



Gemeinde Klosters

Botschaft

**des Gemeinderates zu Abstimmungsvorlagen vom
13. Juni 2021 (Art. 10, 11 und 21 Gemeindeverfassung)**

- 1. Kommunale Volksinitiativen Schulschliessungen vors Volk**
 - 1.1. Volksinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung (angepasste Verfassungsinitiative)“**
 - 1.2. Volksinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl (angepasste Gesetzesinitiative)“**

1. Kommunale Volksinitiativen Schulschliessungen vors Volk - Frage der Gültigkeit und Umgang mit Initiativen

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

Anfang Oktober 2020 hat der Schulrat das Standortkonzept im Bereich Kindergärten und Primarschulstufe ab Schuljahr 2021/22 bekannt gegeben. Dieses wurde im Vorfeld in einer ad hoc-Kommission mit Vertretern aus Gemeinderat, Vorstand, Schulrat, Lehrerschaft (einschliesslich Vertretern aus den betroffenen Fraktionen Saas und Serneus) reflektiert und bereinigt und anlässlich der Gemeinderatsitzung vom 8. Oktober 2020 vorgestellt und vom Gemeinderat kommentarlos und damit ohne Einwände zur Kenntnis genommen.

Das neue Standortkonzept sieht folgende Umsetzung vor:

- => An sämtlichen Schulstandorten wird ein Kindergarten geführt, solange das kantonale Minimum von 5 Kindern erreicht wird.**
- => Die Primarschule besteht aus zwei Standorten: Serneus und Klosters Platz. Weitere Standorte sollen nur bei Vollauslastung wieder in Betracht gezogen werden.**
- => Der Schulrat überprüft die Klassenzusammenstellung jährlich und passt diese je nach Schülerzahlen an.**

Gegen die vorgesehene einstweilige Aufhebung des Primarschulstandorts Saas erwuchs aus der Fraktion Saas substantielle Opposition, die nach zwei durch den Schulrat abgewiesenen Wiedererwägungsgesuchen schliesslich in der Einreichung der nun vorliegenden Volksinitiativen „Schulschliessungen vors Volk“ mündete.

Einreichung und Zustandekommen kommunale Volksinitiativen „Schulschliessungen vors Volk“

Am 1. Dezember 2020 wurden der Gemeinde nachstehende fünf kommunale Volksinitiativen eingereicht, deren – inzwischen rechtskräftigen – Zustandekommen der Vorstand am 15. Dezember 2020 festgestellt hat:

- 1. Schulschliessungen vors Volk**
- 2. Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung**

- 3. Wir wollen klare Initiativen**
- 4. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung**
- 5. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl**

Frage der Gültigkeit der Initiativen

Im Rahmen eines vom Gemeindevorstand in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens wurde festgestellt, dass die Initiative „Schulschliessungen vors Volk“ (Initiative 1) gegen die Einheit der Normstufe verstösst, indem sie erstens eine Gesetzesänderung mit einer Verfassungsänderung «vermischt» und zweitens als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde. Sie ist deshalb rechtswidrig und für ungültig zu erklären. Die Gesetzesinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung“ wiederum wurde als ausgearbeiteter Entwurf in einer unzulässigen Form eingereicht, weshalb auch dieses Volksbegehren wegen Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden muss.

Die weiteren drei Initiativen weisen zwar auch Mängel auf, die jedoch durch eine Teilungültigkeit bzw. auf dem Wege der Auslegung behoben werden können.

Die Initiative „Wir wollen klare Initiativen“ wurde als im vorliegenden Fall unzulässige Gesetzesinitiative eingereicht. Gemäss übergeordnetem Recht hätte diese jedoch in der Form einer Verfassungsinitiative eingereicht werden müssen. Zwecks Heilung dieses Mangels beantragte der Gemeindevorstand dem Gemeinderat, die Initiative hinsichtlich des anzupassenden Erlasses für teilweise ungültig zu erklären und das Volksbegehren im Übrigen mit einer offenen Formulierung zur Regelungsstufe als Verfassungsinitiative zu behandeln.

Im Initiativbegehren „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung“ fehlt der Hinweis auf die Regelungsstufe. Dieser Umstand stellt jedoch keinen Ungültigkeitsgrund dar. Aufgrund der massgeblichen Vorgaben des kantonalen Rechts ist die Initiative 4 deshalb als gültige Verfassungsinitiative zu behandeln.

Die kommunale Initiative „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl“ wurde schliesslich ebenfalls ohne Hinweis auf die Regelungsstufe eingereicht, was aber wie erwähnt keinen Ungültigkeitsgrund bildet. Deshalb ist auch die Initiative 5 als gültige Gesetzesinitiative zu behandeln.

