

# GR\_GERICHTE V 2024 2 vom 18. Juni 2024

GR Gerichte, 2024-06-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_V\\_2024\\_2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2024_2)

FR: GR\_GERICHTE V 2024 2 du 18 juin 2024

IT: GR\_GERICHTE V 2024 2 del 18 giugno 2024

## Regeste

Stimmrechtsbeschwerde (Gemeinde) | politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

Die geltende Verfassung der Gemeinde E.\_\_\_\_\_ stammt aus dem Jahre 1988 und wurde seitdem lediglich in einzelnen Punkten ergänzt oder abgeändert. Deshalb hat der Gemeindevorstand beschlossen, die Verfassung einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen und legte sogleich Ziele der Totalrevision fest. Auf Antrag des Gemeindevorstands hat der Gemeinderat am 12. September 2022 eine 12-köpfige vorparlamentarische Fachkommission für die Revision der Gemeindeverfassung eingesetzt. Die Fachkommission setzte sich aus Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien sowie des Gemeindevorstandes und der Verwaltung zusammen.

### E. 2

Die Fachkommission erarbeitete infolgedessen mit Unterstützung eines externen Experten einen Entwurf für die neue Gemeindeverfassung. Dieser Entwurf wurde vom 18. August bis zum 2. Oktober 2023 der Bevölkerung zur Vernehmlassung unterbreitet. Aufgrund der Rückmeldungen von Einzelpersonen, Parteien, Institutionen und Gruppierungen bereinigte die Fachkommission den Verfassungsentwurf im November 2023 zuhanden des Gemeindevorstands, welcher am 13. November 2023 die Botschaft zur Totalrevision der Gemeindeverfassung und den Erlass eines Gesetzes über die politischen Rechte sowie eines Entschädigungsgesetzes zuhanden des Gemeinderats verabschiedete. Unter Ziffer 8 dieser Botschaft vom 13. November 2023 erläuterte der Gemeindevorstand das Vorgehen hinsichtlich der Variantenabstimmung und legte dar, dass die Abstimmung gemäss den Bestimmungen des kantonalen Rechts – also analog zu Initiative und Gegenvorschlag – durchgeführt werde.

### E. 2.1

Wie der Beschwerde vom 6. März 2024 zu entnehmen ist, vertreten die Beschwerdeführer die Ansicht, dass mit dieser Stimmrechtsbeschwerde die zehntägige Frist seit der amtlichen Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses – welche am 3. März 2024 erfolgte – eingehalten worden sei. Die gesetzliche Regelung besagt jedoch, dass die zehntägige Anfechtungsfrist grundsätzlich (bereits) mit der Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen beginnt. Das hat zur Folge, dass nicht in jedem Fall das Abstimmungsergebnis abgewartet werden darf; vielmehr ist nach dem Willen des Gesetzgebers für den Fall, dass der Beschwerdegrund bereits vor der Abstimmung bekannt geworden oder erkennbar war, die Beschwerde auch vor der Abstimmung bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz einzureichen ist. Diese Regelung entspricht den von der Rechtsprechung des

Bundesgerichts entwickelten Grundsätzen, wonach Mängel hinsichtlich Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E.1.2 mit weiteren Hinweisen). Diese bundesgerichtliche Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und sich damit eine Wiederholung des Urnengangs erübrigt. Unterlässt der Stimmberechtigte die Rüge im Vorfeld einer Abstimmung, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung. Dem Bundesgericht zufolge wäre es denn auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel

- 10 - vorerst widerspruchlos hingenommen werde und hinterher die Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_596/2017 vom 19. April 2018 E.2.2 und 2.3, 1C\_100/2016 vom 4. Juli 2016 E.3.1 ff.; 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E.1.2 mit Hinweisen auf weitere Bundesgerichtsentscheide). Die eben dargelegten Grundsätze des Bundesgerichts entsprechen auch der langjährigen Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (vgl. die Urteile des Verwaltungsgerichts [VGU] V 2020 14 vom 4. Mai 2021 E.6.4 und 6.6; VGU V 12 6 vom 30. Oktober 2012, insb. E.2c; VGU V 2012 5 vom 13. November 2012 E.2c; PVG 1990 Nr. 2; PVG 1986 Nr. 4).

