Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C 949/2013, 2C 951/2013, 2C 958/2013, 2C 959/2013

Urteil vom 24. März 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Errass.

Verfahrensbeteiligte
2C 949/2013
Gemeinde Domat/Ems,
Beschwerdeführerin,

2C 951/2013
Politische Gemeinde Landquart,
Beschwerdeführerin,

2C 958/2013
Stadt Chur,
Beschwerdeführerin,

2C 959/2013
Gemeinde Thusis,
Beschwerdeführerin,

gegen

Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden (EKUD).

Gegenstand
Beitragspflicht für Berufsfachschulen,

Beschwerden gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer, vom 27. August 2013.

Sachverhalt:

A.

Am 1. Januar 2004 trat die total revidierte Kantonsverfassung (KV) des Kantons Graubünden in Kraft. Ihr Art. 89 mit dem Marginale "Bildung" lautet wie folgt:

1 Der Unterricht an den öffentlichen Schulen beruht auf einer christlich-humanistischen Grundlage. Er ist konfessionell und politisch neutral und von Toleranz geprägt.

2 Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass Kinder und Jugendliche einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht erhalten. Sie fördern durch ein angemessenes Bildungsangebot die Eingliederung von Kindern mit Behinderungen in die Gesellschaft.

3 Der Kanton sorgt für den Mittelschulunterricht, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie den Zugang zu höheren Fachschulen und Hochschulen. Zu diesem Zweck kann er Schulen führen oder unterstützen. Er achtet auf ein dezentrales Mittel- und Berufsschulangebot und fördert höhere Fachschulen und Hochschulen im Kanton.

B.

B.a. Am 17. April 2007 erliess der Grosse Rat des Kantons Graubünden das total revidierte Gesetz über die Berufsbildung und weiterführende Berufsangebote (Berufsbildungsgesetz; BwBG; BR 430.000). Dieses sieht in seinen Art. 33 ff. u.a. Beiträge der Gemeinden an Berufsschulen vor.

B.b. Am 20. Januar 2009 unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft betreffend Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wodurch zahlreiche Gesetze angepasst werden sollten, u.a. auch das Berufsbildungsgesetz. Bei der Beratung der Vorlage im Grossen Rat entstanden Zweifel an deren Verfassungsmässigkeit bezüglich der Mitfinanzierung der Kosten des Untergymnasiums, so dass ein Rechtsgutachten bei Prof. Georg Müller in Auftrag gegeben wurde. Dieser kam in seinem Gutachten vom 25. Mai 2009 zum Schluss, für den Mittelschulbetrieb habe nur der Kanton zu sorgen. Am 5. Juni 2009 ergänzte Prof. Müller das Rechtsgutachten in Bezug auf die Finanzierung der Berufsschulen und führte aus, Art. 89 Abs. 3 KV spreche gegen eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Untergymnasiums und der Berufsschulen. Die Vorlage zum Finanzausgleich wurde in der Volksabstimmung vom März 2010 abgelehnt.

B.c. In der Folge wandten sich die Stadt Chur, die Gemeinden Thusis, Domat/Ems, Landquart, Davos und die Stadt Ilanz an die Regierung und machten geltend, die im Berufsbildungsgesetz festgehaltene Beitragspflicht der Gemeinden an die Berufsfachschulen sei verfassungswidrig; zugleich beantragten sie den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

B.d. Mit Verfügung vom 2. April 2012 stellte das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden (EKUD) fest, die Pflicht der Gemeinden zur Leistung von Beiträgen an die Kosten der Berufsfachschulen sei mit Art. 89 Abs. 3 KV vereinbar.

C.

Dagegen erhoben die Stadt Chur, die Gemeinden Thusis, Domat/Ems, Landquart, Davos und die Stadt Ilanz je Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der in der kantonalen Gesetzgebung statuierten Pflicht der Gemeinden zur Leistung von Beiträgen an die Berufsfachschulen sowie die rückwirkende Befreiung von jeglicher Beitragspflicht für die Berufsfachschulen seit dem 1. Januar 2007 und Rückerstattung der seither geleisteten Beiträge nebst Zins. Das Verwaltungsgericht führte einen dreifachen Schriftenwechsel durch, wobei das EKUD mit seiner Duplik ein Rechtsgutachten von Prof. Giovanni Biaggini einreichte, welcher zum Schuss kam, dass die Analyse von Art. 89 Abs. 3 KV nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führe, so dass die Mitfinanzierung der Berufsfachschulen durch die Gemeinden jedenfalls vertretbar sei. Zudem sei es nicht Aufgabe der Justiz, im Falle eines nicht erfüllten Gesetzgebungsauftrags direkt einzuschreiten.

