eingabe als Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) gegen den Entscheid vom 18. Dezember 2012 entgegenzunehmen. Mit Schreiben vom 13. Januar 2013, welches den Betreff "Beschwerde und Begehren des unzumutbaren Kreisschule F.____-Schulweges von D.____" trug, erteilten A.____ und B.____ sinngemäss ihr diesbezügliches Einverständnis. Daneben verwiesen sie auf diverse frühere Schreiben, unter anderem auf die vom 16. Juli 2012 datierte Beschwerde an den Regierungsrat, mit welcher der damalige Entscheid des Schulrats von E.____ betreffend die Nichtaufnahme von D.____ an die Primarschule E.____ angefochten wurde.

D. Mit Entscheid vom 26. März 2013 lehnte der Regierungsrat die Beschwerde ab. Er führte darin unter anderem aus, dass im vorliegenden Fall die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht zu klären sei.

E. Gegen diesen Entscheid erhoben A.____ und B.____ (Beschwerdeführer) am 30. März 2013 Beschwerde an das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Nach entsprechender Aufforderung durch das Kantonsgericht folgte am 11. April 2013 eine verbesserte Beschwerdeeingabe. Sinngemäss beantragten die Beschwerdeführer darin zunächst die Feststellung der Unzumutbarkeit des Schulwegs von D.____ zur Kreisschule F.____. Des Weiteren sei der Entscheid des Regierungsrats vom 26. März 2013 vollständig aufzuheben und ihr Begehren an die Gemeinde C.____ vom 8. Dezember 2012 betreffend die Kostenübernahme von Fr. 9'220.90 vollständig gutzuheissen.

F. Mit Schreiben vom 3. Juni 2013 liess sich der Gemeinderat C.____ zur Beschwerde vernehmen und beantragte dabei deren Abweisung. Mit Eingabe vom 11. Juni 2013 liess sich sodann der Regierungsrat, vertreten durch die BKSD, vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Auf die einzelnen Vorbringen der Parteien wird - soweit notwendig - in den nachfolgenden Ausführungen eingegangen.

G. Mit verfahrensleitender Verfügung des Kantonsgerichts vom 28. Juni 2013 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführer sind im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. a VPO vom angefochtenen Entscheid betreffend die abgewiesene Kostenübernahme berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.
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 Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO).
3. Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Beschwerdeführer einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für den Transport und die Tagesfamilie für den Schulbesuch ihrer Tochter in E.____ haben.
4. Gemäss Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Nach Art. 62 Abs. 1 und 2 BV sorgen die für das Schulwesen zuständigen Kantone für einen ausreichenden, allen Kindern offenstehenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen obligatorischen Grundschulunterricht. Die Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stellt ("ausreichend"), belassen den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die Ausbildung muss aber auf jeden Fall für den Einzelnen angemessen und geeignet sein und genügen, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden. Aus der in Art. 19 BV verankerten Garantie ergibt sich mithin ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg. Dies beinhaltet einen Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1 mit Hinweisen). Als mögliche Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport bei langen Schulwegen und im Verhältnis kurzen Mittagspausen kommt im Übrigen (bei Schülern der unteren Schulstufen) der Besuch eines schulseitig organisierten Mittagstischs mit dem Angebot einer angemessenen Mittagsverpflegung und entsprechender Beaufsichtigung der Schüler in Frage. Die Teilnahme an einem solchen gilt als zumutbar und entbindet den Schulträger davon, für einen Schultransport (auch) am Mittag besorgt zu sein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 4.3 mit Hinweisen).