Standortwahl primär nach schulbetrieblichen Grundsätzen

Der Schulrat hat – nebst der bis auf Weiteres vorgesehenen Beibehaltung der Kindergarten-Stufe an allen bisherigen Standorten (Monbiel, Klosters Platz, Kusters Dorf, Serneus und Saas) – Klosters Platz und Serneus als Primarschulstandorte für die nächsten vier Jahre festgelegt. Saas fällt als Primarschulstandort einstweilen weg. Aufgrund der zum Zeitpunkt der für das kommende Schuljahr abzuschliessenden Schulplanung noch nicht vorliegenden Resultate zu den Volksinitiativen Schulschliessungen vors Volk wurde die 1./2. Primarschul-Kleinstklasse für das Schuljahr 2021/22 in Saas belassen. Die Klassenzuteilungen an die Standorte bildet eindeutig eine operative, in der Kompetenz des Schulrats liegende schulbetriebliche Aufgabe. Hinsichtlich der Standortbestimmung und Klassenzuteilung aus einem Schülerpool werden die Kriterien Wohl der Schülerinnen und Schüler, Kindergärtnerinnen und Kindergärtner, Klassengrössen, Schulweg, Entwicklung der Geburtenzahlen, Zustand der Infrastrukturen, Kosten der Infrastrukturen, Personalkosten und allgemeine Kosten des Schulbetriebes zu Grunde gelegt, wobei pädagogische Aspekte finanziellen Fragen vorgehen.

Unter Berücksichtigung all dieser Überlegungen macht die Führung von Kleinstklassen in Saas bis auf Weiteres keinen Sinn mehr. Stellt man die Lage und das Alter bzw. den Zustand der Infrastrukturen der beiden Standorte Saas und Serneus einander gegenüber, ist dem Standort Serneus der Vorzug zu geben. Dies auch aufgrund des Umstands, dass je nach Entwicklung der Kinderzahlen im jeweiligen Einzugsgebiet künftig wieder Kinder aus Klosters Dorf statt in Klosters Platz teilweise in Serneus unterrichtet werden müssen. Der mit einer allfälligen Annahme der Initiativen 4 und 5 einhergehende Zwang, je nachdem an sämtlichen 4 heutigen Standorten (Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas) eine 1. und 2. Primarschulstufe zu führen, macht weder aus pädagogischer noch aus finanzieller Sicht Sinn. Dadurch wäre der Schulrat gezwungen, an den erwähnten Standorten künstlich Kleinstklassen aufrecht zu erhalten und unlogische Zuteilungen zur Auffüllung der Klassen-Minimalgrössen vorzunehmen.

Eingemeindungsvereinbarung nimmt mögliche Sistierung des Primarschulstandortes Saas vorweg

Gemäss der in der Botschaft zur Urnengemeinde-Abstimmung Klosters-Serneus und Gemeindeversammlung Saas vom 14. Juni 2015 enthaltenen Eingemeindungsvereinbarung ist die Primarschule Saas bis zur 4. Klasse nur bis zum Schuljahr 2020/21 garantiert. Bereits

zum Zeitpunkt der seinerzeitigen Abstimmung musste damit gerechnet werden, dass der Primarschulstandort Saas je nach Entwicklung der Schülerzahlen wegfallen könnte.

Beschlussfassungen Gemeinderat betreffend Gültigkeit Empfehlungen hinsichtlich des Umgangs mit Initiativen

Die wie ausgeführt rechtswidrigen Initiativen 1 und 2 hat der Gemeinderat im Rahmen seiner Sitzung vom 22. April 2021 für ungültig erklärt. Die dritte teilweise ungültig Initiative „Wir wollen klare Initiativen“ hat der Gemeinderat am 22.4.2021 wiederum in der abgeänderten Form als Verfassungsinitiative für gültig erklärt. Im Weiteren hat das Klosterser Gemeindeparlament an der Sitzung vom 22.4.21 beschlossen, auch die Initiativen 4 (Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung) – angepasste Regelungsstufe bzw. Verfassungsinitiative – und 5 (Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl) – angepasste Regelungsstufe bzw. Gesetzesinitiative – im Sinne der Ausführungen für gültig zu erklären.

Empfehlungen hinsichtlich des Umgangs mit Initiativen

Der Gemeindevorstand hat wohl dem Rat empfohlen, die langjährige bewährte Praxis beizubehalten, detaillierte Verfassungs- und Gesetzesvorlagen durch den das Volk vertretenden Gemeinderat (Gemeindeparlament) auszuarbeiten. Der Gemeinderat hat sich jedoch entgegen dieser Empfehlungen anlässlich seiner Sitzung vom 22.4.2021 dafür ausgesprochen, die Einreichung ausformulierter Verfassungs- und Gesetzesänderungen künftig zuzulassen und aufgrund dessen die Initiative 3 „Wir wollen klare Initiativen“ anzunehmen. Damit wurde der Vorstand vom Gemeinderat gleichzeitig mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Abstimmungsvorlage beauftragt.

Die im Sinne der Ausführungen gültig zu erklärenden Initiativen 4 (Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung) – angepasste Regelungsstufe bzw. Verfassungsinitiative – und 5 (Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl) – angepasste Regelungsstufe bzw. Gesetzesinitiative – sollen dagegen nach Ansicht von Gemeinderat und Gemeindevorstand zur Ablehnung empfohlen werden. Eine Annahme der beiden Initiativen würde die Handlungsfähigkeit der Gemeindebehörden, allen voran des Schulrats und der Schulleitung, über Gebühr einschränken und je nach Entwicklung der Schülerzahlen pädagogisch unhaltbare und finanziell unverantwortbare Zustände zementieren.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, geschätzte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, deshalb, die durch den Gemeinderat als gültig erklärten Initiativen 4 „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung“ (Verfassungsinitiative) und 5 „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl“ (Gesetzesinitiative) abzulehnen.

