



---

1C\_11/2014

**Urteil vom 12. März 2015**  
**I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

---

Besetzung

Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Karlen,  
Gerichtsschreiber Störi.

---

Verfahrensbeteiligte

**Peter Wolff**, Platz 12, 7027 Calfreisen, vertreten durch  
Rechtsanwalt Remo Cahenzli, Städtlistrasse 12,  
7130 Ilanz,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

1. **Regierung des Kantons Graubünden**,  
Regierungsgebäude, Reichsgasse 35, 7000 Chur,
2. **Gemeinde Arosa**, Rathaus, Postfach 165,  
7050 Arosa,
3. **Gemeinde Calfreisen**, 7027 Calfreisen,
4. **Gemeinde Castiel**, 7027 Castiel,
5. **Gemeinde Langwies**, 7057 Langwies,
6. **Gemeinde Lüen**, 7027 Lüen,
7. **Gemeinde Molinis**, 7056 Molinis,
8. **Gemeinde Peist**, 7029 Peist,
9. **Gemeinde St. Peter-Pagig**, 7028 St. Peter,  
Beschwerdegegnerinnen 2 - 9 vertreten durch  
Rechtsanwalt Dr. Thomas Castelberg, Villa Zambail,  
Masanserstrasse 40, 7000 Chur.

---

Gegenstand

Gemeindefusion,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts  
des Kantons Graubünden, 1. Kammer als  
Verfassungsgericht, vom 3. September 2013.

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der Fusionsvertrag über den Zusammenschluss von acht Schanfigger Gemeinden zur neuen Gemeinde Arosa bestimmte, dass die Abstimmung über den Fusionsvertrag in allen Gemeinden – Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig – gleichzeitig zu erfolgen habe und er nur zustande komme, wenn alle Gemeinden zustimmten. Ziffer 3 im Abschnitt "IV. Verfahren" des Fusionsvertrags lautet: "Die Stimmberechtigten der neuen Gemeinde stimmen vor Inkrafttreten der Fusion über ein neues Steuergesetz sowie eine neue Verfassung ab und wählen die darin vorgesehenen Organe."

Am 17. Juni 2012 stimmten sämtliche Gemeinden dem Fusionsvertrag zu.

Verschiedene Personen, darunter Peter Wolff, reichten bei der Regierung des Kantons Graubünden Aufsichtsbeschwerde ein mit dem Antrag, Ziffer 3 des Abschnitts IV. des Fusionsvertrags nicht zu genehmigen, im Wesentlichen mit der Begründung, die neue Gemeinde könne erst mit der Annahme der neuen Verfassung entstehen, weshalb über diese in den alten Gemeinden separat abgestimmt werden müsse.

Am 21. August 2012 hiess die Regierung den Fusionsvertrag gut und leistete den Aufsichtsbeschwerden keine Folge.

Peter Wolff erhob zusammen mit einem weiteren Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit den Anträgen, den Genehmigungsentscheid der Regierung in Bezug auf Ziffer 3 des Abschnitts IV. des Fusionsvertrags aufzuheben, diese Bestimmung für ungültig zu erklären und die acht Schanfigger Gemeinden anzuweisen, über die Verfassung der neuen Gemeinde Arosa in jeder betroffenen Gemeinde eine gesonderte Abstimmung durchzuführen. Ausserdem beantragten die Beiden, ihrer Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

Am 2. Oktober 2012 fand die konstituierende Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde Arosa statt. Peter Wolff erhob dagegen eine Stimmrechtsbeschwerde, die er später zurückzog.

Am 4. November 2012 nahmen die Stimmberechtigten der neuen Gemeinde Arosa die neue Gemeindeverfassung bei einer Stimmbeteiligung von 41 % im Verhältnis von 661 zu 266 an.

Peter Wolff erhob gegen die Durchführung der Abstimmung Stimmrechtsbeschwerde. Indem die Abstimmung im Rahmen der neuen, noch gar nicht existierenden Gemeinde Arosa und nicht in jeder der acht alten Gemeinden gesondert durchgeführt worden sei, seien die alten Gemeinden um ihr Vetorecht und die Stimmberechtigten um ihren Anspruch auf unverfälschte Kundgabe ihres freien Willens gebracht worden.

Das Verwaltungsgericht wies die Verfassungsbeschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Die Stimmrechtsbeschwerde wies es ab.

**B.**

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt Peter Wolff, dieses Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben, seine Verfassungsbeschwerde und seine Stimmrechtsbeschwerde gutzuheissen, Ziffer 3 des Abschnitts IV. des Fusionsvertrags für ungültig zu erklären und die Regierung anzuweisen, diese Bestimmung nicht zu genehmigen und die Gemeinden Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig anzuweisen, in jeder Gemeinde eine gesonderte Abstimmung über die neue Verfassung durchzuführen.

**C.**

Die Gemeinden Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig sowie die neue Gemeinde Arosa beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

In seiner Replik hält Peter Wolff an der Beschwerde fest.

Die Gemeinden Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig sowie die neue Gemeinde Arosa verzichten auf weitere Vernehmlassung.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Peter Wolff weist daraufhin, dass die Vernehmlassung der Regierung verspätet und damit unbeachtlich sei. Sie sei zudem in zwei Punkten tatsachenwidrig: es werde ihm ein Zitat aus einer Homepage zuge-

schrieben, die er nicht betreibe. Am 17. Juni 2012 habe er zudem entgegen der Behauptung der Regierung nicht in Calfreisen, sondern in St. Peter-Pagig gewohnt.

## **Erwägungen:**

### **1.**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG bzw. in einer Angelegenheit des Stimmrechts gemäss Art. 82 lit. c BGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG besteht nicht, womit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben ist. Mit der vom Verwaltungsgericht geschützten Genehmigung des Fusionsvertrags steht endgültig fest, dass sich die acht Schanfigger Gemeinden zu einer neuen Gemeinde Arosa zusammenschliessen. Insofern liegt ein Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG vor. Ebenso anfechtbar ist das vom Verwaltungsgericht geschützte Vorgehen bei der Abstimmung über die Verfassung der neuen Gemeinde, welches das Stimmrecht des Beschwerdeführers verletzen soll. Dieser war bei der Abstimmung über den Fusionsvertrag in einer der betroffenen Schanfigger Gemeinden wohnhaft und stimmberechtigt und ist dies bis heute geblieben. Er hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist in dieser Eigenschaft vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung; er ist damit zur Beschwerde sowohl nach Art. 89 Abs. 1 als auch Abs. 3 BGG berechtigt. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

Unbeachtlich bleibt die Vernehmlassung der Regierung vom 21. Januar 2015, da sie, wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, dem Bundesgericht nach Fristablauf zugestellt wurde.

### **2.**

**2.1** Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Die Kantone sind damit grundsätzlich befugt, Gemeindefusionen zu beschliessen und die dafür erforderlichen gesetzlichen Regelungen zu erlassen (dazu Ursin Fetz, Gemeindefusion, Diss. Zürich 2009, S. 82 ff.). Im Kanton Graubünden wird der Zusammenschluss von Gemeinden durch das Gesetz geregelt (Art. 63 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003; KV), wobei der Kanton den Zusammen-

schluss fördert, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen (Art. 64 KV). Nach Art. 87 des Gemeindegesetzes (vom 28. April 1974; GG) können sich Gemeinden durch übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Gemeinden zusammenschliessen. Der Zusammenschluss tritt durch Beschluss des Grossen Rats in Kraft (Art. 88 GG). Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse in einer Vereinbarung, welche der Genehmigung der Regierung bedarf (Art. 91 Abs. 1 und 2 GG).

**2.2** Unbestritten ist, dass der Kanton Graubünden kompetent ist, freiwillige Fusionen (Zwangsfusionen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens) von Gemeinden zu beschliessen und das Verfahren dazu zu regeln. Er hat von dieser Kompetenz in den Art. 87 ff. GG Gebrauch gemacht. Die gesetzliche Regelung des Verfahrens ist allerdings bloss rudimentär und überlässt den Gemeinden einen erheblichen Spielraum, wie sie eine Fusion konkret abwickeln wollen. Für den Beschwerdeführer haben die Behörden mit ihrem Vorgehen bei der hier zur Diskussion stehenden Fusion der Schanfigger Gemeinden ihren Spielraum in verfassungs- und völkerrechtswidriger Weise ausgefüllt. Konkret sollen sie dabei das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), das Recht auf unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) und dessen Ausübung am Wohnort (Art. 39 Abs. 2 BV), Art. 4 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (vom 15. Oktober 1985, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juni 2005, SR 0.102), die Gewaltenteilung gemäss Art. 4 Abs. 1 KV, das Recht auf unverfälschte Willenskundgabe gemäss Art. 10 Abs. 2 KV sowie kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung (Art. 87 GG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 KV) verletzt haben.

### **3.**

Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, da es sich mit seinen Rügen, die Regierung habe Art. 4 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sowie das Gebot der Gewaltenteilung verletzt, nicht einmal ansatzweise auseinandergesetzt habe.

**3.1** Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) folgt unter anderem die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Die Begründung muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die sich sein

Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 136 I 229 E. 5.2 S. 236; 133 III 439 E. 3.3 S. 445; je mit Hinweisen).

**3.2** Art. 4 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung lautet: "Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im Allgemeinen vorzugsweise denjenigen Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Behörden sollte dem Umfang und der Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden." Der Beschwerdeführer hatte in seiner Beschwerde ans Verwaltungsgericht ausgeführt, es widerspreche dem Geist der Charta, über die Gemeindeverfassung nicht in den acht alten Gemeinden separat abstimmen zu lassen.

Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht dargetan, was genau aus dieser Charta-Bestimmung für das umstrittene Vorgehen bei der Abstimmung über die Fusion der Schanfigger Gemeinden abgeleitet werden könnte. Das ist auch nicht ersichtlich, die Bestimmung ist nicht einschlägig. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht keine Gehörsverweigerung begangen, indem es sich dazu im angefochtenen Entscheid nicht äusserte.

**3.3** Abs. 1 des mit "Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung" betitelten Art. 4 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 (KV) lautet: "Der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht beruhen auf den Grundsätzen der Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung." Diese Bestimmung bezieht sich klarerweise auf die Zuständigkeitsordnung bzw. die Verteilung der Machtbefugnisse zwischen Legislative, Exekutive und Judikative innerhalb eines Gemeinwesens. Für die völlig anders gelagerte Frage, ob es zulässig sei, dass nur der Fusionsvertrag den Stimmberechtigten der zu fusionierenden Gemeinden einzeln zur Abstimmung vorgelegt wird und die Abstimmung über die neue Gemeindeverfassung bereits im Rahmen der neu zu gründenden Gemeinde erfolgt, lässt sich daraus nichts ableiten. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht keine Gehörsverweigerung begangen, indem es sich dazu im angefochtenen Entscheid nicht äusserte.

#### 4.

Der Beschwerdeführer hält das gewählte, zweiteilige Vorgehen – separate Abstimmung über den Fusionsvertrag in allen Gemeinden und anschliessende Abstimmung über die Gemeindeverfassung bei allen Stimmberechtigten der in Entstehung begriffenen neuen Gemeinde – aus verschiedenen Gründen für absolut unzulässig. Zu Unrecht.

4.1 In der "Botschaft Gemeindefusion" zur Abstimmung vom 17. Juni 2012 wird das Fusionsprojekt den Stimmberechtigten in anschaulicher Weise vorgestellt. Nach einer Auslegung der Rahmenbedingungen von Gemeinde- und Gebietsreformen und der kantonalen Bestrebungen zur mittelfristigen Reduktion der Gemeindezahl auf 50 bis 100 sowie einer Darstellung des Projektablaufs wird die neue Gemeinde eingehend dargestellt. Es werden deren Organisation (Urnengemeinde mit Gemeindeparlament, Gemeindevorstand, Schulrat und Geschäftsprüfungskommission) sowie die Zusammensetzung und die Kompetenzen der verschiedenen Organe erklärt und die Auswirkungen der Fusion auf die Gemeindeverwaltung, den Werk- und Forstdienst, die Schule, die Landwirtschaft, die Feuerwehr, die bestehenden Arbeitsverhältnisse, die finanziellen und steuerlichen Gegebenheiten, die Bürgergemeinde, die Kirchgemeinde, die Pflegeheime, die Stromversorgung und den Tourismus aufgezeigt. Dann wird noch der Regierungsbeschluss über den kantonalen Förderbeitrag und die Empfehlung der operativen Projektgruppe angeführt. Im Anhang findet sich mit dem Fusionsvertrag das "zentrale rechtliche Element" der Fusion (Fetz, a.a.O. S. 124) im vollen Wortlaut. Dieser bestimmt u.a. ausdrücklich, dass die in der Botschaft dargelegte politische Gemeindeorganisation in der neuen Verfassung ihren Niederschlag finde und die Änderung verschiedener, insbesondere dem Minderheitenschutz der beteiligten, im Vergleich zu Arosa kleinen Gemeinden dienenden Bestimmungen einer Dreiviertel Mehrheit bedürften. Weiter ist die hier umstrittene Bestimmung Ziffer 3 Abschnitt "IV. Verfahren" (oben im Sachverhalt A.) sowie die erforderliche Übergangsregelung für die Zeit zwischen der Annahme des Fusionsvertrags und dem Inkrafttreten der Fusion wiedergegeben.

4.2 Mit dieser Botschaft und dem Fusionsvertrag standen die für die Gemeindeverfassung wesentlichen Punkte für die Stimmberechtigten erkennbar bereits fest. Diese war damit in den Grundzügen bereits vor der Abstimmung über den Fusionsvertrag festgelegt und bekannt. Sowohl die Stimmberechtigten als auch die alten Gemeinden konnten den engen Spielraum einschätzen, der den Behörden bei der Ausarbeitung der Verfassung der neuen Gemeinde zustehen würde und

mussten nicht mit ins Gewicht fallenden Überraschungen rechnen. Es kann daher keine Rede davon sein, sie hätten bei der Abstimmung über den Fusionsvertrag "die Katze im Sack kaufen müssen". Vielmehr konnten sie in voller Kenntnis der Sach- und Rechtslage und insbesondere des weit fortgeschrittenen, konkreten Fusionsprojekts darüber entscheiden, ob sich ihre Wohngemeinde ihm anschliessen oder besser selbstständig bleiben sollte. Insbesondere musste ihnen auch bewusst sein, dass eine Zustimmung zum Fusionsvertrag in dem Sinne endgültig war, als die Abstimmung über die Gemeindeverfassung bereits im Rahmen der zukünftigen Gebietskörperschaft insgesamt erfolgen würde und es die einzelnen Gemeinden nicht mehr in der Hand haben würden, von der Fusion zurückzutreten und selbstständig zu bleiben. Der Beschwerdeführer wendet zwar ein, es sei unzulässig, im Rahmen der zu gründenden Gemeinde eine Abstimmung durchzuführen, bevor diese die Rechtspersönlichkeit erlangt habe. Auch Ueli Friederich (Gemeindefusionen, in ZBI 114/2013 S. 239 ff. S. 258) erscheint dies als heikel. Der begriffsjuristisch anmutenden Einwand ist indessen unbegründet. Es ist nicht ersichtlich, was ein solches Vorgehen ausschliessen würde, nachdem ihm die alten Gemeinden bzw. deren Stimmberechtigten in voller Kenntnis der Sach- und Rechtslage zugestimmt haben.

Das umstrittene zweistufige Vorgehen zur Fusion der Schanfigger Gemeinden ist nicht gesetzwidrig – die einschlägigen Art. 87 ff. GG enthalten keine Regelung – und hat, wie gezeigt, weder das Stimmrecht des Beschwerdeführers noch die weiteren von ihm angerufenen, mehr oder weniger einschlägigen Grundrechte verletzt. Dies gilt auch für Art. 39 Abs. 2 BV, welcher vorsieht, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden, können doch ausdrücklich, was im Fusionsvertrag gemacht wurde, Ausnahmen vorgesehen werden vom Grundsatz der Ausübung der politischen Rechte am Wohnsitz. Ob diese Bestimmung für solche übergangsrechtliche Tatbestände überhaupt Anwendung finden könnte, erscheint ohnehin fraglich.

## 5.

Nachdem sich das vom Beschwerdeführer beanstandete Vorgehen bei der Fusion von acht Schanfigger Gemeinden zur neuen Gemeinde Arosa als rechtens herausgestellt hat, ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten (Art. 66 Abs. 1 BGG).



**Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

**3.**

Dieses Urteil wird den Parteien sowie der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer als Verfassungsgericht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. März 2015

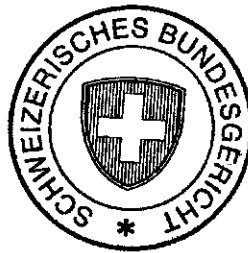
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

  
Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber:

  
Störi



  
VERSAND  
EXPEDITION:  
SPEDIZIONE

20 AVR. 2015