

GR_GERICHTE V 2020 3 vom 21. April 2022

GR Gerichte, 2022-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2020_3

FR: GR_GERICHTE V 2020 3 du 21 avril 2022

IT: GR_GERICHTE V 2020 3 del 21 aprile 2022

Regeste

Schulstandort/Gemeindeautonomie - PVG 2022 Nr. 2 | Autonomie

Erwägungen

E. 1

In der Augustsession 2008 behandelte der Grosse Rat des Kantons Graubünden den im Vorjahr durch die Gemeinden B._____ und C._____ beschlossenen Gemeindezusammenschluss.

E. 1.1

Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren bildet der Beschluss der Bündner Regierung vom 7. April 2020 (Protokoll Nr. 257/2020) betreffend Schulstruktur D._____; Pflicht zur Fortführung der Zusammenarbeit im D._____. Darin verpflichtete die Regierung des Kantons Graubünden die Gemeinde A._____ gestützt auf Art. 54 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050), bis auf weiteres die bisherige Zusammenarbeit mit der Gemeinde E._____ im Schulverband O._____ sowie mit den Gemeinden E._____, M._____ N._____ und P._____ im Schulverband Oberstufe D._____ weiterzuführen.

E. 1.2

Nach Art. 57 Abs. 1 lit. a und lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) beurteilt das Bündner Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht Beschwerde gegen rechtsetzende Erlasse sowie gegen endgültige Entscheide von Gemeinden, von anderen Körperschaften und von selbständigen Anstalten des kantonalen Rechts sowie des Grossen Rates, der Regierung der kantonalen Departemente in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Daneben steht der Beschwerdeführerin, welche u.a. eine Verletzung der Gemeindeautonomie rügt, auch die verfassungsrechtliche Autonomiebeschwerde nach Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 KV zu (vgl. RETO CRAMERI, Gemeinden im Kanton Graubünden - Aufgaben und Autonomie, Zürich/St. Gallen 2019, S. 455). Gemäss der Botschaft zum Gemeindegesetz ist bei einer zwangsweise angeordneten Zusammenarbeit die Autonomiebeschwerde gemäss Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 KV explizit - 16 - vorgesehen (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2017-2018, S. 252). Die vorliegende, bereits als Verfassungsbeschwerde gekennzeichnete Eingabe erfüllt eindeutig sowohl die Voraussetzungen von Art. 57 Abs. 1 lit. c. VRG als auch Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 KV. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Kognition des Verwaltungsgerichts in Verfassungsfragen umfassend ist und der Vorinstanz kein grosser Ermessensspielraum zusteht (vgl. PVG 2012 2 E.2a).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist (Art. 58 Abs. 1 VRG). Nach Art. 60 Abs. 1 VRG ist die Beschwerde schriftlich innert 30 Tagen seit Mitteilung des angefochtenen Entscheids beim Verwaltungsgericht einzureichen. Vorliegend ist die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin zweifelsfrei gegeben, da sie durch den Beschluss besonders berührt und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Prüfung der potentiellen Betroffenheit nach Art. 58 Abs. 1 VRG erübrigt sich damit, da die Beschwerdelegitimation zu bejahen ist. In zeitlicher Hinsicht datiert die Beschwerde vom 20. Mai 2020, womit die 30-tägige Anfechtungsfrist - unter Berücksichtigung der damals geltenden bundesrätlichen Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus sowie der Gerichtsferien - gegen den hier zur Diskussion stehenden Regierungsratsbeschluss vom 7./8. April 2020 eingehalten wurde und die Beschwerde frist- und formgerecht beim örtlich, sachlich und funktionell dafür zuständigen Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden erfolgte. Das Verwaltungsgericht entscheidet dabei in Fünferbesetzung (Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 2

Mit Schreiben vom 25. November 2008 appellierte die Regierung des Kantons Graubünden an sämtliche Gemeinden des D._____, die Partikularinteressen einzelner Gemeinden dem Gesamtinteresse des D._____ unterzuordnen.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des Sprachengesetzes und verlangt in diesem Fall eine akzessorische Normenkontrolle, konkret die verfassungsmässige Überprüfung von Art. 27 des kantonalen

- 17 - Sprachengesetzes (SpG; BR 492.100). Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die Beschwerdeführerin sei durch die Sprachsituation gar nicht beschwert.

E. 2.2

Unzulässig ist eine rügebezogene Beurteilung der Legitimation, indem einzelne Vorbringen der Beschwerdeführer materiell geprüft würden, in Bezug auf andere erhobene Rügen die Legitimation der Beschwerdeführer jedoch verneint würde. Mit einer derartigen rügespezifischen Beurteilung würden Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe vermengt. Sind die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis nach Art. 58 VRG gegeben, sind die Beschwerdeführer mit sämtlichen der in Art. 59 VRG aufgeführten Rügen zum Verfahren zuzulassen, wenn ihnen durch die Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen würde (BGE 137 II 30 E.2.3, Urteil des Bundesgerichts 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010, E.2.1, Urteil des Verwaltungsgerichts R 20 55 vom 22. Februar 2022, E. 2.2.).

E. 2.3

Vorliegend ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, wenn sie sowohl die formelle als auch die materielle Beschwerde als erfüllt betrachtet. Käme das streitberufene Gericht nämlich zum Schluss, dass die gesamte Beschulung in der Gemeinde E._____ auf Romanisch zu erfolgen habe, hätte dies für den angefochtenen Beschluss zur Folge, dass zumindest die Zusammenarbeit auf Stufe Primarstufe im Schulverband O._____ aufgrund

der Sprachensituation nicht mehr möglich wäre. Nicht betroffen von der sprachrechtlichen Fragestellung ist hingegen die Zusammenarbeit im Schulverband Oberstufe D._____, da dort mit der Gemeinde M._____ N._____ bereits unbestrittenermassen eine deutschsprachige Gemeinde fungiert und der Deutschunterricht damit garantiert ist. Des Weiteren ist bei Vorliegen eines virtuellen Rechtsschutzinteresses die Beschwerdelegitimation auch bei einer abstrakten Normenkontrolle gegeben. Ein virtuelles Rechtsschutzinteresse liegt dann vor, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnliche Umständen wieder stellen könnte, an ih-