Das Verwaltungsgericht vereinigte die Verfahren und wies mit Urteil vom 27. August 2013 die Beschwerden ab.

D.

Die Gemeinde Domat/Ems (Verfahren 2C 949/2013), die Politische Gemeinde Landquart (Verfahren 2C 951/2013), die Stadt Chur (Verfahren 2C 958/2013) und die Gemeinde Thusis (Verfahren 2C 959/2013) erheben je Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und sie seien rückwirkend seit dem 1. Januar 2007 von jeglicher Beitragspflicht für die Berufsfachschulen zu befreien und der Kanton Graubünden sei zu verpflichten, die seither von ihnen geleisteten Beiträge zuzüglich Zins zu 5 % seit 1. Juli 2009 (mittleres Verfalldatum) zurückzuerstatten.

Das Verwaltungsgericht und das EKUD beantragen Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

Die vier Beschwerden richten sich gegen das nämliche Urteil, betreffen den gleichen Sachverhalt und lauten weitestgehend gleich. Es rechtfertigt sich, die Verfahren zu vereinigen.

2.

2.1. Die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid sind zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

2.2. Zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführerinnen. Diese berufen sich einerseits auf Art. 89 Abs. 1 BGG, andererseits auf die Gemeindeautonomie (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).

2.2.1. Die Gemeinden sind gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, soweit sie die Verletzung von Garantien rügen, welche ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Immerhin ist in der Beschwerde darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind (BGE 133 II 353 E. 1 S. 356). Bei einer Autonomiebeschwerde muss die Gemeinde begründen, worin die behauptete Verletzung ihrer Autonomie liegen soll (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. Urteil 2C 169/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.1, zur Publikation vorgesehen; BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; Urteile 2C 1055/2012 vom 22. Januar 2014 E. 1.2; 2C 226/2012 vom 10. Juni 2013 E. 2.1; 1C 523/2009 vom 12. März 2010 E. 2.1, in:
RDAF 2010 I S. 244). Vorliegend berufen sich die Beschwerdeführerinnen zwar in den Ausführungen zum Eintreten auf ihre Autonomie, legen aber nicht dar, aus welcher Bestimmung sie in der zur Diskussion stehenden Materie eine Autonomie ableiten und inwiefern diese verletzt sein soll. Zudem ist auch nicht ersichtlich, dass in Bezug auf die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden die Gemeindeautonomie berührt sein könnte: Es geht hier um einen Interessenkonflikt zwischen verschiedenen Gemeinwesen, der zwangsläufig auf kantonaler Ebene entschieden werden muss. Die Autonomiebeschwerde ist daher unzulässig (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 46).

2.2.2. Gemeinden können sich auf die allgemeine Legitimationsbestimmung (Art. 89 Abs. 1 BGG) berufen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen oder aber in spezifischer Weise in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt (ausführlich BGE 138 II 506 E. 2 S. 508 ff.; ferner statt vieler BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406 mit Hinweisen). In Bezug auf Fragen des Finanzausgleichs oder der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden oder zwischen Kanton und Gemeinden

hat die Rechtsprechung die Legitimation der Gemeinden bejaht (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3 S. 157 ff.; Urteile 1C 459/2011 vom 4. September 2013 E. 3.4; 2C 366/2009 / 2C 368/2009 vom 3. März 2010 E. 2.4). Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung hat allerdings kürzlich, unter Zustimmung der Vereinigung aller betroffenen Abteilungen des Bundesgerichts (Art. 23 Abs. 2 BGG), erkannt, dass eine Gemeinde auch dann, wenn ihnen ein kantonaler Entscheid finanzielle Lasten auferlegt, nach Art. 89 Abs. 1 BGG nur zur Beschwerde legitimiert ist, wenn sie in qualifizierter Weise in zentralen hoheitlichen
Interessen berührt ist (Urteil 2C 169/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.2, insbes. E. 1.2.2, zur Publikation vorgesehen).

