



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

vom 13. September 2017 (810 16 365)

Erziehung und Kultur

Schultransport / Auslegung einer interkommunalen Vereinbarung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Stefan Schulthess, Gerichtsschreiberin Julia Kempfert

Beteiligte **A.**____ mit **B.**____, Beschwerdeführende
C.____ und **D.**____ mit **E.**____, **F.**____, **G.**____, Beschwerdeführende
H.____ mit **I.**____, Beschwerdeführende
alle vertreten durch Sandor Horvath, Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Schulrat Kreisschule J.____, **K.**____ und **L.**____, Beschwerdegegner, vertreten durch Michael Baader, Rechtsanwalt

Betreff Schultransport (RRB Nr. 1683 vom 29. November 2016)

A. Aufgrund von versicherungstechnischen Lücken kündigte die M.____ Transport AG den Schultransportvertrag mit der Kreisschule J.____, K.____ und L.____ (Kreisschule). Darüber informierte die Kreisschule die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler mit Schreiben vom 14. und vom 21. Dezember 2015 und führte aus, der separate Schulbus der M.____ Transport AG habe nicht über genügend Sitzplätze und die erforderlichen Beckengurte verfügt und damit die strassenverkehrsgesetzlichen Vorgaben nicht erfüllt. In seinen Schreiben hielt der Schulrat der Kreisschule (Schulrat) zudem fest, dass die Schülerinnen und Schüler ab dem 4. 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 in der ersten Zeit dafür besorgt sein, dass an den Haltestellen "N.____" (in L.____) und "J.____" eine Person den Verkehr regle und die Kinder sicher über die Strasse begleite.

B. Mit Schreiben vom 27. Januar 2016 beantragten A.____ mit B.____ (geboren am 21. Juli 2008) sowie zwei weitere Mütter von betroffenen Schülerinnen und Schülern, vertreten durch Sandor Horvath, Rechtsanwalt, beim Schulrat den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Dieser verneinte seine Zuständigkeit und hielt in seinem Schreiben vom 2. Februar 2016 fest, dass die Schulleitung der Kreisschule (Schulleitung) eine Verfügung erlassen werde.

C. In ihrer Verfügung vom 5. Februar 2016 stellte die Schulleitung fest, dass die Führung des Schulbusses der Kreisschule per Ende 2015 eingestellt werde und der im Kreisschulvertrag vom 7. Dezember 2010 geregelte, kostenlose Transport der Schülerinnen und Schüler vom Wohnort zum Schulstandort ab dem 4. Januar 2016 durch die öffentliche Buslinie der M.____ Transport AG gewährleistet sei. Alle berechtigten Schülerinnen und Schüler würden kostenlos ein entsprechendes Abonnement erhalten.

D. Gegen diese Verfügung der Schulleitung vom 5. Februar 2016 sowie gegen die Schreiben des Schulrates vom 14. und vom 21. Dezember 2015 sowie vom 2. Februar 2016 erhoben A.____ mit B.____ sowie zwei weitere Mütter von betroffenen Schülerinnen und Schülern, vertreten durch Sandor Horvath, mit Eingabe vom 18. Februar 2016 Rechtsverweigerungsbeschwerde und Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Es wurde beantragt, die Entscheide der Vorinstanzen seien aufzuheben und der separate Schulbusbetrieb sei weiterzuführen bzw. wiederherzustellen. Es sei zudem festzustellen, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung habe. In formeller Hinsicht habe der Regierungsrat vorab zu entscheiden, wer für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig sei. Schliesslich seien das Rechtsverweigerungsbeschwerde- und das materielle Beschwerdeverfahren zu vereinigen. Alles unter o/e-Kostenfolge. Zur Begründung der Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass vorliegend der Schulrat und nicht die Schulleitung zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung zuständig sei. Es mache keinen Sinn, eine untergeordnete Instanz anzuweisen, eine Verfügung zu erlassen und die (faktisch) beschliessende Instanz als Rechtsmittelinstanz anzugeben. Da der Schulrat trotz mehrmaliger Aufforderung bis zum jetzigen Zeitpunkt keine anfechtbare Verfügung erlassen habe, müsse davon ausgegangen werden, dass er den Erlass einer solchen verweigere.

E. Mit Schreiben vom 24. Februar 2016 beantragten C.____ mit E.____ (geboren 2008), F.____ (geboren 2010) und G.____ (geboren 2011) sowie weitere Eltern von betroffenen Schülerinnen und Schülern, vertreten durch Sandor Horvath, beim Schulrat eine anfechtbare Verfügung.

F. Mit Verfügung vom 25. Februar 2016 entschied der verfahrensleitende Stab Recht der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD), dass der Regierungsrat für die Behandlung der Rechtsverweigerungsbeschwerde sowie der materiellen Beschwerde betreffend die Neuregelung des Schultransports bzw. der Zumutbarkeit des Schulwegs zuständig sei.

