



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

vom 30. Januar 2019 (810 18 188 / 810 18 194 / 810 18 196)

Verfassungsrecht / Verfahrensgarantien

Änderung von Kreisschulverträgen

Besetzung Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Markus Clausen,
Hans Furer, Claude Jeanneret, Jgnaz Jermann, Gerichtsschreiber
Sandro Jaisli

Beteiligte **A.**____ und **B.**____, Beschwerdeführer
C.____, Beschwerdeführer
D.____ und **E.**____ mit **F.**____, **G.**____, **H.**____ und **I.**____, vertreten
durch Larissa Morard, Rechtsanwältin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde J.____, vertreten durch Michael Baader,
Rechtsanwalt

Betreff Änderung der Kreisschulverträge (RRB Nr. 1065 vom 26. Juni 2018)

A. Aufgrund von versicherungstechnischen Lücken kündigte die K.____ Transport AG
den Schultransportvertrag mit der Kreisschule L.____, M.____ und N.____ (Kreisschule). Dar-

über informierte die Kreisschule die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler im Dezember 2015 und führte aus, der separate Schulbus der K.____ Transport AG habe nicht über genügend Sitzplätze und die erforderlichen Beckengurten verfügt und damit die strassenverkehrsrechtlichen Vorgaben nicht erfüllt. Der Schulrat der Kreisschule (Schulrat) führte weiter aus, dass die Schülerinnen und Schüler ab Januar 2016 neu mit den öffentlichen Buslinien zur Schule fahren könnten, wofür ihnen während der Primarschuldauer ein Umweltschutz-Abonnement (U-Abo) zur Verfügung gestellt werde. Zudem werde man dafür besorgt sein, dass an den Haltestellen "O.____" (in N.____) und "P.____" eine Person den Verkehr regle und die Kinder sicher über die Strasse begleite.

B. Im Urteil 810 16 365 vom 13. September 2017 hatte das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht) in materiell-rechtlicher Hinsicht zu prüfen, ob der Schulrat befugt war, den bisherigen kostenlosen separaten Schulbusbetrieb durch die öffentliche Buslinie zu ersetzen. Das Kantonsgericht verneinte dies und führte dazu aus, dass § 6 Abs. 5 des Vertrages zwischen den Einwohnergemeinden L.____, M.____ und N.____ (Kreisschulvertrag) einen Anspruch auf einen separaten Schultransport ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten begründet und der Schulrat durch § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages verpflichtet wird, einen solchen separaten Schultransport einzusetzen.

§ 6 Abs. 5 Kreisschulvertrag in der damaligen Fassung lautete:

Es werden Schülerinnen- und Schülertransporte eingesetzt, ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten.

§ 12 lit. f Kreisschulvertrag in der damaligen Fassung lautete:

Kostengruppen sind: die Kosten für den Schülerinnen- und Schülertransport.

C. Daraufhin wurden in den an der Kreisschule beteiligten Gemeinden § 6 Abs. 5 und § 12 lit. f des Kreisschulvertrages sowie § 3 Abs. 2 lit. d des Vertrages zwischen den Einwohnergemeinden L.____, M.____ und N.____ (Kreisschulratsvertrag) geändert. Die geänderten Bestimmungen im Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag lauten neu folgendermassen:

§ 6 Abs. 5 Kreisschulvertrag neu:

Die Beförderung der Schülerinnen und Schüler, welche die Schule nicht am Wohnort besuchen, erfolgt mit öffentlichen Transportmitteln ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten.

§ 12 lit. f: Kreisschulvertrag neu:

Kostengruppen sind: die Kosten für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler mit öffentlichen Transportmitteln von der Wohngemeinde (Bushaltestelle) zum Schulort (Umweltschutzabonnement).

§ 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag neu:

Zusätzlich hat der Kreisschulrat folgende Aufgaben: er ist verantwortlich für den Vollzug von § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages und legt bei Bedarf flankierende Massnahmen für die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler fest.

D. Die Gemeindeversammlung der Gemeinde M.____ vom 24. November 2017 (Gemeindeversammlung) stimmte den hiavor erwähnten Änderungen des Kreisschul- und des Kreisschulratsvertrages mit 32 Ja gegen 14 Nein Stimmen bei 5 Enthaltungen zu.

E. Gegen diesen Beschluss der Gemeindeversammlung M.____ vom 24. November 2017 sind beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) verschiedene Beschwerden von A.____ und B.____, C.____ und D.____ und E.____ mit F.____, G.____, H.____ und I.____, vertreten durch Larissa Morard, Rechtsanwältin, eingegangen, welche am 17. Januar 2018 vom Regierungsrat zu einem Verfahren vereinigt wurden.

F. Mit Entscheid Nr. 2018-1065 vom 26. Juni 2018 (RRB) trat der Regierungsrat auf die verspätet erhobene Stimmrechtsbeschwerde vom 1. Dezember 2017 von D.____ und E.____ gegen die Gemeindeversammlung vom 24. November 2017 nicht ein. Auch auf die verspäteten Stimmrechtsbeschwerden gegen die Urnenabstimmung in der Gemeinde M.____ vom 4. März 2018 von C.____ vom 5. März 2018 und von A.____ und B.____ vom 7. März 2018 trat der Regierungsrat nicht ein. Im Übrigen wurden die Beschwerden von D.____ und E.____, C.____ und A.____ und B.____, alle am 1. Dezember 2017 erhoben, abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte. Schliesslich genehmigte der Regierungsrat die erwähnten Änderungen sowohl im Kreisschul- als auch im Kreisschulratsvertrag.