A) Ausgangslage

A1) heutige Schulstandorte (Stand Schuljahr 2020/21)

Die Gemeinde Klosters verfügt heute insgesamt über die fünf nachstehenden Schulstandorte:

- Neue Schulanlage Klosters Platz mit Primarschulhaus und Kindergarten, Oberstufenschulhaus, Tagesstrukturen, 2-fach Turnhalle mit Dreifachnutzung
- Schulanlage Klosters Dorf mit Primarschule und Kindergarten, Mehrzweckhalle (zur Zeit bzw. bis auf Weiteres nicht genutzt)
- Schulanlage Serneus mit Primarschule, Kindergarten und Mehrzweckhalle
- Schulanlage Saas mit Primarschule, Kindergarten und separater Mehrzweckhalle
- Kindergarten Bündelti

A2) Chronologie der jüngeren Ereignisse

Am 22. Juni 2020 (Prot. Nr. 136) hat Gemeindevizepräsidentin 2017/20 und Schulratspräsidentin Eva Waldburger den Gemeinderat u. a. darüber in Kenntnis gesetzt, dass Gemeindevorstand und Schulrat im Zusammenhang mit den künftigen Schulstandorten in der Gemeinde zur vertieften Meinungsbildung eine ad hoc-Kommission, bestehend aus Gemeinderatsvertretern, Departementschef Hochbau (Vorstandsmitglied), Schulrat, Schulleitung, Lehrervertretung, eingesetzt haben. In Absprache mit den Fraktionspräsidenten wurden die Gemeinderäte Martin Bettinaglio, Serneus, Stephanie Mayer-Bruder, Saas, und Ueli Marugg, Aeuja, in die Kommission delegiert. Es wurden erste Resultate im Herbst 2020 und ein Entscheid Schulstandorte im November 2020 in Aussicht gestellt.

Wiederum anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 8. Oktober 2020 (Prot. Nr. 147) informierten Schulratspräsidentin E. Waldburger und Schulleiter

Gion Caviezel in Absprache mit Gemeindevorstand und Schulrat und mit Unterstützung der ad hoc-Kommission Schulstandorte über den per Schuljahr 2021/22 geplanten Schulbetrieb, insbesondere in Bezug auf die Standorte Saas und Serneus.

Schulratspräsidentin Eva Waldburger erklärte, dass die gebildete ad hoc-Kommission das Schulbetriebskonzept Klosters anlässlich dreier intensiver Sitzungen erarbeitet und konsolidiert hat. Dabei wurden folgende Aspekte bzw. Kriterien für die Entscheidungsfindung berücksichtigt: Das Wohl der Schülerinnen und Schüler, Kindergärtnerinnen und Kindergärtner, Klassengrößen, Schulweg, Entwicklung der Geburtenzahlen, Zustand der Infrastrukturen, Kosten der Infrastrukturen, Personalkosten und allgemeine Kosten des Schulbetriebes.

Das erarbeitete und von Schulrat (Entscheid 1. Oktober 2020) und Gemeindevorstand unterstützte, von Schulleiter G. Caviezel präsentierte Konzept sah zusammenfassend folgende Umsetzung per Schuljahr 2021/22 vor:

- *„An sämtlichen Schulstandorten wird ein Kindergarten geführt, solange das kantonale Minimum von 5 Kindern erreicht wird.*
- *Die Primarschule besteht aus zwei Standorten: Serneus und Klosters Platz. Weitere Standorte sollen nur bei Vollausslastung wieder in Betracht gezogen werden.*
- *Der Schulrat überprüft die Klassenzusammenstellung jährlich und passt diese je nach Schülerzahlen an.“*

Der Gemeinderat hat den Entscheid von Schulrat und Gemeindevorstand ohne Diskussion oder Widerrede zur Kenntnis genommen, was die Verantwortlichen dazu veranlasste, die Umsetzung des vorstehenden Schulbetriebskonzepts in Angriff zu nehmen.

Der Entscheid des Schulrats, ab Schuljahr 2021/22 keine Primarschulklassen mehr in Saas zu führen, hat in der Folge zu einer nachhaltigen Opposition aus der Fraktion Saas geführt. Nach ersten Kontaktnahmen von einzelnen Saaser Einwohnern mit Klosterser Schulverantwortlichen wurde die IG Pro Schule Saas gegründet, die sich gegen den Entscheid der Schulbehörde stellt, den Primarschulbetrieb in Saas aufzuheben.

Zum einen stellte die IG z. Hd. des Schulrats mehrere Wiedererwägungssuche, worin sie den Schulrat anhielt, auf seinen Entscheid zurückzukommen und die Primarschule am Standort Saas ohne Unterbruch aufrechtzuerhalten. Parallel mobilisierte die IG die Saaser Bevölkerung, ihre Solidarität mit der IG bezüglich des Erhalts des Standorts Saas als Primarschule kund zu tun. Weiter wandten sich IG-Vertreter mit zahlreichen Fragen zum Schulbetrieb und den -standorten an Schulrat, Schulleitung und Schulratspräsidenten.

tin und taten ihren Unmut über die geplante Aufhebung der Saaser Primarschule kund. Der Schulrat wies die Wiedererwägungsgesuche jeweils zurück, erklärte sich jedoch Anfang 2021 im Sinne eines Entgegenkommens bereit, die 1. und 2. Klasse für das Schuljahr 2021/22 noch in Saas zu belassen und erst ab Schuljahr 2022/23 die gesamten Primarschulkinder von Saas in Serneus zu unterrichten.

