Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 291/2014

Urteil vom 15. Dezember 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Mayhall.

Verfahrensbeteiligte
1. X1._____,
2. X2A._____ und X2B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X2C._____ und X2D._____,
3. X3._____,
4. X4A._____ und X4B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X4C._____,
5. X5A._____ und X5B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X5C._____ und X5D._____,
6. X6A._____ und X6B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X6C._____,
7. X7A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin, von X7B._____ und X7C._____,
8. X8A._____ und X8B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X8C._____ und X8D._____,
9. X9A._____ und X9B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X9C._____,
10. X10._____,
11. X11A._____ und X11B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X11C._____,
12. X12A._____ und X12B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X12C._____ und X12D._____,
13. X13A._____ und X13B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X13C._____,
14. X14A._____ und X14B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X14C._____,
15. X15A._____ und X15B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X15C._____ und X15D._____,
16. X16A._____ und X16B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X16C._____,
17. X17A._____ und X17B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X17C._____,
18. X18A._____ und X18B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X18C._____ und X18D._____,
19. X19A._____ und X19B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X19C._____ und X19D._____,
20. X20A._____ und X20B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X20C._____ und X20D._____,
21. X21A._____ und X21B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X21C._____,
22. X22A._____ und X22B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X22C._____ und X22D._____,
23. X23A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X23B._____ und X23C._____,
24. X24A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X24B._____,
25. X25A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X25B._____ und X25C._____,
26. X26A._____ _, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X26B._____,
27. X27A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X27B._____,

28. X28A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X28B._____,
29. X29A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X29B._____,
30. X30A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X30B._____,
31. X31A._____ und X31B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X31C._____ und X31D._____,
32. X32A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X32B._____,
33. X33A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X33B._____ und X33C._____,
34. X34A._____ _ und X34B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X34C._____,
35. X35A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X35B._____ und X35C._____,
36. X36A._____ und X36B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X36C._____,
37. X37A._____ und X37B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X37C._____,
38. X38A._____ und X38B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X38C._____,
39. X39A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X39B._____,
40. X40A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X40B._____ und X40C._____,
41. X41A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X41B._____,
42. X42A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X42B._____ und X42C._____,
43. X43A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X43B._____ und X43C._____,
44. X44A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X44B._____ und X44C._____,
45. X45A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X45B._____,
46. X46A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X46B._____ und X46C._____,
47. X47A._____ und X47B._____, für sich und als gesetzliche Vertreter von X47C._____,
48. X48A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X48B._____,
49. X49A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X49B._____,
50. X50A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X50B._____,
51. X51A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X51B._____,
52. X52A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X52B._____,
53. X53A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X53B._____,
54. X54A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X54B._____,
55. X55A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X55B._____,
56. X56A._____, für sich und als gesetzlicher Vertreter von X56B._____,
57. X57A._____, für sich und als gesetzliche Vertreterin von X57B._____,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Remo Cahenzli,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierung des Kantons Graubünden,
Graues Haus, Reichsgasse 35, 7001 Chur,
Kanton Graubünden, Grosser Rat, Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7000 Chur.

Gegenstand
Art. 32 des Gesetzes vom 21. März 2012 für
die Volksschulen des Kantons Graubünden; Sprachenfreiheit,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer als Verfassungsgericht, vom 12. November 2013.

Sachverhalt:

A.

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden beschloss im August 2003 die Herausgabe der rätoromanischen

Lehrmittel in Rumantsch Grischun und beauftragte die Regierung, ein Konzept für dessen Einführung in den Schulen auszuarbeiten. Am 21. Dezember 2004 verabschiedete die Regierung des Kantons Graubünden ein Grobkonzept betreffend Rumantsch Grischun in der Schule. Am 24. April 2007 erliess die Regierung unter dem Titel "Rumantsch Grischun in der Schule: Ausgestaltungsphase "Pionier" in den Schuljahren 2007/08-2010/11" einen weiteren Beschluss, worin sie diese Ausgestaltungsphase als Schulversuch bewilligte. In der Folge beschlossen zahlreiche Gemeinden, sich als Pioniergemeinden im Sinne dieses Beschlusses zu betätigen.

Anfang 2011 formierte sich Widerstand gegen Rumantsch Grischun in der Schule. Vor allem im Val Müstair und in der Surselva wurden kommunale Volksinitiativen lanciert mit dem Ziel, das Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache wieder abzuschaffen und durch das Idiom zu ersetzen. Am 5. Dezember 2011 beschloss die Regierung des Kantons Graubünden:

"Es wird festgestellt, dass ein allfälliger Wechsel der Schulsprache vom Rumantsch Grischun zum Idiom oder umgekehrt grundsätzlich auf Beginn der 1. Primarklasse zu erfolgen hat. Ausnahmsweise kann ein entsprechender Wechsel in der Schulsprache auch für Schüler und Schülerinnen, die derzeit die 1. Primarklasse besuchen, bis spätestens zu Beginn des Schuljahres 2012/2013 vorgenommen werden, sofern dies von der Schulträgerschaft beschlossen wird. Diese Feststellung erfolgt im Sinne einer Ergänzung der Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem von der Regierung am 24. April 2007 bewilligten Schulversuch betreffend Ausgestaltungsphase "Pionier" 2007 bis 2011 des Projekts "Rumantsch Grischun in der Schule".