G. Mit Eingaben vom 6. Juli 2018 (A.____ und B.____), 7. Juli 2018 (C.____) und 9. Juli 2018 (D.____ und E.____ mit Kindern) erhoben A.____ und B.____ (Beschwerdeführer 1), C.____ (Beschwerdeführer 2) und D.____ und E.____ zusammen mit ihren Kindern F.____, G.____, H.____ und I.____ (Beschwerdeführer 3), vertreten durch Sándor Horváth, Rechtsanwalt, Beschwerden beim Kantonsgericht. Sie beantragten zusammengefasst und unter o/e-Kostenfolge, es sei der RRB aufzuheben. Weiter sei der Beschluss der Gemeindeversammlung M.____ vom 24. November 2017 zu Traktandum 4 (Änderung Kreisschulverträge; Kreisschulvertrag; Kreisschulratsvertrag) aufzuheben. Die Einwohnergemeinde (Gemeindeversammlung) sei anzuweisen, einen verfassungskonformen Kreisschulvertrag und Kreisschulratsvertrag zu erlassen. Es sei in diesem Zusammenhang festzustellen, dass ein unbegleiteter Transport von Kindergartenkindern in einem öffentlichen Bus ohne garantierte Sitzplätze und Rückhaltevrichtung den verfassungsmässigen garantierten Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg ver-

letzt. Die Gemeinde sei anzuweisen, 6 Jahre nach der Einführung der Kreisschule, einen Schulbus für Ausserhofkinder einzuführen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde die Erteilung der aufschiebenden Wirkung beantragt.

H. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 12. Juli 2018 entschied das Kantonsgericht, die Verfahren 810 18 66, 810 18 2 und 810 18 196 zusammen zu behandeln.

I. Mit Stellungnahme vom 20. Juli 2018 beantragte der Regierungsrat (Beschwerdegegner) die Abweisung der Verfahrensanträge auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

J. Mit Stellungnahme vom 26. Juli 2018 beantragte die Gemeinde M.____ (Beschwerdegegnerin), vertreten durch Michael Baader, Advokat, die Abweisung der Verfahrensanträge auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

K. Mit Präsidialverfügungen vom 31. Juli 2018 wurden die Verfahrensanträge auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

L. Mit Eingabe vom 9. August 2018 ergänzte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer 3 die Beschwerde vom 9. Juli 2018.

M. Mit Präsidialverfügung vom 21. August 2018 wurden die Beschwerdeverfahren 810 18 188, 810 18 194 und 810 18 196 vereinigt.

N. Mit Eingabe vom 28. September 2018 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer 3 Informationen zu Bus und U-Abo ein.

O. Mit Eingabe vom 17. Oktober 2018 liess sich der Regierungsrat vernehmen und beantragte im Wesentlichen unter Verweisung auf seinen RRB die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne. Des Weiteren wies er darauf hin, dass es sich vorliegend ausschliesslich um eine abstrakte Normenkontrolle der streitigen Vertragsänderungen handle. Konkrete Zumutbarkeitsprüfungen von einzelnen Schulwegen seien nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. In diesem Sinne seien die geänderten Vertragsbestimmungen mit übergeordnetem Recht vereinbar und die begleitete Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel sei Kindern zuzumuten.

P. Mit Eingabe vom 22. Oktober 2018 liess sich die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Michael Baader, vernehmen und beantragte: Auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 vom 6. Juli 2018 sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen. Auf das Begehren Nr. 5 des Beschwerdeführers 2 vom 7. Juli 2018 sei nicht einzutreten. Im Übrigen bzw. eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Es sei die Beschwerde der Beschwerdeführer 3 vom 9. Juli 2018 vollumfänglich abzuweisen. Alles unter o/e-Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer 1 bis 3 in solidarischer Haftung.

Q. Mit Schreiben vom 6. November 2018 liessen sich die Beschwerdeführer 1 vernehmen.

R. Mit Eingabe vom 8. November 2018 liessen sich die Beschwerdeführer 3, nach wie vor vertreten durch Sándor Horváth, vernehmen.

S. Mit Verfügung vom 14. November 2018 wurden die Fälle der Kammer zur Beurteilung überwiesen und die Akten der Verfahren 810 18 2 und 810 18 66 zum Verfahren beigezogen. Die Beweisanträge der Beschwerdeführer 3 auf Einholung eines Gutachtens und Durchführung eines Augenscheins sowie der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Einholung einer amtlichen Erkundigung wurden abgewiesen.

T. Mit Eingabe vom 26. November 2018 duplizierte die Beschwerdegegnerin, nach wie vor vertreten durch Michael Baader.

U. Am 13. Dezember 2018 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer 3 seine Honorarnote für das vorliegende Verfahren ein.

V. Mit Eingabe vom 12. Dezember 2018 reichte der Rechtsanwalt der Beschwerdegegnerin seine Honorarnote für das vorliegende Verfahren ein.

W. Mit Eingabe vom 19. Dezember 2018 reichte der Rechtsanwalt der Beschwerdegegnerin ergänzende Honorarnoten für die Beschwerdeverfahren 810 18 2 und 810 18 66 ein.

X. Auf die zahlreichen weiteren Unterlagen der Beschwerdeführer 1, welche am 27. Dezember 2018, 8. Januar 2019, 18. Januar 2019, 28. Januar 2019 und 30. Januar 2019 beim Kantonsgericht eingegangen sind und welche keinen Bezug zum vorliegenden Verfahren aufweisen, wird soweit erforderlich in den nachfolgenden formellen Eintretens-Erwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Das Kantonsgericht prüft von Amtes wegen seine Zuständigkeit und untersucht, ob und inwiefern auf eine Beschwerde eingetreten werden kann, d.h. es prüft, ob die formellen Voraussetzungen (die sogenannten "Sachurteilsvoraussetzungen") erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO] vom 16. Dezember 1993). Der Zugang zum Gericht besteht grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Prozessordnung. Die Verwaltungsprozessordnung sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse, Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte, Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Klage bei Kompetenzstreitigkeiten, verwaltungsgerichtliche Beschwerde und verwaltungsgerichtliche Klage) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

2.1 In seinem RRB ist der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerden aller Beschwerdeführer mangels Einhaltung der Beschwerdefrist nicht eingetreten. Da die Beschwerdeführer die Aufhebung des ganzen RRB beantragen, fechten sie damit auch das Nichteintreten des Regierungsrates auf ihre Stimmrechtsbeschwerden an. Damit erheben sie eine Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte (§§ 37 ff. VPO), wobei sie eine Verletzung des Stimmrechts geltend machen. In diesem Bereich finden sich weitere Bestimmungen zur Rechtspflege im Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 (vgl. §§ 83 ff. GpR).