Zum anderen wurde die IG Pro Schule Saas auch auf politischer Ebene aktiv. Der Initiativbogen einer ersten Initiative wurde der Gemeindeverwaltung – was gemäss kommunalem Gesetz über die Politischen Recht gar nicht vorgesehen ist – mit Schreiben vom 13. November 2020 zur Vorprüfung eingereicht, worauf die Gemeindeverwaltung den Initianten mit Brief vom 19. November 2020 mitteilte, dass der Initiativbogen wohl alle erforderlichen Bestandteile enthalte, der Initiativtext jedoch aller Voraussicht nach ungültig ist. In der Folge sammelte die IG und ihre Unterstützer bekanntlich Unterschriften für insgesamt 5 Initiativen, auf deren Inhalt und Gegenstand im folgenden Kapitel B) ausführlich eingegangen wird.

Auch in Klosters Dorf regte sich ein gewisser Widerstand gegen die Standortpläne von Vorstand und Schulrat. Aufgrund dessen schloss sich schliesslich Peter Weber, Klosters Dorf, dem Initiativkomitee der ersten Initiative „Schulschliessungen vors Volk“ an.

B) Initiativen Schulschliessungen vors Volk

B1) Einreichung Initiativen

Am 1. Dezember 2020 sind dem Leiter Verwaltung, Marco Schlegel, persönlich fünf Volksinitiativen, mit folgenden Begehren, durch das Initiativkomitee (bestehend aus: Erika Zimmermann-Walli, Katja Heldstab und Paul Engler-Bärtsch; zuzüglich Peter Weber betr. Initiative „Schulschliessungen vors Volk“) übergeben worden:

1. Schulschliessungen vors Volk

Initiativbegehren:

«Art. 2 der **Schul- und Kindergartenordnung** der Gemeinde Klosters-Serneus (501) sei wie folgt abzuändern:

Die Schulpflicht, der Schulort sowie die Unentgeltlichkeit richten sich nach kantonalem Recht.

Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgenden Fraktionen zwingend eine Kindergartenstufe und Primarstufe, mindestens der 1. und 2. Klasse: Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus, Saas.

Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgender Fraktion zwingend eine Kindergartenstufe:

Monbiel.

Die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse in einer der genannten Fraktionen bedarf zwingend einer vorgängigen Abstimmung der Urnengemeinde. Über jeden Standort ist eine einzelne Abstimmung durchzuführen.

Art. 21 Ziff. 11 der **Verfassung** der Gemeinde Klosters-Serneus sei wie folgt abzuändern:

Die Festlegung der Schuldauer; der Entscheid über die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse in einer Fraktion der Gemeinde.»

2. Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung

Initiativbegehren:

«Art. 2 der **Schul- und Kindergartenordnung** der Gemeinde Klosters-Serneus (501) sei wie folgt abzuändern:

Die Schulpflicht, der Schulort sowie die Unentgeltlichkeit richten sich nach kantonalem Recht.

Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgenden Fraktionen zwingend eine Kindergartenstufe und Primarstufe, mindestens der 1. und 2. Klasse: Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus, Saas.

Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgender Fraktion zwingend eine Kindergartenstufe:

Monbiel.

Die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse in einer der genannten Fraktionen bedarf zwingend einer vorgängigen Abstimmung der Urnengemeinde. Über jede einzelne Stilllegung bzw. Nichtführung einer Schule oder eines Kindergartens ist eine einzelne Abstimmung durchzuführen.»

3. Wir wollen klare Initiativen

Initiativbegehren:

«Das Gesetz über die politischen Rechte (103) sei dahingehend zu ändern, dass sämtliche Initiativen auch in Form eines ausformulierten Entwurfs eingereicht werden dürfen.»

4. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung

Initiativbegehren:

«Die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse an einem in der Gemeinde Klosters-Serneus bestehenden Schul- bzw. Kindergartenstandort bedarf zwingend vorgängig einer Urnenabstimmung.»

5. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl

Initiativbegehren:

«Die Gemeinde Klosters-Serneus führt zwingend in den Fraktionen Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas eine Kindergarten- und Primarstufe. In der Fraktion Monbiel wird zwingend eine Kindergartenstufe geführt.»

Insgesamt sind folgende Unterschriftenbogen und Unterschriften eingegangen:

1. Schulschliessungen vors Volk

Unterschriftenbogen	total 80
Eigenhändige Unterschriften	total 555

2. Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung

Unterschriftenbogen	total 76
Eigenhändige Unterschriften	total 507

3. Wir wollen klare Initiativen

Unterschriftenbogen	total 77
Eigenhändige Unterschriften	total 506

4. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregungen für eine Abstimmung

Unterschriftenbogen	total 77
Eigenhändige Unterschriften	total 505

5. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl

Unterschriftenbogen	total 76
Eigenhändige Unterschriften	total 496

Von den vorstehenden Unterschriften war ein Anteil im Sinne der Vorschriften gemäss Art. 29 Gesetz über die Politischen Rechte der Gemeinde (GPR) Klosters aus folgenden Gründen ungültig: Doppelunterzeichnungen, unidentifizierbare Signaturen, solche von Nicht-Stimmberechtigten (u. a. Ausländer) bzw. Weggezogenen sowie unvollständig ausgefüllte Einträge.