- 18 - rer Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht und sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig verfassungsgerichtlich überprüft werden könnte (vgl. BGE 121 I 279 E.1; Urteil des Verwaltungsgerichts V 18 3 E.3c m.w.H.). Diese Voraussetzungen sind vorliegend augenscheinlich gegeben, da die Frage nach der Anwendbarkeit der sprachrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Gemeindefusionen eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung darstellt und sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte (vgl. ANDREAS GLASER, Der Sprachenstatus von Gemeinden nach einer Fusion - Albul/Alvra und Surses, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden [ZGRG] 4/2014, S. 249). Die Beschwerdegegnerin äussert sowohl im angefochtenen Beschluss als auch ihren Rechtsschriften den Wunsch nach einer stärkeren Zusammenarbeit und damit einer strukturellen Einigung der verschiedenen Gemeinden im D._____ sowie einer möglichen Fusion der Beschwerdeführerin mit der Gemeinde E._____ (Bf-act. 4, S. 13 ff.). Auch diesbezüglich würden sich die hier aufgeworfenen Fragen nach der sprachrechtlichen Situation erneut stellen. Zudem ist gemäss Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 und Abs. 3 KV das Verwaltungsgericht für die Beurteilung von konkreten wie auch abstrakten Normenkontrollverfahren zuständig (vgl. PVG 2005 2, E.1). Somit ist in erster Linie festzuhalten, dass auf die Beschwerde umfassend einzutreten ist

E. 2.4

Beim Rechtsbegehren 1 der Beschwerdeführerin handelt es sich um ein Feststellungsbegehren, während das Rechtsbegehren 2, die Aufhebung des Regierungsbeschlusses vom 7. April 2020 (Protokoll-Nr. 257/2020), ein Gestaltungsbegehren darstellt. Rechtsprechungsgemäss kommt Feststellungsbegehren im Verhältnis zu Leistungs- oder Gestaltungsbegehren subsidiärer Charakter zu. Sie sind nur zulässig, wenn ein gleichwertiger rechtsgestaltender Entscheid ausgeschlossen ist und setzen ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse an der beantragten Feststellung voraus, das aktuell und praktisch ist (BGE 142 V 2 E.1.1., 137

- 19 - II 199 E.6.5., 135 II 60 E.3.3.2.). Im vorliegenden Fall teilt das Feststellungsbegehren das gleiche rechtliche Schicksal wie das Gestaltungsbegehren. Wird letzteres nämlich gutgeheissen, erübrigt sich die von der Beschwerdeführerin geforderte abstrakte Normenkontrolle. Zunächst ist daher zu prüfen, ob die Regierung gestützt auf Art. 54 GG die Beschwerdeführerin zur weiteren Zusammenarbeit verpflichten durfte oder ob sie damit deren Gemeindeautonomie verletzt hat.

E. 2.5

Was das von der Beschwerdeführerin beantragte Gutachten von Prof. Q._____, die beantragte Beiziehung der Lia Rumantscha sowie die verschiedenen Editionen betreffen, so ist vorab folgendes zu bemerken: Das Verwaltungsgericht ermittelt den

rechtserheblichen Sachverhalt von Am- tes wegen (Art. 11 Abs. 1 VRG). Als Beweismittel dienen dem Gericht da- bei unter anderem Akten (Art. 12 Abs. 1 lit. a), Urkunden (lit. b), Amtsbe- richte (lit. c), Befragungen und Mitteilungen von Beteiligten und Auskunftspersonen (lit. d) sowie Sachverständigengutachten (lit. f). Das Verwal- tungsgericht erhebt dabei die notwendigen Beweise, wobei es an die Be- gehren zur Ermittlung des Sachverhalts nicht gebunden ist (Art. 11 Abs. 3 VRG). Vorliegend ergibt sich der rechtserhebliche Sachverhalt hinrei- chend aus den Akten, dazu werden in den Rechtsschriften der Parteien die jeweiligen Argumente detailliert vorgetragen. Das streitberufene Ge- richt ist daher zur Ansicht gelangt, dass auf die verfahrensrechtlichen An- träge der Beschwerdeführerin im Sinne einer antizipierten Beweiswürdi- gung (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.3, 124 V 90 E.4b; Urteil des Bundesgerichts 8C_898/2014 vom 24. März 2015 E. 3.3.) verzichtet wird.

E. 3

Die Gemeinden B._____ und C._____ fusionierten per 1. Januar 2009. Per 1. September 2009 konstituierte sich der Schulverband Oberstufe D._____, bestehend aus sämtlichen 11 Gemeinden des D._____. Nach Behandlung des Berichts und der Botschaft über die Gemeinde- und Ge- bietsreform in der Februarsession wies der Grosse Rat des Kantons Graubünden die Gemeinde A._____ dem Förderraum E._____ zu.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der angefochtene Beschluss ver- letze die Gemeindeautonomie. Es fehle an einem gewichtigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 54 GG, welcher die Pflicht zur interkommuna- len Zusammenarbeit rechtfertige. Es fehle dabei insbesondere eine Inter- essenabwägung. Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin sei sehr wohl eine Interessenabwägung vorgenommen worden. Dabei sei versucht wor-

- 20 - den, ein Blick fürs Ganze einzunehmen und sein Handeln an den Interes- sen des gesamten Kantons auszurichten. 3.2.1. Art. 50 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) ge- währleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Die Gemeinden sind somit Institute des kantonalen Rechts, wobei sich der rechtliche Beitrag des Bundes darin erschöpft, die Gemeindeau- tonomie gerichtlich in dem vom Kanton umrissenen Umfang zu schützen (BGE 143 I 272 E.2.3.1 m.w.H.). 3.2.2. Im Kanton Graubünden kommt der Gemeindeautonomie bereits historisch eine grosse Bedeutung zu, verfügten doch bereits im Freistaat der Drei Bünde die damals 48 Gerichtsgemeinden über weitreichende Kompeten- zen in der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung (RA- SCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 2. Aufl., Chur 1991). Die Re- gierung hält denn auch in ihrer Botschaft zur Totalrevision des Gemeinde- gesetzes explizit fest, dass dieses Gesetz ein Rahmengesetz darstelle und folglich der hohen Gemeindeautonomie Rechnung trage. Den Ge- meinden werde weiterhin ein möglichst grosser Gestaltungsspielraum für eigene organisationsrechtliche Lösungen belassen (Botschaft der Regie- rung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2017-2018, S. 187). Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) bezeichnet die Gemeinden als Körperschaften des kantonalen Rechts, während Art. 65 Abs. 1 KV die Gemeindeautonomie gewährleistet, wobei sich deren Umfang durch das kantonale Recht bestimmt. Die Gemeinden sind insbesondere befugt, ihre Organisation zu bestimmen, ihre Behörden und Verwaltung einzusetzen sowie ihre finanziellen Angelegenheiten zu

ordnen (Abs. 2). Art. 62 KV regelt die interkommunale Zusammenarbeit, wobei Abs. 1 festhält, dass die Gemeinden durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können. Damit hält sich die Kantonsverfassung an die Standardformel des Bundesgerichts, wonach Gemeinden in einem Sachbereich autonom sind, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn

- 21 - ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich dabei auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem gesamten Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E.5.3. m.w.H.). 3.2.3. Unbestritten ist zunächst, dass die Führung der Volksschule zu einer kommunalen Kernaufgabe gehört. Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Volksschulen des Kanton Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) sind die Gemeinden Träger der öffentlichen Volksschule. Die Beschwerdeführerin kommt in diesem Bereich also die eben umschriebene Autonomie zu in Bezug auf die Art und Weise, wie sie diese Kernaufgabe erfüllen will. 3.2.4. Das kantonale Gemeindegesetz konkretisiert die verfassungsmässig garantierte Gemeindeautonomie. So regeln gemäss Art. 3 Abs. 1 GG die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig, wobei das kantonale Recht ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt. Nach Art. 50 Abs. 1 GG erfüllen die Gemeinden im Grundsatz ihre Aufgaben selber. Dabei können sie zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenarbeiten (Art. 52 Abs. 1 GG). Sofern wichtige öffentliche Interessen es erfordern, kann die Regierung Gemeinden zu einer Zusammenarbeit verpflichten (Art. 54 Abs. 1 GG). Dabei ist allerdings vom Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit auszugehen; nur wenn ein qualifiziertes öffentliches Interesse eine Zusammenarbeit zwingend erfordert und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten ist, kann eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit ausgesprochen wer-

- 22 - den (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2017-2018, S. 252; CRAMERI, a.a.O., S. 454). Erweist sich das Mitwirken einer Gemeinde als unerlässlich, hält der Kanton die Gemeinden in einem ersten Schritt zur eigenständigen Regelung der Zusammenarbeit an (Abs. 2). 3.3.1. Vorliegend handelt es sich um eine bereits bestehende interkommunale Zusammenarbeit, welche die Beschwerdeführerin beenden will. Fraglich ist also, ob ein qualifiziertes öffentliches Interesse im Sinn von Art. 54 Abs. 1 GG gegeben ist, welches der Beschwerdegegnerin erlaubt, die Beschwerdeführerin weiterhin zur Zusammenarbeit zu verpflichten. 3.3.2. Was als öffentliches Interesse zu gelten hat, kann nicht allgemein festgehalten werden, da der Begriff einerseits einem steten örtlichen, zeitlichen, politischen und gesellschaftlichen Wandel unterliegt und andererseits kein numerus clausus an zulässigen öffentlichen Interessen existiert (CRAMERI, a.a.O., S. 18 f. m.w.H.). Damit ist die reine Voraussetzung des öffentlichen Interesses für Gesetzgebung und Rechtsanwendung von beschränkter Bedeutung; entscheidend ist vielmehr die Qualität und Gewichtung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. Zürich 2020, Rz. 462). Diesbezüglich ist auch die Unterscheidung zwischen Staatsaufgabe und öffentlichem Interesse nicht massgebend, da es hauptsächlich auf die

Gewichtung ankommt. Im Übrigen charakterisiert die Staatsaufgabe, dass sie in der verfassungsrechtlichen Ordnung konkret umschrieben ist (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 464). Die Bildung starker, eigenständiger und sinnvoller Gemeinden ist weder in der Verfassung noch im Gemeindegesetz als Aufgabe explizit vorgesehen, vielmehr legt sie ein für das Handeln und Entscheiden der Regierung relevantes Ziel dar, womit sie ein öffentliches Interesse darstellt. 3.3.3. Wie bereits ausgeführt, räumt Art. 54 Abs. 1 GG der Regierung unter der Voraussetzung wichtiger öffentlicher Interessen das Recht ein, Gemeinden zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Die historische Auslegung lässt

- 23 - dabei auf ein qualifiziertes öffentliches Interesse schliessen, ohne jedoch entsprechende Beispiele auszuführen (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2017-2018, S. 252). Aus der Rechtsprechung ist ebenfalls keine Kasuistik bekannt, die eine Einordnung gestatten würde. Immerhin finden sich als Konkretisierungshilfe in anderen kantonalen Gemeindegesetzen ähnliche Bestimmungen. So hält § 81 Abs. 1 des zürcherischen Gemeindegesetzes fest, dass der Regierungsrat Gemeinden zu einer Zusammenarbeit verpflichten darf, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern. Wichtige öffentliche Interessen liegen dann vor, wenn eine Aufgabe nicht sinnvoll von einer Gemeinde allein erfüllt werden kann oder wenn die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden die Beteiligung einer oder mehrere Gemeinden erfordert, die nicht bereit sind, daran mitzuwirken. Die zwangsweise Zusammenarbeit kommt dabei nur in Frage, wenn es sich um obligatorische Gemeindeaufgaben wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung oder Feuerwehr handelt (TOBIAS JAAG, § 81 N 6 f. in: JAAG/RÜSSLI/JENNI (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, zählt doch die Führung einer Volksschule unbestritten zu einer kommunalen Kernaufgabe (vgl. Bf-act. 4, S. 12). Diesbezüglich ist allerdings zweierlei festzuhalten: Zum einen wurde diese Bestimmung nur schon im Kanton Zürich nie angewendet, was auf eine gewisse Zurückhaltung seitens der dortigen Kantonsregierung sowie hohe Anforderungen an das öffentliche Interesse schliessen lassen (JAAG, a.a.O., § 81 N 3). Zum anderen will im vorliegenden Fall die Beschwerdeführerin die kommunale Kernaufgabe nicht allein erfüllen, sondern lediglich mit einer anderen Gemeinde, nämlich der Gemeinde B._____, zusammenarbeiten. 3.3.4. Daher ist zu klären, ob die Regierung der Beschwerdeführerin vorschreiben darf, mit wem sie diese Zusammenarbeit eingeht resp. ob ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, welches diese Verpflichtung rechtfertigt. An einer Ungleichbehandlung, wie von der Beschwerdeführe-

- 24 - rin in diesem Zusammenhang in Anrufung von Art. 8 BV gerügt, fehlt es nur schon deshalb, weil es an zwei gleichen oder ähnlichen Sachverhalten fehlt (vgl. zum Gleichbehandlungsgebot SCHWEIZER, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 8 BV Rz 18 ff. m.w.H.). Im angefochtenen Entscheid wird weder die Gemeinde E._____ noch eine andere Gemeinde zur weiteren kommunalen Zusammenarbeit im Schulverband O._____ sowie im Schulverband Oberstufe D._____ verpflichtet, sondern einzig die Gemeinde A._____. Eine allfällige diesbezügliche Rüge wäre erst gegeben, wenn die Regierung sich bei analogen Bestrebungen anderer Gemeinden nicht an die von ihr hier geltend gemachten Ausführungen halten würde. 3.3.5. Ansonsten ist jedoch nicht ersichtlich, worin das qualifizierte öffentliche Interesse bestehen soll, mit welchem die Beschwerdeführerin der