2.2 Gemäss § 88 Abs. 1 lit. a GpR kann bei Abstimmungen und Wahlen des Kantons und der Gemeinden beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben werden gegen Entscheide des Regierungsrates über Beschwerden gemäss § 83 Abs. 1 GpR (vgl. auch § 37 Abs. 3 lit. b VPO). Mit dem RRB liegt ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor. Zur Beschwerde ist nach § 38 Abs. 1 VPO jede stimmberechtigte Person befugt. Da die Beschwerdeführer alle in M.____ stimmberechtigt sind, sind sie grundsätzlich zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Betrifft die Beschwerde wie vorliegend den Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte, so ist sie innert drei Tagen seit Eröffnung des Entscheids beziehungsweise der Verfügung beim Kantonsgericht einzureichen (§ 39 Abs. 2 VPO und § 90 Abs. 1 GpR). Diese Frist ist durch die vor dem Kantonsgericht erhobenen Beschwerden vom 6., 7. und 9. Juli 2018 grundsätzlich nicht gewahrt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Regierungsrat in der Rechtsmittelbelehrung seines RRB eine einheitliche Beschwerdefrist von 10 Tagen angab. Da es sich bei den Beschwerden der Beschwerdeführer 1 und 2 (und damit bei der Mehrheit der Beschwerden) um Laienbeschwerden handelt, müssen sie sich auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung verlassen können, weshalb die Frist vorliegend als gewahrt zu betrachten ist. Da im Übrigen sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Stimmrechtsbeschwerden einzutreten.

3. Zudem rügen die Beschwerdeführer die von der Gemeindeversammlung M.____ vom 24. November 2017 beschlossenen Änderungen im Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag und erheben damit eine Beschwerde gegen Erlasse. Eine solche Beschwerde kann nach § 25 Abs. 1 lit. a VPO beim Kantonsgericht erhoben werden. Der Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag sind Erlasse der Gemeinden. Der RRB betreffend die Änderungen im Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag stellt damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt gemäss § 27 Abs. 1 lit. b VPO und § 29 Abs. 2 VPO dar. Die zehntägige Beschwerdefrist gemäss § 29 Abs. 2 VPO ist bei allen Beschwerdeführern eingehalten. Ohne weiteres zu bejahen ist auch die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 1-3 nach § 28 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 VPO. Nach § 30 Abs. 2 und 3 VPO überprüft das Kantonsgericht den angefochtenen Erlass auf seine Verfassungsmässigkeit und auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht. Sollte sich der angefochtene Erlass als verfassungs- oder rechtswidrig erweisen, kann das Gericht den Erlass nach § 31 Abs. 1 VPO nur aufheben. Sofern die Beschwerdeführer 1-3 vor dem Kantonsgericht positive Anweisungen an die Beschwerdegegner verlangen, kann auf diese Begehren nicht eingetreten werden. Nicht eingetreten werden kann deshalb auf die Rechtsbegehren 3 und 5 des Beschwerdeführers 2 sowie das Rechtsbegehren 4 der Beschwerdeführer 3.

4.1 Was die zahlreichen Unterlagen der Beschwerdeführer 1, welche am 27. Dezember 2018, 8. Januar 2019, 18. Januar 2019, 28. Januar 2019 und 30. Januar 2019 beim Kantonsgericht eingegangen sind, betrifft, ist festzustellen, dass diese keinen Bezug zum vorliegenden Verfahren aufweisen und nicht innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist eingereicht wurden. Es handelt sich bei diesen weder um zulässige und damit zu berücksichtigende Noven (neue Tatsachen die nach Ablauf der Eingabefrist aufgetaucht sind) noch ist ersichtlich, inwiefern es sich bei diesen Zusendungen um eine Replik zu den Ausführungen der Beschwerdegegner handeln soll. Nach dem Gesagten handelt es sich bei den erwähnten Dokumenten der Beschwerdeführer 1 vielmehr um unzulässige, beziehungsweise verspätete Eingaben, die aus dem Recht zu weisen sind.

4.2 Schliesslich ist vorab darauf hinzuweisen, dass an die Rechtsbegehren der Beschwerdeführer 1 und 2 keine hohen Anforderungen zu stellen, da es sich bei ihnen um Laienbeschwerden handelt. Trotzdem ist bei den Beschwerdeführern 1 nicht klar, was genau verlangt wird. Das Gericht geht aber zu ihren Gunsten davon aus, dass ihre Begehren in den Rechtsbegehren der Beschwerdeführer 2 und 3 enthalten sind und auch nicht über diese hinausgehen. Da der Beschwerdeführer 2 in Ziffer 6 seiner Beschwerde faktisch anerkennt, dass durch die Änderungen im Kreisschul- und im Kreisschulratsvertrag keine Verfassungs- oder Gesetznormen verletzt wurden, stellt sich vorab weiter die Frage, ob seine Beschwerde damit nicht materiell gegenstandslos geworden und bereits gestützt darauf abzuweisen ist. Davon wird vorliegend abgesehen und auch die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 – in Berücksichtigung dass es sich um eine Laienbeschwerde handelt – der nachfolgenden Prüfung zusammen mit den Beschwerden der Beschwerdeführer 1 und 3 unterzogen. Da im Übrigen auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auch auf die Beschwerden gegen Erlasse der Beschwerdeführer 1-3 mit den erwähnten Einschränkungen einzutreten.

5.1 Betreffend den vorliegenden Streitgegenstand ist zu differenzieren: soweit die Beschwerden als Stimmrechtbeschwerden zu behandeln sind, ist zu prüfen, ob der Regierungsrat zu Recht nicht auf die Stimmrechtbeschwerden der Beschwerdeführer 1, 2 und 3 eingetreten ist.