Dies führt zu folgendem Gesamtergebnis:

1. Schulschliessungen vors Volk

Gültige Unterschriften	486
Ungültige Unterschriften	69

2. Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung

Gültige Unterschriften	390
Ungültige Unterschriften	117

3. Wir wollen klare Initiativen

Gültige Unterschriften	372
Ungültige Unterschriften	134

4. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregungen für eine Abstimmung

Gültige Unterschriften	363
Ungültige Unterschriften	142

5. Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl

Gültige Unterschriften	361
Ungültige Unterschriften	135

B2) Zustandekommen Initiativen

Aufgrund des Erreichens bzw. der deutlichen Überschreitung der für das Zustandekommen einer Initiative erforderlichen Minimalzahl von 150 an gültigen Unterschriften hat der Vorstand anlässlich seiner Sitzung vom 15. Dezember 2020 (Prot. Nr. 515), gestützt auf Art. 32 Abs. 2 GPR/Klosters, Folgendes festgestellt:

- 1. Die am 1. Dezember 2020 eingereichten kommunalen Initiativen*
 - *Schulschliessungen vors Volk*
 - *Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung*

- *Wir wollen klare Initiativen*
- *Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung*
- *Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl sind im Sinne der Erwägungen zustande gekommen.*

2. *Dieser Entscheid ist dem Initiativkomitee schriftlich mitzuteilen und mittels amtlicher Publikation zu veröffentlichen.*

3. Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid des Vorstandes kann gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. b und Art. 60 Abs. 2 VRG innert zehn Tagen nach Publikation Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eingereicht werden. Diese hat die Begründung und Rechtsbegehren zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Das Zustandekommen der kommunalen Initiativen «Schulschliessungen vors Volk» (gemäss vorstehender Ziffer 1) wurde am 18. Dezember 2020 im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde Klosters (Bezirksamtsblatt) und in der Klosterser Zeitung publiziert. Da innert der Beschwerdefrist keine Beschwerden eingegangen sind, ist der Beschluss des Gemeindevorstands über das Zustandekommen der Initiative rechtskräftig.

C) Prüfung der Gültigkeit der Initiativen Schulschliessungen vors Volk im Rahmen eines juristischen Gutachtens von RA Dr. iur. Frank Schuler

1. Initiativbegehren

Das Anliegen und die Beweggründe der Initiantinnen und Initianten ergibt sich aus der geschilderten Ausgangslage. Mit den Initiativen soll erreicht werden, dass Schulschliessungen künftig nicht mehr alleine vom Schulrat beschlossen werden können, sondern dass dies noch nur mittels Volksabstimmung möglich sein soll. Die Initiativbegehren haben folgenden Wortlaut:

Initiative 1: Schulschliessungen vors Volk

Das erste Initiativbegehren verlangt einerseits eine Änderung von Art. 2 der Schul- und Kindergartenordnung (vgl. Initiative 2) und andererseits eine Änderung von Art. 21 Ziff. 11 der Gemeindeverfassung. In Bezug auf Art. 21 Ziff. 11 GV verlangt die Initiative folgende Ergänzung bei der Zuständigkeit der Urnenabstimmung:

11. *die Festlegung der Schuldauer; der Entscheid über die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse in einer Fraktion der Gemeinde;*

Bei dieser Initiative handelt es sich um einen ausformulierten Entwurf, der bei Annahme durch die Stimmberechtigten direkt in den jeweiligen Erlass (d.h. Schul- und Kindergartenordnung bzw. Gemeindeverfassung) eingefügt werden kann.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte und den anderen Volksinitiativen besteht eine gewisse Unsicherheit, ob das Zusammenfassen von Gesetzes- und Verfassungsinitiative in einer Initiative bewusst erfolgt ist, oder ob die Initiative 1 eigentlich nur die Verfassungsänderung zum Gegenstand haben sollte und das Aufführen der Gesetzesänderung daher nur ein Versehen darstellt. Diese Frage kann offen gelassen werden, da dies für die Beurteilung der Gültigkeit keinen massgeblichen Einfluss hat.

Initiative 2: Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung

Das zweite Initiativbegehren verlangt, Art. 2 der Schul- und Kindergartenordnung (Marginalie «Schulpflicht, Schulort, Unentgeltlichkeit») durch folgende Abs. 2 bis 4 zu ergänzen:

¹ Die Schulpflicht, der Schulort sowie die Unentgeltlichkeit richten sich nach kantonalem Recht.

² *Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgenden Fraktionen zwingend eine Kindergartenstufe und eine Primarstufe mindestens der 1. und 2. Klasse:*

- Klosters Platz
- Klosters Dorf
- Serneus
- Saas

³ *Die Gemeinde Klosters-Serneus führt in folgender Fraktion zwingend eine Kindergartenstufe:*

- Monbiel

⁴ *Die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse in einer der genannten Fraktionen bedarf zwingend einer vorgängigen Abstimmung der Urnengemeinde. Über jeden Standort ist eine einzelne Abstimmung durchzuführen.*

Auch bei dieser Initiative handelt es sich um einen ausformulierten Entwurf, der bei Annahme durch die Stimmberechtigten direkt in die Schul- und Kindergartenordnung eingefügt werden kann.

Initiative 3: Wir wollen klare Initiativen

Mit der dritten Initiative wird verlangt, dass das kommunale Gesetz über die politischen Rechte dahingehend zu ändern sei, dass sämtliche Initiativen auch in Form eines ausformulierten Entwurfes eingereicht werden dürfen.

Bei dieser Initiative handelt es sich um eine allgemeine Anregung, die im Falle einer Zustimmung durch den Gemeinderat oder die Urnenabstimmung

noch in einem konkreten Erlasstext umzusetzen ist. Konkret verlangt wird eine Änderung des GPR/Klosters.

Initiative 4: Schulschliessungen vors Volk, allgemeine Anregung für eine Abstimmung

Die vierte Initiative verlangt, dass die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse an einem in der Gemeinde Klosters-Serneus bestehenden Schul- bzw. Kindergartenstandort zwingend vorgängig einer Urnenabstimmung bedarf.

Bei dieser Initiative handelt es sich ebenfalls um eine allgemeine Anregung, die im Falle einer Zustimmung durch den Gemeinderat oder die Urnenabstimmung noch in einem konkreten Erlasstext umzusetzen ist. Die Initiative gibt nicht an, welcher Erlass entsprechend ergänzt bzw. geändert werden soll.

Initiative 5: Schulschliessungen vors Volk, allgemeine Anregung Standortwahl

Das fünfte Initiativbegehren verlangt, dass die Gemeinde Klosters-Serneus in den Fraktionen Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas zwingend eine Kindergarten- und Primarstufe sowie in der Fraktion Monbiel zwingend eine Kindergartenstufe führt.

Auch bei dieser Initiative handelt es sich um eine allgemeine Anregung, die im Falle einer Zustimmung durch den Gemeinderat oder die Urnenabstimmung noch in einem konkreten Erlasstext umzusetzen ist. Die Initiative gibt nicht an, welcher Erlass entsprechend ergänzt bzw. geändert werden soll. Im Vordergrund dürfte wohl die Schul- und Kindergartenordnung sein.

Im Gegensatz zur Initiative 2 ergibt sich aus dem fünften Initiativbegehren nicht, dass die zwingend zu führende Primarschule nur für die 1. und 2. Klasse gelten soll. Sinn und Tragweite einer Initiative ist durch Auslegung zu ermitteln, wobei nach den üblichen Regeln zu verfahren ist. Ausgangspunkt bildet der Wortlaut der Initiative. Massgeblich ist dabei, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Nach dem Wortlaut der Bestimmung müsste die ganze Primarstufe – also 1. bis 6. Klasse – in den erwähnten Fraktionen geführt werden. Aufgrund der Ausgangslage, den ganzen Umständen und den anderen Initiativbegehren dürfte die Initiative wohl so ausgelegt werden, dass sie lediglich die Sicherung eines «Minimalangebotes» analog zur Initiative 2 oder analog der bisherigen Praxis bezweckt.

2. Rechtslage

Die Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative richtet sich nach dem kantonalen und nach dem kommunalen Recht. Im Hinblick auf die folgende Prüfung der Gültigkeit ist vorerst die massgebliche Rechtslage darzulegen.

2.1. Kantonales Recht

Art. 16 Gemeindegesetz (GG; BR 175.050) bestimmt, dass die politischen Rechte in der Gemeinde nach Massgabe der Gemeindeverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) gewährleistet ist (Abs. 1). Das Initiativrecht der Stimmberechtigten besteht für Geschäfte, welche dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen (Abs. 3). Die Regelung von Art. 16 Abs. 3 GG ist für die Gemeinden zwingend und abschliessend; die Gemeinden können das Initiativrecht nicht auf andere Geschäfte – d.h. Geschäfte im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates oder des Gemeindevorstandes – ausdehnen (vgl. Botschaft Heft Nr. 3/2017-2018, S. 229). Das Wahl und Abstimmungsverfahren regeln die Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts selber; subsidiär gelten die Bestimmungen des GPR (Art. 17 GG).

Die in Art. 16 Abs. 1 GG erwähnten Regelungen finden sich in Art. 73 ff. GPR. Art. 73 GPR verpflichtet die Gemeinden, das Initiativrecht nach Massgabe der folgenden Bestimmungen zu gewährleisten (Satz 1). Sie können es erweitern, insbesondere durch Herabsetzung der erforderlichen Unterschriftenzahl und Zulassung der Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes (Satz 2). Das Initiativrecht in Gemeinden ohne Gemeindeversammlung wird in Art. 76 GPR geregelt. Die Initiative kann von mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten beim Gemeindevorstand eingereicht werden (Abs. 1). Abs. 2 regelt die Fristen, innert welcher eine Initiative den Stimmberechtigten zu unterbreiten ist. Bei einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung unterbleibt die Volksabstimmung, wenn der Gemeinderat der Initiative zustimmt (Abs. 3). In diesem Fall arbeitet der Gemeindevorstand gestützt darauf einen ausformulierten Vorschlag auf, welcher dem Gemeinderat und anschliessend dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist (Abs. 4). Das Verfahren gemäss Abs. 4 findet auch Anwendung, wenn der Gemeinderat die Initiative ablehnt und die Stimmberechtigten die allgemeine Anregung gutheissen. Art. 77 GPR regelt das Vorgehen bei rechtswidrigen Initiativen. Initiativen, deren Inhalt rechtswidrig ist, werden der Volksabstimmung nicht unterstellt (Abs. 1). Die Zuständigkeit für die Ungültigerklärung liegt beim Gemeinderat, da diesem gemäss Art. 27 Ziff. 11 GV die Vorberatung zusteht. Er gibt den Initianten in einem solchen Fall von seinem Beschluss unter Angabe der Gründe schriftlich Kenntnis (Abs. 2). Die Ungültigkeitsgründe nach Art. 77 GPR entsprechen im Wesentlichen der Regelung in Art. 14 KV, wobei allerdings keine offensichtliche Verletzung des übergeordneten Rechts verlangt wird (vgl. Ursin Fetz, Bündner Gemeinderecht, Zürich 2020, S. 123 f. sowie VGU V 18 5 vom 10. Juli 2018, E. 3.1).

2.2. Kommunales Recht

Die Gemeindeverfassung (GV) regelt das Initiativrecht in Art. 12. Nach Abs. 1 können 150 stimmberechtigte Gemeindeeinwohner das Begehren stellen auf Total- oder Teilrevision der Gemeindeverfassung (Bst. a), Erlass, Aufhe-

bung oder Abänderung eines Gemeindegesetzes oder einer allgemeinverbindlichen Verordnung (Bst. b) oder Abstimmung über ein in die Zuständigkeit der Urngemeinde fallendes Sachgeschäft (Bst. c). Die «initiativfähigen» Sachgeschäfte ergeben sich aus Art. 21 GV. Um gültig zu sein, müssen Initiativen nach Abs. 2 dem Gebot der Einheit der Materie entsprechen und dürfen nicht rechtswidrig sein oder offensichtlich Unmögliches verlangen. Abs. 3 hält fest, dass Verwaltungsinitiativen – also Initiativen gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. c – in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausformulierten Auftrages eingereicht werden können. Der Begriff der Rechtswidrigkeit gemäss Art. 12 Abs. 2 GV entspricht jenem in Art. 77 GPR.

Die Einzelheiten zum Initiativrecht werden in Art. 30 ff. GPR/Klosters geregelt. So hält Art. 30 GPR/Klosters fest, dass Initiativen nur im Rahmen von Art. 12 GV möglich sind (Abs. 1) und – mit Ausnahme der Verwaltungsinitiativen – nur in Form von allgemeinen Anregungen eingereicht werden können (Abs. 2). Art. 32 Abs. 1 GPR/Klosters verpflichtet den Gemeindevorstand, dem Gemeinderat zustande gekommene Initiativen baldmöglichst und mit einem Bericht zum Entscheid über die Rechtmässigkeit der Initiative zu unterbreiten. Erachtet der Gemeinderat eine Initiative als rechtswidrig, teilt er dies dem Initiativkomitee schriftlich, unter Angabe der Gründe und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen mit (Art. 32 Abs. 2 GPR/ Klosters). Lehnt der Gemeinderat eine Initiative ab oder unterbreitet er einen Gegenvorschlag, so ist eine Volksabstimmung durchzuführen (Art. 34 Abs. 1 GPR/Klosters). Stimmt der Gemeinderat dem Initiativbegehren zu, unterbleibt die Volksabstimmung (Abs. 2). Stimmt das Volk oder der Gemeinderat einer Initiative zu, so arbeitet der Gemeinderat einen Vorschlag aus, der dem Volk mit einem Gutachten und allenfalls einem nicht an die Initiative gebundenen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten ist (Abs. 3). Art. 35 GPR/Klosters regelt die Fristen, innert welcher Initiativen in der Regel zu bearbeiten sind. Bis zur Ansetzung der Volksabstimmung durch den Gemeindevorstand kann eine Initiative zurückgezogen werden (Art. 33 GPR/Klosters).

Die Erarbeitung eines konkreten ausgearbeiteten Erlassentwurfes ist in Art. 34 Abs. 3 GPR/Klosters verkürzt bzw. missverständlich geregelt. Aus Art. 32 Ziff. 12 GV ergibt sich klar, dass der Gemeindevorstand für die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden des Gemeinderates zuständig ist. Dazu gehört es auch, einen Erlassentwurf für die Umsetzung einer angenommenen Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zu erarbeiten. Diese Vorbereitungspflicht ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 38 Abs. 1 GG.

3. Gültigkeit der Initiativen

Hinsichtlich der Gültigkeit der Initiativen ist zunächst zu prüfen, ob das Anliegen überhaupt Gegenstand einer Volksinitiative sein kann. Sofern die Zulässigkeit zu bejahen ist, stellt sich die Frage der formellen und der materiellen Gültigkeit der fünf Initiativbegehren.

3.1. Zulässiger Gegenstand der Initiativen

Die vorliegenden Initiativen können (und sollen) auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe umgesetzt werden, wie bei der Erläuterung der Initiativbegehren ausgeführt wurde. Somit haben die fünf Initiativen einen Inhalt, der den Vorgaben des kantonalen und des kommunalen Rechts (Art. 16 Abs. 3 GG und Art. 12 Abs. 1 GV) entspricht. Die vorgebrachten Anliegen stellen somit einen zulässigen Gegenstand einer Volksinitiative dar.

3.2. Formelle Gültigkeit der Initiativen

Die formelle Gültigkeit einer Initiative setzt voraus, dass die von Art. 12 Abs. 1 geforderte Unterschriftenzahl erreicht bzw. überschritten ist. Üblicherweise wird in diesem Zusammenhang auch vom Zustandekommen einer Initiative gesprochen. Wie in Kapitel B1) und B2) ausgeführt und vom Vorstand am 15. Dezember 2020 festgestellt, sind die Initiativen formell zustande gekommen.