G. Am 4. März 2016 erliess der Schulrat eine anfechtbare Verfügung an A.____ mit B.____ sowie an D.____ und C.____ mit E.____, F.____ und G.____ sowie an weitere Eltern von betroffenen Kindern. Inhaltlich unterschied sich diese Verfügung nicht wesentlich von jener der Schulleitung vom 5. Februar 2016.

H. Mit Eingabe vom 7. März 2016 erhob Sandor Horvath im Namen von A.____ mit B.____ und D.____ und C.____ mit E.____, F.____ und G.____ sowie im Namen von weiteren Eltern mit ihren betroffenen Kindern gegen die Verfügung vom 4. März 2016 Beschwerde beim Regierungsrat. Darin wurde beantragt, die Entscheide der Vorinstanzen vom 14. und vom 21. Dezember 2015 sowie vom 4. März 2016 seien aufzuheben. Der separate Schulbusbetrieb sei weiterzuführen bzw. wiederherzustellen. Es sei festzustellen, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung habe. In prozessrechtlicher Hinsicht wurde beantragt, das vorliegende Verfahren mit dem bereits hängigen Verfahren vom 18. Februar 2016 zu vereinigen und die jeweiligen Akten beizuziehen. Alles unter o/e-Kostenfolge. Zur Begründung wurde zum einen ausgeführt, dass sich die Frage der Rechtsverweigerung vorliegend nicht mehr stelle. Zum anderen wurde in materiell-rechtlicher Hinsicht dargelegt, dass der Schulweg ohne einen separaten Schulbus nicht mehr zumutbar sei und die Massnahme des Schulrates somit gegen den Anspruch aus Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 verstosse.

I. Mit Schreiben vom 10. März 2016 vereinigte der Stab Recht der BKSD antragsgemäss die beiden hängigen Verfahren. Weiter wurde der Schulrat mit verfahrensleitender Verfügung vom 4. April 2016 angewiesen, für die Dauer des Beschwerdeverfahrens für die Hin- und Rückfahrt der Kindergarten- und jungen Primarschulkinder (erste und zweite Primarschule) eine hinreichende Anzahl im Umgang mit Kindern geübter und instruierter Begleitpersonen im öffentlichen Linienbus Nr. X.____ einzusetzen. Die Begleitpersonen hätten die Kinder während der Fahrt zu beaufsichtigen, für deren Sicherheit im Bus zu sorgen und diese beim Ein- und Aussteigen zu unterstützen. Weiter wurde der Schulrat angewiesen, während des laufenden Beschwerdeverfahrens vor und nach dem Schulschluss bei der Haltestelle "N.____" und am Fussgängerstreifen der Haltestelle "J.____" einen Lotsendienst einzurichten, der für eine sichere Überquerung der Strasse zu sorgen habe. Eine dagegen erhobene Beschwerde des Schulrates wies der Regierungsrat mit Entscheid vom 17. Mai 2016 ab.

J. Mit Entscheidung vom 29. November 2016 hiess der Regierungsrat die Beschwerde vom 18. Februar 2016 bzw. vom 7. März 2016 teilweise gut. Der Schulrat wurde angewiesen, für die sichere Überquerung der Fussgängerstreifen an der Haltestelle "N.____" in L.____ und "J.____" besorgt zu sein. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen und das Verfahren wegen Rechtsverweigerung als gegenstandslos abgeschrieben.

K. Mit Eingabe vom 8. Dezember 2016 erhoben A.____ mit B.____, D.____ und C.____ mit E.____, F.____ und G.____ sowie H.____ mit I.____, alle nachfolgend vertreten durch Sandor Horvath, Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragten, die Beschlüsse des Regierungsrates vom 29. November 2016 und die Entscheide des Schulrates vom 14. Dezember 2015, vom 21. Dezember 2015 und vom 4. März 2016 sowie der Entscheid der Schulleitung vom 5. Februar 2016 seien aufzuheben. Das Kantonsgericht habe im Sinne der nachstehenden Anträge und Erwägungen einen neuen Entscheid zu fällen. Der Schulrat sei zu verpflichten, den separaten Schulbusbetrieb weiterzuführen bzw. wiederherzustellen. Eventualiter sei der Schulrat zu verpflichten, den Schultransport mit öffentlichen Verkehrsmitteln unentgeltlich sicherzustellen und eine genügende Anzahl von reservierten Sitzplätzen für die Kindergartenkinder und die Lernenden der ersten und zweiten Klasse sicherzustellen; eine genügende Anzahl permanenter, instruierter, erwachsener Begleitpersonen auf jedem Buskurs sicherzustellen, wobei pro fünf Kindergartenkinder mindestens eine Begleitperson vorzusehen sei; einen permanenten, ordentlichen Verkehrsdienst bei beiden Querungsstellen beim "N.____" sicherzustellen. Subeventualiter sei der Schulrat zu verpflichten, anstelle eines Schultransportes, über Mittag einen faktisch unentgeltlichen, betreuten Mittagstisch in der Schule bzw. im Kindergarten für alle Lernenden des Kindergartens und der ersten und zweiten Primarklasse sicherzustellen. Der Schulrat sei zu verpflichten, den Beschwerdeführenden für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 13'505.40 (inkl. Auslagen und 8% MWSt) zu bezahlen. Weiter sei der Schulrat zu verpflichten, die von der Vorinstanz bzw. der Instruktionsinstanz am 4. April 2016 angeordneten und vom Regierungsrat am 17. Mai 2016 bestätigten vorsorglichen Massnahmen (Schulbusbegleitung, Lotsendienst) für die Dauer des vorliegenden Verfahrens vorsorglich weiterzuführen. Eventualiter sei festzustellen, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezüglich der angeordneten und immer noch in Kraft stehenden vorsorglichen Massnahmen aufschiebende Wirkung entfalte und diese folglich nicht aufgehoben werden dürften. Dieser Antrag sei dringlich anzuordnen. Alles unter o/e-Kostenfolge.