Am 19. Januar 2012 erhoben X1._____ und Mitbeteiligte, allesamt Eltern von schulpflichtigen Kindern aus dem Val Müstair, sowie X23A._____ und Mitbeteiligte, allesamt Eltern von schulpflichtigen Kindern aus der Surselva, Beschwerden beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit dem Antrag, der Beschluss der Regierung vom 5. Dezember 2011 sei aufzuheben. Mit Urteil vom 22. Mai 2012 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerden ab. Mit Urteil vom 12. Juli 2013 (Verfahren 2C 806/2012, 2C 807/2012, auszugsweise publiziert in: BGE 139 I 229) wies auch das Bundesgericht die dagegen erhobenen Beschwerden ab.

B.

In der Dezembersession 2011 beschloss der Grosse Rat des Kantons Graubünden mit 84 zu 2 Stimmen den Art. 32 des neuen Gesetzes vom 21. März 2012 für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz/GR; BR 421.000). Dieser trägt das Marginale "Schulsprachwechsel in rätoromanischen Schulen" und lautet wie folgt: Entscheidet sich eine Gemeinde für den Wechsel in der Schulsprache vom Idiom zu Rumantsch Grischun oder umgekehrt, erfolgt dieser aufbauend von Schuljahr zu Schuljahr.

Am 21. März 2012 stimmte der Grosse Rat der Totalrevision des Schulgesetzes zu. Am 12. Juli 2012 wurde der Erwahrungsbeschluss publiziert mit der Feststellung, dass gegen das neue Schulgesetz kein Referendum ergriffen worden sei. Mit Beschluss vom 25. September 2012 setzte die Regierung des Kantons Graubünden das neue Schulgesetz/GR auf den 1. August 2013 in Kraft.

Am 12. September 2012 erhoben X1._____ und Mitbeteiligte Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit dem Begehren, die Regierung sei anzuweisen, Art. 32 des neuen Schulgesetzes/GR nicht in Kraft zu setzen, eventuell sei Art. 32 aufzuheben und subeventuell seien geeignete Massnahmen zu treffen, damit die rätoromanischen Gemeinden die Schulsprache weiterhin selber bestimmen könnten.

Gleichentags erhoben sie Beschwerde beim Bundesgericht mit dem gleichen Rechtsbegehren. Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 11. Dezember 2012 (2C 859/2012) mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs auf die Beschwerde nicht ein.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden wies mit Urteil vom 12. November 2013 die bei ihm erhobene Beschwerde ab.

C.

X1._____ und Mitbeteiligte erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, Ziff. 1 des angefochtenen Urteils sowie Art. 32 des Schulgesetzes/GR seien aufzuheben.

Der Grosse Rat, die Regierung und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
X1._____ und Mitbeteiligte mit Replik sowie Grosser Rat und Regierung des Kantons Graubünden mit Duplik halten an ihren Rechtsbegehren fest. X1._____ und Mitbeteiligte triplizieren.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide betreffend kantonale Erlasse ist zulässig (Art. 82 lit. b sowie Art. 86 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 87 Abs. 2 BGG).

1.2.

1.2.1. Die Kantone sind weder durch die Verfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse einzusetzen. Kennt ein Kanton ein abstraktes Normenkontrollverfahren, ist zunächst dieses zu durchlaufen (Art. 87 Abs. 1 BGG; BGE 137 I 107 E. 1.4.1 S. 109).

1.2.2. Besteht ein kantonales abstraktes Normenkontrollverfahren, so bildet der angefochtene letztinstanzliche kantonale Normenkontrollentscheid das Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens (AEMISEGGER/SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 2 zu Art. 87 BGG). Die Rechtsunterworfenen sollen jedoch unabhängig von der Ausgestaltung des kantonalen Instanzenzuges vom Bundesgericht eine Überprüfung der kantonalen Erlasse (Art. 82 lit. b BGG) auf ihre Bundesrechtmässigkeit und gegebenenfalls deren Aufhebung einfordern können. Entsprechend kann im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheid nicht nur dessen Aufhebung, sondern auch diejenige des im vorinstanzlichen Verfahren angefochtenen kantonalen Erlasses beantragt werden (Urteil 2C 275/2009 vom 26. Oktober 2010 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 137 I 107; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, a.a.O., N. 2 zu Art. 87 BGG), und richtet sich die materielle Beschwer nach den Grundsätzen des abstrakten Normenkontrollverfahrens (Urteile 2C 1076/2012, 2C 1088/2012 vom 27. März 2014 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 140 I 176; 2C 806/2012, 2C 807/2012 vom 12. Juli 2013 E. 2.1, nicht publ.
in: BGE 139 I 229).