## **E. 2.2**

Vorliegend ist eine der Beschwerdeführerinnen Mitglied des Gemeinderats. Aufgrund dessen wirkte sie im Vorfeld der Abstimmung bei der Vorbereitung der Totalrevision sowie der Ausarbeitung der Abstimmungsunterlagen mit und wohnte den hiermit verbundenen Debatten bei (Akten der Beschwerdegegnerin [Bg-act.] 2). Die Beschwerdegegnerin vertrat daher zu Recht die Auffassung, dass diese Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Stellung spätestens seit dem 9. Dezember 2023 – wo die Abstimmung im Gemeinderat behandelt wurde – Kenntnis vom Gegenstand und Verfahren der Variantenabstimmung bei der Totalrevision der Gemeindeverfassung haben musste (Bg-act. 3, S. 16). Die übrigen Beschwerdeführer erhielten dann im Rahmen der Informationsveranstaltung vom 30. Januar 2024, spätestens aber mit Zustellung der Abstimmungsunterlagen Kenntnis. Diese Abstimmungsunterlagen wurden den Beschwerdeführern im Laufe der Kalenderwoche sechs und somit bis zum 9. Februar bzw. spätestens bis zum

## **E. 2.3**

Dass die anderen Beschwerdeführer die angeblichen inhaltlichen Mängel des Stimmzettels erst mit der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses erkannt haben oder erkennen konnten, haben sie vorliegend nicht behauptet (Replik, S. 2). Auch haben die Beschwerdeführer weder behauptet noch begründet, dass und welche der Beschwerdeführenden die Abstimmungsunterlagen erst in einem späteren Zeitpunkt als dem

## **E. 3**

Am 9. Dezember 2023 behandelte der Gemeinderat die Vorlage und verabschiedete die Totalrevision der Gemeindeverfassung zuhanden der

- 3 - Urnenabstimmung. Das Vorgehen hinsichtlich der Variantenabstimmung wurde gestützt auf die Botschaft des Gemeindevorstands und die Anträge vorgestellt. Der Gemeinderat stimmte allen Anträgen im Zusammenhang mit der Totalrevision der

Gemeindeverfassung einstimmig zu. In seinen Erläuterungen gemäss Botschaft des Gemeinderats für die Volksabstimmung vom 3. März 2024 erörterte der Gemeinderat den Gegenstand der Variantenabstimmung und das Vorgehen. Die einzelnen Abstimmungsfragen gemäss Stimmzettel wurden unter Ziffer 7 dargelegt. Die Abstimmungsfragen gemäss Stimmzettel lauteten wie folgt: "Die Fragen a) und b) können beide je mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden. a) Wollen Sie die totalrevidierte Gemeindeverfassung mit der Regelung annehmen, dass alle Angestellten der Gemeinde nicht Mitglied des Gemeinderates sein können? b) Wollen Sie die totalrevidierte Gemeindeverfassung mit einer Regelung annehmen, dass nur leitende Angestellte der Gemeinde nicht Mitglied des Gemeinderats sein können? Bei Frage c) darf nur ein Feld angekreuzt werden; sonst gilt die Frage als nicht beantwortet. c) Stichfrage: Falls die totalrevidierte Gemeindeverfassung sowohl mit der strikten Unvereinbarkeit (Variante a) als auch mit der Unvereinbarkeit nur für leitenden Angestellte (Variante b) angenommen wird: Soll die Variante a) oder die Variante b) in Kraft treten?"

### **E. 3.1**

Insgesamt ist festzuhalten, dass unter Einhaltung der Anfechtungsfrist gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG die Beschwerde spätestens am 22. Februar 2024 hätte eingereicht werden müssen. Die Beschwerde vom 6. März 2024 erfolgte somit zu spät und der Anspruch auf Anfechtung des Abstimmungsergebnisses vom 3. März 2024 war – wie soeben dargelegt – im Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde bereits verwirkt. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

### **E. 3.2**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG solidarisch den Beschwerdeführern aufzuerlegen.

- 12 - Demnach hat jeder der Beschwerdeführer je einen Viertel der Verfahrenskosten zu tragen. Die Staatsgebühr wird auf CHF 1'000.00 (zzgl. Kanzleigeühren) festgesetzt. Der obsiegenden Beschwerdegegnerin steht keine Parteientschädigung zu, zumal sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt hat (Art. 78 Abs. 2 VRG).

- 13 - III. Demnach erkennt das Gericht:

### **E. 4**

Mit Veranstaltung vom 30. Januar 2024 informierte der Gemeindevorstand über die anstehende Abstimmung. Anlässlich dieser Informationsveranstaltung wurde auch das Abstimmungsverfahren erläutert.

### **E. 5**

Die Abstimmungsunterlagen für die kommunale Volkabstimmung vom 3. März 2024 übergab die Gemeinde E.\_\_\_\_\_ am Donnerstag 1. Februar

- 4 - 2024 der Post und wurden den Stimmberechtigten der Gemeinde E.\_\_\_\_\_ im Lauf der Kalenderwoche sechs (5. bis 9. Februar 2024) zugestellt.