L. Nachdem der Schulrat, nachfolgend vertreten durch Michael Baader, Rechtsanwalt, in seiner Stellungnahme zum Verfahrensantrag vom 2. Januar 2017 erklärt hatte, er werde die im regierungsrätlichen Verfahren angeordneten Massnahmen von sich aus weiterführen, wurde der Antrag auf Erlass vorsorglicher Massnahmen mit Präsidialverfügung vom 4. Januar 2017 als gegenstandslos abgeschrieben.

M. Mit Eingabe vom 16. Februar 2017 liess sich der Regierungsrat vernehmen und schloss auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. Unter o/e-Kostenfolge. Der Schulrat liess sich mit Eingabe vom 22. März 2017 vernehmen und beantragte ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

N. Mit Verfügung vom 6. April 2017 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen und der Antrag der Beschwerdeführenden auf Einholung eines Gutachtens zur Zumutbarkeit des Schulweges abgewiesen.

O. Der Schulrat reichte mit Eingabe vom 27. Juli 2017 eine Mutationsmeldung der Einwohnerkontrolle L.____ ein, wonach B.____ am 30. Juni 2017 in die Gemeinde O.____ gezogen sei.

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 Regierungsrates 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.

2.1 Im Rahmen der Prozessvoraussetzungen ist zu beurteilen, ob die Beschwerdeführenden zur vorliegenden Beschwerde legitimiert sind.

2.2 Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Erforderlich ist somit neben der formellen Beschwer (Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz bzw. keine Möglichkeit zur Teilnahme) zusätzlich eine materielle Beschwer in der Form eines besonderen Berührtseins sowie eines aktuellen Interesses an der Beschwerdeführung. Letzteres besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn ein Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 21. Januar 2015 [810 14 314] E. 2.1; KGE VV vom 18. Dezember 2013 [810 12 167] E. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, N 940 ff.).

2.3 Die Primarschülerinnen E.____ und F.____ sowie die Kindergärtnerin G.____ sind in der Gemeinde K.____ wohnhaft und besuchen die Primarschule der Kreisschule beziehungsweise den dortigen Kindergarten. Die drei Kinder gehen nicht an ihrem Wohnort zur Schule bzw. in den Kindergarten. D.____ und C.____ mit ihren drei Töchtern haben somit ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids und haben am Verfahren vor dem Regierungsrat teilgenommen. Sie sind somit materiell sowie formell beschwert und zur vorliegenden Beschwerde legitimiert.

2.4 Der Primarschüler B.____ ist per 30. Juni 2017 aus der Gemeinde L.____ in die Gemeinde O.____ gezogen und somit aus der Kreisschule ausgetreten (vgl. Mutationsmeldung der Einwohnerkontrolle der Gemeinde L.____ vom 6. Juli 2017). Demzufolge sind A.____ mit B.____ von der Einstellung des Schulbusbetriebs bzw. vom regierungsrätlichen Entscheid nicht mehr betroffen und haben an dessen Änderung oder Aufhebung kein schützenswertes Interesse mehr. A.____ mit B.____ sind somit nicht mehr zur vorliegenden Beschwerde legitimiert, weshalb ihr Verfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden kann.