5.2 Soweit die Beschwerden dagegen als Beschwerde gegen Erlasse entgegenzunehmen sind, hat das Verfassungsgericht die Änderungen im Kreisschul- und im Kreisschulratsvertrag auf ihre Verfassungsmässigkeit und ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht zu prüfen. Es stellt sich mithin die Frage, ob der Regierungsrat die erwähnten Vertragsänderungen zu Recht genehmigt hat. Räumlich betreffen die beiden Verträge den Schulweg der Kinder zwischen den Abfahrtsorten des öffentlichen Busses in den einzelnen Gemeinden der Kreisschule und den Schulstandorten der Kreisschule als Zielort. Inhaltlich geht es konkret um die Beurteilung der Frage, ob es für die Schüler der Kreisschule zumutbar ist, diesen Teil des Schulwegs mit dem öffentlichen Busverkehr (ÖV) zurückzulegen. Streitpunkt ist deshalb die Frage, ob die gemäss altem Kreisschulvertrag vorgesehenen Schülertransporte durch Beförderung mit öffentlichen Linienbussen ersetzt werden können und dürfen. Nicht Bestandteil der strittigen Verträge und damit nicht Verfahrensthema sind dagegen die Fragen, wie die Kinder vom Wohnort zur Abfahrtsstelle des Busses kommen und ob dieser innerkommunale Schulweg zumutbar ist. Die

Beurteilung und Sicherstellung dieses innerkommunalen Schulweges ist nicht Aufgabe der Kreisschule sondern der jeweiligen Gemeinde.

6.1 Vorab sind die Stimmrechtsbeschwerden zu behandeln. Mit der Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte kann nach § 37 VPO insbesondere die Verletzung des Stimmrechts (lit. a) und die mangelhafte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (lit. b) gerügt werden. Nach § 37 Abs. 2 VPO können in Verbindung mit den Rügen nach § 31 Abs. 1 VPO überdies die mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde zulässigen Rügen (§ 45 VPO) vorgebracht werden.

6.2 Es ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführer 1-3 vor Kantonsgericht keine expliziten Rügen gegen den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats erheben. Der Regierungsrat hat die Beschwerdefristen in seinem Verfahren denn auch korrekt berechnet. Es kann deshalb vollumfänglich auf die zutreffenden Ausführungen in den vorinstanzlichen Erwägungen verwiesen und festgestellt werden, dass die Beschwerdeführer 1, 2 und 3 ihre Stimmrechtsbeschwerden vor dem Regierungsrat verspätet erhoben haben und die Vorinstanz daher zu Recht nicht auf ihre Stimmrechtsbeschwerden eingetreten ist. Damit erweisen sich die Stimmrechtsbeschwerden als unbegründet und sind abzuweisen.

7.1 Bei der Überprüfung von kommunalen Erlassen auf ihre Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht im Rahmen der Beschwerde gegen Erlasse nimmt das Kantonsgericht eine sogenannte abstrakte Normenkontrolle vor. Diese ist ein Verfahren, bei dem eine Rechtsnorm in ihrer abstrakten Geltung, das heisst ohne Rücksicht auf einen konkreten Rechtsanwendungsakt, überprüft wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine verfassungs- und konventionskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungskonforme Interpretation beiseitegeschoben werden. Im Einzelnen wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt.

7.2 Das Bundesgericht hebt im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle angefochtene kantonale Bestimmungen nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entziehen. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich haltbar, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im allge-

meinen noch nicht zu rechtfertigen. Wird in diesem Verfahren das Vorliegen einer Verfassungsverletzung verneint, hindert dies den Bürger nicht, eine Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall erneut geltend zu machen; ein hinreichender verfassungsrechtlicher Schutz bleibt somit gewährleistet (vgl. BGE 118 Ia 305 E. 1). Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt damit für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (vgl. BGE 140 I 2 E. 4; BGE 137 I 31 E. 2; Urteil des Bundesgerichts 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 2.1). Das Kantonsgericht prüft kommunale Erlasse im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nach § 30 Abs. 1 und 3 VPO auf ihre Verfassungsmässigkeit und ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht.

8.1 Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, indem der Regierungsrat Beweisanträge nicht abgenommen und sich kein Bild der Situation vor Ort gemacht habe. Da es sich dabei um eine formelle Rüge handelt, ist diese vorab zu prüfen. Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (vgl. GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/St. Gallen 2014, N 42 zu Art. 29 BV). Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_146/2014 vom 26. Juni 2014 E. 4.3.2). Im Einzelnen lässt sich nicht generell, sondern unter Würdigung der konkreten Interessenlage beurteilen, wie weit das Äusserungsrecht geht. Wegleitend muss der Gedanke sein, einer Partei zu ermöglichen, ihren Standpunkt wirksam zu vertreten.

8.2 Mit der Rüge der Verletzung ihres Gehörsanspruches können die Beschwerdeführer nicht gehört werden, denn sie ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle unbehilflich. Es geht nicht darum, ob die Beförderung mit ÖV im Einzelfall zu unzumutbaren Zuständen führt, sondern ob durch die Kreisschulverträge ein verfassungskonformer Schülertransport ausgeschlossen wird. Das kann vorliegend aufgrund der Pflicht des Schulrates, bei Bedarf flankierende Massnahmen anordnen zu müssen, nicht gesagt werden. Ob der Kreisschulrat in Einzelfällen dieser Pflicht nachkommt, ist für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Kreisschulverträge im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht relevant. Für diese Beurteilung ist der Augenschein, welcher nur eine Momentaufnahme darstellt, im Übrigen nicht tauglich. Sofern die Beschwerdeführer dem Regierungsrat vorwerfen, sich zu wenig mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt zu haben (insbesondere in Bezug auf die mangelhafte Mittagspause einzelner Kinder), ist festzuhalten, dass sich die Vorinstanz nur mit jenen Argumenten auseinandersetzen muss, die für die zu beurteilenden Fragen relevant sind. Stuft sie dabei ein Argument als nicht relevant ein, das aber relevant wäre, stellt dies nicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sondern vielmehr eine unzutreffende rechtliche Würdigung dar. Sofern die Beschwerde-

fürer darüber hinaus eine Verletzung ihres Gehörsanspruchs gelten machen, können sie mangels Substantiierung nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie zeigen jedenfalls nicht auf (und es ist auch nicht ersichtlich), inwiefern ihnen eine effektive Anfechtung verunmöglicht worden sein soll.