### **E. 6**

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 3. März 2024 nahmen die Stimmberechtigten der Gemeinde E.\_\_\_\_\_ die Totalrevision der Gemeindeverfassung sowohl mit strikter Unvereinbarkeit mit 1'110 Ja- Stimmen zu 906 Nein-Stimmen an. Da beide Varianten angenommen wurden, entschied das Ergebnis der Stichfrage, bei welcher sich 1'017

Stimmberechtigte für die Variante a (strikte Unvereinbarkeit) und 911 Stimmberechtigte für die Variante b (eingeschränkte Unvereinbarkeit) aussprachen. Die Stimmbeteiligung betrug 44.51 Prozent.

#### **E. 7**

Gegen diese Urnenabstimmung vom 3. März 2024 reichten A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ sowie D.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 6. März 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden ein. Darin beantragten sie die Ungültigkeitserklärung der Gemeindeabstimmung vom 3. März 2024 über die Totalrevision und damit sinngemäss die Aufhebung der Urnenabstimmung vom 3. März 2024. Die Beschwerdeführer rügten im Wesentlichen die Verletzung des verfassungsmässigen gewährleisteten politischen Stimmrechts. Durch die von der Gemeinde formulierten und zur Volksabstimmung gebrachten Anträge habe nämlich der Wille der Stimmbevölkerung nicht klar zum Ausdruck gebracht werden können. Insbesondere sei für die Stimmbevölkerung nicht ersichtlich gewesen, wie sie hätte abstimmen sollen, um eine gänzliche Ablehnung der Totalrevision der Verfassung zu signalisieren. Vorliegend bilde die Hauptvorlage nämlich zweifelsohne die Totalrevision der Gemeindeverfassung, zu welcher sich die Stimmberechtigten jedoch nicht direkt äussern können. Die Formulierung der Fragestellung verzerre zudem die Bedeutung der Totalrevision, denn es entstehe damit der Eindruck, dass lediglich die

- 5 - Wählbarkeit von Gemeindeangestellten zur Debatte gestanden hätte. Ferner habe die Variantenabstimmung zu Verwirrung geführt, da faktisch zweimal dieselbe Frage gestellt worden sei. Die Resultate der Abstimmung sowie die tiefe Stimmbeteiligung würden darauf hindeuten, dass die Stimmberechtigten mit den Fragestellungen in der Vorlage überfordert gewesen seien. Dieser Verdacht habe sich durch zahlreiche Gespräche mit stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger bestätigt.

#### **E. 8**

Am 16. April 2024 reichte die Gemeinde E.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) dem kantonalen Verwaltungsgericht die Vernehmlassung ein. Darin beantragte sie die Beschwerdeabweisung, soweit das Gericht darauf eintrete. Weiter sei das Verfahren als dringlich zu erklären. Begründend führte sie in einem ersten Schritt aus, dass die vorgebrachte Rüge der Beschwerdeführer einen Aspekt der Vorbereitungs- und Durchführungshandlungen im Hinblick auf eine Volksabstimmung betreffe. Ein Eingriff in das Stimmrecht müsse sofort innert der zehntägigen Frist nach Entdeckung des Beschwerdegrundes angefochten werden. Vorliegend sei eine der Beschwerdeführer zugleich Mitglied des Gemeinderats, weshalb sie bereits anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 9. Dezember 2023 in Kenntnis vom Gegenstand und Verfahren der Variantenabstimmung gewesen sei. Mit Erhalt der Abstimmungsunterlagen hätten die restlichen Beschwerdeführer dann spätestens am 12. Februar 2024 ebenfalls Kenntnis erlangt. Die Beschwerde vom 6. März 2024 sei somit nicht fristgerecht erfolgt, so dass darauf nicht einzutreten sei. In materieller Hinsicht hielt die Beschwerdegegnerin zudem fest, dass das Abstimmungsverfahren bzw. die Durchführung der Variantenabstimmung den gesetzlichen Regelungen sowie den verfassungsmässigen Vorgaben entsprochen haben. Die seitens der Beschwerdeführerin vorgebrachte tiefere Stimmbeteiligung indiziere im Übrigen keine Verletzung der

- 6 - Abstimmungsfreiheit. Auch sei nicht ersichtlich, inwiefern das Verfahren für die Stimmberechtigten ungewohnt bzw. verwirrend und der Stimmzettel unklar gewesen sein sollte. Auch habe weder die Kerngruppe noch die Fachkommission, denen auch Mitglieder der Beschwerdeführer angehören, Fragen oder Beanstandungen hinsichtlich des Stimmzettels geäußert.