2.5 I.____ besucht den Kindergarten der Kreisschule. H.____ mit I.____ haben am vorinstanzlichen Verfahren vor dem Regierungsrat nicht teilgenommen und erst gegen den Entscheid des Regierungsrates die vorliegende Beschwerde erhoben. Zu Beginn des Verfahrens waren sie jedoch involviert und beantragten mit Schreiben vom 28. Juni 2016 an die Kreisschule die Einführung eines ordentlichen Schulbusses und für den Fall der Ablehnung den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung. Weiter verlangten sie, dass ihr Gesuch mit dem bereits hängigen Verfahren bezüglich der Wiedereinführung des ordentlichen Schulbusses zu koordinieren sei. In besagtem Schreiben bezieht sich H.____ ausserdem auf ein Gespräch mit der Schulratspräsidentin und –vizepräsidentin vom 15. Februar 2016, bei welchem über die Modalitäten des Schultransportes von Kindergartenkindern, namentlich I.____, gesprochen wurde. In ihrem Antwortschreiben vom 28. Juli 2016 hielt die Schulleitung sodann fest, dass zur Frage des Schülertransportes mittels Linienbussen bereits ein juristisches Verfahren hängig sei. Falls es gewünscht werde, könne das korrekte juristische Verfahren in Bezug auf das zusätzliche Gesuch von H.____ abgeklärt werden. Auf dieses Angebot der Schulleitung ist H.____ offensichtlich nicht eingegangen. Gegenteiliges lässt sich zumindest den Akten und den Eingaben der Beschwerdeführenden nicht entnehmen. Aus der Korrespondenz zwischen H.____ und dem Schulrat bzw. der Schulleitung geht somit hervor, dass H.____ von Anfang an Kenntnis vom vorinstanzlichen Verfahren hatte, was von ihr auch nicht bestritten wird. Auf eine Beteiligung hat sie jedoch verzichtet, obschon sie die Möglichkeit dazu gehabt hätte. Ob H.____ mit I.____ zur Beschwerde vor dem Regierungsrat legitimiert gewesen wären, wäre vom Regierungsrat zu entscheiden gewesen und kann nicht als Rechtfertigung für die verpasste Verfahrensteilnahme angeführt werden. Demzufolge sind H.____ mit I.____ nicht formell beschwert, weshalb auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

2.6 Im vorliegenden Verfahren sind lediglich D.____ und C.____ mit E.____, F.____ und G.____ legitimiert und ihre Beschwerde ist folglich materiell zu beurteilen.

3. 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 (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

4.1 In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden zunächst, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. Der Schulrat hätte die betroffenen Eltern vor der Einstellung des Schulbusbetriebs zwingend anhören und sie in den Entscheidungsprozess einbeziehen

müssen. Der Regierungsrat habe im Vorgehen des Schulrates zu Unrecht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs gesehen bzw. sei fälschlicherweise von der Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung ausgegangen.

4.2 Das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. 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. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (vgl. BGE 143 V 71 E. 4.1; BGE 135 I 279 E. 2.3; BGE 135 II 286 E. 5.1; BGE 132 V 368 E 3.1, jeweils mit Hinweisen).

4.3 Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Dessen Verletzung führt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.2; BGE 135 I 279 E. 2.6.1, jeweils mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann jedoch ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2; BGE 133 I 201 E. 2.2; BGE 132 V 387 E. 5.1, jeweils mit Hinweisen).

4.4 Die Beschwerdeführenden haben nach Erhalt der Informationsschreiben des Schulrates vom 14. und vom 21. Dezember 2015 bei diesem mit Schreiben vom 24. Februar 2016 um eine anfechtbare Verfügung ersucht und gleichzeitig ihren Standpunkt in Bezug auf die Einstellung des Schulbusbetriebs dargestellt. Die Beschwerdeführenden hatten somit Gelegenheit, sich vor Erlass der ursprünglich angefochtenen Verfügung vom 4. März 2016 zu äussern und ihre Meinung einzubringen. Der Regierungsrat ist zu Recht davon ausgegangen, dass der Schulrat den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat. Der Regierungsrat hat ebenfalls richtigerweise festgehalten, dass aufgrund des Schriftenwechsels und seiner umfassenden Kognition eine allfällige Gehörsverletzung im Rechtsmittelverfahren geheilt worden wäre. Aus dem Umstand, dass der Schulrat bereits im Herbst 2015 mit der M.____ Transport AG im Gespräch war und nach Alternativen für den Schulbus gesucht hat, können die Beschwerdeführenden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Eine gesetzliche Pflicht des Schulrates, die betroffenen Eltern bereits im Vorfeld des Entscheids in den schulinternen Entscheidungsprozess einzubeziehen, besteht entgegen der Annahme der Beschwerdeführenden nicht.

5.1 Die Beschwerdeführenden monieren weiter, der Regierungsrat sei in der vorliegenden Sache vorbefasst gewesen. Mit Beschluss vom 17. Mai 2016 habe der Regierungsrat nämlich

den Umstand begrüsst, dass die instruierende BKSD dem Hauptanliegen der Schulbehörden, keinen neuen Schulbus zu installieren, entgegen gekommen war. Der Regierungsrat habe somit bereits mit Beschluss vom 17. Mai 2016 die Absicht gehabt, das Vorgehen des Schulrates zu schützen.