9.1 Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (BGE 144 I 1 E. 2.1; BGE 138 I 162 E. 3.1). Das Recht auf Grundschulbildung in Art. 19 BV ist ein justiziables, das heisst gegenüber den kantonalen Schulbehörden und vor Gericht durchsetzbares soziales Grundrecht, dessen Inhalt durch Art. 62 BV konkretisiert wird. Art. 19 BV begründet den rechtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Individualanspruch auf eine positive staatliche Leistung im Bildungsbereich (vgl. auch SÁNDOR HORVÁTH, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 108/2007, S. 633 ff., S. 636). "Schulpflichtige" in diesem Sinne und Träger des Rechtsanspruchs sind Kinder und Jugendliche vom Kindergarten, soweit dieser obligatorisch ist, bis und mit der Sekundarstufe I (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.1). Gesetzgebung, Vollzug, Organisation und Finanzierung des Grundschulwesens und damit die Umsetzung der aus Art. 19 BV i.V.m. Art. 62 Abs. 2 und 3 BV fliessenden Leistungspflichten fallen in den Aufgabenbereich der Kantone, wobei diese die bundesrechtlichen Minimalanforderungen beachten müssen (JUDITH WYTTENBACH, in: Waldmann/Belser/Empiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015, Art. 19 N 2).

9.2 Dass Art. 19 BV auch den Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg umfasst, ist im Grundsatz unbestritten, denn erst ein zumutbarer Schulweg ermöglicht den faktischen Zugang zum unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht (vgl. HORVÁTH, a.a.O., S. 663). Bezüglich der räumlichen Zugänglichkeit zum Grundschulunterricht ist vom Grundsatz auszugehen, dass der Unterricht am Wohnort der Kinder und Jugendlichen zu erbringen ist; es besteht in der Regel kein grundrechtlicher Anspruch darauf, die Zuteilung in ein bestimmtes Schulhaus zu verlangen. Die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung jedoch nicht gefährden (BGE 133 I 156 E. 3.1). Ist der Schulweg übermässig lang, weist er eine ungünstige Topografie auf oder erscheint er als besonders gefährlich, sodass er für die Schulpflichtigen insgesamt unzumutbar ist, begründet dies einen Anspruch auf Unterstützung. Der Schulträger hat zu gewährleisten, dass die Schulpflichtigen sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurück befördert werden. Seiner Beförderungspflicht kann er etwa dadurch genügen, dass er den Schulpflichtigen die Billettkosten erstattet oder einen Schulbus- oder Schultaxidienst einrichtet. Dem Schulträger steht es aber auch zu, die Erziehungsberechtigten zur Besorgung des Schultransports ihrer Kinder heranzuziehen, soweit ihnen der Transport möglich und zumutbar ist und die Kosten erstattet werden (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.3).

9.3 Die Zumutbarkeit eines Schulweges bestimmt sich ausschliesslich nach objektiven Kriterien, und zwar nach seiner Länge und der zu überwindenden Höhendifferenz, nach der Beschaffenheit des Weges und den damit verbundenen Gefahren sowie nach Alter und Konstitution des betroffenen Kindes (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004). Diese Kriterien hängen bei der Beurteilung des konkreten Weges zusammen, weshalb eine

isolierte Betrachtung in der Praxis weder sinnvoll noch zulässig ist (vgl. HORVÁTH, a.a.O., S. 648). Das Bundesgericht stellt an die Annahme eines unzumutbaren Schulweges (auch im konkreten Fall) relativ hohe Anforderungen (vgl. ausgewählten Auszug der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei HORVÁTH, a.a.O., S. 646). Kinder und Jugendliche haben gestützt auf Art. 19 BV keinen Anspruch darauf, dass die Schule zu bestimmten Zeiten stattfindet oder sie über Mittag nach Hause gehen können. Während der Mittagspause kann die erneute Beförderung zudem durch einen von der Schule organisierten Mittagstisch ersetzt werden (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 4.3).

9.4 Art. 19 BV verankert mit seiner Vorgabe des “ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts“ einen individualrechtlichen Minimalstandard, welcher von den Kantonen nicht unterschritten werden darf (vgl. HORVÁTH, a.a.O., S. 636). In den § 94 ff. der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL) vom 17. Mai 1984 sind die Grundsätze der Bildung geregelt. Nach § 13 des Bildungsgesetzes [BiG] vom 6. Juni 2002 sind die Einwohnergemeinden Trägerinnen des Kindergartens und der Primarschule. Nach § 16 Abs. 1 BiG können sie ihre Schulen mit anderen Gemeinden führen. Gestützt darauf wurde die Kreisschule gebildet und der Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag abgeschlossen.

10.1 Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 BV, § 4 Abs. 1 KV BL, § 14 Abs. 1 und 3 KV BL und § 95 KV BL. Inwieweit diesen Rügen selbständiger Charakter zukommt, ist im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen zu beurteilen. Ob der durch die Kreisschule zu organisierende Transport der Schüler vom Wohnort zum Schulort mit ÖV (vgl. E. 5.2 hiavor) zumutbar ist, beurteilt sich nach der Fahrtstrecke mit dem ÖV, das heisst zu beurteilen ist der Weg vom Abfahrtsorts zum Zielort. Bereits daraus ergibt sich aber, dass der Transport mit ÖV nicht per se unzumutbar ist, da der Transport mittels Schulbus nicht schneller geht als mit dem ÖV. Es bleibt deshalb nachfolgend zu prüfen, ob sich aus der konkreten Ausgestaltung des ÖV Transportes etwas ergibt, das diesen Teil des Schulweges unzumutbar macht.