5.1 Aus der vorangegangenen Erwägung geht hervor, dass die von den Beschwerdeführern beantragte Kostenübernahme letztlich von der Zumutbarkeit des Schulwegs abhängig ist. Der Regierungsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs vorliegend nicht zu klären sei. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, dass es den Beschwerdeführern unbenommen gewesen wäre, im Rahmen der Zuweisung ihrer Tochter an die Kreisschule F.____ die Unzumutbarkeit des Schulwegs zu rügen. Dies hätten sie jedoch unterlassen und sich vielmehr für eine Tagesbetreuung in E.____ entschieden, wodurch sie schliesslich eine entsprechende Bewilligung für einen Schulbesuch am Tagesaufenthaltort erhielten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung folge aus Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 BV aber kein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer beliebigen Schule. Deshalb sei es auch nicht angängig, die mit der freiwilligen Wahl von E.____ als Schulort verbundenen Kosten auf das Gemeinwesen abzuwälzen. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, dass sie den Schulbesuch in E.____ wählen mussten, da der Schulweg in die Kreisschule F.____ für D.____ unzumutbar sei, diesbezüglich jedoch - trotz mehrmaliger Aufforderung - kein entsprechendes Gutachten durch die Behörden erstellt worden sei. Es könne deshalb nicht von Freiwilligkeit gesprochen werden.

5.2 Es ist zunächst festzuhalten, dass die Beschwerdeführer - entgegen den Ausführungen des Regierungsrats - bereits mehrfach und noch vor Beginn des Schuljahrs 2012/2013 die Unzumutbarkeit des Schulwegs ihrer Tochter zur Kreisschule F.____ gerügt haben. Insbesondere erhoben sie eine solche Rüge, nachdem sie die Klassenzuteilung erhalten hatten. So stellten die Beschwerdeführer mit Schreiben vom 12. Juni 2012 in Aussicht, dass sie ihrer Tochter solange den Schuleintritt in die Kreisschule F.____ verweigern würden, als die Sachlage nicht geklärt sei. In Anbetracht der in diesem Zusammenhang vorangegangenen Korrespondenz, welche die Beschwerdeführer seit Januar 2012 mit verschiedenen Behörden bzw. Behördenvertretern geführt haben, muss der in Aussicht gestellte verweigerter Schuleintritt bis zur Klärung der Sachlage - zumindest sinngemäss - als Unzumutbarkeitsrüge betrachtet werden. Denn in den erwähnten Schreiben äusserten die Beschwerdeführer jeweils deutlich ihre Bedenken bezüglich der Zumutbarkeit des Schulwegs ihrer Tochter vom elterlichen Hof zur Kreisschule F.____ (vgl. Schreiben vom 30. Januar 2012, 5. März 2012, 26. März 2012 und 16. April 2012).

5.3 Da sich nach Ansicht der Beschwerdeführer aber auch in der Folge der angekündigten Verweigerung des Schuleintritts keine Lösung abzeichnete, beantragten sie am 24. Juni 2012 bei der Gemeinde E.____, dass ihrer Tochter der Schulbesuch in E.____ zu genehmigen sei. Als Grund nannten sie dabei ausdrücklich den unzumutbaren Schulweg zur Kreisschule F.____. Mit Entscheid vom 26. Juni 2012 lehnte die Schulleitung E.____ diesen Antrag ab. Die von den Beschwerdeführern dagegen erhobene Beschwerde wurde am 7. Juli 2012 vom Schulrat E.____ ebenfalls abgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Schule angesichts der steigenden Schülerzahl nicht genügend Platz biete und in E.____ ausserdem keine Tagesaufenthalts-Familie vorhanden sei. Im Übrigen wurde erwogen, dass es für die Eltern keinen grossen Unterschied machen würde, ob sie D.____ mit dem Auto nach E.____ oder nach G.____ fahren müssten. Zudem werde eine Busverbindung zur Kreisschule F.____ eingerichtet, welche D.____ kostenlos nutzen könnte. Demnach wäre nur eine Autofahrt bis C.____ nötig.

D.____ bliebe somit in ihrer bisherigen Altersgruppe, was sicherlich zu ihrem Vorteil wäre. Aus diesen Gründen sei der Schulweg zur Kreisschule F.____ zumutbar.

5.4 Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 11. Juni 2013 zwar zutreffend ausführt, haben die Schulbehörden in C.____ - nach dem Gesagten - keine die Zumutbarkeit feststellende Verfügung erlassen, welche die Beschwerdeführer hätten anfechten können. Daraus lässt sich aber nichts zu deren Nachteil ableiten. Denn wie soeben dargelegt, haben die Schulbehörden von E.____ einen entsprechenden Entscheid gefällt. Ob ein solcher überhaupt in die Kompetenz der E.____ Schulbehörden fällt bzw. fiel, kann dabei offen gelassen werden. Ausschlaggebend ist vorliegend vielmehr, dass der diesbezügliche Entscheid von den Beschwerdeführern mit Eingabe vom 16. Juli 2012 beim Regierungsrat angefochten wurde und dabei die Feststellung der Unzumutbarkeit des Schulwegs zur Kreisschule F.____ beantragt wurde. Der Regierungsrat bzw. die damals verfahrensleitende BKSD ist jedoch nicht auf die Frage der Zumutbarkeit eingegangen. Dies ergibt sich insbesondere aus der Vernehmlassung vom 11. Juni 2013. Dem Sinne nach wird darin nämlich geltend gemacht, dass die BKSD damals aus dem Gesamtzusammenhang lediglich habe annehmen müssen, dass die Beschwerdeführer eine Beschulung ihrer Tochter in E.____ gewünscht hätten. Ein (sinngemässer) Antrag betreffend die Feststellung der Unzumutbarkeit des Schulwegs zur Kreisschule F.____ wird indessen mit keinem Wort erwähnt. Es mag zwar sein, dass der fragliche Antrag in der Beschwerde vom 16. Juli 2012 nicht so klar umschrieben war, wie dies beispielsweise von einem Rechtsbegehren in einer Rechtsschrift an das Kantonsgericht gemäss § 5 Abs. 1 VPO grundsätzlich verlangt wird. Da es sich bei der betreffenden Eingabe jedoch um eine sogenannte Laienbeschwerde handelte, an welche keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (vgl. BGE 117 Ia 126 E. 5d), ist beim vorgenannten Begehren - zumindest sinngemäss - von einem Antrag betreffend die Feststellung der Unzumutbarkeit des Schulwegs vom elterlichen Hof zur Kreisschule F.____ auszugehen. Dies gilt umso mehr, als dass sich ein solches Feststellungsbegehren auch aus dem Beiblatt zur Beschwerde vom 16. Juli 2012 ergibt. Darin vergleichen die Beschwerdeführer die jeweiligen Schulwege ihrer Tochter vom elterlichen Hof zur Kreisschule F.____ bzw. zum Schulhaus E.____ und kommen dabei zum Schluss, dass die Variante E.____ zu einer Verkürzung des Schulwegs, mithin zu einem geringeren Zeitaufwand, führen würde. An dieser Stelle ist schliesslich auf den Tatbestand des überspitzten Formalismus hinzuweisen, wonach es verboten ist, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn eine Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsmittel überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.80/2002 vom 18. Juni 2002 E. 3 mit Hinweisen). Im Übrigen hätte die BKSD gemäss § 15 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 die Möglichkeit gehabt, die betreffende Eingabe unter Ansetzung einer kurzen Nachfrist zur Verbesserung an die Beschwerdeführer zurückzuweisen (vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts 1A.80/2002 vom 18. Juni 2002 E. 3.2 mit Hinweis). Obwohl der Regierungsrat die fragliche Beschwerde in seiner Vernehmlassung vom 11. Juni 2013 als nicht abschliessend nachvollziehbar begründet und als teilweise unsubstantiiert bezeichnet, hat die BKSD - aus nicht näher ersichtlichen Gründen - auf eine Rückweisung verzichtet. Dieser Umstand darf nun aber nicht zum Nachteil der Beschwerdeführer gereichen.