5.2 Weder die verfahrensleitende Verfügung der BKSD vom 4. April 2016 noch der Beschluss des Regierungsrates vom 17. Mai 2016 wurden von den Beschwerdeführenden angefochten. Folglich sind diese Entscheide nicht Gegenstand des kantonsgerichtlichen Verfahrens. Soweit die Beschwerdeführenden ferner sinngemäss geltend machen, der vorliegend angefochtene Entscheid sei in Verletzung der gesetzlichen Ausstandsvorschriften ergangen, weil der Regierungsrat in der Sache befangen gewesen sei, können sie nicht gehört werden. Sowohl nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts wie auch des Bundesgerichts sind nämlich Ausstandsgründe so früh als möglich, d.h. nach deren Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend zu machen. Wer zunächst stillschweigend den Abschluss des Verfahrens abwartet und erst dann auf dem Rechtsmittelweg gegen den Entscheid interveniert, wenn dieser zu seinen Ungunsten ausgefallen ist, verstösst gegen den in Art. 5 Abs. 3 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben. Solches Verhalten wird mit der Verwirkungsfolge sanktioniert: Die Rüge der verletzten Ausstandsbestimmung ist im Rechtsmittelverfahren gegen den Entscheid selber nicht mehr zugelassen (KGE VV vom 20. März 2013 [810 11 440] E. 3.2; BGE 136 I 207 E. 3.4, BGE 135 III 334 E. 2.2). Nachdem die rechtskundig vertretenen Beschwerdeführenden in Kenntnis der verfahrensleitenden Verfügung der BKSD vom 4. April 2016 bzw. des Regierungsratsbeschlusses vom 17. Mai 2016 im vorinstanzlichen Verfahren kein Ausstandsbegehren gestellt haben, erfolgt die Erhebung dieser Rüge beim Kantonsgericht verspätet und der formelle Einwand ist verwirkt.

6. Streitgegenstand in materiell-rechtlicher Hinsicht bildet die Frage, ob der Schulrat befugt war, den kostenlosen separaten Schulbusbetrieb durch die öffentliche Buslinie zu ersetzen und der Regierungsrat diesen Entscheid mit Beschluss vom 29. November 2016 zu Recht teilweise geschützt hat.

7.1 Die Beschwerdeführenden monieren, dass der Schulrat nicht berechtigt gewesen sei, den separaten Schulbusbetrieb einzustellen und durch den öffentlichen Verkehr bzw. die Buslinie Nr. X.____ zu ersetzen. Im Kreisschulvertrag, welcher im Rahmen der Zusammenlegung der drei Grundschulen verfasst worden sei, werde in § 6 Abs. 5 festgehalten, dass ein "Schülerinnen- und Schülertransport" eingesetzt werde. Die öffentliche Buslinie Nr. X.____ entspreche jedoch nicht dieser Bestimmung und ebenso wenig einem zeit- und bedarfsgerechten separaten Schultransport im Sinne von Art. 7 lit. b der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 4. November 2009, weshalb eine andere Lösung gefunden werden müsse. Ohne einen eigentlichen Schultransport wäre einer Schulhauszusammenlegung nicht zugestimmt worden. Durch sein Verhalten habe der Schulrat das Ermessen im Sinne eines qualifizierten Rechtsfehlers überschritten. Den Kindergartenkindern könne zudem nicht zugemutet werden, ohne Begleitung die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen und ohne Lotsendienst die Strasse zu überqueren.

7.2 Der Regierungsrat hält in seinem Entscheid dagegen fest, dass weder in der relevanten Bestimmung im Kreisschulvertrag noch in derjenigen im Kreisschulratsvertrag das Wort "Schulbus" vorkomme. Nach einer wörtlichen Auslegung des Vertrages sei somit der Schülertransport durch einen eigenen Schulbustransport gerade nicht garantiert, andernfalls dies im Vertragswortlaut hätte klargestellt werden können. Nach der bundesgerichtlichen Praxis habe der Schulträger zu gewährleisten, dass die Schulpflichtigen sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurück befördert würden. Seiner Beförderungspflicht könne er etwa dadurch genügen, dass er den Schulpflichtigen die Billettkosten erstatte oder einen Schulbus- oder Schultaxidienst einrichte. Vor diesem Hintergrund handle es sich beim Begriff Schülertransport um einen Oberbegriff für die verschiedenen Beförderungsvarianten und nicht um eine Limitierung auf den "Schulbus". Hinzu komme, dass im gesamten Vertragsdokument auch sonst an keiner Stelle der "Schulbus" verwendet werde, weshalb die verwendete Formulierung "Schülertransporte" im Kontext des Vertrages auch nicht als unklar oder mehrdeutig bezeichnet werden könne. Die Beschwerdeführenden hätten demzufolge weder aufgrund des Wortlauts der Verträge noch deren Auslegung durch die Materialien einen Anspruch auf das Führen eines separaten Schulbusses. Schliesslich könne sowohl den Kindergartenkindern als auch den Schülerinnen und Schülern der ersten und zweiten Primarklasse zugemutet werden, den Schulweg selbstständig mit dem öffentlichen Linienbus Nr. X.____ der M.____ Transport AG zu bewältigen. Der Schulrat müsse jedoch für die sichere Überquerung der Fussgängerstreifen bei den Haltestellen "N.____" und "J.____" besorgt sein, wobei er in der Wahl seiner Mittel frei sei.