10.2 Unbestritten ist einerseits, dass der Anspruch auf unentgeltlichen Schulunterricht dann verletzt ist, wenn der Schulweg, um in den Genuss dieses unentgeltlichen Schulunterrichts zu kommen, unzumutbar ist und andererseits, dass die Unentgeltlichkeit des Schulweges (bspw. durch Übernahme der U-Abo Kosten) noch nichts über die Zumutbarkeit des Schulweges sagt. Unberechtigt ist dagegen die Berufung der Beschwerdeführer auf den Grundsatz von Treu und Glauben. Sie bringen zusammengefasst vor, dass die Änderungen in den Kreisschulverträgen mit dem Ziel, den Schulbus durch den ÖV zu ersetzen, treuwidrig sei. Die Berufung auf den Vertrauensschutz setzt voraus, dass der Staat eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat und der Bürger gestützt hierauf eine Disposition getroffen hat (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 659). Die Beschwerdeführer vermögen vorliegend nicht darzutun, inwiefern sie gestützt auf eine Vertrauensgrundlage Dispositionen getätigt haben, die nun gefährdet sein sollen. Da es damit an der erforderlichen Vertrauensbetätigung fehlt, ist die Berufung auf den Vertrauensschutz bereits aus diesem Grund unzulässig. Sofern die Beschwerdeführer darüber hinaus pauschal die Verletzung von weiteren rechtsstaatlichen Grundsätzen geltend machen, können sie daraus mangels Substantiierung nichts zu ihren Gunsten ableiten.

10.3 Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, dass der Transport mit ÖV für Kinder im Kindergarten und Schüler der 1. und 2. Primarklassen grundsätzlich unzulässig sei. Dies begründen sie zusammengefasst damit, dass aufgrund Überfüllung der Busse keine garantierten Sitzplätze zur Verfügung stünden, kleine Kinder aber nicht stehend fahren sollten, weil sie sich noch nicht genügend festhalten könnten. Zudem würden die Sitzplätze im ÖV nicht über einen Beckengurt als Rückhaltevorrückung verfügen, obwohl ein solcher auf Schultransporten zwingend sei. Kindergärtner und Schüler der 1. und 2. Primarklasse seien grundsätzlich nicht in der Lage, den ÖV selber zu benutzen, weshalb sie beaufsichtigt werden müssten. Vorliegend seien die Kinder während der Fahrt im ÖV aber nicht hinreichend begleitet respektive beaufsichtigt. Gemäss dem Berner Verwaltungsgericht müsse ein Betreuungsverhältnis von mindestens 1:5 gegeben und die Begleitpersonen müssten zudem instruiert worden sein. Die Beschwerdeführer berufen sich im Übrigen auf die Fachpublikation Nr. 2.262 "Schulweg zu Fuss" der Beratungsstelle für Unfallverhütung. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass diese Fachpublikation von einer einzelnen Autorin verfasst wurde und die Beschwerdeführer nicht aufzeigen, inwiefern diese Einschätzung auch der allgemeinen Expertenmeinung entspricht. Die Autorin dieser Fachpublikation kommt auf jeden Fall zum Schluss, dass ein Schulweg dann zumutbar erscheint, wenn ihn ein Kind allein zurücklegen kann (vgl. SABINE DEGENER, Schulweg zu Fuss, Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) Fachdokumentation 2.262, 2016, Ziff. 5.1, S. 17). Falls ein Schulweg unzumutbar sei und auch durch verhältnismässige Massnahmen nicht zumutbar gemacht werden könne, sei eine Begleitung des Kindes erforderlich. Das Zurücklegen des Schulweges mit ÖV sei für 4-5 jährige Kinder allein grundsätzlich nicht zumutbar. Je nach Örtlichkeiten sei der Weg mit ÖV für 6-8 jährige Kinder zumutbar, sofern keine langen Wartezeiten beständen und nicht umgestiegen werden müsse (vgl. DEGENER, a.a.O., Ziff. 5.4, S. 20). Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass auch nach der Ansicht dieser Autorin das Zurücklegen des Schulweges mit ÖV für 4-6 jährige Kinder nicht grundsätzlich unzumutbar ist, sondern vielmehr nur dann, wenn sie das alleine (also ohne Begleitung) tun müssten.

10.4 Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern ist der Ansicht, dass einem 4-6 jährigen Kind nicht zugemutet werden kann, den Schulweg mit ÖV alleine zu bestreiten. Es geht dagegen ebenfalls nicht von einer grundsätzlichen Unzumutbarkeit aus: Sofern diese Kinder begleitet sind, ist eine Teilstrecke des Schulweges mittels ÖV durchaus zumutbar, und zwar auch dann, wenn im ÖV kein Rückhaltesystem vorhanden ist. Es führt in diesem Zusammenhang wörtlich aus:

"... Es versteht sich, dass die Sicherung von Kindern im hier fraglichen Alter durch ein Rückhaltesystem wünschenswert und sachgerecht ist bzw. der Transport ohne entsprechende Vorrichtungen eine gewisse Gefährdung der Kinder bedeuten kann. Daraus lässt sich entgegen den Beschwerdeführenden jedoch nicht schliessen, dass es gänzlich ausgeschlossen ist, Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren in einem öffentlichen Verkehrsbus ohne Rückhaltesystem zu befördern, ansonsten solche Kinder den öffentlichen Bus gar nie benützen könnten. Es kann aber auch nicht mit der blossen Feststellung sein Bewenden haben, es bestehe bei solchen Transporten keine Gurtentragpflicht. Vielmehr ist mit Blick auf die Zumutbarkeitsbeurteilung des Kindergartenwegs der besonderen Gefährdung eines Transports der Kinder ohne Rückhaltesystem Rechnung zu tragen, indem zu prüfen ist, durch welche anderen Sicherungsmassnah-