1.2.3. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat; das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 135 I 43 E. 1.4 S. 47). Die schulpflichtigen Kinder, deren Eltern vorliegend Beschwerde führen, sind durch den vorinstanzlichen Entscheid bzw. durch Art. 32 Schulgesetz/GR zumindest virtuell besonders berührt und zur Beschwerde legitimiert.

1.2.4. Der Grosse Rat und die Regierung bringen allerdings vor, die privaten Beschwerdeführer seien nicht zur Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert. Unter der Herrschaft des alten OG setzte die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde eine Betroffenheit in eigenen rechtlich geschützten Interessen voraus (Art. 88 OG). Private sind nicht Rechtsträger der Gemeindeautonomie und konnten daher deren Verletzung nur hilfsweise rügen, d.h. zur Unterstützung ihnen zustehender anderweitiger Verfassungsrügen, und nur sofern die Gemeinde nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichtet hatte, sich auf eine Autonomieverletzung zu berufen (vgl. BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218). Demgegenüber setzt die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur ein schutzwürdiges tatsächliches Interesse an der

Aufhebung des angefochtenen Entscheids oder Erlasses voraus. Private können sich daher auf die Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann (Urteile 1C 53/2013 vom 7. Mai 2013 E.1.1; 1C 43/2013 vom 22. Oktober 2013 E. 1.3; 1C 815/2013 vom 13. Januar 2014 E. 1.2). Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass die Gemeinde
hoheitlich gehandelt hat bzw. in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt ist; ob ihr im fraglichen Bereich Autonomie zusteht und ob diese verletzt worden ist, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f. mit Hinweisen). Vorliegend hätte die Aufhebung von Art. 32 Schulgesetz/GR zur Folge, dass die Gemeinden als Hoheitsträgerinnen die Modalitäten des Sprachwechsels selber regeln und damit auch eine Regelung treffen könnten, die den Wünschen der Beschwerdeführer besser entspricht. Die Rüge ist daher zulässig.

1.3. Das Bundesgericht prüft frei die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen sowie von interkantonalem Recht (Art. 95 BGG). Abgesehen davon prüft das Bundesgericht die Anwendung kantonalen Rechts nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür hin (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 135 III 232 E. 1.2 S. 234; 134 I 83 E. 3.2 S. 88); wird eine solche Rüge nicht vorgebracht, kann das Bundesgericht eine Beschwerde selbst dann nicht gutheissen, wenn eine Grundrechtsverletzung tatsächlich vorliegt (BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232).

2.

Die Beschwerdeführer rügen, Regierung und Parlament hätten vor dem Erlass von Art. 32 Schulgesetz/GR die betroffenen Gemeinden sowie die Eltern und Kinder zwingend anhören müssen. Sie rügen jedoch nicht (oder jedenfalls nicht in rechtsgenüglicher Weise [E. 1.3]), dass und inwiefern damit verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen. Mit Recht: Nach ständiger Rechtsprechung besteht kein Anspruch auf rechtliches Gehör im Rechtsetzungsverfahren (BGE 131 I 91 E. 3.1 S. 96 f.; 121 I 230 E. 2c S. 232).

3.

3.1. Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass im Kanton Graubünden die Gemeinden zuständig sind, über die Schulsprache zu entscheiden. Das wird auch vom Grossen Rat und der Regierung bestätigt. Der streitige Art. 32 Schulgesetz/GR stellt diese Zuständigkeit nicht prinzipiell in Frage, hat aber zur Folge, dass es den Gemeinden zwar frei steht, von der Schulsprache Rumantsch Grischun auf das Idiom zu wechseln (oder umgekehrt), dass aber dieser Wechsel für diejenigen Schüler, welche bereits eingeschult wurden, nicht mehr zum Tragen kommt. Er hebt damit diejenige Regelung, welche vorher von der Regierung beschlossen und vom Bundesgericht materiell in BGE 139 I 229 bereits beurteilt worden war, auf die formellgesetzliche Ebene.

3.2. Die Beschwerdeführer erblicken darin einen Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 7 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV sowie Art. 65 KV/GR), die Zuständigkeit der Gemeinden für die Bestimmung der Schulsprachen (Art. 3 Abs. 3 KV/GR) sowie den Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 4 Abs. 1 KV/GR).

3.2.1. In Bezug auf Art. 3 Abs. 3 KV/GR ist fraglich, inwiefern diese Bestimmung ein selbstständiges verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG darstellen soll (vgl. zu diesem Begriff BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 79; 131 I 366 E. 2.2 S. 367). Ihre Verletzung ist aber im Zusammenhang mit der Sprachenfreiheit (unten E. 4) und der Gemeindeautonomie (unten E. 5) zu prüfen.

3.2.2. Nach Art. 4 Abs. 1 KV/GR beruhen der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht auf den Grundsätzen der Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung. Die Beschwerdeführer berufen sich in diesem

Zusammenhang auf die sogenannte vertikale Gewaltenteilung, welche auch die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bzw. die Autonomiegewährung an die Gemeinden erfasse. Weder ersichtlich noch dargetan ist, inwiefern diese Garantie den Gemeinden einen weitergehenden Schutz gewähren würde als die Gemeindeautonomie (Art. 65 KV/GR; vgl. RATHGEB, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Stand: April 2006, Rz. 9 zu Art. 4); die gerügte Verletzung ist daher in diesem Rahmen zu prüfen (unten E. 5).

4.

Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Sprachenfreiheit.

4.1. Das Bundesgericht hat sich bereits in seinem Urteil BGE 139 I 229 eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es hat dabei vorab auf die Unterscheidung zwischen der aktiven und der passiven Seite der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) abgestellt und erwogen, die Sprachenfreiheit garantiere einerseits das Recht, im privaten Bereich eine Sprache nach eigener Wahl zu benützen, auch ein rätoromanisches Idiom (E. 5.4); im Verkehr mit den Behörden werde die Sprachenfreiheit aber eingeschränkt durch das Amtssprachen- und Territorialitätsprinzip (E. 5.5). Das Territorialitätsprinzip gelte auch für den Unterricht an staatlichen Schulen. Zudem gehe es dabei nicht um eine Einschränkung der Sprachenfreiheit als Abwehrgrundrecht, sondern um einen Leistungsanspruch gegenüber dem Staat im Rahmen von Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV, wobei neben dem Anliegen der Bewahrung sprachlich homogener Territorien auch der Aspekt der finanziellen Belastung des Gemeinwesens zu beachten sei. Die Sprachenfreiheit gebe aus diesen Gründen kein Recht, an den staatlichen Schulen in einer beliebigen (Mutter-) Sprache unterrichtet zu werden; der Unterricht finde vielmehr in derjenigen Sprache statt, welche die Kantone - oder gemäss kantonalem Recht die Gemeinden - entsprechend den Grundsätzen von Art. 70 Abs. 2 BV festlegten (E. 5.6). Auf Bundesebene werde die rätoromanische Sprache als eine Einheit behandelt (E. 5.7.3); weder aus der Bundesverfassung (Art. 4 sowie Art. 70 Abs. 1 und 5 BV) noch aus dem kantonalen Verfassungsrecht (Art. 3 KV/GR) ergebe sich, welche Version des Rätoromanischen gemeint sei. Die Wahl zwischen Idiom und Rumantsch Grischun sei eher eine sprachpolitische als eine grundrechtliche Frage (E. 5.7). Der angefochtene Beschluss der Regierung berühre daher den Schutzbereich von Art. 18 BV nicht (E. 5.8).

4.2. Die Beschwerdeführer stellen diese Erwägungen unter Berufung auf einen Urteilskommentar von Andreas Glaser in Frage (ZBl 115/2014 S. 43-46). Dieser erachtet das Urteil zwar im Ergebnis, aber nicht in allen Teilen der Begründung für überzeugend: Das Verhältnis zwischen Rumantsch Grischun und den Idiomen lasse sich nicht mit dem Verhältnis zwischen Schriftsprache und Dialekt im Deutschen vergleichen. Es bestehe in der rätoromanischen Bevölkerung kein Konsens im Hinblick auf die Alphabetisierungssprache. Das bewusste Offenlassen der massgeblichen Version im kantonalen Recht sei mit der unter demokratischen Gesichtspunkten begrüssenswerten Rücksichtnahme auf die Minderheit zu erklären. Daraus könne nicht der Schluss gezogen werden, es sei einerlei, welche Variante des Rätoromanischen unterrichtet werde. Die sprachpolitische Zerrissenheit der rätoromanischen Bevölkerung zeige sich in den von den Gemeinden gefassten Beschlüssen (a.a.O., S. 44).

4.3. Diese Kritik geht nicht auf das zentrale Argument des Bundesgerichts ein, wonach es in erster Linie nicht um die individuelle Sprachenfreiheit im privaten Bereich, sondern um den Anspruch auf staatlichen (unentgeltlichen) Unterricht geht, der aus evidenten Gründen nicht in jeder beliebigen Sprache angeboten werden kann, welche von Kindern bzw. Eltern gewünscht wird. Sie verkennt, dass anlässlich der verfassungsrechtlichen Verankerung des Rätoromanischen als Amtssprache im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache weder eines der verschiedenen Idiome noch eine Schriftsprache als Amtssprache erklärt wurde, sondern das Rätoromanische trotz der dialektischen Abweichungen mit ihren Besonderheiten und Verschiedenheiten als eine einheitliche Sprache als solche (Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1937 über die Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache, BBl 1937 II 10 f.). Der passiven Seite der Sprachenfreiheit ist Genüge getan, wenn der Unterricht in Beachtung des Territorialitätsprinzips in romanischer Sprache - sei dies nun in den Idiomen oder in Romantsch Grischun - angeboten wird (BGE 139 I 229 E. 5.8.5 S. 239 f.). Gründe, aus welchen diese historische Auslegung nicht mehr zeitgemäss sein sollte, wurden nicht geltend gemacht, weshalb sie für die Anwendung von Art. 18 BV in Verbindung mit Art. 70 BV nach wie vor

als massgeblich zu erachten ist (BGE 139 I 229 E. 5.7.3 S. 237). Im Übrigen bestätigen die Ausführungen von Andreas Glaser das, wovon auch das Bundesgericht ausgegangen ist, dass nämlich innerhalb der rätoromanischen Bevölkerung erhebliche Unterschiede bestehen, und zwar nicht nur zwischen den verschiedenen Idiomen, sondern auch zwischen den Befürwortern von Rumantsch Grischun und denjenigen der Idiome. Gerade deshalb liess der Bündner Verfassungsgeber in Art. 3 Abs. 1 KV/GR offen, welche Version des Rätoromanischen gemeint ist (RATHGEB, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 3), so dass weder die Befürworter des Rumantsch Grischun noch diejenigen der Idiome daraus Rechtsansprüche ableiten können.

4.4. Zudem anerkannt auch Andreas Glaser, dass eine allfällige Einschränkung der Sprachenfreiheit im Sinne von Art. 36 BV gerechtfertigt wäre (a.a.O., S. 45). Mit dem hier angefochtenen Art. 32 Schulgesetz/GR wird eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, die im vorangegangenen Urteil des Bundesgerichts noch fehlte.

4.5. Insgesamt bringen die Beschwerdeführer somit keine Argumente vor, die zu einer Neubeurteilung im Lichte der Sprachenfreiheit führen könnten.

5.

Die Beschwerdeführer berufen sich sodann auf die Gemeindeautonomie. Diese Rüge wurde im früheren Verfahren (2C 806/2012, 2C 807/2012) nicht vorgebracht und war daher vom Bundesgericht nicht zu beurteilen (BGE 139 I 229 E. 5.9 S. 240). Sie ist hier zu prüfen (vorne E. 1.2.4).

5.1. Die Vorinstanz hat erwogen, soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machten, seien sie nicht beschwerdelegitimiert, da nach Art. 58 Abs. 3 des bündnerischen Gesetzes vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG/GR; BR 370.100) die Autonomiebeschwerde auf die betreffenden Körperschaften beschränkt sei. Da die Beschwerdelegitimation im vorinstanzlichen Verfahren zumindest im gleichen Umfang zu gewährleisten ist wie in demjenigen vor Bundesgericht (Art. 111 Abs. 1 BGG), müssen die unmittelbaren Vorinstanzen des Bundesgerichts mindestens die Rügen nach Art. 95-98 BGG prüfen können (Art. 111 Abs. 3 BGG). Ist hier die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie zulässig (vorne E. 1.2.4), erweist sich diese im bündnerischen Recht enthaltene Legitimationsbeschränkung als bundesrechtswidrig.

5.2. Allerdings hat die Vorinstanz erwogen, es sei unstrittig, dass im Kanton Graubünden die Kompetenz für die Festlegung der Amts- und Schulsprachen bei den Gemeinden liege. Der neue Art. 32 Schulgesetz/GR stelle diese Zuständigkeit nicht prinzipiell in Frage, da es den Gemeinden nach wie vor freistehe, den Wechsel der Schulsprache vom Idiom zum Rumantsch Grischun oder umgekehrt durchzuführen. In der Sache hat die Vorinstanz somit durchaus ihre Auffassung zu der von den Beschwerdeführern vorgetragenen Rüge dargelegt. Zudem haben sich auch im Verfahren vor Bundesgericht die Parteien mit dieser Frage auseinandergesetzt. Das angefochtene vorinstanzliche Urteil enthält demnach eine Eventualbegründung. In einer solchen Konstellation wäre es ein prozessualer Leerlauf, die Sache einzig zur erneuten Beurteilung der Gewaltenteilungsrüge (recte: Autonomierüge) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Rüge ist hier zu beurteilen (BGE 139 II 233 E. 3.2 S. 236).

5.3. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 173 f.; 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. mit Hinweisen).

5.4. Nach der unter der früheren staatsrechtlichen Beschwerde geltenden Regelung überprüfte das Bundesgericht im Rahmen von Gewaltenteilungsbeschwerden (recte: Gemeindeautonomiebeschwerden) die Anwendung von eidgenössischem und kantonalem Verfassungsrecht mit freier Kognition; die Handhabung von Gesetzes- und Verordnungsrecht hingegen unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots. Diese Formel wird teilweise in der Rechtsprechung zum BGG weiter verwendet (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.; 138 I 242 E. 5.2 S. 245), stimmt aber nicht mehr ganz mit der Regelung des BGG überein (TSCHANNEN, ZBJV 146/2010 S. 1004; 147/2011 S. 810 f.; 150/2014 S. 834). Nach Art. 95 BGG, der auch für Gewaltenteilungsbeschwerden (recte: Gemeindeautonomiebeschwerden) gilt, ist einerseits die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei zu prüfen, andererseits aber diejenige von sonstigem kantonalem Verfassungsrecht nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (Art. 95 lit. a und c BGG; BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; Urteile 2C 237/2014 vom 16. Juli 2014 E. 2; 2C 949/2013 vom 24. März 2014 E. 3.1). Kantonales verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG ist auch die Gemeindeautonomie (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Frei zu prüfen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt. Frei prüft das Bundesgericht sodann, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; Urteil 2C 558/2011 vom 11. Januar 2012 E. 3.2).

5.5. Zu ermitteln ist somit in einem ersten Schritt, ob den Gemeinden eine im Sinne der Rechtsprechung relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt. Trifft dies zu, ist weiter zu prüfen, ob Art. 32 Schulgesetz/GR diese Autonomie relativiert und dies sachlich gerechtfertigt werden kann (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, S. 248 ff.).

5.5.1. Nach Art. 65 KV/GR ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale Recht bestimmt (Abs. 1). Die Gemeinden sind insbesondere befugt, ihre Organisation zu bestimmen, ihre Behörden und Verwaltung einzusetzen sowie ihre finanziellen Angelegenheiten selbstständig zu ordnen (Abs. 2). Diese Bestimmung verweist somit wie Art. 50 Abs 1 BV im Wesentlichen auf die im sonstigen kantonalen Recht enthaltenen Bestimmungen (vgl. z.B. Urteil 1P.349/2006 vom 21. November 2006 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 132 I 270; Urteile 2C 237/2014 vom 16. Juli 2014 E. 5; 2C 995/2012 vom 16. Dezember 2013 E. 2.2; 2C 61/2009 vom 5. Oktober 2009 E. 2.1), legt aber (abgesehen vom hier nicht einschlägigen Abs. 2) nicht selber fest, in welchen Bereichen die Gemeinden autonom sind.

5.5.2. Nach Art. 3 Abs. 3 KV/GR bestimmen Gemeinden und Kreise ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Nach dem kantonalen Recht gilt für die Festlegung der Amtssprachen das Territorialitätsprinzip (Art. 16 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 [Sprachengesetz/GR]; BR 492.100). Die Regelung der Schulsprache richtet sich nach denselben Grundsätzen (Art. 18 Abs. 2 Sprachengesetz/GR). Weder verfassungsrechtlich noch gesetzlich geregelt ist jedoch, ob ein Idiom oder eine Schriftsprache für als rätoromanisch definierte Sprachgebiete als Schulsprache Anwendung zu finden hat. Verwaltungsgericht, Grosser Rat und Regierung gehen übereinstimmend davon aus, dass dieser Entscheid den Gemeinden obliegt. Daraus folgt, dass den Gemeinden diesbezüglich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt, weshalb sie in diesem Bereich als autonom anzusehen sind.

5.6. Zu prüfen ist weiter nach den vorne E. 5.4 genannten Grundsätzen, ob Art. 32 Schulgesetz/GR diese kommunale Autonomie verletzt.

5.6.1. Offensichtlich greift Art. 32 Schulgesetz/GR in die kommunale Zuständigkeit ein. Zwar wird der Entscheid der Gemeinde darüber, ob ein Idiom oder eine Schriftsprache als Schulsprache Anwendung finden soll, nicht präjudiziert, wie Verwaltungsgericht, Grosser Rat und Regierung mit Recht darlegen. Das ändert aber nichts daran, dass die Gemeinden für einen Teil der Schüler, nämlich für diejenigen, die bereits eingeschult

sind, keinen Wechsel mehr beschliessen können. Die Autonomie der Gemeinden wird damit relativiert.

5.6.2. Schon aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 KV/GR ergibt sich, dass die verfassungsrechtliche Autonomie der Gemeinde nicht unbegrenzt ist (vgl. auch BORGHI/PREVITALI, L'insegnamento in romancio e della lingua romancia nelle regioni di diffusione tradizionale di tale idioma, ZGRG 2003 S. 111 ff.) : Einerseits bezeichnen die Gemeinden (und Kreise) die Schulsprachen "im Zusammenwirken mit dem Kanton". Diese Bestimmung, die erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung aufgenommen wurde, führt dazu, dass die Gemeindeautonomie in diesem Bereich nur in den vom kantonalen Recht definierten Schranken, insbesondere im Rahmen der Vorgaben des Sprachengesetzes/GR, besteht (NAY, Romanischdebatte: die rechtlichen Pflichten und Einschränkungen für die Politik, in: ZGRG 3/2011 S. 135, unter Verweis auf das Grossratsprotokoll vom 17. Oktober 2006, Votum Augustin, S. 481). Sodann enthält Satz 2 von Art. 3 Abs. 3 KV/GR in Übereinstimmung mit Art. 70 Abs. 2 BV gewisse Schranken der kommunalen Autonomie. Diese Relativierungen werden insbesondere durch die im Sprachengesetz der Regierung vorbehaltenen Kompetenz, Beschlüsse einer Gemeinde über einen Sprachenwechsel zu genehmigen, konkretisiert (Art. 24 Abs. 3 Sprachengesetz/GR; vgl. RATHGEB,
a.a.O., Rz. 31 zu Art. 3).

5.6.3. Grosser Rat und Regierung weisen darauf hin, dass seinerzeit auch bei der Einführung des Rumantsch Grischun in den Pioniergemeinden diejenigen Schüler, die bereits im Idiom eingeschult wurden, weiterhin im Idiom unterrichtet wurden; dasselbe müsse auch im umgekehrten Fall gelten. Diese Folgerung ist zwar nicht gerade logisch zwingend. Immerhin haben aber doch die betroffenen Gemeinden nach den vorinstanzlichen Feststellungen seinerzeit selber beschlossen, sich als Pioniergemeinden an der Einführung des Rumantsch Grischun zu beteiligen, und sich dabei offenbar auch den vom Kanton gesetzten Rahmenbedingungen (Einführung aufbauend vom ersten Schuljahr an) unterstellt. Mit der angefochtenen Gesetzesbestimmung werden die analogen Rahmenbedingungen festgelegt dafür, wie die Gemeinden den von ihnen seinerzeit selber gewählten Versuch wieder abbrechen können.

5.6.4. Sodann sind die einzelnen Verfassungsbestimmungen auch im Kontext mit anderen Bestimmungen zu lesen (BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 24 f.). Grosser Rat und Regierung weisen auf Art. 89 Abs. 2 KV/GR hin, wonach Kanton und Gemeinden dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht erhalten. Die Umsetzung von Art. 89 KV/GR erfolgt wesentlich durch das Schulgesetz/GR, welches die Bildung und Erziehung in der Volksschule regelt (Art. 1 Abs. 1 Schulgesetz/GR) und namentlich auch die Lerninhalte in den Grundzügen festlegt (Art. 29 ff. Schulgesetz/GR). Es muss in der kantonalen Kompetenz liegen, auch für den Unterricht in den von den Gemeinden festzulegenden Sprachen pädagogische Ziele und Lerninhalte festzulegen. Die Autonomie der Gemeinden in der Festsetzung der Schulsprache ist abzuwägen gegenüber der kantonalen Zuständigkeit, den Inhalt des Grundschulunterrichts festzulegen. Aus den parlamentarischen Beratungen zu Art. 32 Schulgesetz/GR ergibt sich, dass der Grosse Rat der Auffassung war, aus pädagogischen Gründen sollen die Kinder im Verlauf der Schulzeit nicht zu einem Wechsel der Schulsprache gezwungen werden. Das ist eine haltbare Überlegung (Urteile 2C 806/2012, 2C 807/2012
vom 12. Juli 2013 E. 7.3, nicht publ. in: BGE 139 I 229), die sich auf Art. 89 Abs. 2 KV abstützen lässt, und gewisse Einschränkungen der kommunalen Autonomie rechtfertigen kann.

5.6.5. Eine gewisse kantonale Zuständigkeit lässt sich zudem daraus ableiten, dass es neben kommunalen auch kantonale (Art. 89 Abs. 3 KV/GR; dazu Urteil 2C 949/2013 vom 24. März 2014) sowie regionale Schulen gibt. Das bedingt zwangsläufig eine gewisse gemeindeübergreifende Koordination. Grosser Rat und Regierung bringen in diesem Zusammenhang vor, eine kantonale Regelung dränge sich im Hinblick auf die Rechtsgleichheit und Chancengleichheit aller Schüler auf, insbesondere im Blick auf die Prüfungen für die Zulassung in weiterführende Schulen. Die Aufnahmeprüfungen würden in derjenigen Sprachvariante durchgeführt, in welcher die Kinder ab der ersten Schulklasse alphabetisiert wurden. Hier wären Kinder krass benachteiligt, wenn sie in einer anderen Sprache geprüft würden als in derjenigen, in der sie bereits mehrere Jahre alphabetisiert wurden. Art. 32 Schulgesetz/GR diene damit der Chancengleichheit.

5.6.6. Die Beschwerdeführer bringen dagegen zwar vor, heute bereits komme es vor, dass Kinder zwangsläufig

mit einem Wechsel der Alphabetisierungssprache konfrontiert würden, so z.B. wenn sie von einer kommunalen Unterstufe in eine von mehreren Gemeinden gemeinsam geführte Oberstufe übertreten, in welcher in einer anderen Sprachversion unterrichtet wird. Auch würden die regionalen Mittelschulen bis heute das jeweilige Idiom verwenden, so dass die in Rumantsch Grischun alphabetisierten Kinder spätestens beim Übertritt ins Untergymnasium mit einer anderen Alphabetisierungssprache konfrontiert würden. Art. 32 Schulgesetz/GR könne solche Situationen nicht vermeiden, verunmögliche dafür aber individuelle Lösungen im konkreten Einzelfall. Sofern überkommunale Schulen Gemeinden mit unterschiedlichen Sprachvarianten umfassen, ist wohl in der Tat ein Sprachwechsel während der Schulzeit für die einen oder anderen Kinder unausweichlich, sofern nicht zwei Klassen parallel geführt werden können. Den Beschwerdeführern ist einzuräumen, dass Art. 32 Schulgesetz/GR, der sich nicht auf überkommunale Schulen bezieht, solche Situationen nicht vermeiden kann, so dass dafür nach wie vor falladäquate Lösungen gefunden werden müssen. Immerhin kann es
aber die überkommunale Koordination vereinfachen, wenn zumindest in allen Gemeinden mit der gleichen Sprachvariante die Wechsel nach den gleichen Grundsätzen erfolgen.

5.7. Zusammenfassend enthält Art. 32 Schulgesetz/GR eine sachlich gerechtfertigte Regelung. Der kantonale Gesetzgeber hat die verfassungsmässige Autonomie der Gemeinden nicht verletzt. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführer rügen sodann eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV), der Menschenwürde (Art. 7 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV).

6.1. Das Bundesgericht hat sich mit der Rüge der Verletzung der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots bereits im Verfahren 2C 806/2012, 2C 807/2012 (Urteil vom 12. Juli 2013 E. 7, nicht publiziert in: BGE 139 I 229) auseinandergesetzt. Es hat erwogen, Rumantsch Grischun sei unter der romanischsprachigen Bevölkerung notorisch umstritten. In der dadurch geschaffenen Konstellation könne es je nach Situation für die Schulabsolventen vorteilhaft oder nachteilig sein, Rumantsch Grischun bzw. die Idiome zu beherrschen. Das Anliegen der Regierung, dass die Kinder nicht während der Schulzeit die Schulsprache ändern müssten, sei vertretbar; auch wenn andere Lösungen ebenfalls denkbar gewesen wären, könne nicht gesagt werden, der streitige Beschluss sei sachlich nicht haltbar oder überschreite den den zuständigen Behörden zustehenden Ermessensspielraum. Unter diesen Umständen liege erst recht keine Diskriminierung vor. Das Verwaltungsgericht hat im hier angefochtenen Urteil mit der sinngemäss gleichen Begründung eine Verletzung der angerufenen Verfassungsrechte verneint.

6.2. Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, diese Ausführungen seien unhaltbar. Nur 10 % der in Romanisch eingeschulten Kinder würden derzeit auf Rumantsch Grischun unterrichtet. Diese Kinder würden einen äusserst nachteiligen Aussenseiterstatus erhalten.

Es liegt jedoch in der Natur eines befristeten Schulversuchs, dass nur eine relativ kleine Zahl der Kinder von diesem Versuch betroffen sind. Auch ohne die Regelung von Art. 32 Schulgesetz/GR wären jedenfalls diejenigen Kinder, die inzwischen bereits die ganze oder einen grossen Teil ihrer Schulzeit in Rumantsch Grischun absolviert haben, anders behandelt als diejenigen, die im Idiom unterrichtet werden. Solche Unterschiede liegen im Wesen jeder Rechtsänderung und begründen für sich allein noch keine Rechtsungleichheit.

6.3. Die Beschwerdeführer machen zudem geltend, es bestehe kein vernünftiger Grund, die Regelung von Art. 32 Schulgesetz/GR einzig für den Wechsel von Rumantsch Grischun zum Idiom vorzusehen, nicht aber für einen Wechsel vom Rätoromanischen ins Deutsche oder Italienische. Indessen liegt noch keine Rechtsungleichheit darin, dass ein Gesetz nur eine bestimmte Konstellation regelt, die aktuell von Bedeutung ist, nicht aber andere Konstellationen, die vergleichbar sein könnten, aber sich möglicherweise aktuell nicht aufdrängen. Zudem weisen die kantonalen Behörden darauf hin, dass ein Wechsel zwischen Romanisch, Deutsch oder Italienisch - anders als ein Wechsel von Rumantsch Grischun zu einem romanischen Idiom oder umgekehrt - gemäss Art. 24 Abs. 3 Sprachengesetz/GR der Bewilligung der Regierung unterliegt und dass als Schulsprache im Sin-

ne des Sprachengesetzes/GR diejenige gelte, in welcher die Kinder in der ersten Klasse alphabetisiert wurden; bei einem eigentlichen Sprachenwechsel würde Art. 32 Schulgesetz/GR analog angewendet. Eine rechtsungleiche Behandlung gleicher Konstellationen ist jedenfalls nicht dargetan.

6.4. Insgesamt schafft die Regelung keine sachlich unhaltbaren Ungleichbehandlungen. Sie kann damit auch nicht als willkürlich betrachtet werden. Erst recht ist nicht ersichtlich, inwiefern sie die Menschenwürde beeinträchtigen könnte.

7.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Die Beschwerdeführer tragen die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen werden nicht ausgerichtet (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Dezember 2014

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Mayhall