7.3 Die Kreisschule hält in ihrer Stellungnahme hierzu fest, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden in § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrags nicht ein behördlicher Schulbus gemeint sei. Die Formulierung in § 6 Abs. 5 würde bewusst offen lassen, in welcher Art und Weise der Transport erfolgen solle. Ein behördlicher Schultransport mit Schulbussen sei nur eine Möglichkeit neben insbesondere öffentlichen Verkehrsmitteln, Privatfahrzeugen und Fahrgemeinschaften. Bei einer derart offenen Formulierung liege es gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Gestaltungsfreiheit des verantwortlichen Schulträgers, sich für eine zweckmässige Lösung zu entscheiden. Soweit die gewählte Lösung Gewähr dafür biete, dass die Kinder sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule und zurück befördert würden, sei der Anspruch auf unentgeltliche Grundschulbildung nach Art. 19 BV gewahrt.

7.4 Die ursprünglich angefochtene Feststellungsverfügung des Schulrates vom 4. März 2016 bzw. der Entscheid der Kreisschule, den separaten Schulbusbetrieb durch die öffentliche Buslinie zu ersetzen und die entstehenden Fahrtkosten zu übernehmen, stützt sich auf § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrags zwischen den Gemeinden K.____, L.____ und J.____ über die Führung einer gemeinsamen Kreisschule für den Kindergarten und die Primarschule. Die Beschwerdeführenden beziehen sich in ihrer Beschwerde ebenfalls auf den besagten Vertrag und sehen in § 6 Abs. 5 ihren Anspruch auf einen kostenlosen separaten Schulbusbetrieb begründet. Im Folgenden ist somit zu beurteilen, wie der Kreisschulvertrag zu qualifizieren und allenfalls auszulegen ist.

7.5 Gemäss § 48 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 und § 34 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der

Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 28. Mai 1970 sind die Gemeinden befugt, für die gemeinsame Aufgabenerfüllung untereinander Verträge abzuschliessen. § 16 Abs. 1 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 hält weiter fest, dass die Einwohnergemeinden ihre Schulen mit anderen Einwohnergemeinden führen können. Im Rahmen dieser Bestimmungen wurde der Kreisschulvertrag zwischen den Einwohnergemeinden K.____, L.____ und J.____ geschlossen. Dieser Vertrag hat die Führung einer gemeinsamen Kreisschule mit Kindergarten sowie Primarschule und damit die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Gegenstand, was ihn insbesondere als verwaltungsrechtlichen Vertrag qualifiziert (vgl. ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2016, 7. Auflage, N. 1286). Verwaltungsrechtliche Verträge, welche – wie im vorliegenden Fall – zwischen zwei oder mehreren öffentlich-rechtlichen Organisationen (beispielsweise Gemeinden) abgeschlossen werden, werden als koordinationsrechtliche Verträge bezeichnet (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, 4. Auflage, S. 348). Solche innerstaatliche oder interkommunale Vereinbarungen sind gleich wie völkerrechtliche Verträge als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts zu betrachten, soweit sie unmittelbar anwendbare Rechtssätze enthalten (FELIX UHLMANN/VITAL ZEHNDER, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011/1 S. 9, S. 16 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 133).

7.6 Unter der Marginalie “Schulort“ wird in § 6 Abs. 1 des Kreisschulvertrages festgehalten: “Die Schulstandorte sind L.____ als Hauptstandort und J.____“ (Abs. 1) und “Es werden Schülerinnen- und Schülertransporte eingesetzt ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten“ (Abs. 5). § 6 Abs. 5 richtet sich an eine Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten und kann unterschiedliche Sachverhalte betreffen, er ist mithin generell-abstrakter Natur. Die Norm ist zudem ausreichend konkret umschrieben, sodass sie im hier zu beurteilenden Fall unmittelbar Anwendung finden konnte. Damit ist § 6 Abs. 5 als Rechtsquelle zu betrachten, auf welche sich die Beschwerdeführenden berufen und daraus grundsätzlich Ansprüche ableiten können.

8.1 Wie die Bestimmung in § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages genau zu verstehen ist und welche Transportmöglichkeiten gemeint sind, ist nachfolgend durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der strittigen Bestimmung. Ist der Wortlaut unklar, hat die Auslegung des Kreisschulvertrags als interkommunale Vereinbarung anhand der Entstehungsgeschichte und der Vertragsverhandlungen sowie des von den Parteien angestrebten Vertragszwecks zu erfolgen (vgl. ULRICH HÄFELIN, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern, Stand Oktober 1989, N 63 zu Art. 7 BV).