men diese Gefährdung auf ein vertretbares Mass reduziert werden kann. Im Vordergrund steht die Betreuung und Beaufsichtigung durch eine Begleitperson (...). Das Erfordernis einer solchen Betreuung bei Kindern von vier bis sechs Jahren wurde denn auch im hiervor zitierten Kapo-Fachbericht besonders hervorgehoben und gilt selbst dann, wenn Gurten vorhanden sind. Fehlt es an einem Rückhaltesystem, kommt der Beaufsichtigung durch die Betreuungsperson umso grössere Bedeutung zu. Die Betreuungsperson muss dafür sorgen, dass sich die Kinder auf einen Sitzplatz setzen oder – wenn keine freien Plätze verfügbar sind – sich zumindest an den für sie zugänglichen Haltevorrichtungen festhalten. Zudem muss die Betreuungsperson an den Haltestellen den sicheren Ein- und Ausstieg aus dem Fahrzeug gewährleisten und sicherstellen, dass kein Kind den Ein- oder Ausstieg verpasst. Eine Betreuungsperson kann diese Beaufsichtigung daher nur für eine bestimmte Anzahl Kinder leisten...“ (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100 2013 433 vom 18. November 2013 E. 5.5.4).

Das Berner Verwaltungsgericht hält im Übrigen fest, dass ein minimales Betreuungsverhältnis gegeben sein muss, um diesen Aufsichtspflichten hinreichend nachkommen zu können (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100 2013 433 vom 18. November 2013 E. 5.5.6).

10.5 Vorliegend nur bedingt einschlägig ist das Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011, da sich das Gericht in diesem Urteil nur mit der Frage auseinandergesetzt hatte, ob es für Kinder ab der 1. Primarklasse zumutbar ist, den Schulweg mit dem ÖV zurückzulegen. Das Verwaltungsgericht Zürich hat diese Frage für Kinder ab dem 6. Altersjahr grundsätzlich bejaht, sofern diese immer an der gleichen Haltestelle Ein- und Aussteigen können (vgl. Urteil Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E. 6.7).

10.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass aus Sicht des Berner Verwaltungsgerichts der Transport auch von Kindergartenkindern mit dem ÖV grundsätzlich zumutbar ist. Rückhaltesysteme seien zwar wünschenswert aber nicht zwingend. Würden solche fehlen, komme der Betreuung der Kinder erhöhte Bedeutung zu. Den Ausführungen des Berner Verwaltungsgerichts in seinem Urteil 100 2013 433 vom 18. November 2013 kann nur zugestimmt werden. Dürften Kindergartenkinder nur mit ÖV transportiert werden, wenn Beckengurten vorhanden sind, könnte der Kindergarten mit ÖV weder in den Zoologischen Garten noch in ein Gartenschwimmbad etc. fahren und es wären auch sonst keine Ausflüge mit dem ÖV möglich. Das würde in keiner Art und Weise dem gelebten hiesigen Schul- und Kindergartenmodell entsprechen und wäre auch aus didaktischer Sicht (die Kinder sollen bereits früh die Benützung des ÖV erlernen) nicht sinnvoll. Die Beschwerdeführer können nach dem Gesagten im Rahmen der vorliegenden abstrakten Normenkontrolle aus den angeführten Urteilen nichts zu ihren Gunsten ableiten.

10.7 Es ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die “ÖV-Verhältnisse“ im vorliegenden Fall als einfach zu bezeichnen sind. Es gibt nur eine Buslinie, welche die Gemeinden der Kreisschule miteinander verbindet. Die Kinder können also weder in einen falschen Bus einsteigen noch müssen sie während der Fahrt umsteigen, um an den Zielort zu gelangen. Zudem ist die Fahrt in zeitlicher Hinsicht als kurz zu bezeichnen. Bei den Gemeinden der Kreisschule handelt es

sich schliesslich um ländliche Gemeinden, die nicht über ein kompliziertes ÖV-System verfügen. Trotzdem ist auch für das Kantonsgericht unbestritten, dass Kindergartenkinder im ÖV in jedem Fall betreut werden müssen und dass dafür ein genügendes Betreuungsverhältnis notwendig ist. Diese Betreuung der Kleinkinder stellt eine flankierende Massnahme im Sinne von § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag dar. Nach dieser Bestimmung ist der Kreisschulrat verantwortlich für den Vollzug von § 6 Abs. 5 Kreisschulvertrag und legt bei Bedarf flankierende Massnahmen für die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler fest. Durch diese Pflicht des Kreisschulrates zum Prüfen und Ergreifen von flankierenden Massnahmen für die Sicherheit der Schüler ist der Kreisschulvertrag durchaus verfassungskonform anwendbar und nicht per se verfassungs- respektive rechtswidrig. Dasselbe gilt für die Sitzplätze im ÖV. Es ist in der Tat wünschenswert, dass jedes Kindergartenkind und jeder 1. und 2. Primarschüler während des Schultransportes einen Sitzplatz zur Verfügung hat. Auch diesbezüglich ist der Kreisschulvertrag mit Verweis auf § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag verfassungskonform anwendbar.

10.8 Was das Betreuungsverhältnis betrifft, ist festzuhalten, dass dieses nicht abstrakt festgelegt werden kann. Vielmehr kommt es auf die konkreten Umstände des Einzelfalles an (namentlich die Anzahl und das Alter der zu betreuender Kinder, die konkrete Beschaffenheit der Busse, die Auslastung der Busse durch andere Fahrgäste, die Fahrtdauer und Anzahl Haltestellen, das Vorhandensein von mehreren ÖV-Linien oder Umstiegsmöglichkeiten respektive Pflichten, die Beschaffenheit der Haltestellen etc.). In Berücksichtigung des Gesagten und des Wesens der abstrakten Normenkontrolle ist eine verfassungskonforme Anwendung der Änderungen im Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag nicht von vornherein ausgeschlossen und die erwähnten Änderungen widersprechen auch nicht a priori dem Verfassungs- und kantonalen Gesetzesrecht. Dies wäre dagegen beispielsweise der Fall, wenn die Kosten für den ÖV Transport den Eltern auferlegt würden, weil dies dem verfassungsmässigen Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts widersprechen würde.