Aus den Darlegungen der Beschwerdeführerinnen geht hervor, dass die streitigen Beiträge eine beträchtliche Höhe erreichen. Zudem beanstanden die Beschwerdeführerinnen vom Prinzip her die von der Vorinstanz festgehaltene Auslegung der streitigen Verfassungsbestimmung. Insgesamt geht es um einen erheblichen Betrag, der einerseits für alle Gemeinden des Kantons und andererseits für diesen selber von grosser Bedeutung ist; zudem hat die Beantwortung der Streitfrage präjudizielle Bedeutung auch für die Zukunft. Aus diesen Gründen rechtfertigt es sich, von einer qualifizierten Betroffenheit in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auszugehen und auf die Beschwerden einzutreten.

3.

3.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Bezüglich des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht frei die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG) und von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung und über Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 95 lit. d BGG). Abgesehen von diesen Fällen prüft das Bundesgericht die Anwendung von kantonalem Recht nicht frei, sondern nur darauf hin, ob dadurch Bundes-, Völker- oder interkantonales Recht verletzt wird (Art. 95 lit. a, b und e BGG), namentlich auch ob das kantonale Recht willkürlich angewendet worden ist (BGE 138 I 143 E. 2 S. 150). Das gilt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen ausserhalb der Fälle von Art. 95 lit. c und d BGG auch für das kantonale Verfassungsrecht (BGE 136 I 241 E. 2.2-2.4 S. 248 f.). BGE 129 I 290, auf den sich die Beschwerdeführerinnen zur Stützung ihrer Auffassung berufen, betrifft einen Fall der verfassungsmässigen Gemeindeautonomie, der heute unter Art. 95 lit. c BGG fällt (SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz, N 42 zu Art. 95; SCHOTT, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, N 59 zu Art. 95; vgl. auch Urteil 2C 794/2012 vom 11. Juli 2013 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 139 I 280; BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.); aus diesem Grund wurden dort die einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei ausgelegt. Im Unterschied dazu geht es hier nicht um die Gemeindeautonomie (dazu vorne E. 2.2.1).

3.2. Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung von Art. 89 Abs. 3 KV. Diese Bestimmung regelt weder die politische Stimmberechtigung noch Volkswahlen oder -abstimmungen. Sie kann auch nicht als verfassungsmässiges Recht bezeichnet werden: Als solche gelten Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder welche, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch noch individuelle Interessen schützen. Bei der Bestimmung, ob ein verfassungsmässiges Recht vorliegt, stellt das Bundesgericht insbesondere auf das Rechtsschutzbedürfnis und die Justiziabilität ab (BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 79 f.; 136 I 316 E. 2.2 S. 318). Keine verfassungsmässigen Rechte sind organisatorische Bestimmungen (BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 80; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, a.a.O., N 34 zu Art. 95; Spühler/Aemisegger/Dolge/Vock, Bundesgerichtsgesetz, Praxiskommentar, 2. Aufl. 2013, N 6 zu Art. 95). Bereits nach seinem Wortlaut verschafft Art. 89 Abs. 3 KV den Individuen keinen justiziablen Rechtsanspruch. Systematisch steht die Bestimmung im Abschnitt "VI. Öffentliche Aufgaben". Dieser regelt die einzelnen Aufgaben und in diesem Zusammenhang auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ein verfassungsmässiges Recht kann darin nicht erblickt werden.

3.3. Das Bundesgericht kann daher die von der Vorinstanz getroffene Auslegung von Art. 89 Abs. 3 KV nur auf Willkür hin überprüfen. Dabei obliegt den Beschwerdeführerinnen die qualifizierte Rügepflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG: Wer das Willkürverbot anruft, muss anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheides dartun, dass und inwiefern der angefochtene Entscheid willkürlich ist (BGE 135 III 232 E. 1.2 S. 234), d.h.

offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft; das Bundesgericht hebt einen Entscheid zudem nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5 mit Hinweisen).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst, das Verwaltungsgericht habe den Gutachten der Proff. Müller und Biaggini die gleiche Beweiskraft beigemessen, was unhaltbar sei, da es sich beim Gutachten Biaggini um ein Parteigutachten handle. Diesem sei jede beweisrechtlich relevante Bedeutung abzusprechen; es hätte aus dem Recht gewiesen werden müssen. Indem das Verwaltungsgericht überwiegend auf die Ausführungen von Prof. Biaggini abgestellt habe, habe es eine willkürliche Beweiswürdigung vorgenommen und Art. 9 sowie 29 Abs. 1 BV verletzt.

4.2. Mittels Beweismitteln sind Tatfragen zu beweisen. Das Recht ist demgegenüber nicht zu beweisen, sondern vom kantonalen Gericht von Amtes wegen anzuwenden (Art. 110 i.f. BGG). Rechtsgutachten sind nicht Beweismittel; sie gehören nicht zur Sachverhaltsfeststellung, sondern zur Rechtsanwendung (Urteil 2C 347/2012 / 2C 357/2012 vom 28. März 2013 E. 2.6, nicht publ. in: BGE 139 II 185; BGE 127 III 1 E. 2 S. 4 ff.). Das Gericht kann und muss die von den Parteien rechtzeitig eingereichten Rechtsgutachten zur Kenntnis nehmen und würdigen, genauso wie es auch die in den Rechtsschriften vorgetragenen rechtlichen Argumente der Parteien selber berücksichtigen muss. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht das vom Beschwerdegegner eingereichte Rechtsgutachten berücksichtigt hat. Wenn es dieses - weit ausführlichere - Gutachten als überzeugender betrachtet hat als dasjenige von Prof. Müller, so ist dies eine Frage der Rechtsanwendung, die im dargelegten Rahmen (siehe vorne E. 3.3) im Folgenden zu überprüfen ist.

5.

5.1. Das Verwaltungsgericht ist zunächst zutreffend und unbestritten davon ausgegangen, dass die Auslegung der Verfassung grundsätzlich den gleichen methodischen Regeln folgt, die auch für die Auslegung des übrigen Rechts gelten (BGE 139 II 243 E. 8 S. 249; 131 I 74 E. 4.1 S. 80).

5.2. Zum Wortlautargument hat die Vorinstanz erwogen, der Begriff "sorgen für" sei relativ offen und bedeute die Wahrnehmung der Verantwortung, äussere sich aber nicht abschliessend zur Finanzierung. Schon unter der alten Kantonsverfassung sei dem Begriff "sorgen für" nicht die Bedeutung einer abschliessenden Finanzierungsregelung beigemessen worden. Zudem zeige der zweite Satz von Art. 89 Abs. 3 KV, dass der Kanton nicht zwingend eine alleinige kantonale Finanzierung vorsehe.

Dass diese Wortinterpretation von "sorgen für", die übrigens auch vom Gutachter Müller geteilt wird (Ergänzung vom 5. Juni 2009, S. 6-8), unhaltbar wäre, wird von den Beschwerdeführerinnen nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. So gibt es auch in der Bundesverfassung Bestimmungen, die dem Bund die Sorge für bestimmte Aufgaben übertragen, was aber nicht bedeutet, dass er abschliessend alle damit verbundenen Kosten tragen müsste (vgl. z.B. Art. 74 Abs. 2 BV; Art. 76 Abs. 1 BV und dazu Art. 6 ff. des Wasserbaugesetzes [SR 721.100]; Art. 77 Abs. 1 BV und dazu Art. 35 ff. des Waldgesetzes [SR 921.0]). Hingegen bringen die Beschwerdeführerinnen vor, der vom Verwaltungsgericht beigezogene zweite Satz von Art. 89 Abs. 3 KV beziehe sich nur auf die privaten Schulen, die es aber im Bereich der Berufsbildung nicht gebe. Das ist eine denkbare, aber nicht eine zwingende Auslegungsmöglichkeit.

5.3. In systematischer Beziehung hat das Verwaltungsgericht erwogen, Art. 89 KV stehe im Aufgabenteil der Verfassung, der einer ausführenden Gesetzgebung bedürfe. Es falle auf, dass in Abs. 3 von Art. 89 KV nur der Kanton genannt sei, während Abs. 2 (bezüglich Grundschulunterricht) sowohl den Kanton als auch die Gemeinden nenne; daraus lasse sich aber keine alleinige Finanzierung der Berufsschulen durch den Kanton ableiten, würden doch auch die Grundschulen ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert.

Die Beschwerdeführerinnen schliessen demgegenüber aus der unterschiedlichen Formulierung von Abs. 2 und 3, dass für die in Abs. 3 genannten Schulen ausschliesslich der Kanton zuständig sei. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach die Grundschule ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert würden, sei willkürlich; gemäss Art. 71 ff. des Schulgesetzes leiste vielmehr der Kanton auch Beiträge an die Volksschule, was der Regelung von Abs. 2 entspreche; dementsprechend müsse Abs. 3 bedeuten, dass allein der Kanton die Kosten trage, würde doch sonst die unterschiedliche Formulierung der beiden Absätze keinen Sinn machen.

Die Gegenüberstellung von Abs. 2 und 3 legt in der Tat nahe, dass die Verfassung bewusst einen Unterschied zwischen dem Grundschulunterricht und den übrigen Schulen macht. Zutreffend ist auch, dass der Kanton an die kommunalen Schulträgerschaften der Grundschule Beiträge ausrichtet. Insofern ist die Auffassung der Beschwerdeführerinnen verständlich. Damit ist aber noch nicht dargelegt, dass die beiden Absätze nebst der Kompetenzordnung zwingend und abschliessend auch die Finanzierung regeln.

5.4. Zusätzlich nimmt das Verwaltungsgericht auch innerhalb der in Abs. 3 genannten Schulen eine Differenzierung vor: Bereits vor der Revision der Kantonsverfassung sei für die Finanzierung der Mittelschulen allein der Kanton zuständig gewesen; bei den Berufsschulen seien aber immer schon die Gemeinden zur Finanzierung herangezogen worden. Ein direkter Vergleich sei mit einer gewissen Zurückhaltung vorzunehmen und eine Parallelisierung nicht zwingend. Eine unterschiedliche Regelung der Finanzierung in Ausführungsgesetzen sei durchaus möglich.

Dass schon die frühere Gesetzgebung Gemeindebeiträge an die Berufsschulen vorgesehen hat, wird von den Beschwerdeführerinnen nicht bestritten. Sie sind jedoch der Auffassung, mit der neuen Kantonsverfassung sei dies gerade geändert worden; es sei willkürlich, dies zu verneinen.

In der Tat kann aus einer früheren Gesetzgebung nicht ohne Weiteres auf den Sinn einer neuen Verfassungsbestimmung geschlossen werden, kann es doch gerade deren Sinn sein, den bisherigen Rechtszustand zu ändern. Umgekehrt kann es aber auch sein, dass eine neue Verfassungsbestimmung für sich allein noch nicht unmittelbar den Rechtszustand ändert (vgl. etwa die Sachlage in BGE 139 I 16 E. 4.2/4.3 S. 24 ff.). Ob dies zutrifft, muss aufgrund einer Auslegung der betreffenden Norm geprüft werden.

5.5. In historischer Auslegung hat das Verwaltungsgericht erwogen, gemäss der Entstehungsgeschichte von Art. 89 KV sei es ein Anliegen gewesen, mit der alleinigen Nennung des Kantons in Abs. 3 Kompetenzklarheit zu schaffen. Weder aus der Botschaft noch aus den parlamentarischen Beratungen fänden sich aber Anhaltspunkte dafür, ob bewusst eine Änderung der Finanzierung angestrebt worden sei. Diese sei nicht weiter thematisiert worden. Aufgrund der erheblichen finanziellen Konsequenzen hätte eine Änderung der Finanzierung mit grösster Wahrscheinlichkeit eine Debatte im Grossen Rat ausgelöst und hätte in den Abstimmungsunterlagen mindestens ansatzweise thematisiert werden müssen. Nachdem das nicht der Fall gewesen sei, sei darauf zu schliessen, dass eine klare Zuweisung der Verantwortung an den Kanton beabsichtigt gewesen sei, nicht aber eine Änderung der Finanzierung.