8.2 Der Kreisschulvertrag bestimmt, dass Schülerinnen- und Schülertransporte ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten eingesetzt werden (§ 6 Abs. 5). Das Wort “einsetzen“, welches auch einfügen oder einschieben bedeuten kann, beschreibt, dass etwas hinzukommt oder zusätzlich eingebracht wird. Nicht gemeint ist, dass auf etwas Bestehendes – wie im vorliegenden Fall auf eine bereits bestehende Transportinfrastruktur – zurückgegriffen wird, sondern etwas Neues bzw. Zusätzliches geschaffen wird. Der Begriff “Schülerinnen- und Schülertransporte“ impliziert, dass Schülerinnen und Schüler transportiert werden, was sich mit der Definition eines Schulbusses deckt. Entgegen der Annahme der Beschwerdegegner ist es da-

bei ohne Belang, dass das Wort "Schulbus" nicht explizit im Vertragsdokument erwähnt wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der verwendete Ausdruck vorliegend übereinstimmt mit dem Begriff "Schulbus", welcher unstrittig als exklusiver Schultransport verstanden und grundsätzlich nicht im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr gebraucht wird. Die Wortwahl "Schülerinnen- und Schülertransport" im Zusammenhang mit dem Begriff "eingesetzt" legt somit die Annahme nahe, dass nicht eine bereits bestehende öffentliche Transportinfrastruktur gemeint war, sondern vielmehr eine zusätzliche exklusive Transportmöglichkeit für die Schülerinnen und Schüler, welche nicht mehr die Primarschule an ihrem Wohnort besuchen können, geschaffen werden soll. Hätte man nur die Kostenlosigkeit des Transports regeln und auf die öffentlichen Buslinien verweisen wollen, wäre sicher eine andere Formulierung gewählt worden. Insbesondere wäre die Erwähnung von "einzusetzenden Schultransporten" überflüssig gewesen und der Verweis auf öffentliche Transportmittel hätte genügt. Entgegen der Annahme der Beschwerdegegner handelt es sich bei § 6 Abs. 5 somit nicht um eine offene Formulierung, welche jegliche Transportmöglichkeiten, insbesondere den öffentlichen Verkehr, einschliesst. Eine wörtliche Auslegung von § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages erhellt vielmehr, dass bei der Vertragsformulierung von einem separaten Schultransport ausgegangen wurde und man gerade nicht den bestehenden öffentlichen Verkehr im Auge hatte.

8.3.1 Werden bei der Auslegung der fraglichen Bestimmung im Weiteren die dem Abschluss der Vereinbarung vorangegangenen Verhandlungen bzw. Einwohnergemeindeversammlungen berücksichtigt, so ergibt sich, dass die Gemeinden zum Zeitpunkt der Vertragsgenehmigung ebenfalls von einem gesonderten Schultransport ausgegangen sind. Im Laufe der Einwohnergemeindeversammlung K.____ wurde zum Traktandum "Genehmigung Kreisschulvertrag" von einem Vertreter des Gemeinderates K.____ ausgeführt, dass diejenigen Kinder, welche nicht mehr in ihrem Wohnort den Kindergarten oder die Primarschule besuchen können, mit einem separaten Schulbus transportiert werden würden. Mit dieser Massnahme könne man wohl dem grössten Nachteil der Kreisschulbildung, nämlich der Beschulung ausserhalb des Wohnortes, entgegenwirken (vgl. Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung K.____ vom 18. November 2010). Weiter wurde auf die Erfahrungen mit dem Schulbusbetrieb für die Schüler der Einführungsstufe hingewiesen und betont, dass diese durchwegs positiv seien (vgl. Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung vom 18. November 2010). Bei der Einwohnergemeindeversammlung wurde der im Kreisschulvertrag beschriebene und beabsichtigte Schülerinnen- und Schülertransport somit unwidersprochen mit einem separaten Schulbus gleichgesetzt und mit dem bereits bestehenden Schulbusbetrieb verglichen. An der Einwohnergemeindeversammlung J.____ vom 7. Dezember 2010 wurde zum Traktandum "Genehmigung Kreisschulvertrag" und "Genehmigung Kreisschulratsvertrag" von einem heutigen Mitglied des Gemeinderates J.____ ebenfalls ausgeführt, dass der Schulbesuch in einer anderen Gemeinde kein Problem darstellen sollte, da ein Schulbus vorgesehen sei. Auch bei dieser Einwohnergemeindeversammlung wurde damit explizit auf einen Schulbus hingewiesen. Dem Regierungsrat ist jedoch dabei zuzustimmen, dass es sich bei den vorstehenden Protokollen nicht um Wortprotokolle handelt. Gleichwohl kann aus dem Zusammenhang der gemachten Äusserungen entnommen werden, dass auch tatsächlich ein Schulbus – wie der Begriff landläufig verstanden wird – gemeint war, zumal man nicht ausdrücklich auf den bereits länger bestehenden und allseits bekannten öffentlichen Verkehr hätte hinweisen müssen. Soweit aus den Akten ersichtlich,

wurde hingegen die Möglichkeit, den Schülerinnen- und Schülertransport mit dem öffentlichen Verkehr durchzuführen, im Rahmen der Einwohnergemeindeversammlungen nicht ansatzweise erwähnt.