5.5 Da die Beschwerdeführer im Nachgang zu ihrer Beschwerde vom 16. Juli 2012 doch noch eine Tagesfamilie für ihre Tochter in E.____ organisieren konnten und gestützt darauf einen erneuten Antrag bezüglich deren Schulbesuchs an der Primarschule E.____ für das Schuljahr 2012/2013 stellten, wurde am 25. Juli 2012 das Beschwerdeverfahren sistiert. Der genannte Antrag wurde schliesslich von der Schulleitung E.____ mit Schreiben vom 30. Juli 2012 bewilligt. In der Folge hat die BKSD mit Entscheid vom 6. August 2012 die Beschwerde vom 16. Juli 2012 infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben. Der Regierungsrat hat somit nie einen Entscheid betreffend die Zumutbarkeit des Schulwegs von D.____ zur Kreisschule F.____ gefällt. Demnach steht der inzwischen in Rechtskraft erwachsene Abschreibungsentscheid einer nachträglichen Zumutbarkeitsprüfung nicht entgegen. Aufgrund der Aufnahme ihrer Tochter an der Primarschule E.____ bestand für die Beschwerdeführer in diesem Zeitpunkt - nachvollziehbarerweise - zudem kein Anlass mehr, einen entsprechenden Entscheid des Regierungsrats zu erwirken. Dass die Beschwerdeführer damals die (finanzielle) Tragweite des fehlenden Entscheids bezüglich der Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht erkannt haben, darf ihnen als juristische Laien nicht vorgeworfen werden. Insbesondere kann dieser Umstand nicht dazu führen, dass die Zumutbarkeit des fraglichen Schulwegs im Nachhinein, namentlich im vorliegenden Verfahren betreffend die Kostenübernahme, nicht mehr überprüft werden darf. Unter den gegebenen Umständen waren die Beschwerdeführer auch nicht gehalten, in diesem Zusammenhang eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss § 42 VwVG BL zu erheben.

5.6 Nach dem Gesagten hätte der Regierungsrat somit bereits im Rahmen der Beschwerde vom 16. Juli 2012, spätestens aber im vorliegenden Verfahren, die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs von D.____ vom elterlichen Hof zur Kreisschule F.____ klären müssen.

6. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat zu Unrecht eine Überprüfung der Zumutbarkeit des Schulwegs von D.____ zur Kreisschule F.____ unterlassen hat. Die Beschwerdeführer haben nicht erst im vorliegenden Verfahren, sondern bereits zu einem früheren Zeitpunkt - namentlich im Rahmen ihrer Beschwerde vom 16. Juli 2012 - eine entsprechende Unzumutbarkeitsrüge erhoben bzw. die Feststellung der Unzumutbarkeit verlangt. Damit jedoch über die von den Beschwerdeführern beantragte Kostenübernahme entschieden werden kann, muss vorab die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs geklärt werden. Der Regierungsrat, an welchen die Sache somit zur Neubeurteilung der Kostenübernahme zurückzuweisen ist, hat folglich zunächst abzuklären, ob der Schulweg von D.____ vom elterlichen Hof zur Kreisschule F.____ zumutbar ist. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und der Regierungsratsbeschluss Nr. 536 vom 26. März 2013 ist aufzuheben.

7. Es bleibt über die Kosten zu entscheiden. Gemäss § 20 Abs. 3 VPO werden die Kosten des Verfahrens vor dem Kantonsgericht in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, wobei die kantonalen Behörden sowie die Gemeinden keine Verfahrenskosten zu tragen haben. Demgemäss sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- ist den Beschwerdeführern somit zurückzuerstatten. Der obsiegenden Partei kann gemäss § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Im vorliegenden Fall waren die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten, so dass die Parteikosten wettzuschlagen sind.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 536 vom 26. März 2013 aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber i.V.