#### **E. 9**

Am 29. April 2024 reichten die Beschwerdeführer sodann die Replik ein. Dem Vorwurf der verspäteten Beschwerde hielten die Beschwerdeführer entgegen, dass eine verfrühte Entdeckung und ein damit vorzeitiger Fristbeginn einzig gegenüber denjenigen Beschwerdeführern greifen könne, die zugleich Mitglieder des Gemeinderats oder Angehörige des regionalen Parteivorstandes seien. Auf mindestens eine beschwerdeführende Person treffe dies jedoch nicht zu, weshalb die Beschwerde rechtzeitig erfolgt sei. Im Übrigen müsse es auch denjenigen Stimmberechtigten möglich sein, sich gegen die Ausgestaltung einer Abstimmung zu wehren, welche sich erst kurz vor dem Abstimmungstermin damit beschäftigen würden. Weiter vertieften sie ihre bereits in der Beschwerde vorgebrachten Rügen.

#### **E. 10**

Mit Datum vom 13. Mai 2024 reichte die Beschwerdegegnerin ihre Duplik ein. Darin hielt sie an ihren Anträgen gemäss Vernehmlassung vom 16. April 2024 fest. Zur Frage der Fristeinholung wies sie darauf hin, dass nicht relevant sei, ob oder dass einzelne Stimmberechtigte die Abstimmungsunterlagen erst kurz vor der Abstimmung zur Kenntnis genommen hätten. Massgeblich seien einzig die Beschwerdeführer. In der Replik hätten diese jedoch weder behauptet noch begründet, dass tatsächlich eine der Beschwerdeführer verspätet Kenntnis erhalten habe, weshalb weiterhin davon auszugehen sei, dass die Beschwerdefrist nicht eingehalten worden sei.

- 7 - Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften und die übrigen Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

- 8 - II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) beurteilt das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden gegen Eingriffe in das Stimmrecht sowie Wahlen und Abstimmungen. Das sowohl vom Verfassungsrecht des Bundes (Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) als auch des Kantons (Art. 9 f. der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]) gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 136 I 355 E.2; 135 I 21 E.2.1; 134 I 7 E.3.3.2; 133 I 127 E.3.1). Eine solche Verfassungsbeschwerde ist jedoch gemäss Art. 57 Abs. 3 VRG ausgeschlossen, soweit ein anderes kantonales Rechtsmittel besteht. Vorliegend richtet sich die Beschwerde gegen die Urnenabstimmung vom 3. März 2024, welche das Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde darstellt. Gegen diese Urnenabstimmung ist kein anderes kantonales Rechtsmittel ersichtlich, weshalb die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nach Art. 57 Abs. 1 lit. b VRG vorliegt. Zu einer solchen Stimmrechtsbeschwerde ist gemäss Art. 58 Abs. 2 VRG legitimiert, wer im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis stimmberechtigt ist. Vorliegend sind alle Beschwerdeführer in E.\_\_\_\_\_ wohnhaft und dort stimmberechtigt,

womit die Beschwerdelegitimation vorliegt. 2. Vorliegend strittig ist jedoch, ob die Beschwerdeführer die Stimmrechtsbeschwerde rechtzeitig eingereicht haben. Für die Anfechtungsfrist ist Art. 60 Abs. 2 VRG massgebend. Dieser sieht für Beschwerden gegen Eingriffe in das Stimmrecht eine Frist von zehn Tagen vor und zwar gemäss lit. b der genannten Bestimmung seit der

- 9 - Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Abstimmung. Diese kurze Frist begründete der Gesetzgeber seinerzeit mit dem klaren Bedürfnis nach rascher Rechtssicherheit im Bereich der politischen Rechte (vgl. die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 30. Mai 2006, Heft Nr. 6/2006–2007, S. 554 f.).

## **E. 12**

Februar 2024 zur Kenntnis genommen haben soll. Wäre ein solcher Einwand tatsächlich erfolgt und begründet worden, so vermöge dieser im Übrigen – in der vorliegenden Konstellation – trotzdem keine verspätete Entdeckung im Sinne von Art. 60 Abs. 2 VRG begründen. Denn alle Beschwerdeführer haben sich aufgrund ihrer Stellung als Vorstandsmitglieder der F.\_\_\_\_\_ bereits im Rahmen der Vernehmlassung mit dieser Variantenabstimmung beschäftigt und hatten damit bereits im Vorfeld der Abstimmung Kenntnis der vorliegend strittigen Abstimmungsfragen.

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