8.3.2 Nach den Abstimmungen über den Kreisschulvertrag und den Kreisschulratsvertrag wurde vom Schulrat ein bewilligter Schultransport eingesetzt, welcher nur für die Schülerinnen und Schüler sowie Kindergartenkinder der Kreisschule bestimmt war und ausschliesslich zu Schulzeiten verkehrte (vgl. Schreiben der P.____ Transport AG an den Schulrat vom 3. Mai 2012, Bewilligung für den Schulbusbetrieb der Bau- und Umweltschutzdirektion Basel-Landschaft vom 19. Mai 2015). Der Schulbusbetrieb wurde in dieser Form bis zur Kündigung durch die M.____ Transport AG, welche per 2013 den Buslinienbetrieb von der P.____ Transport AG übernommen hatte, durchgeführt (vgl. Stellungnahme der M.____ Transport AG vom 27. April 2016), was von den Parteien nicht bestritten wird. Dieses Vorgehen des Schulrates lässt ebenfalls den Schluss zu, dass dieser den § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages dahingehend verstanden hat, dass ein separater Schultransport einzusetzen ist. Andernfalls hätte der Schulrat von Anfang an den Schülerinnen- und Schülertransport mit dem öffentlichen Linienbus durchführen können, zumal diese naheliegende Möglichkeit mit weniger Organisationsaufwand verbunden und kostengünstiger gewesen wäre.

8.3.3 Der von den Beschwerdegegnern aufgezeigte Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Beförderungspflicht der Schulträger gemäss Art. 19 BV (Anspruch auf Grundschulunterricht) ist für die vorliegende Vertragsauslegung unbehelflich. Solange im geltenden Kreisschulvertrag ein Anspruch auf einen separaten Schulbus verankert ist, kann nicht auf Art. 19 BV und die daraus resultierenden allgemeinen Grundsätze für einen zumutbaren Schulweg zurückgegriffen werden. Die Zumutbarkeit des Schulwegs für Schülerinnen und Schüler, welche durch die Kreisschulbildung nicht mehr an ihrem Wohnort beschult werden, wäre nur beurteilt worden, wenn die Formulierung in § 6 Abs. 5 auch den öffentlichen Verkehr eingeschlossen hätte, was vorliegend zu verneinen ist. Bei dieser Sachlage erübrigt sich zudem die Einholung eines Gutachtens zur Zumutbarkeit des Schulwegs.

8.3.4 Die wörtliche Auslegung im Zusammenhang mit den Ausführungen rund um den Vertragsschluss bzw. die Abstimmung über den Vertragstext bestätigen die Ansicht der Beschwerdeführenden. § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages begründet einen Anspruch auf einen separaten Schultransport ohne Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten. Entgegen der Annahme der Vorinstanz und des Schulrates stand es letzterem somit nicht frei, den separaten Schulbusbetrieb einzustellen und lediglich die Kosten für die Benützung des öffentlichen Verkehrs zu übernehmen. Vielmehr wird der Schulrat durch die gewählte Bestimmung in § 6 Abs. 5 des Kreisschulvertrages dazu verpflichtet, einen separaten Schultransport einzusetzen und er hat mit Blick auf das Legalitätsprinzip dieser Verpflichtung umgehend nachzukommen. Wie der separate Schultransport hingegen genau auszugestalten ist, liegt im Ermessen des Schulrates, wobei die geltenden gesetzlichen Vorgaben zu beachten sind.

8.4 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde der Beschwerdeführenden gutzuheissen.

9. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigen sich Ausführungen zu den Eventual- und Subeventualbegehren sowie zum Begehren, den Beschwerdeführenden sei für das vorinstanzliche Verfahren anstelle eines Drittels die volle Parteientschädigung zuzusprechen.

10.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Den Vorinstanzen bzw. kantonalen Behörden oder Gemeinden werden gemäss § 20 Abs. 3 VPO keine Verfahrenskosten auferlegt. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- ist den Beschwerdeführenden zurückzuerstatten. Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen werden. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden macht in seiner Honorarnote vom 14. April 2017 einen als angemessen zu beurteilenden Aufwand von Fr. 6'834.20 (inkl. Auslagen von Fr. 89.40 und 8 % MWSt) geltend. Entsprechend dem Verfahrensausgang haben der Regierungsrat und der Schulrat der Kreisschule den Beschwerdeführenden somit eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'834.20 (inkl. Auslagen und 8 % MWSt) je zur Hälfte, d.h. im Umfang von jeweils Fr. 3'417.10, auszurichten. Im Übrigen sind die Parteikosten wettzuschlagen.

10.2 Die Angelegenheit ist zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde von A.____ mit B.____ wird als gegenstandslos abgeschrieben.
 2. Die Beschwerde von C.____ und D.____ mit E.____, F.____ und G.____ wird gutgeheissen.
 3. Auf die Beschwerde von H.____ mit I.____ wird nicht eingetreten.
 4. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 5. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird den Beschwerdeführenden zurückerstattet.
 6. Den Beschwerdeführenden wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'834.20 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zugesprochen, welche je zur Hälfte dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Schulrat Kreisschule J.____, K.____ und L.____ auferlegt wird.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin