

GR_GERICHTE U 2015 49 vom 13. Oktober 2016

GR Gerichte, 2016-10-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2015_49

FR: GR_GERICHTE U 2015 49 du 13 octobre 2016

IT: GR_GERICHTE U 2015 49 del 13 ottobre 2016

Regeste

Schulgeld | Erziehung und Kultur

Erwägungen

E. 19

Mai 2015 selbständig anfechten und in diesem Verfahren dessen Aufhebung sowie Rückweisung der Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin beantragen können. Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerinnen entgegen dem insofern irreführenden Wortlaut ihres Rechtsbegehrens nicht fordern, den fraglichen Gemeinderatsbeschluss insoweit aufzuheben, als dass das zuständige Behördenmitglied darin ermächtigt wird, mit zuweisenden Gemeinden für das Schuljahr 2014/2015 Leistungsvereinbarungen zu treffen (Dispositiv-Ziffer 4). Sie wehren sich hingegen gegen die Höhe der im Gemeinderatsbeschluss vom 8. April 2014 festgelegten Schulgelder und die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung hinsichtlich der Kindergartenstufe und der fehlenden Spezifizierungen im Bereich der medizinisch-therapeutischen sowie psychologischen Unterstützungsmassnahmen (Beschwerde vom 19. Mai 2015 S. 10). aa) Soweit die Beschwerdeführerinnen mit dieser Argumentation die in Dispositiv-Ziffer 3 des Gemeinderatsbeschlusses vom 8. April 2014 erteilte Genehmigung der Muster-Leistungsvereinbarung selbständig anfechten sollten, richtet sich ihre Beschwerde gegen eine individuell konkrete Anordnung, die der Gemeinderat gestützt auf die massgeblichen verwaltungsrechtlichen Regelungen getroffen hat. Gegen derartige Entscheide

- 11 - von Gemeinden, die nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind, kann gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden. Die Beschwerde ist schriftlich innert 30 Tagen seit Mitteilung des angefochtenen Entscheids beim Verwaltungsgericht einzureichen (Art. 52 Abs. 1 VRG). Ist eine Rechtsmittelbelehrung unterblieben, ist der Weiterzug innert zwei Monaten seit der Mitteilung des Entscheids zulässig (Art. 22 VRG, vgl. dazu ausführlich PVG 2015 18). Im vorliegenden Fall wurde diese Beschwerdefrist nicht eingehalten. Fest steht nämlich, dass die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführerinnen den Gemeinderatsbeschluss vom 8. Juli 2014 bereits mit Schreiben vom 10. Juli 2014 zur Kenntnis brachte. Die Frist zur Erhebung einer dagegen gerichteten Beschwerde begann folglich spätestens nach den Gerichtsferien, mithin am 16. August 2014 (Art. 39 VRG), zu laufen. Die vorliegende Beschwerde wurde erst am 19. Mai 2015, also rund neun Monate nach Eröffnung der Beschwerdefrist, beim Verwaltungsgericht eingereicht. Demnach erweist sie sich als offensichtlich verspätet. bb) Gleich verhält es sich im Ergebnis bezüglich der in den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 getroffenen Anordnungen. Darin setzte der Gemeinderat das Reglement betreffend

Schulgelder für die Gemeinde O.4._____ (RBC 734), vom Gemeinderat beschlossen am 12. November 2012, ausser Kraft (Dispositiv-Ziffer 1) und legte die Schulgelder für das Schuljahr 2014/2015 in Genehmigung eines entsprechenden Antrags dem zuständigen Behördenmitglied für die Kindergartenstufe auf Fr. 9'100.-- pro Kindergartenkind, für die Primarstufe auf Fr. 16'000.-- pro Schüler/in und für die Sekundarstufe I auf Fr. 17'200.-- pro Schüler/in fest (Dispositiv-Ziffer 2). Diese Anordnung bezieht sich auf alle Schülerinnen und Schüler, welche die Gemeinde O.4._____ besuchen, ohne in O.4._____ zu wohnen (sog. auswärtige Schülerinnen und Schüler). Für diese individuell nicht bestimmte Personengruppe hat der Gemeinderat im Beschluss vom 8. Juli

- 12 - 2014 das für die Inanspruchnahme der Gemeinde O.4._____ zu bezahlende Schulgeld für das Schuljahr 2014/2015 beziffert. Bei dieser Anordnung handelt es sich folglich um einen generell-abstrakten Erlass, der das vormals geltende Reglement vom 12. November 2012 ablöst und in der Geltungsdauer auf das Schuljahr 2014/2015 beschränkt ist (vgl. zu den Begriffsmerkmalen eines Erlasses statt vieler: TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 13 N. 6 ff.; a.A. Gemeinderat O.4._____. Gegen derartige rechtssetzende Erlasse kommunaler Behörden kann innert 30 Tagen (Art. 52 Abs. 1 VRG), bei fehlender Rechtsmittelbelehrung innert zwei Monaten (Art. 22 Abs. 2 VRG), seit ihrer Mitteilung oder seit ihrer amtlichen Veröffentlichung beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 57 ff. VRG). Im vorliegenden Fall wurde diese Beschwerdefrist offenkundig nicht eingehalten, wurde doch der Gemeinderatsbeschluss vom 8. April 2014 nicht im Rechtsbuch der Gemeinde O.4._____ publiziert, weshalb die Beschwerdefrist mit der Mitteilung desselben an die Beschwerdeführerinnen zu laufen begann (vgl. dazu ALAIN GRIFFEL, in: GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genève 2014 [nachfolgend: VRG-Kommentar], § 22 N. 18 ff., § 53 N. 5). Bei der Beschwerdeeinreichung am 19. Mai 2015 war die Beschwerdefrist folglich abgelaufen. cc) Die vorliegende Beschwerde erweist sich folglich insoweit die Beschwerdeführerinnen darin die Aufhebung von Dispositiv-Ziffern 1, 2 und 3 des Gemeinderatsbeschlusses vom 8. Juli 2014 beantragen und in diesem Zusammenhang die Rückweisung der Angelegenheit an die Beschwerdeführerinnen zu neuer Entscheidung begehren, als verspätet. Auf die entsprechenden Rechtsbegehren kann daher auch dann nicht eingetreten werden, wenn diese direkt gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 8. April 2014, aufgefasst als eigenständiges Anfechtungsobjekt, gerichtet sein sollten.

- 13 - d) Die restlichen Anträge der Beschwerdeführerinnen in der Replik vom

E. 20

August 2015 erweisen sich ohne weiteres als zulässig, weshalb darauf einzutreten ist. Streitig und nachfolgend zu prüfen ist demnach, ob das EKUD das von den Beschwerdeführerinnen geschuldete Schulgeld im Entscheid vom 16. April 2015 korrekt festgelegt hat. 3. a) Die Beschwerdeführerinnen erachten die angefochtene Verfügung in formeller Hinsicht insofern als mangelhaft, als das EKUD ohne weitere Begründung und ohne sich mit Detailpositionen der Vollkostenrechnung auseinanderzusetzen zum Schluss gelangt sei, dass sich die Höhe des vom Gemeinderat O.4._____ festgelegten Schulgeldes für auswärtige Schülerinnen und Schüler für das Schuljahr 2014/2015 in einem sachlich vertretbaren und angemessenen Rahmen bewege. Der angefochtene Entscheid entbehre einer hinreichenden Begründung, weshalb er bereits infolge Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen sei,

damit sich diese mit den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen auseinandersetze und begründe, weshalb diese unzutreffend seien. Diesen Vorwurf weisen sowohl das EKUD als auch die Beschwerdegegnerin als unbegründet zurück. b) Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verlangt insbesondere, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 134 I 83 E.3.2; 124 I 49 E.3a, 124 I 241 E.2). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dieses verfassungsmässige Recht wird für das kantonale Verfahren in Art. 22 Abs. 1 VRG wiederholt. Danach sind Entscheide zu begründen und müssen ein Dispositiv mit Rechtspruch und Kostenregelung sowie mit der Begründung über die Möglichkeit und die Frist des ordentlichen Weiterzugs enthalten.

- 14 - Durch die Begründung sollen die Betroffenen zum einen erfahren, weshalb die Behörde ihre Anträge abgelehnt hat. Zum anderen sollen sie in die Lage versetzt werden, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Dies setzt voraus, dass sich die Betroffenen wie auch die Rechtsmittelinstanz ein Bild über die Tragweite des Entscheides machen können. Hierzu hat die Behörde wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sie sich bei ihrer Entscheidung hat leiten lassen und auf welche sie ihre Verfügung stützt (vgl. BGE 135 V 465 E.4.3.2, 132 V 368 E.3.1, 124 V 181 E.1a). Dabei darf sie sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Dementsprechend muss sie sich nicht mit allen tatsächlichen Hauptungen und jedem rechtlichen Einwand des Betroffenen auseinandersetzen (BGE 136 I 229 E.5.2, 134 I 83 E.4.1). Sie hat in ihrem Entscheid indessen die Gründe anzuführen, die ihrem Entscheid zugrunde liegen. Die Begründungsdichte richtet sich dabei primär nach der Komplexität des Sachverhalts und der Rechtsfragen, nach dem Ausmass der Entscheidungs- und Ermessensspielräume, nach der Intensität des durch die Verfügung bewirkten Eingriffs in die Rechtsstellung der Betroffenen sowie nach der Stellung der verfügenden Behörde. Die Parteivorbringen müssen sich insoweit in der Begründung niederschlagen, als sie für die in der Verfügung getroffenen Anordnungen wesentlich sind (vgl. BGE 140 I 99 E.3.4, 137 II 266 E.3.2, 134 I 83 E.4.1, 129 I 232 E.3.2, 121 I 54 E.2c; vgl. zum Ganzen WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: ZBI 111 [2010] S. 481 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 629 ff.; BERNHARD WALDMANN/JÜRGEN BICKEL, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 29 N. 103). c) In der Verfügung vom 16. April 2015 hielt das EKUD im Wesentlichen fest, im vorliegenden Verfahren sei zu prüfen, ob die Gemeinde O.4._____ das streitige Schulgeld in richtiger Rechtsanwendung und in

- 15 - sachlich vertretbarem Rahmen festgelegt habe. Treffe dies zu, so bestehe keine Veranlassung, von dem vom Gemeinderat O.4._____ am 8. Juli 2014 beschlossenen Tarif für auswärtige Schülerinnen und Schüler abzuweichen. In der kantonalen Schulgesetzgebung fänden sich keine konkreten Vorgaben zur Höhe des Schulgelds, welches von benachbarten Schulträgerschaften bei vertraglicher Zusammenarbeit mit einer anderen Schulträgerschaft zwecks Sicherstellung des Besuchs der Volksschule für auf ihrem Gebiet wohnhafte schulpflichtige Kinder zu entrichten sei. Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung sehe lediglich eine Obergrenze vor, indem das Schulgeld maximal die Vollkosten pro Schülerin und Schüler der entsprechenden Stufe umfassen dürfe. In Anlehnung an diese Regelung habe auch die Gemeinde O.4._____ in ihrem am 1. August

2014 in Kraft getretenen Schulgesetz vom 14. November 2013 statuiert, dass das Schulgeld die Vollkosten pro Schülerin und Schüler der entsprechenden Stufe umfasst. Vor diesem rechtlichen Hintergrund könne ohne weiteres festgestellt werden, dass das hier zur Diskussion stehende Schulgeld – basierend auf der Vollkostenrechnung – vom Gemeinderat O.4. gestützt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen und demzufolge in richtiger Rechtsanwendung festgelegt worden sei. Die betriebswirtschaftliche Lehre unterscheidet grundsätzlich zwei Arten von Kostensystemen: die Vollkosten- und Teilkostenrechnung. In der Vollkostenrechnung würden die gesamten Kosten auf die gesamten Kosten auf die Kostenträger verrechnet, währenddem in der Teilkostenrechnung nur ein bestimmter Teil der Kosten verrechnet würde. Ausgehend von der Anwendung gelangenden Prinzip der Vollkostenrechnung, welches vom Grundsatz her eine Teilkostenrechnung ausschliesse, könne in methodischer Hinsicht festgehalten werden, dass vorliegend die Gemeinkosten (allgemeine Kosten) mit entsprechenden Kostenschlüssel auf die verschiedenen Schulstufen (Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I) verteilt und zuteilt würden. Dass unter anderem der Personalaufwand für die Bildungskommission, die Schuldirektion und das Schulsekretariat sowie Sachaufwände veran-

- 16 - schlägt würden, sei nicht zu beanstanden. Auch unter rechnerischen und inhaltlichen Gesichtspunkten erweise sich die dem EKUD vorgelegte Vollkostenrechnung als korrekt. Ab Anfang nächstes Jahr hätten die Gemeinden für in der Gemeinde wohnhafte Schüler und Schülerinnen, welche den Grundschulunterricht in der ersten und zweiten Klasse des sechs Jahre dauernden Gymnasiums besuchten an einer Bündner Mittelschule besuchten, unter Abzug der Kantonspauschale Fr. 14'550.-- zu bezahlen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die vom Kanton durchgeführten Berechnungen der durchschnittlichen Vollkosten aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I auf das Schuljahr 2010/2011 bezögen, bewege sich das von der Gemeinde O.4. geforderte Schulgeld in einem sachlich vertretbaren und angemessenen Rahmen. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots liege nicht vor. Ausserdem sei die Kritik am Zeitpunkt der Erhöhung des Schulgeldes nicht begründet. Das vom Gemeinderat O.4. festgesetzte Schulgeld sei im Rahmen der auf kantonalem Recht basierenden Vollkostenrechnung nicht zu beanstanden und bereits für das Schuljahr 2014/2015 geschuldet. d) In diesen Ausführungen hat das EKUD dargelegt, weshalb es das im Gemeinderatsbeschluss vom 8. Juli 2014 festgelegte und von den Beschwerdeführerinnen geforderte Schulgeld als rechtmässig erachtet. Dabei hat das EKUD die wesentlichen Gründe genannt, aufgrund derer es zu dieser Überzeugung gelangt ist. Aus der Begründung im Entscheid vom 16. Juni 2015 wird zudem deutlich, weshalb das EKUD die Einwände der Beschwerdeführerinnen gegen das von der Beschwerdegegnerin auf der Sekundarstufe I geforderte Schulgeld für unbegründet ansieht. Damit hat es zu den wesentlichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen Stellung genommen. Die Beschwerdeführerinnen wurden durch die Begründung in der Verfügung vom 16. April 2015 denn auch in die Lage versetzt, die Rechtmässigkeit des streitigen Schulgelds sachgerecht anzufechten,

- 17 - was sie in der Folge auch taten. Das EKUD ist seiner Begründungspflicht mit der Verfügung vom 16. April 2015 demnach hinreichend nachgekommen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt folglich nicht vor. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführerinnen erweist sich als unbegründet. e) (Beurteilung der Rüge der Befangenheitsrüge, die als unbegründet angesehen wird) 4. Das EKUD hat in der

Verfügung vom 16. April 2015 das von den Beschwerdeführerinnen im Schuljahr 2014/2015 zu bezahlende Schulgeld für den Besuch der Gemeinde O.4._____ auf der Sekundarstufe I auf Fr. 17'200.-- pro Schülerin und Schüler festgelegt. Die Rechtmässigkeit dieser Anordnung wird von den Beschwerdeführerinnen nur hinsichtlich der Höhe des ihnen auferlegten Schulgeldes bestritten (vgl. zum massgeblichen Abgabesubjekt: Art. 72 ff. des Gesetzes über die Volksschule des Kantons Graubünden [Schulgesetz; BR 421.100], Art. 2 Abs. 1 Schulverordnung, Art. 19 BV, Art. 14 Schulgesetz). Diesbezüglich stützt sich die angefochtene Verfügung auf Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes (RBC 711) i.V.m. Dispositiv-Ziffer 2 des Gemeinderatsbeschlusses vom 8. Juli 2014. Im letztgenannten Beschluss hat der Gemeinderat das für auswärtige Schülerinnen und Schüler auf der Kindergarten-, Primar- schul- und Sekundarstufe I geschuldete Schulgeld beziffert, ohne dem Rechtsanwender bei der Festlegung der entsprechenden Schulgelder einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zu belassen. Das EKUD hat im angefochtenen Entscheid die in dieser Regelung niedergeschriebene Zahlungspflicht den Beschwerdeführerinnen auferlegt, ohne auch nur den Leistungsumfang aufgrund der Zahl der zugewiesenen Schülerinnen und Schüler zu bestimmen. Diese Anordnung kann sich bezüglich der Höhe des Schulgelds nur als rechtswidrig erweisen, wenn die ihr zugrundeliegende Regelung gegen übergeordnetes Recht verstösst, weshalb ihr, so-

- 18 - weit sich das streitige Schulgeld darauf stützt, die Anwendung zu versagen und die angefochtene Anordnung infolgedessen aufzuheben ist. Anschliessend ist deshalb vorfrageweise zu prüfen, ob die Rechtssätze, auf die sich die angefochtene Anordnung stützt, im Einklang mit dem übergeordneten Recht stehen (sog. konkrete oder akzessorische Normenkontrolle; vgl. Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 55 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]; vgl. MARTIN JOHANN SCHMID, in: BÄNZI-GER/MENGIARDI/TOLLER & PARTNER [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 55 N. 84 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1062; WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/ Genf 2013, N. 985-988; MARCO DONATSCH, VRG-Kommentar, § 20 N. 23 ff.). 5. a) Gemäss Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung darf das Schulgeld für auswärtige Schüler maximal die Vollkosten pro Schülerin und Schüler der entsprechenden Stufe umfassen. In dieser Regelung wird für die Festlegung der abgaberechtlichen Obergrenze an die betriebswirtschaftliche Terminologie auf dem Gebiet der Kostenlehre angeknüpft und das Schulgeld zugleich als kostenabhängige Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme einer Schule als öffentlich-rechtliche Einrichtung ausgestaltet. Für derartige Kausalabgaben gilt das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2016, N. 2764, 2783; MICHAEL BEUSCH, Benutzungsgebühren – unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren, in: HÄNER/WALDMANN [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 41 ff., S. 47). Laut dem erstgenannten abgaberechtlichen Verfassungsprinzip sollen die Gesamteingänge an Kausalabgaben den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten (BGE 141 V 509 E.7.1.2, 126 I 180 E.3a/aa). Dadurch wird verhindert, dass die fraglichen Abgaben zu hoch angesetzt

- 19 - und zu fiskalischen Zwecken missbraucht werden (TSCHAN-NEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 58 N. 13; WYSS, a.a.O., S. 92 f., HÄNER, a.a.O., S. 17; BEUSCH, a.a.O., S. 925, ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des

Kausalabgaberechts, in: ZBl 2003, S. 505 ff., 520; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Diss. Basel 2009, S. 92 ff.). Das Äquivalenzprinzip konkretisiert derweil das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) für den Bereich des Kausalabgaberechts. Es verlangt, dass die erhobene Kausalabgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 141 I 105 E.7.1.2, 140 I 176, 139 III 334; ISABELLE HÄNER, Kausalabgaben – Eine Einführung, in: HÄNER/WALDMANN [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 1 ff., S. 15). b) Den hierdurch vorgegebenen Gestaltungsspielraum hat die Beschwerdeführerin in Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes insofern vollständig ausgeschöpft, als sie in Anlehnung an den Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung vorgesehen hat, das Schulgeld pro auswärtigen Schüler umfasse die Vollkosten der entsprechenden Stufe. Mit dieser Regelung hat die Beschwerdeführerin das Vollkostenprinzip als Obergrenze für das zu bezahlende Schulgeld verankert. Im Übrigen wird die Ausgestaltung des Schulgeldes in Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes an den Gemeinderat delegiert. Durch dieses Vorgehen hat die Beschwerdeführerin das im Abgaberecht besonders streng geltende Legalitätsprinzip nicht verletzt, da die Abgabepflichtigen die Angemessenheit des Schulgeldes ohne weiteres anhand der beiden verfassungsmässigen Prinzipien, dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, überprüfen können (Art. 127 Abs. 1 BV; vgl. BGE 141 V 509 E.7.1.1, 136 II 227 E.7.2, 135 I 130 E.7.2, 134 I 179 E.6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2806). Insofern beinhaltet Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage, um für auswärtige

- 20 - Schüler Schulgelder als kostenabhängige Kausalabgaben zu erheben. Dies wird denn auch von den Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede gestellt. c) Diese werfen der Beschwerdeführerin hingegen vor, mit ihrem Vorgehen gegen Art. 5 Schulgesetz verstossen zu haben. Von einer eigentlichen "vertraglichen Zusammenarbeit", wie sie dort gefordert werde, könne im vorliegenden Fall keine Rede sein. Vielmehr lege die Beschwerdeführerin die Vollkosten einseitig und umfassend fest und kommuniziere diese den Beschwerdeführerinnen anschliessend. Dies obgleich eine positive rechtliche Pflicht bestehe, die Vollkosten im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zu definieren und festzulegen. Dazu gehöre auch die gemeinsame Erörterung, welche kommunalen Positionen als Vollkosten zu berücksichtigen seien und welche nicht. Zu entsprechenden Gesprächen sei die Beschwerdeführerin jedoch nicht bereit gewesen. Dieser Argumentation hält die Beschwerdeführerin entgegen, es bleibe den Beschwerdeführerinnen unbenommen, auf das Angebot der Beschwerdeführerin zu verzichten und die Beschulung der zugewiesenen Schülerinnen sowie Schüler selber vorzunehmen oder anderweitig sicherzustellen. Die Beschwerdeführerin könne diese Aufgabe mit hervorragender Qualität zu den in der Leistungsvereinbarung angegebenen Konditionen übernehmen. Das von der Beschwerdeführerin offerierte Schulangebot sei vertraglich festzuschreiben, jedoch seien die diesbezüglichen Konditionen nicht verhandelbar bzw. von den pflichtigen Gemeinden einseitig beeinflussbar, da die Rechtsgrundlagen die Weiterverrechnung der Vollkosten ausdrücklich vorsähen. d) Im vorliegenden Fall ist eine verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung streitig, in der sich zwei einander funktional gleichgeordnete Hoheitsträger gegenüberstehen. In diesem Rechtsverhältnis fehlt es an dem für eine Verfügungskompetenz erforderlichen Subordinationsverhältnis. Sollen die

- 21 - betroffenen Hoheitsträger diese Rechtsbeziehung selber regeln können, bestehen kaum vernünftige Alternativen zum Vertrag (vgl. vorstehende Erwägung 2b). Folgerichtig hat der kantonale Gesetzgeber in Art. 5 Schulgesetz vorgesehen, dieses verwaltungsrechtliche Verhältnis sei in Form eines koordinationsrechtlichen Vertrags zu regeln. Insofern besteht eine positivrechtliche Pflicht die von der aufnehmenden Schulträgerschaft zu erbringende Leistung sowie das hierfür geschuldete Schulgeld als objektiv und subjektiv wesentliche Vertragspunkte vertraglich zu umschreiben. e) Eine andere Frage ist freilich, ob sich aus Art. 5 Schulgesetz – wie von den Beschwerdeführerinnen behauptet – inhaltliche Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung dieses Vertragsverhältnisses ableiten lassen. Dies ist jedenfalls im Hinblick auf das hier streitige Schulgeld zu verneinen. Dies – bezüglich eröffnet Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung den Schulträgerschaften die Möglichkeit, für auswärtige Schüler/in ein Schulgeld zu erheben, welches den Vollkosten für eine Schülerin oder einen Schüler der entsprechenden Stufe entspricht. Nutzt eine Schulträgerschaft diesen legislatorischen Gestaltungsspielraum vollständig aus und sieht gesetzlich vor, pro auswärtigem Schüler ausnahmslos ein Schulgeld in Höhe der Vollkosten der entsprechenden Stufe zu fordern, so kann sie beim Abschluss eines koordinationsrechtlichen Vertrags im Sinne von Art. 5 Schulgesetz nur mehr das gesetzlich vorgesehene Schulgeld verankern, ansonsten sie einen nicht rechtmässigen Vertragsinhalt stipuliert. In einem solchen Fall sind Diskussionen über die vom Gesetzgeber gewählte Methode für die Bemessung des Schulgelds ebenso ausgeschlossen wie die in Fragestellung gesetzlich berücksichtigter Kostenpositionen. Dies mag schwerlich mit der Figur einer Verhandlung gleichberechtigter Vertragsparteien vereinbar sein, widerspricht jedoch den kantonalrechtlichen Vorgaben nicht, die es Schulträgerschaften erlauben, Regelungen zu treffen, die ihnen jeden Verhandlungsspielraum bezüglich des zuweisenden Gemeinden auf-

- 22 - zuerlegenden Schulgeldes nehmen. Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes, der unter Ausschluss jedes Beurteilungs- und Ermessensspielraums verlangt, für auswärtige Schülerinnen und Schüler ein Schulgeld in der Höhe der Vollkosten zu erheben, verstösst demnach nicht gegen Art. 5 Schulgesetz. Dass Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes übergeordnetes Recht anderweitig missachtet, ist nicht ersichtlich und wurde von den Beschwerdeführerinnen nicht geltend gemacht. Die fragliche Regelung gelangt im vorliegenden Fall folglich zur Anwendung. 6. a) Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle bleibt sodann zu prüfen, ob der Gemeinderat mit der Festlegung des interessierenden Schulgelds auf Fr. 17'200.-- den ihm als (zuständigem) Ordnungsgeber zustehenden Gestaltungsspielraum respektiert hat. Bei der Prüfung dieser Frage hat das Verwaltungsgericht zu beachten, dass dem Gemeinderat in Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes in Bezug auf die Umsetzung des Vollkostenprinzips ein weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt wurde. Diesen hat das Verwaltungsgericht als zuständige Rechtspflegebehörde zu wahren. Deshalb darf es bei der Überprüfung der vom Gemeinderat hinsichtlich des zur Beurteilung stehenden Schulgeldes getroffenen Regelung sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Gemeinderats setzen, sondern hat sich auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob ein Schulgeld von Fr. 17'200.-- auf der Sekundarstufe I im Schuljahr 2014/2015 den Rahmen der dem Gemeinderat als Ordnungsgeber in Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 137 III 221 E.2.3, 136 II 337 E.5.1, 131 II 13 E.6.1). Für die Zweckmässigkeit des erhobenen Schulgeldes trägt der Ordnungsgeber die

Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, sich zu dessen wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 137 III 217 E.2.3, 136 II 337

- 23 - E.5.1, 133 V 569 E.5.1). Ausgehend von diesem eingeschränkten Kognitionsspielraum ist nachfolgend zu untersuchen, ob das in Dispositiv-Ziffer 2 des Beschlusses des Gemeinderats vom 8. Juli 2014 für das Schuljahr 2014/2015 festgelegte Schulgeld von Fr. 17'200.-- pro Schülerin und Schüler auf der Sekundarstufe I mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. b) Die Beschwerdeführerinnen bestreiten dies primär mit der Begründung, es sei davon auszugehen, dass ein Gemeinwesen, wie die Beschwerdegegnerin, Vollkosten habe, die unter dem kantonalen Durchschnitt lägen. So sei es der Beschwerdegegnerin aufgrund der grossen Schülerzahlen möglich, optimale Klassengrössen festzulegen, was sich positiv auf die Kosten für den Betrieb der Gemeinde O.4._____ auswirke. Vor diesem Hintergrund überraschten die geltend gemachten Vollkosten, die deutlich über dem kantonalen Durchschnitt lägen. Deshalb erscheine es unerlässlich, die von der Beschwerdegegnerin behaupteten Kostenpositionen einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und erforderliche Korrekturen vorzunehmen. Im Übrigen gelte es zu bedenken, dass die Beschwerdegegnerin die behaupteten "Vollkosten" nach Massgabe des betriebswirtschaftlichen Vollkostenbegriffs ermittelt habe. Diese Kosten könnten den Beschwerdeführerinnen als auswärtige Gemeinden nicht vollumfänglich weiterverrechnet werden. In diesem Verhältnis sei eine Kostenüberbindung vielmehr nur insoweit zulässig, als die durch den Betrieb der Gemeinde O.4._____ entstandenen Gemein- und Einzelkosten durch die zugewiesenen Schüler tatsächlich verursacht worden seien. Es sei geradezu willkürlich, wenn die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführerinnen ohnehin anfallende Kosten sowie Aufwendungen, welche die Vertragsgemeinden nicht betreffen, belasten würde. Die Vertragsgemeinden könnten nicht dazu angehalten werden, Einrichtungen der Beschwerdegegnerin über Investitions- und Amortisationsbeiträge mitzufinanzieren. Dementsprechend bedürfe es einer differenzierten Erörterung und Berücksichtigung

- 24 - sichtigung der in der Gemeinderechnung erhobenen Gesamt- und Einzelkosten für die Berechnung des geschuldeten Schulgelds. Ausserdem müsste die Beschwerdegegnerin das verlangte Schulgeld in Abhängigkeit zu dem von den auswärtigen Schülerinnen und Schülern effektiv beanspruchten Angebot festlegen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin seien die für eine solche Kostenausscheidung erforderlichen Vorkehren nicht mit einem übermässigen Aufwand verbunden. Die Beschwerdegegnerin werde nicht umhin kommen, den Vertragsgemeinden die Grundlagen ihrer Kostenrechnung zu erörtern und die nach den Verhältnissen erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Nachdem sich die Vorinstanz nicht mit den einzelnen Rechnungspositionen beschäftigt habe, sei keine Aussage darüber möglich, inwieweit die Vollkosten gegenüber den Beschwerdeführerinnen methodisch, rechnerisch und inhaltlich korrekt ermittelt worden seien. Klärungsbedarf bestünde insbesondere hinsichtlich der Sonderschulung sowie Lösungen für Sonderfälle (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene), der ausserschulischen Musikerziehung, insbesondere der Sing- und Musikschule sowie der Jugendmusik, den Schultransportkosten, den auf den Schulrat, die Schuldirektion sowie das Schulsekretariat entfallenden Kosten und den Gehältern der Reinigungsangestellten im Rahmen des ausserschulischen Betriebs. c) Dagegen wendet die Beschwerdegegnerin ein, bei der Ermittlung der Vollkosten gehe es nicht um einen angemessenen oder adäquaten

Wert anhand des kantonalen Durchschnitts, sondern um konkrete Betriebskosten, die anhand der jeweiligen kommunalen Jahresrechnung zu ermitteln seien. Damit habe sich die inhaltliche Prüfung bereits erledigt, da wohl nicht ernsthaft behauptet werden könne, die jeweils für den Kostenverteiler massgebliche Jahresrechnung des vorangegangenen Jahres enthalte falsche Zahlen. Fehlgangen die Beschwerdeführerinnen sodann in der Annahme, die Beschwerdegegnerin habe die Möglichkeit, die für die Berechnung des Schulgeldes massgeblichen Kosten jeweils anhand des

- 25 - beanspruchten Angebots festzulegen. Dieses Begehren sei mit noch vertretbarem Aufwand nicht umsetzbar. Ob und von welchen Angeboten die auswärtigen Schülerinnen und Schüler Gebrauch machten, sei im Vorhinein nicht bekannt. Eine detaillierte Aufteilung der Kosten je nach beanspruchtem Angebot wäre daher wenig praktikabel und mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden. Zudem würden in einer Vollkostenrechnung gemäss betriebswirtschaftlicher Definition stets die gesamten Kosten einer Periode auf die einzelnen Kostenträger verteilt. Dass die auf der Grundlage der Gemeinderechnung 2013 berechneten Schulgelder nicht zu beanstanden seien, zeige ausserdem auch ein Vergleich mit den durchschnittlichen Vollkosten aller Sekundarschüler im Kanton Graubünden, die sich in vergleichbarem Rahmen bewegten. d) Das EKUD stimmt diesen Ausführungen der Beschwerdegegnerin zu. Ergänzend hielt es fest, die Beschwerdegegnerin habe das Schulgeld gestützt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen in richtiger Rechtsanwendung festgelegt. Dabei sei zu beachten, dass es bei der Ermittlung der Vollkosten nicht um einen angemessenen oder adäquaten Wert gehe, sondern um die anhand der jeweiligen kommunalen Jahresrechnung konkret ermittelten Kosten. Die Vollkosten für das Schuljahr 2014/2015 seien notgedrungen aufgrund der Kosten im kommunalen Schulwesen des vorangegangenen Kalenderjahres zu ermitteln, wie sie in der Gemeinderechnung 2013 ausgewiesen seien. Dabei könne es wohl nicht die Aufgabe des EKUD sein, im Rahmen eines Streitfalles betreffend das Schulgeld einzelne Positionen in der Gemeinderechnung dahingehend zu überprüfen, ob sie einer Vertragsgemeinde weiterverrechnet werden dürften oder nicht. e) Der Gemeinderat hat das interessierende Schulgeld im Beschluss vom 8. Juli 2014 als zuständiger Verordnungsgeber auf der Grundlage der in der Jahresrechnung 2013 ausgewiesenen Kosten und Erträge unter Aus-

- 26 - klammerung der zu erwartenden Zusatzkosten für den Betrieb zweier Kindergärten festgelegt (vgl. dazu Schreiben vom 10. Juli 2014). Die in der Jahresrechnung 2013 erfassten Positionen wies er als Einzelkosten direkt der Kindergarten- (Fr. 4'290'421.--), Primar- (Fr. 22'442'313.--) und Sekundarstufe I (Fr. 12'338'325.--) der Gemeinde O.4. _____ zu, insoweit eine solche Zuordnung, wie bei den Gehältern für Lehrpersonen und jenen für Reinigungsangestellte, den Lehrmitteln, sonstigem Schulmaterial sowie Schultransportkosten, möglich war. Die verbleibenden Kostenpositionen im Gesamtbetrag von Fr. 2'205'500.-- schrieb der Gemeinderat entsprechend dem Verhältnis der zugewiesenen Einzelkosten der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I der Gemeinde O.4. _____ zu. Die auf diese Weise ermittelten Vollkosten für die Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I dividierte er daraufhin durch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde O.4. _____, Stand 1. August 2013. Daraus resultierten für die Sekundarstufe I jährliche Durchschnittskosten von Fr. 17'216.-- (Fr. 13'067.-- : 759) pro Schülerin und Schüler (vgl. Übersicht Durchschnittskosten Gemeinde O.4. _____). Davon ausgehend legte der Gemeinderat in Dispositiv-Ziffer 2 des Beschlusses vom 8. Juli 2014 das Schulgeld für das Schuljahr 2014/2015 auf der Sekundarstufe I auf Fr. 17'200.-- fest. aa) Diese

Vorgehensweise hat das AVS als zuständige kantonale Fachbehörde auf Ersuchen des EKUD hinsichtlich des auf der Sekundarstufe I zu bezahlenden Schulgelds überprüft. Dabei gelangte es im Schreiben vom 24. Juni 2015 zur Überzeugung, die angewandte Methodik der Berechnung der Vollkosten sei aus betriebswirtschaftlicher Sicht zutreffend und rechnerisch korrekt umgesetzt. In der Tat sind bei der betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnung im Unterschied zur Teilkostenrechnung sämtliche Kosten auf den Kostenträger zu verrechnen. Hierfür werden die Kosten im Regelfall zunächst in Einzel- und Gemeinkosten unterteilt, um dann die Gemeinkosten mithilfe der Kostenstellenrechnung nach dem

- 27 - Durchschnittsprinzip über mehr oder weniger differenzierte Verrechnungssätze dem Kostenträger (hier Schüler einer bestimmten Stufe) zu belasten ([https://de.wikipedia.org/wiki > Vollkostenrechnung](https://de.wikipedia.org/wiki/Vollkostenrechnung), letztmals besucht am 29. September 2016). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen sind dabei nicht nur variable Gemeinkosten, sondern auch fixe Gemeinkosten zu berücksichtigen, und zwar obgleich letztere als reine Bereitschaftskosten unabhängig vom Produktionsumfang (hier der Schülerzahl) anfallen ([https://de.wikipedia.org/wiki > Vollkostenrechnung](https://de.wikipedia.org/wiki/Vollkostenrechnung), letztmals besucht am 29. September 2016). Nicht zu beanstanden ist ferner, dass der Gemeinderat zur Bemessung der in Frage stehenden Schulgelder die in der Jahresrechnung 2013 ausgewiesenen Kosten und Erträge verwendet hat. Die Jahresrechnung 2013 wurde von der Geschäftsprüfungskommission der Beschwerdegegnerin, deren Finanzkontrolle und Finanzverwaltung geprüft und vom Gemeinderat genehmigt. Die darin ausgewiesenen Kosten und Erträge können unter diesen Umständen als nachgewiesen gelten. Diese bieten zudem verlässliche Erfahrungswerte für die im Schuljahr 2014/2015 durch den Betrieb der Gemeinde O.4. _____ verursachten Ausgaben und die hierdurch generierten Einnahmen. Die sich aus dieser ex ante-Betrachtung ergebende Unschärfe kann zwar dazu führen, dass in einem Schuljahr über den tatsächlichen Durchschnittskosten liegende Schulgelder pro Schülerin und Schüler erhoben werden. Die einem solchen Ergebnis zugrundeliegende Veränderung in der Kostenstruktur schlägt sich jedoch bereits im nächsten Jahr in den zu bezahlenden Schulgeldern nieder, da der Gemeinderat gemäss Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes verpflichtet ist, die Schulgelder jährlich festzulegen. Im Übrigen erscheint eine ex post festzustellende Überschreitung der massgeblichen abgaberechtlichen Obergrenze solange nicht als problematisch, als die Tarifgestaltung des Gemeinderats darauf bedacht ist, die durch Schulgelder generierten Einnahmen entsprechend dem in Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes verankerten Vollkostenprinzip auf die durchschnittlichen

- 28 - Kosten pro Schülerin und Schüler zu begrenzen. Damit respektiert der Gemeinderat die entsprechenden Vorgaben des kommunalen Gesetzgebers, die sich ihrerseits in dem durch Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung gesetzten Rahmen bewegen, wo in Anknüpfung an die betriebswirtschaftliche Terminologie das Vollkostenprinzip als abgaberechtliche Obergrenze definiert wird (vgl. dazu vorstehende Erwägungen 6a und 6b). In methodischer Hinsicht ist die vom Gemeinderat in Dispositiv-Ziffer 2 des Beschlusses vom 8. April 2014 getroffene Regelung demnach nicht zu beanstanden. bb) Daran ändert die Tatsache nichts, dass der Gemeinderat bei der Vollkostenberechnung – wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend ausführen – weitere Differenzierungen hätte vornehmen können. So hätte er insbesondere den Verteilungsschlüssel verfeinern können, um die von den auswärtigen Schülerinnen und Schülern konkret beanspruchten Leistungen stärker

berücksichtigen zu können. Dazu war er jedoch nicht verpflichtet. Sowohl Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes als auch Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung fordern ausschliesslich eine Differenzierung nach Massgabe der einzelnen Schulstufen. Ob der Gemeinderat weitergehende Unterscheidungen treffen will, bleibt seinem Ermessen anheim gestellt. Das Verwaltungsgericht darf sein eigenes Ermessen in dieser Frage nicht an die Stelle des Gemeinderats setzen, sondern hat den diesbezüglichen Entscheid des Gemeinderats zu respektieren (vgl. dazu vorstehende Erwägung 6a). Die vom Gemeinderat gewählte Methode der Vollkostenrechnung gibt folglich nicht zu Beanstandungen Anlass. Damit hängt die Begrenzungsfunktion des den Gemeinderat bindenden Vollkostenprinzips nur mehr von der korrekten Umsetzung des von ihm gewählten Systems der Vollkostenrechnung ab. cc) Hierfür musste der Gemeinderat zunächst entscheiden, was unter der "Gemeinde O.4._____" als dem für die Vollkostenrechnung massgebli-

- 29 - chen Verwaltungszweig zu verstehen ist. Das Bundesgericht hat bisher wenige Vorgaben entwickelt, um einen abgaberechtlich relevanten Verwaltungszweig zu definieren (FELIX UHLMANN, Kriterien der Bemessung von Kausalabgaben in der Praxis, in: HÄNER [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 95; WYSS, a.a.O., S. 95, RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, Bern 2015, S. 64). Gefordert wird vom Bundesgericht diesbezüglich nur, dass die Verwaltungsaufgaben "sachlich zusammenhängen" respektive nach "funktionellen Kriterien" definiert werden (BGE 132 II 372 E.2.1, 126 I 180 E.3b/cc; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2779). Besteht ein solcher Zusammenhang, so dürfen alle Kosten und Erträge, die auf eine solche Verwaltungsaufgabe entfallen, mit einbezogen werden (vgl. BGE 127 I 11 E.7c; WYSS, a.a.O., S. 94). Wird von dieser Betrachtungsweise ausgegangen und berücksichtigt, dass der Gemeinderat, soweit ersichtlich, in der von ihm für die Festlegung der Schulgelder durchgeführten Vollkostenrechnung nur Kosten und Erträge berücksichtigt hat, die in der Jahresrechnung 2013 unter den Positionen 20 "Gemeindeschule" und

E. 23

"Schulzahnarztpraxis" aufgeführt werden, so kann davon ausgegangen werden, dass nur massgebliche Kosten- und Ertragspositionen Berücksichtigung gefunden haben. dd) Dies trifft entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen insbesondere für die auf den Schulrat, die Schuldirektion sowie das Schulsekretariats entfallenden Kosten zu. Sowohl beim Schulrat (neu Bildungskommission; Art. 92 Schulgesetz) als auch bei der Schuldirektion (Schulleitung, Art. 21 Schulgesetz) handelt es sich um Organe, welche die Beschwerdeführerinnen als Schulträgerschaft aufgrund des kantonalen Schulgesetzes vorsehen muss. Die auf diese Verwaltungsbehörden entfallenden Kosten stehen selbstredend in einem engen sachlichen Zusammenhang zum Betrieb der "Gemeinde O.4._____" und dürfen diesem Verwaltungszweig zugerechnet werden. Dasselbe gilt für die Kosten des Schulsekretariats, das laut dem Organigramm der Gemeinde O.4._____ orga-

- 30 - nisatorisch der Schuldirektion zugeordnet ist und diese bei der Erfüllung der ihr obliegenden (operativen) Aufgaben unterstützt. Bei den fraglichen Kosten handelt es sich folglich um fixe Gemeinkosten, die zweifellos zum Verwaltungszweig "Gemeinde O.4._____" gehören und demzufolge vom Gemeinderat bei der Festlegung der interessierenden Schulgelder berücksichtigt werden durften. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführerinnen vermag nicht zu überzeugen. ee) Soweit die

Beschwerdeführerinnen im Weiteren geltend machen, der Gemeinderat habe die Kosten für die ausserschulische Musikerziehung, insbesondere die Aufwendungen der Sing- und Musikschule sowie der Jugendmusik, zu Unrecht mit einbezogen, ist einzuräumen, dass in Bezug auf diese Kostenpositionen sicherlich eine andere Lösung denkbar gewesen wäre. Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 11. Juni 2015 allerdings ausführt, bildet der Musikunterricht einen Teil des ganzheitlichen Bildungsangebots der Beschwerdegegnerin (S. 5). Unter diesen Umständen erscheint die Berücksichtigung der fraglichen Kosten im Rahmen des dem Gemeinderat in dieser Beziehung zuzugestehenden weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraums vertretbar. Gleich verhält es sich in Bezug auf die Schultransportkosten und die Gehälter der Reinigungsangestellten. Freilich wäre es im letztgenannten Bereich durchaus wünschbar, Zusatzkosten auszuschneiden, die durch ausserschulische Aktivitäten verursacht werden. Nachdem der Gemeinderat jedoch bei seiner Vollkostenrechnung auch die Erträge aus der Vermietung von Schulanlagen berücksichtigt hat, erscheint ein Einbezug solcher Aufwendungen nicht als schlechterdings unhaltbar. ff) Nicht gefolgt werden kann den Beschwerdeführerinnen sodann, wenn sie behaupten sich über Abschreibungen und Rückstellungen in unzulässiger Weise an den Investitionskosten der Gemeinde O.4. _____ beteiligen zu müssen. Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit dem Kostende-

- 31 - ckungsprinzip mehrfach entschieden, bei der Bemessung von Kausalangaben dürfe angemessenen Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven als anrechenbaren Kosten Rechnung getragen werden (BGE 141 V 509 E.7.1.2, 126 I 180 E.3a/bb). Weshalb diese bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht auch für das hier vom Gemeinderat zu konkretisierende Vollkostenprinzip gelten sollte, ist nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerinnen erläutern denn auch nicht, warum diese bundesgerichtliche Rechtsprechung vorliegend nicht massgeblich sein sollte. Soweit sie ferner die zur Anwendung gebrachten Abschreibungs- und Rückstellungsansätze als übersetzt rügen, ist festzuhalten, dass die Gemeinderechnung 2013 primär auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) beruht, das anfangs der 1980er Jahre für die Gemeinden eingeführt wurde. Danach sind Abschreibungen und Rückstellungen auf den Restbuchwerten vorzunehmen ([https://de.wikipedia.org/wiki/ > Harmonisiertes Rechnungsmodell 2](https://de.wikipedia.org/wiki/Harmonisiertes_Rechnungsmodell_2), letztmals besucht am 29. September 2016). Dass dieser Grundsatz in der Jahresrechnung 2013 korrekt umgesetzt wurde, hat die Geschäftsprüfungskommission der Beschwerdegegnerin unter Einbezug der Finanzkontrolle und der Finanzverwaltung geprüft und bejaht. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, an der Angemessenheit der vom Gemeinderat berücksichtigten Abschreibungen und Rückstellungen zu zweifeln. Was die entsprechenden Kosten beim Schulhaus A. _____ betrifft, hat die Beschwerdegegnerin bereits das harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) zur Anwendung gebracht. In diesem Fall hat sie ein Abschreibungssystem nach der Lebensdauer der Anlagegüter gewählt, was sich nach der unwidersprochen gebliebenen Sachverhaltsdarstellung der Beschwerdegegnerin zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen auswirkt. Auch insofern sieht sich das Gericht folglich nicht veranlasst, korrigierend in die gemeinderätliche Vollkostenrechnung einzugreifen.

- 32 - gg) Schliesslich bleibt festzuhalten, dass im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden ist, ob die Beschwerdegegnerin für die Inanspruchnahme eines pädagogischen Sonderangebots auf der Sekundarstufe I ein Schulgeld von mehr als Fr. 17'200.-- fordern darf. Die der Beschwerdegegnerin von den Beschwerdeführerinnen zugewiesenen

Sekundarschülerinnen und –schüler nehmen nach der insoweit übereinstimmenden Sachverhaltsdarstellung der Verfahrensparteien keine entsprechenden (Sonder-)Leistungen in Anspruch und die Beschwerdegegnerin verlangt keine (zusätzliche) Abgeltung solcher (Sonder-)Leistungen. Zu beurteilen ist vorliegend einzig, ob der Gemeinderat seinen Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat, als er die Kosten und Einnahmen, die auf diese Sonderangebote entfallen, bei der Festlegung der interessierenden Schulgelder berücksichtigt hat. Dies ist zu verneinen, da die entsprechenden Aufwendungen in einem hinreichend engen sachlichen Zusammenhang zum Betrieb der Gemeinde O.4._____ stehen. Ob dies im Gegenzug bedeutet, dass solche Zusatzkosten mit dem vom Gemeinderat festgelegten Schulgeld abgegolten sind, kann im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben. Ebenso wenig muss entschieden werden, ob die Beschwerdegegnerin über eine (hinreichende) gesetzliche Grundlage verfügt, um ein über dem Beschluss des Gemeinderats vom 8. April 2014 liegendes Schulgeld zu fordern. Im vorliegenden Fall genügt es festzustellen, dass der Gemeinderat sich innerhalb seines Beurteilungs- und Ermessensspielraums bewegt, wenn er die für pädagogische Sonderangebote anfallenden Kosten und Erträge bei der Festlegung des interessierenden Schulgelds berücksichtigt. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführerinnen ist unbegründet. Dass andere Kosten- und Ertragspositionen, denen der Gemeinderat laut der Übersicht Durchschnittskosten der Gemeinde O.4._____ bei der Bemessung der streitigen Schulgelder Rechnung getragen hat, schlechterdings nicht dem Verwaltungszweig "Gemeinde O.4._____" zugeordnet werden können, machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend und ist nicht ersichtlich. Die vom Gemeinderat

- 33 - vorgenommene Kostenausscheidung und Ertragszuweisung zum Verwaltungszweig "Gemeinde O.4._____" ist demnach nicht zu beanstanden. hh) Das AVS weist im Schreiben vom 24. Juni 2015 aber zutreffend darauf hin, dass aufgrund der bereitgestellten Unterlagen nicht beurteilt werden kann, ob die von der Gemeinde O.4._____ für die Vollkostenrechnung verwendeten Basiszahlen (Aufwendungen / Erträge usw.) korrekt aus der Buchhaltung übernommen wurden. Die von der Beschwerdegegnerin eingereichte Jahresrechnung 2013 hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter, da die mit dem Betrieb der Gemeinde O.4._____ verbundenen Kosten und hiermit zusammenhängenden Erträge darin nur in ihrer Gesamtheit ausgewiesen werden (vgl. Rechnung 2013 S. 39 ff.). Die vom Gemeinderat berücksichtigten direkten Kosten (Einzelkosten abzüglich Einzelerträge) für die Sekundarstufe I im Betrag von Fr. 12'338'325.-- können der Jahresrechnung 2013 nicht entnommen werden. Ebenso wenig werden in der Rechnung 2013 die geltend gemachten Gemeinkosten von Fr. 2'205'500.-- ausgewiesen (vgl. vorstehende Erwägung 6e). Die Jahresrechnung 2013 erlaubt nur insofern eine grobe Annäherung an die fraglichen vom Gemeinderat bei der Bemessung der streitigen Schulgelder berücksichtigten Kostenpositionen, als danach die unter den Positionen 20 "Gemeinde O.4._____" und 23 "Schulzahnarztpraxis" erfassten Vollkosten insgesamt Fr. 42'346'743.-- (42'185'541.21 [Rechnung 2013 S. 39] + Fr. 161'202.37 [Rechnung 2013 S. 44]) betragen, während in der gemeinderätlichen Kostenrechnung von Vollkosten im Betrag von Fr. 42'313'706.-- ausgegangen wird (vgl. Übersicht Durchschnittskosten Gemeinde O.4._____). Damit kann zwar ausgeschlossen werden, dass der Gemeinderat bei der Bemessung der streitigen Schulgelder insgesamt zu hohe Kosten berücksichtigt hat, jedoch ist nicht klar, ob er die von ihm erfassten Kosten und Erträge korrekt aus der kommunalen Buchhaltung übernommen, in vertretbarer Weise als Einzel- bzw. Gemeinkosten qualifiziert und entsprechend dem Verhältnis der zugewiesenen Einzelkosten

der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I der

- 34 - Gemeinde O.4._____ zugewiesen hat. In dieser Beziehung hat das EKUD den massgeblichen Sachverhalt unzureichend abgeklärt und dadurch die ihr obliegende Untersuchungspflicht (Art. 11 VRG) missachtet. 7. Die vorliegende Beschwerde ist aus diesem Grunde teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid vom 16. April 2015 aufzuheben und die Angelegenheit an das EKUD zurückzuweisen, damit dieses abklärt, ob der Gemeinderat die bei der Festlegung der interessierenden Schulgelder im Beschluss vom 4. April 2014 verwendeten Basiszahlen (Aufwendungen / Erträge usw.) korrekt aus der kommunalen Buchhaltung übernommen, in vertretbarer Weise als Einzel- bzw. Gemeinkosten qualifiziert und entsprechend dem Verhältnis der zugewiesenen Einzelkosten der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe I der Gemeinde O.4._____ zugewiesen hat. Auf der Grundlage des dergestalt ergänzten Sachverhalts wird das EKUD in der Folge zu entscheiden haben, ob der Gemeinderat das Vollkostenprinzip im Sinne von Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes und Art. 2 Abs. 2 Schulverordnung in vertretbarer Weise konkretisiert hat, indem er das interessierende Schulgeld für das Schuljahr 2014/2015 mit Fr. 17'200.-- pro Sekundarschülerin und -schüler beziffert hat. Sollte diese Frage zu bejahen sein, so wird das EKUD im Rahmen der konkreten Normenkontrolle im Weiteren zu prüfen haben, ob das im Beschluss des Gemeinderates vom 4. April 2014 für die Sekundarstufe I festgelegte Schulgeld das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip respektiert und mit dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV), wie es in der Rechtssetzung zu beachten ist, vereinbar ist. Genügt der interessierende Gemeinderatsbeschluss auch diesen Anforderungen und erweist er sich – wovon aufgrund der aktuellen Aktenlage auszugehen ist – nicht aus anderen Gründen als gesetzes- oder verfassungswidrig, so wäre er im vorliegenden Fall anzuwenden und würde gemeinsam mit Art. 10 Abs. 3 des kommunalen Schulgesetzes die Grundlage für die Festlegung des streitigen Schulgeldes bilden, dies freilich nur, wenn die

- 35 - fraglichen Regelungen – was von den Beschwerdeführerinnen bestritten wird – mit ihrem Inkrafttreten per 1. August 2014 Rechtswirkung entfalten würden und ihnen im vorliegenden Fall nicht infolge des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) die Anwendung zu versagen wäre. In diesem Sinne ist die vorliegende Angelegenheit zu weiterer Sachverhaltsabklärung und zu neuer Entscheidung an das EKUD zurückzuweisen. 8. Mit ihrer Beschwerde haben die Beschwerdeführerinnen erreicht, dass die Angelegenheit zu erneuter Abklärung und Entscheidung an das EKUD zurückgewiesen wird. Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, die geringen Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin und dem EKUD je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 73 Abs. 1 und Art. 40 VRG; vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts U 14 83 vom 20. November 2014 E.6, U 14 28 vom

E. 24

Juni 2014 E.4a). Eine aussergerichtliche Parteientschädigung ist nicht geschuldet, da die Beschwerdeführerinnen in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt haben (Art. 78 Abs. 2 VRG). Demnach erkennt das Gericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.