10.9 Die Beschwerdeführer machen zudem geltend, dass es sich bei § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag um eine so genannt "Kann-Bestimmung" handle. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Der Wortlaut von § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag hält unzweideutig fest, dass der Schulrat bei Bedarf flankierende Massnahmen für die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler festlegt. Besteht also Bedarf an flankierenden Massnahmen, hat der Kreisschulrat kein Ermessen sondern muss solche anordnen. Bei der Wahl der Art der flankierenden Massnahmen kommt ihm hingegen Ermessen zu. Würde der Kreisschulrat trotz vorhandenem Bedarf keine solche flankierenden Massnahmen prüfen und anordnen, läge eine Ermessensüberschreitung vor, indem das Ermessen in einem Bereich ausgeübt wird, in dem der Rechtssatz kein Ermessen eingeräumt hat. Dies ist der Fall, wenn der Rechtssatz gar keine Ermessensbetätigung gestattet, aber auch, wenn die Behörde eine Massnahme trifft, die der Rechtssatz nicht zur Wahl stellt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 437).

10.10 Die Beschwerdeführer bemängeln weiter, dass aufgrund des Busfahrplanes für die Kindergartenkinder eine Wartezeit vor dem Kindergarten von 25 Minuten resultiere, da der Bus um 07.52 Uhr in L._____ ankomme, der Kindergartenunterricht aber erst um 08.30 Uhr beginne. Diese Behauptung ist unzutreffend, da der Kindergarten bereits um 08.00 Uhr öffnet und die

Zeit bis 08.30 Uhr die sogenannte Einlaufzeit ist, während welcher die Kinder unter Aufsicht spielen können.

10.11 Im Zusammenhang mit dem konkreten Begleitedienst im ÖV machen die Beschwerdeführer schliesslich geltend, dass die Begleitpersonen überfordert seien und diese Massnahme deshalb unwirksam sei. Zudem führen sie aus, dass die Busse über Mittag überfüllt seien. Diese Rügen machen die angefochtenen Vertragsbestimmungen aber noch nicht verfassungswidrig, denn auch wenn der konkrete Begleitedienst ungenügend respektive die Busse über Mittag überfüllt sein sollten, reicht es für die Bejahung der Verfassungsmässigkeit der zu beurteilenden Vertragsbestimmungen, dass diese (wie bereits mehrfach bejaht) grundsätzlich eine verfassungskonforme Anwendung ermöglichen. Sollte der Begleitedienst tatsächlich ungenügend respektive die Busse überfüllt sein, so ist der Schulrat gestützt auf § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag verpflichtet, dies zu ändern respektive die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Dasselbe gilt auch für das bereits erwähnte Betreuungsverhältnis, welches nicht abstrakt und im Voraus festgelegt werden kann (vgl. E. 10.8 hiavor).

Die sich laufend verändernden tatsächlichen Verhältnisse erfordern vielmehr eine gewisse Flexibilität, welche dem Schulrat durch § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag gegeben wird. Diese Flexibilität verpflichtet den Schulrat aber auch dazu, die Situation laufend zu überprüfen und im Bedarfsfall umgehend die erforderlichen flankierenden Massnahmen zu treffen. Dies kann beispielsweise auch bedeuten, dass anfangs Schuljahr gegebenenfalls mehr Begleitpersonen eingesetzt werden müssen, bis sich die Kinder an die neuen Umstände gewöhnt haben. Das Gesagte gilt gleichermassen auch für die Frage, ob Primarschüler der ersten und zweiten Klasse im ÖV zwingend betreut werden müssen. Sofern sie bereits als Kindergärtner den ÖV benutzt hatten (was bei Kindern aus M. ____ der Fall ist), haben sie bereits ÖV Erfahrung und müssen nicht gleichbehandelt werden wie Schüler der ersten Primarklasse, die zuvor ohne ÖV zum Kindergarten gelangen konnten. Dasselbe gilt für die Aussagen der Beschwerdeführer, dass der mangelnde respektive fehlende Mittagstisch durch die Kreisschule einem zumutbaren Schulweg entgegenstehe. Ob und wenn ja in welchem Umfang ein solcher im Einzelfall anzubieten ist, bildet ebenfalls Bestandteil der Abklärungspflichten des Schulrates nach § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag. Nach dem Gesagten macht es auch Sinn, dass die Pflichten des Kreisschulrates im Zusammenhang mit dem Vollzug von § 6 Abs. 5 Kreisschulvertrag (Transport der Schüler der Kreisschule mit ÖV) in § 3 Abs. 2 lit. d Kreisschulratsvertrag offen formuliert wurden. Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer zu den Distanzen und Zeiten über den Mittag ist mangels Relevanz für dieses Verfahren im Übrigen nicht weiter einzugehen.

10.12 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist zusammengefasst nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die streitigen Vertragsänderungen im Kreisschul- und Kreisschulratsvertrag genehmigt hatte. Die gegenteiligen Rügen der Beschwerdeführer sind unbegründet, weshalb die Beschwerden abzuweisen sind, soweit darauf eingetreten werden kann.

11. Es bleibt über die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei

in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.-- den unterlegenen Beschwerdeführern je zu einem Drittel, also je Fr. 1'000.--, aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.-- ist den Beschwerdeführern je zu einem Drittel, also je Fr. 400.--, zurückzuerstatten. Die Parteikosten sind ausgangsgemäss wettzuschlagen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
 2. Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.-- werden je zu einem Drittel den Beschwerdeführern, also je Fr. 1'000.--, auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.-- wird den Beschwerdeführern je zu einem Drittel, also je Fr. 400.--, zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Kantonsrichter

Gerichtsschreiber