Be- schwerdeführerin die Art und Weise der Zusammenarbeit vorschreiben darf. Die Regierung argumentiert einzig aus der fusionspolitischen Warte und damit themenfremd. Sie führt keine anderen Gründe an, weshalb eine Zusammenarbeit der Gemeinden A._____ und B._____ in Bezug auf die Volksschule einem qualifizierten öffentlichen Interesse entgegenstehen würde. Für ein qualifiziertes öffentliches Interesse müssten vielmehr sachbezogene Gründe wie beispielsweise eine grosse räumliche Distanz oder die unterschiedliche Unterrichtsqualität angeführt werden, um den Eingriff in die Gemeindeautonomie zu rechtfertigen. Dass gerade letzteres nicht der Fall ist, lässt die Regierung sogar in ihrer Vernehmlassung erkennen, indem sie die beiden Schulstandorte bezüglich der Unterrichtsqualität für vergleichbar erachtet. 3.3.6. Auch wenn der Beschwerdegegnerin der von ihr formulierte "Blick aufs Ganze" grundsätzlich nicht verwehrt werden soll und die Bildung starker eigenständiger Gemeinden und die damit verbundenen fusionspolitischen Überlegungen durchaus legitime öffentliche Interessen darstellen, so ver-

- 25 - mögen sie kein qualifiziertes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 54 GG zu begründen. Gerade im Hinblick auf die Argumentation zu den Förderräumen ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, wenn sie unter Berufung auf die Botschaft zur Gemeinde- und Gebietsreform festhält, dass die Regierung keine Perimeter zur Festlegung der künftigen Gemeinde- struktur gesetzt habe, da dies im Widerspruch zur Bottom-Up-Strategie stehen würde. Vielmehr führt die Botschaft aus, dass mittels der Förderräume aufgezeigt werden solle, welche Zusammenschlüsse aus Sicht des Kantons nicht zu fördern seien (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010-2011, S. 642 ff.). Dem Förderraum kommt also keine rechtliche Wirkung zu. Überdies ist eine regionenübergreifende interkommunale Zusammenarbeit durch das Gemeindegesetz per se nicht ausgeschlossen. 3.3.7. Zudem führt auch die Beschwerdeführerin als Gemeinde und somit Körperschaft des kantonalen Rechts berechnigte öffentliche Interessen ins Feld. Dabei hält bereits die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Entscheid fest, dass ein gewichtiges Interesse der Beschwerdegegnerin darin bestehe, dass die Aufgabe der Volksschule möglichst kostengünstig erbracht werde. Anhand der aktuell vorliegenden Zahlen sei davon auszugehen, dass bei einer Beschulung der A._____ Kinder in B._____ beträchtliche Einsparungen resultierten (beschwerdeführerische Akten [Bf- act.] 4, S. 6). Dieses öffentliche Interesse ist - nebst der Wahrung der Gemeindeautonomie - als durchaus qualifiziert zu betrachten.

E. 3.4

Schliesslich wäre selbst dann - wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse seitens der Beschwerdegegnerin zu bejahen wäre, die Verhältnismässigkeit des Eingriffs zu bezweifeln.

E. 3.4.1

Verwaltungsmassnahmen müssen, nebst der Eignung und der Erforderlichkeit, zumutbar sein. Verlangt ist eine angemessene Zweck-Mittel-Relation, sprich ein vernünftiges Verhältnis zwischen konkretem Eingriffs-

- 26 - zweck und konkreter Eingriffswirkung. Für die Bejahung der Zumutbarkeit ist eine Interessensabwägung vorzunehmen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 21 N 16). Was die Interessensabwägung betrifft, so kennzeichnet sich ein Abwägungsfehler u.a. dadurch, dass die Behörde die relative

Bedeutung der Interessen im konkreten Fall verkennt (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 43).

E. 3.4.2

Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Entscheid zwar eine Interessensabwägung vorgenommen. Sie hat allerdings die relative Bedeutung der verschiedenen Interessen im konkreten Fall verkannt, da sie das sachfremde Interesse der Gebiets- und Gemeindefusion über die als äusserst gewichtig zu bezeichnenden Interessen der Beschwerdegegnerin - nämlich die Wahrung der Gemeindeautonomie sowie die kostengünstigere Erbringung einer kommunalen Kernaufgabe - gestellt hat. Zudem ist der Schulverband O._____ auch ohne die A._____ Kinder nicht ernsthaft gefährdet, auch wenn deren Wegzug unbestritten einige Auswirkungen hätte (Bf-act. 5, S. 5). Selbst diesbezüglich hält die Beschwerdegegnerin in ihrer Duplik jedoch fest, dass die Interessen der Schulverbände nicht das ausschlaggebende Kriterium bei der Interessenabwägung darstellten (Duplik, S. 9). Somit erweist sich der angefochtene Entscheid - nebst dem Fehlen eines qualifizierten öffentlichen Interesses - auch als nicht verhältnismässig.

E. 4

Im Februar 2014 sprachen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinden F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____ und L._____ deutlich für eine Fusion aus, der Zusammenschluss zur neuen Gemeinde E._____ trat auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

E. 4.1

Zusammenfassend ist damit erstellt, dass es an einem qualifizierten öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 54 GG fehlt. Indem die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin verpflichtete, bis auf Weiteres die bisherige Zusammenarbeit mit der Gemeinde E._____ im Schulverband O._____ sowie mit den Gemeinden E._____, M._____ N._____ und P._____ im Schulverband Oberstufe D._____ weiterzuführen, hat sie in unzulässiger Weise die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin verletzt. Der Regierungsbeschluss vom 7. April 2020, mitgeteilt am 8. April

- 27 - 2020 (Protokoll Nr. 257/2020) erweist sich damit als rechtswidrig und ist daher aufzuheben.

E. 4.2

Wie bereits ausgeführt, kommt Feststellungsbegehren im Verhältnis zu Gestaltungsbegehren rechtsprechungsgemäss subsidiärer Charakter zu, da sie nur dann zulässig sind, wenn ein gleichwertiger rechtsgestaltender Entscheid ausgeschlossen ist (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts U 21 71 vom 25. November 2021 E.5 m.w.H.). Mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheides und der damit verbundenen Gutheissung von Ziffer 2 der Verfassungsbeschwerde vom 19. Mai 2020 ist das Feststellungsinteresse der Beschwerdeführerin an einer abstrakten Normenkontrolle in Bezug auf Art. 27 SpG weggefallen. Damit kann offenbleiben, ob sich Art. 27 SpG in Einklang mit den verfassungsmässigen Grundsätzen, insbesondere dem in Art. 70 Abs. 2 BV verankerten Territorialitätsprinzip, befindet. 5. Es bleibt über die Verfahrenskosten zu befinden. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten gemäss Art. 73 VRG zulasten der Beschwerdegegnerin. Die Staatsgebühr wird vorliegend auf CHF 1'000.- festgesetzt. Was eine allfällige aussergerichtliche Entschädigung für die Beschwerdegegnerin angeht,

wird Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen, besteht vorliegend kein Anlass. III. Demnach erkennt das Gericht:

E. 5

Die Gemeindeversammlung von A._____ lehnte an einer Gemeindeversammlung im September 2014 eine Anfrage zu Fusionsgesprächen mit M._____ und N._____ einstimmig ab, während sie an der gleichen Gemeindeversammlung einen Antrag zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der neuen Gemeinde E._____ mit 30 zu 8 Stimmen annahm. Im Oktober 2014 wurde ein Antrag zu Fusionsverhandlungen mit der Gemeinde B._____ mit 46 zu 32 Stimmen angenommen. Im Mai 2015 lehnte die Gemeindeversammlung von A._____ den Antrag zu Fusionsverhandlungen mit der neuen Gemeinde E._____ mit 56 zu 49 Stimmen ab und

- 3 - nahm den Antrag zu Verhandlungen mit B._____ mit 60 zu 46 Stimmen an.

E. 6

Mit der Umsetzung der Gebietsreform und der damit verbundenen Schaffung von 11 Regionen auf den 1. Januar 2016 gehören sowohl die Gemeinde A._____ als auch die anderen Gemeinden des D._____ der Region E._____ an.

E. 7

Im November 2016 fand ein Treffen zwischen dem Gemeindevorstand A._____, dem Kleinen Landrat B._____ sowie der Vorsteherin des Departements für Finanzen und Gemeinden (DFG) statt. Diskutiert wurde im Wesentlichen eine Veränderung des Förderraums E._____. Die Regierungsrätin bekräftigte die Haltung der Kantonsregierung, wonach eine Anpassung der Förderräume im konkreten Fall nicht der kantonalen Strategie entspreche.

E. 8

Am 17. Juli 2018 richtete die Gemeinde A._____ ein formelles Beschuldungsgesuch an die Gemeinde B._____. Die Gemeinde A._____ hielt dabei fest, dass es nicht um einen Fusionsschritt gehe, sondern um eine gute langfristige Lösung im Schulwesen.

E. 9

Am 21. November 2018 intervenierte die Gemeinde E._____ schriftlich beim Amt für Gemeinden. Die Gemeinde E._____ sah es als zwingend notwendig an, dass die Zusammenarbeit im Schulbereich mit der Gemeinde A._____ aufrechterhalten bzw. weitergeführt werde und bat die Regierung, die hierfür nötigen Massnahmen einzuleiten.

E. 10

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2018 gelangte die Regierung an die Gemeinde A._____ und zeigte ihr an, dass sie einen Entscheid darüber zu fällen habe, ob die Gemeinde A._____ zur Zusammenarbeit bzw. zur Weiterführung einer solchen im D._____ verpflichtet werden solle. Der Gemeinde A._____ wurde eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt und an-

- 4 - geordnet, dass sektorpolitische Entscheidungen über die Grenzen des Förderraums hinaus bis zu einem Beschluss der Regierung zu unterlassen seien.

E. 11

Die Gemeinde A._____ liess sich am 31. Januar 2019 über ihren Rechts- vertreter vernehmen. Sie stellte unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gemeinde E._____ den Antrag, das Gesuch der Gemeinde E._____ abzuweisen und die Gemeinde A._____ nicht dazu zu verpflich- ten, ihre Kinder weiterhin in der Gemeinde E._____ beschulen zu lassen. Sie machte insbesondere geltend, dass das Haushaltsgleichgewicht der Gemeinde A._____ gestört sei und die Erfolgsrechnungen der letzten Jahre mit Ausgabenüberschüssen abgeschlossen hätten. Die Defizite seien in erster Linie auf die hohen Schulbeiträge zurückzuführen, welche gut 15 Prozent der kommunalen Ausgaben ausmachen würden. Ge- spräche mit den Schulverantwortlichen der Gemeinde E._____ über Kos- tenreduktionen und Verbesserungen der Tagesstrukturen hätten keine Resultate ergeben. Positiv seien hingegen die Verhandlungen mit der Ge- meinde B._____ verlaufen: Ein erster Entwurf eines Beschulungsmodells würde zu Einsparungen in Höhe von 44 Prozent führen. Die Beschulung der A._____ Schüler in B._____ sei aufgrund der im Finanzhaushalt gel- tenden Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geboten. Der Gemeinde A._____ komme Autonomie bei der Organisation des Schulwe- sens zu, diese könne nicht durch Wünsche und Vorstellungen des Kan- tons eingeschränkt werden.

E. 12

Nachdem auch die Gemeinde B._____ von der Regierung des Kantons Graubünden mit Schreiben vom 26. Februar 2019 zur Stellungnahme auf- gefordert wurde, ersuchte diese um Einberufung eines "Runden Tisches", an welchem die Gemeinde- und Schulpräsidien der Gemeinden E._____, B._____ und A._____ in Gegenwart der Regierung die Zukunft des Schul- standortes D._____ diskutieren könnten. Nachdem die Gemeindever- sammlung von A._____ am 14. Juni 2019 beschlossen hatte, die Beschu-

- 5 - lungenverhandlungen weiterzuführen und sich um eine Genehmigung durch die Regierung des Kantons Graubünden zu bemühen, fand der "Runde Tisch" am 17. Oktober 2019 in Chur statt. Sowohl die Gemeinde A._____ als auch die Gemeinde E._____ hielten an ihren Begehren fest.

E. 13

Mit Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 7., mitgeteilt am 8. April 2020 wurde die Gemeinde A._____ verpflichtet, bis auf Weite- res die bisherige Zusammenarbeit mit der Gemeinde E._____ im Schul- verband O._____ sowie mit den Gemeinden E._____, M._____ N._____ und P._____ im Schulverband Oberstufe D._____ weiterzuführen. Be- gründend führte die Regierung aus, dass es dem Kanton obliege, zu be- stimmen, inwieweit die Gemeinden als Körperschaften des kantonalen öf- fentlichen Rechts Autonomie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zukomme. Werden den Gemeinden eine öffentliche Aufgabe zur selbständigen Erledi- gung überlassen, komme ihnen hierbei Autonomie in den Schranken des kantonalen Rechts zu. Die Gemeinden erfüllten im Grundsatz ihre Aufga- ben selber, es stehe ihnen aber frei, diese Aufgaben alleine wahrzuneh- men oder sich zum Zweck einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung mit ei- ner oder mehreren Gemeinden zusammenzuschliessen, was in Art. 62 Abs. 1 der Kantonsverfassung geregelt sei. Diese Bestimmung stelle auch die Grundlage für eine mögliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit dar, welche in den Art. 52 ff. Gemeindegesetz konkretisiert werde. Nach Art. 54 Gemeindegesetz könne die Regierung Gemeinden zur Zusammenar- beit verpflichten, sofern wichtige öffentliche Interessen dies erforderten. Dabei nehme die

Regierung im Einzelfall entsprechende Abwägungen vor und entscheide, ob die auf dem Spiel stehenden Interessen derart wichtig seien, dass sie eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit und damit einen Eingriff in die kommunale Organisationsautonomie rechtfertigten. Eine Gegenüberstellung und Abwägung der einzelnen Interessen führe dazu, dass insbesondere die Interessen der Gemeinde A._____ nach Gemeindeautonomie sowie die kostengünstige Erbringung der Aufgabe einer Volks-

- 6 - schule, sowie diejenigen Interessen des Kantons ins Gewicht fielen. Dabei sei festzuhalten, dass der Kanton einen Blick fürs "Ganze" einnehmen müsse und daher einzelne kommunale Partikularinteressen nicht überwiegen. Es stehe in der Pflicht und in der Verantwortung des Kantons, seine staatlichen Strukturen so auszurichten, dass flächendeckend eine zweckmässige Aufgabenerfüllung gewährleistet sei, wobei das oberste Ziel die Erlangung einer zukunftsfähigen territorialen Struktur sei. Darin werde vorliegend ein wichtiges öffentliches Interesse erblickt, welches die Beschneidung der Autonomie der Gemeinde A._____ rechtfertige und diese zur Weiterführung der interkommunalen Zusammenarbeit im D._____ verpflichte. Wenn die Gemeinde A._____ eine oder mehrere ihrer Gemeindeaufgaben in Zusammenarbeit mit B._____ wahrnehme oder an B._____ auslagere, komme dies sektoralpolitischen Zusammenschlüssen gleich. Mit diesem Vorgehen entstehe eine Bindung zwischen den beiden Gemeinden, welche der strukturellen Einheit im D._____ und somit der kantonalen Gemeindereform im D._____ klar entgegenstehe.

E. 14

Gegen diesen Beschluss erhob die Gemeinde A._____ (nachfolgend Beschwerdeführerin) am 19. Mai 2020 Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und stellte folgende Rechtsbehelfen. 1. Es sei - sofern von der Regierung bestritten - im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle festzustellen, dass bei verfassungskonformer Auslegung von Art. 27 Sprachengesetz von Graubünden die Bestimmungen des Sprachengesetzes über die Schul- und Amtssprache Anwendung auf Gemeindebeschlüsse finden und alle mit einer Gemeindefusion rechtswidrigen, dem Sprachengesetz widersprechenden Beschlüsse hinfällig sind und ihre Wirkung verlieren. 2. Es sei der Regierungsbeschluss vom 7. April, mitgeteilt 8. April 2020, Protokoll Nr. 257, aufzuheben und der Gemeinde A._____ zu gestatten, ihre Schülerinnen und Schüler in B._____ beschulen zu lassen.

- 7 - 3. Eventualiter sei der Beschluss der Regierung aufzuheben und im Sinne der Erwägungen des Verfassungsgerichtes zur Neuurteilung an die Regierung zurückzuweisen. 4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWSt) zulasten der Beschwerdeführerin. Begründend führt sie zunächst aus, der Niedergang des Rätoromanischen im D._____, insbesondere in den Fraktionen F._____ und K._____ sei bedrohlich, wozu in erster Linie die Schule beitrage. Gemäss dem kantonalen Sprachengesetz müsste die Gemeinde E._____ mit einem romanischsprachigen Bevölkerungsanteil von 47 % einsprachig sein und die Schulsprache einzig auf Romanisch erfolgen. Um die deutschsprachige Schule zu retten, fordere die Gemeinde E._____, dass die Schüler von A._____ weiterhin in F._____ und L._____ beschult würden. Dabei verstosse eine rein deutschsprachige Schule am Schulstandort F._____ gemäss Ansicht des Sprachenrechtsfachmanns Q._____ gegen das Sprachengesetz. Der Kanton könne sich nicht auf die Übergangsbestimmung in Art. 27 SpG berufen. Die Regierung verschliesse sich ihrer bundesverfassungsmässig gebotenen Aufgabe, alles erdenklich Notwendige für die

rätromanische Sprache und Kultur wahrzunehmen. Sofern die Regierung an ihrer Auffassung, wonach Art. 27 SpG auf gemeindeinterne Beschlüsse, die vor Inkrafttreten des SpG gefällig worden seien, festhalte, werde um Durchführung eines konkreten Normenkontrollverfahrens ersucht. Es sei im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung festzustellen, dass alle mit dem Sprachengesetz widersprechenden Beschlüsse mit der Fusion der ehemaligen sieben Gemeinden des D._____ zur neuen Gemeinde E._____ hinfällig seien. Dafür sei die Lia Rumantscha beizuziehen und ein Kurzgutachten von Prof. Dr.iur. Q._____ einzuholen. Des Weiteren setze die in Art. 54 GG konkretisierte Pflicht zur Zusammenarbeit ein wichtiges öffentliches Interesse voraus. Dabei sei der Begriff des öffentlichen Interesses in erster Linie vom Begriff der Staatsaufgabe

- 8 - zu unterscheiden. Wenn sich die Regierung darauf berufe, es sei ihre Aufgabe, starke, eigenständige und sinnvolle Gemeinden zu bilden, so berufe sie sich dabei auf eine Staatsaufgabe. Gefordert sei in Art. 54 GG aber nicht das Vorliegen einer Staatsaufgabe, sondern ein wichtiges öffentliches Interesse, was nicht das Gleiche sei. Um festzustellen, welche Rechtsfolge im Einzelfall im überwiegend öffentlichen Interesse liege, müsse die Regierung die verschiedenen kantonalen Interessen - darunter auch diejenigen, die gegen einen Zusammenarbeitszwang sprächen - aufzeigen und gegeneinander abwägen. Es genüge auch nicht das allgemeine, jedes staatliche Handeln bestimmende Allgemeininteresse, zwingend gefordert sei ein qualifiziertes öffentliches Interesse. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit sei Freiwilligkeit die Regel, Zwang die Ausnahme. Die hierfür nötige qualifizierte Güterabwägung der zu berücksichtigenden Interessen sei von der Regierung nicht vorgenommen worden. Was das öffentliche Interesse im Besonderen betreffe, so habe der Kanton weder berücksichtigt, dass die Sprachminderheit in Bezug auf das Romantische auch dann zu schützen wäre, wenn eine deutschsprachige Schule in der Gemeinde E._____ zulässig sein sollte, noch respektiere er das öffentliche Interesse der Walser Gemeinde A._____, wenn sie ihre ebenfalls bedrängte Kultur und Sprache in Verbindung mit der Walser Gemeinde B._____ erhalten wolle, indem eine gemeinsame Beschulung in B._____ angestrebt werde. Eine von der Regierung befürchtete Teilfusion liege zudem nicht vor, da im Gegensatz zur Fusion bei der interkommunalen Zusammenarbeit kein Verlust der rechtlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit erfolge. Zudem sei auch der Gleichbehandlungsgrundsatz zu berücksichtigen, den auch Gemeinden anrufen dürften. Es sei unzulässig, dass die Regierung nur der Gemeinde E._____ zubillige, eine starke Gemeinde zu werden, nicht aber der Gemeinde A._____. Es könne nicht sein, dass der Gemeinde A._____ untersagt werde, für sich finanzpolitisch die beste Lösung zu finden, während sich die Gemeinde E._____ nicht einmal bemühen müsse, eine Alternativlösung zum Wegzug der A._____ Schüler

- 9 - zu suchen. Dabei habe der Runde Tisch gezeigt, dass durchaus Alternativlösungen bestünden. Die Regierung habe zudem im angefochtenen Beschluss das rechtliche Gehör verletzt, indem sie die ebenfalls betroffenen Gemeinden P._____ sowie M._____ N._____ nicht angehört habe. Des Weiteren habe die Regierung ihre wieder und wieder propagierte "Bottom-Up"-Strategie verletzt, obwohl in der Botschaft explizit festgehalten werde, dass interkommunale Zusammenarbeit vor Ort eingeleitet und nicht von oben dekretiert werden solle. Das gelte auch für den Förderraum D._____. Gemäss der Botschaft der Regierung würden keine Perimeter zur Festlegung künftiger Gemeindestrukturen errichtet. Nun leite die Regierung aus dem Förderraum D._____ aber ein qualifiziertes öffentliches Interesse

ab, um die Gemeinde A. _____ zur Zusammenarbeit zu zwingen. Die vom Kanton gebildeten Förderräume hätten keine Rechtskraft, sie würden keine rechtliche Grundlage abgeben, um eine Zusammenarbeit der Gemeinden A. _____ und B. _____ im Schulwesen zu untersagen. Die Gemeinde A. _____ strebe zudem in naher Zukunft keine Fusion an, weder mit B. _____ noch mit E. _____, zudem werde die ansonsten von der Regierung geforderte Leistungsfähigkeit, Eigenfinanzierungskraft sowie Eigenverantwortung durch die Zusammenarbeit von A. _____ und B. _____ fraglos gestärkt, mit einer Zwangsbeschulung in der Gemeinde E. _____ jedoch geschwächt. Die Regierung anerkenne zudem selber, dass bei einer Einschulung der A. _____ Kinder in B. _____ beträchtliche Einsparungen resultierten, was dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach Art. 93 KV entspreche. Schliesslich sei festzuhalten, dass die Regierung mit ihrem Zwang das Verhältnismässigkeitsprinzip verletze, die Anordnung über die Zwangszusammenarbeit sei weder geeignet, erforderlich noch zumutbar.

- 10 -

E. 15

Mit Vernehmlassung vom 23. Juni 2020 schloss die Regierung des Kantons Graubünden (nachfolgend Beschwerdegegnerin) auf Abweisung der Verfassungsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Vorerst gelte es festzustellen, dass der Streitgegenstand der vorliegenden Auseinandersetzung nicht die Sprachsituation in der Gemeinde E. _____ darstelle, sondern die Frage, ob die Regierung gestützt auf Art. 54 GG die Beschwerdeführerin zur weiteren Zusammenarbeit verpflichten dürfe. Ebenfalls gelte es festzuhalten, dass der Schulverband Oberstufe D. _____ unabhängig von der Sprachsituation in der Gemeinde E. _____ sowohl deutschsprachigen als auch romanischsprachigen Schulunterricht anbieten müsse, dies verlange bereits die Sprachsituation in der Gemeinde M. _____ N. _____, die ebenfalls zur Talschafts-Oberstufe gehöre. Die Beschwerdeführerin sei durch die Sprachsituation in ihren Nachbargemeinden nicht beschwert. Dass sie sich für eine Stärkung der romanischen Sprache einsetzen möchte und meine, einen entsprechenden Beitrag mit der Schwächung des deutschsprachigen Teils der Volksschule leisten zu können, sei bereits in ideeller Hinsicht zu hinterfragen, eine Beschwerde verleihe ihr dieses Argument bestimmt nicht. Die Beschwerdeführerin erfülle die Aufgaben im Schulbereich bereits seit Jahrzehnten in interkommunaler Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden des D. _____. Nun - da es die Beschwerdeführerin bevorzugen würde, im Schulbereich mit der Gemeinde B. _____ und nicht mehr mit der Gemeinde E. _____ zusammenzuarbeiten - geltend zu machen, dass die Gemeinde E. _____ gesetzeswidrig einen Teil ihrer Kinder in deutscher Sprache unterrichten lasse, sei geradezu treuwidrig und verdiene keinen Rechtsschutz. Es werde ausdrücklich bestritten, dass die Gemeinde E. _____ in gesetzeswidriger Weise eine deutschsprachige Schule führe. Selbstverständ-

- 11 - lich könne die nicht zum Anlass genommen werden, eine konkrete Normenkontrolle zu erwirken. Das vorliegende Verfahren verleihe keine Legitimation, in Rechtspositionen Dritter einzugreifen. Daher beantragte die Beschwerdegegnerin auch die Abweisung der beschwerdeführerischen Verfahrensanhänge zum Gutachten von Prof. Dr. Q. _____ sowie zum Beitrag der Lia Rumantscha. Was die Verletzung der Gemeindeautonomie betreffe, so sei in Bezug auf das Argument von Kosteneinsparungen festzuhalten, dass dieses nicht einfach isoliert betrachtet werden könne. Über einen mittleren sowie längeren Zeitraum

würden sich die Schulkosten nur schon bereits aufgrund der Schülerzahl verändern, sodass die Gemeinde A. _____ auch im Schulverband D. _____ günstiger als bislang fahren könnte. Dies auch deshalb, wenn andere Arten der Zusammenarbeit miteinbezogen werden würden. Ob eine Gemeinde ihren Finanzhaushalt ausgeglichen gestalten und gesunde Finanzen präsentieren könne, würde nicht von einer einzelnen Aufgabe in einem isolierten Zeitraum abhängen. Was den Versuch der Beschwerdeführerin betreffe, infolge einer Unterscheidung zwischen den Begrifflichkeiten "öffentliches Interesse" und "Staatsaufgaben" eine fehlende Interessenabwägung seitens des Kantons geltend zu machen, sei festzuhalten, dass es anerkannt sei, dass sich die öffentlichen Interessen insbesondere aus den demokratisch definierten Sachaufgaben des Staates ableiten liessen. Dem Vorwurf der fehlenden Interessensabwägung sei entgegenzuhalten, dass nicht jedes so erdenkliche öffentliche Interesse aufgeführt und miteinander abgewogen werden müsse. So habe sich die Regierung vordergründig mit den in der Stellungnahme der Gemeinde vom 31. Januar 2019 aufgeführten Punkten auseinandersetzen dürfen, was sie auch gemacht habe. Im Gegensatz zur Darstellung der Beschwerdeführerin finde im D. _____ keine sprachdurchmischte Beschulung der Kinder statt. Es wirke irritierend, wenn die Beschwerdeführerin nach einer nun mehrere Jahrzehnte andauernden schulischen Zusammenarbeit im D. _____ vorbringe, dass ein Wechsel dieser Zusammenarbeit in einem kulturellen öffentlichen Interesse liegen solle. Die Beschwerdeführerin könne oder wolle die zentrale Aufgabe der Führung der Volksschule nicht selbständig erfüllen, was auch für die anderen Gemeinden im D. _____ gelte. Ein Gemeindezusammenschluss mit der Gemeinde B. _____ stehe offensichtlich nicht zur Diskussion. Die Regierung sei überzeugt, dass es im D. _____ zu einer weiteren Konsolidierung der Gemeindestrukturen kommen wird, um eine zukunftsfähige Struktur zu erlangen. Folglich habe die Gemeinde dies als wichtiges öffentliches Interesse erkannt. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich, die Beschwerdeführerin zur Weiterführung der interkommunalen Zusammenarbeit im Schulbereich D. _____ zu verpflichten. Die Beschwerdeführerin werde diesbezüglich keinesfalls rechtsungleich behandelt. Das von der Beschwerdeführerin aufgeführte Beispiel eines Gemeindezusammenschlusses über den Förderraum hinweg sei falsch. Die Gemeinde R. _____ habe sich seit jeher im Förderraum S. _____ Nord und nicht im Förderraum E. _____ befunden. Der Sachverhalt zeige eindrücklich, wie gespalten die Dorfgemeinschaft in Bezug auf die strukturelle Entwicklung ihrer Gemeinde sei. Die Regierung sei überzeugt, dass ihr seit Jahren konsequentes Handeln dazu beitrage, der unter einer Belastungsprobe stehenden Gemeinschaft zur Ruhe zu verhelfen.