Die Beschwerdeführerinnen legen ausführlich dar, dass mit Art. 89 Abs. 3 KV bewusst eine klare Kompetenzregelung beabsichtigt gewesen sei. Das stimmt insoweit mit der vorinstanzlichen Beurteilung überein. Wenn sie daraus aber ableiten, damit sei auch die Finanzierung gemeint, so erscheint dies nicht zwingend. Sie zitieren dafür nur zwei Protokollstellen, in denen beiläufig von Finanzen die Rede ist. Demgegenüber erscheint aber die vorinstanzliche Beurteilung als nachvollziehbar, wonach angesichts der erheblichen Höhe der Beiträge, um die es hier geht (vorne E. 2.2.2), eine Änderung der bisherigen Finanzierungsregelung (vorne E. 5.4) ausdrücklich im Grossen Rat und in der Abstimmungsvorlage hätte thematisiert werden müssen. Der höhere Rang der Verfassung gegenüber der einfachen Gesetzgebung gründet darin, dass die Verfassung der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Gerade bei Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen müssen diese dem Volk vor der Abstimmung dargelegt werden (siehe hierzu die Ausführungen in BGE 138 I 61 E. 5 und 8 S. 80 ff., 87 ff.). Es wäre daher problematisch, aus einer nicht eindeutigen neuen Verfassungsbestimmung wesentliche Änderungen der bisherigen Rechtslage abzuleiten, die dem

Verfassungsgeber gar nicht bewusst sein konnten.

5.6. In teleologischer Hinsicht und in anschliessender Gesamtwürdigung hat die Vorinstanz schliesslich erwogen, Ziel der streitigen Verfassungsbestimmung sei eine klare Kompetenzaufteilung gewesen, nicht aber eine Änderung der Finanzierungsordnung oder ein Gesetzgebungsauftrag in Bezug auf die Anpassung des Berufsbildungsgesetzes. Regierung und Grosser Rat hätten beim Erlass des neuen Berufsbildungsgesetzes eine Mitfinanzierung durch die Gemeinden nicht als verfassungswidrig betrachtet. Mit dem neuen Gesetz sei aufgrund der neuen Verfassung die Trägerschaft der Berufsschulen geändert worden; die Frage der Finanzierung sollte jedoch erst im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs erfolgen; in diesem Rahmen sollten dann die gegenläufigen Zahlungsströme haushaltneutral entflochten werden. Insgesamt sei es nicht verfassungswidrig, wenn der kantonale Gesetzgeber entschieden habe, die Beitragspflicht der Gemeinden weiterzuführen und erst im Rahmen einer umfassenden Entflechtung der Finanzströme die Finanzierung zu übernehmen.

Diese Würdigung kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht als unhaltbar betrachtet werden. Es mag zwar durchaus ein anzustrebendes politisches Ziel sein, die Kompetenzaufteilung und die Finanzierung parallel auszugestalten. Ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz kann darin aber nicht erblickt werden, wie die zahlreichen aufgabenbezogenen Finanzströme zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zeigen. Die Finanzierung hängt nicht zwingend direkt mit der Kompetenzaufteilung zusammen. Insbesondere ist auch die Überlegung der Vorinstanz und des Beschwerdegegners nachvollziehbar und haltbar, dass eine Entflechtung der Finanzströme sinnvollerweise nur im Rahmen einer umfassenden Neuregelung des Finanzausgleichs erfolgen kann, würde doch sonst das Haushaltsgleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden beeinträchtigt, was wiederum Einfluss auf die Steueraufteilung haben müsste. Aus dem vom Volk abgelehnten Finanzausgleich lässt sich schliesslich nichts Konkretes in Bezug auf die Befreiung der Gemeinden von den Berufsschulbeiträgen folgern.

5.7. Es gibt somit zwar durchaus Gesichtspunkte, welche für die Auslegung der Beschwerdeführerinnen, aber auch gewichtige Argumente, die für die gegenteilige Auffassung sprechen. Insgesamt wäre zwar eine andere Lösung ebenfalls vertretbar, doch erscheint die Auslegung der Vorinstanz jedenfalls nicht als willkürlich.

6.

Die Beschwerden erweisen sich damit als unbegründet. Die unterliegenden Beschwerdeführerinnen, um deren Vermögensinteresse es geht, tragen anteilmässig zu ihrem Interesse die Gerichtskosten (Art. 65 Abs. 3 lit. b und Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 2C 949/2013, 2C 951/2013, 2C 958/2013 und 2C 959/2013 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 30'000.– werden zu Fr. 20'000.– der Stadt Chur, zu Fr. 4'000.– der Gemeinde Domat/Ems, zu Fr. 4'000.– der Politischen Gemeinde Landquart und zu Fr. 2'000.– der Gemeinde Thusis auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 24. März 2014

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

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Errass