E. 16

Replizierend hielt die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. August 2020 unverändert an ihren eingangs gestellten Rechtsbegehren fest und vertiefte ihre Argumentation. Die Gemeinde A. _____ sei sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht zur Klärung der Sprachsituation be-schwert. Formell aufgrund der Teilnahme im Vorverfahren und materiell aufgrund der in Lehre und Praxis geforderten Beziehungsnähe zur Sprachenstreitsache. Werde gerichtlich festgestellt, dass die Gemeinde E. _____ ihre Kinder romanischsprachig unterrichten müsse, werde der

- 13 - Beschulungszwang der deutschsprachigen Schüler obsolet. Die Gemeinde A. _____ müsse sich zudem keine Treuwidrigkeit vonseiten der Regierung vorwerfen lassen, schliesslich habe sie die Mitwirkung im Schulverband O. _____ und im Schulverband Oberstufe D. _____ ordnungsgemäss gekündigt, worauf die Regierung ihr den

Beschulungs- zwang dekretiert habe. Gemäss dem Territorialprinzip sei die Gemeinde E._____ einsprachig romanisch und folglich seien die Schülerinnen und Schüler dieser Gemeinde einzig in romanischer Sprache zu unterrichten. Was die Schilderung der Vorgeschichte durch die Regierung angehe, so sei festzuhalten, dass es im Streitverfahren um die heutige Situation gehe, der Gemeinde im Bereich des Schulwesens Autonomie zustehe, es nicht um Gemeinde und Gebietsreform gehe und die Zusammenarbeit in anderer Form mit den Gemeinden des D._____ nicht tangiert werde. Weiter sei die Behauptung der Regierung, dass das D._____ infolge des Abzugs von A._____ Schülern nach B._____ geschwächt würde, nicht nachvollziehbar sei. Schliesslich sei die Regierung in Bezug auf Art. 54 GG einzig auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses eingegangen, wobei es auch hier an einem qualifizierten öffentlichen Interesse fehle. Es fehlten jedoch auch alle weiteren Voraussetzungen, um den schwerwiegenden Eingriff in die Gemeindeautonomie rechtfertigen zu können, insbesondere an der Verhältnismässigkeit. Der Eingriff sei weder geeignet, erforderlich noch zumutbar.

E. 17

Mit Duplik 19. Oktober 2020 hielt die Beschwerdegegnerin an der Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, fest und vertiefte ihre Argumentation. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebiete ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Wenn die Beschwerdeführerin nach jahrzehntelanger interkommunaler Zusammenarbeit diese beenden möchte und dabei vorbringe, die Gemeinde E._____ sei nicht rechtmässig zweisprachig deutsch und romanisch und an den Schulen dürfe nur die romanische Sprache verwendet

- 14 - werden, sei dies widersprüchlich und treuwidrig. Die Legitimation der Gemeinde zur verfassungsmässigen Überprüfung von Art. 27 SpG sei vor dem Hintergrund, dass der vorliegende Streitgegenstand einzig darin bestehe, ob die Regierung die Gemeinde zur Zusammenarbeit verpflichten dürfte, mehr als fraglich. Das Territorialitätsprinzip sei entgegen der beschwerdeführerischen Auffassung nicht verletzt. Die Gemeinden F._____ und K._____ hätten schon in den neunziger Jahren einen Sprachenwechsel vom Romanischen zum Deutschen vollzogen, also lange vor dem Inkrafttreten des Sprachengesetzes. Aufgrund der Übergangsbestimmungen in Art. 27 SpG seien die beiden Gemeinden nach Inkrafttreten des Sprachengesetzes sowohl im Schul- als auch im Amtssprachenbereich zu den deutschsprachigen Gemeinden gezählt worden. Bereits in den Abstimmungserläuterungen über das Sprachengesetz werde festgehalten, dass das Sprachengesetz ausschliesslich für die Zukunft wirke. Somit gehe das Sprachengesetz von der in den Gemeinden gelebten Rechtswirklichkeit aus. Die romanische Sprache habe in den ehemaligen Gemeinden F._____ und K._____ an Bedeutung verloren. Einer solchen natürlichen Sprachentwicklung stehe sodann auch das Territorialitätsprinzip nicht entgegen. Folglich könne darin, dass sich die ehemaligen Gemeinden F._____ und K._____ aufgrund der vor Ort klar gelebten Sprachsituation zu deutschsprachigen Gemeinden gewandelt hätten, kein Widerspruch gesehen werden. Neben dem Anliegen der Erhaltung einer bedrohten Sprache liege der Sinn und Zweck des Territorialitätsprinzips zudem darin, den Sprachfrieden zu wahren. Bei Gemeindezusammenschlüssen sei das Territorialitätsprinzip selbstredend ebenfalls einzuhalten. Da beim Zusammenschluss zur Gemeinde E._____ sowohl einsprachig romanische als auch einsprachig deutsche Gemeinden beteiligt gewesen seien, kämen in der Gemeinde E._____ folglich beide Sprachen zur Anwendung. Schliesslich habe die

Regierung den Entscheid aufgrund einer sorgfältigen Interessenabwägung gefällt, bei welchem die Interessen der Gemeinde E._____ sowie des Oberstufenschulverbandes D._____ sowie der daran

- 15 - beteiligten Gemeinden ein Interesse eingenommen habe, aber letztlich nicht ausschlaggebend gewesen sei. Diesbezüglich sei auf den angefochtenen Regierungsbeschluss zu verweisen. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird -sofern erforderlich - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung:

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