3.3. Materielle Gültigkeit der Initiativen

Art. 12 Abs. 2 GV/Klosters bestimmt, dass Initiativen dem Gebot der Einheit der Materie entsprechen müssen, nicht rechtswidrig sein oder offensichtlich Unmögliches verlangen dürfen. Die Regelung der Gemeinde Klosters-Serneus enthält die üblichen Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen und entspricht der Vorgabe des kantonalen Rechts, wonach Initiativen, deren Inhalt rechtswidrig ist, der Volksabstimmung nicht unterbreitet werden (vgl. Art. 77 Abs. 1 GPR). Im Folgenden ist für die einzelnen Initiativbegehren gesondert zu prüfen, ob sie materiell gültig sind.

a) Initiative 1

Nach Art. 12 Abs. 3 GV und Art. 30 Abs. 2 GPR/Klosters dürfen Verfassungs- und Gesetzesinitiativen nur in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden; die Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist nur für Verwaltungsinitiativen zulässig. Für die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ist nach herrschender Lehre massgeblich, dass sie zwar den thematischen Inhalt, nicht aber die redaktionelle Umsetzung vorgibt. Ein ausgearbeiteter Entwurf liegt dann vor, wenn eine Initiative ohne umsetzenden Eingriff durch den Gemeinderat in die Rechtsordnung eingefügt werden kann (vgl. hierzu Fetz, Bündner Gemeinderecht, S. 122).

Sowohl in Bezug auf Art. 2 der Schul- und Kindergartenordnung als auch in Bezug auf Art. 21 Ziff. 11 GV kann die Initiative ohne weitere Umsetzung in die Rechtsordnung eingefügt werden. Die Initiative 1 stellt somit einen ausgearbeiteten Entwurf dar und wurde folglich in einer unzulässigen Form eingereicht. Obwohl der Gemeindevorstand in seinem Schreiben vom 19. November 2020 auf diesen Umstand hingewiesen hat, hielt die IG Pro Schule Saas an dieser unzulässigen Form fest.

Die Initiative 1 ist aber noch aus einem anderen Grund rechtswidrig. Die in Art. 34 BV und Art. 10 KV verfassungsrechtlich geschützte Abstimmungs-freiheit verbietet es nämlich, dass eine Volksinitiative verschiedene Rechtssetzungsstufen vermischt (vgl. Schuler, Kommentar zu Art. 14 KV/GR, Rz. 12 f.). Mit einer Volksinitiative dürfen also nicht gleichzeitig eine Änderung der Gemeindeverfassung und eines Gesetzes verlangt werden. Diese Einheit der Normstufe ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 12 Abs. 1 GV, der zwischen Verfassungsinitiativen (Bst. a) und Gesetzesinitiativen (Bst. b) unterscheidet. Im erwähnten Schreiben vom 19. November 2020 hat der Gemeindevorstand die IG Pro Schule Saas auf diesen Umstand bereits aufmerksam gemacht. Trotzdem will die erste Initiative eine Änderung der Schul- und Kindergartenordnung und eine Änderung der Gemeindeverfassung erreichen. Sie vermischt also zwei Rechtssetzungsstufen und verletzt so die geforderte Einheit der Normstufe. Insofern ist die erste Initiative rechtswidrig und kann den Stimmberechtigten nicht in dieser Form unterbreitet werden (Art. 77 GPR und Art. 12 Abs. 2 GV). Dieser Ungültigkeitsgrund alleine könnte nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit durch eine Teilungültigerklärung der Initiative 1 «behoben» werden, indem aufgrund der zweiten Initiative nur der erste Teil (Änderung von Art. 2 der Schul- und Kindergartenordnung) für ungültig erklärt wird.

Zwischenfazit: Die Initiative 1 verstösst sowohl gegen die Einheit der Normstufe als auch gegen Art. 12 Abs. 3 GV, indem sie erstens eine Gesetzesänderung mit einer Verfassungsänderung «vermischt» und zweitens als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde. Die Initiative 1 ist daher rechtswidrig und muss deshalb gestützt auf die Gemeindeverfassung und das kantonale Recht vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden.

b) Initiative 2

Auch die zweite Initiative kann ohne weitere Umsetzung als Art. 2 Abs. 2 bis 4 Schul- und Kindergartenordnung in die Rechtsordnung der Gemeinde Klosters-Serneus eingefügt werden. Sie stellt somit einen ausgearbeiteten Entwurf dar, obwohl eine Gesetzesinitiative nach Art. 12 Abs. 3 GV und Art. 30 Abs. 2 GPR/Klosters nur in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden darf. Aus diesem Grund ist auch die zweite Initiative rechtswidrig und ist aus diesem Grund vom Gemeinderat für ungültig zu erklären.

c) Initiative 3

Das dritte Initiativbegehren verlangt eine Abänderung des GPR/Klosters, damit künftig auch Verfassungs- und Gesetzesinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig sind. Das kantonale Recht schreibt den Gemeinden zwar nur die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung vor. Art. 73 GPR ermächtigt die Gemeinden jedoch ausdrücklich, das Initiativrecht durch die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu erweitern. Insofern erweist sich die Initiative 3 als grundsätzlich zulässig.

Problematisch ist jedoch die Tatsache, dass die Initiative ausdrücklich eine Gesetzesanpassung verlangt. Art. 16 Abs. 1 GG verpflichtet nämlich die Gemeinden dazu, die Ausübung der politischen Rechte – zumindest in den Grundzügen – in der Gemeindeverfassung zu regeln. Dies gilt auch für die Erweiterung der Volksinitiative gemäss Art. 73 GPR. Eine Anpassung des kommunalen GPR ist aber auch aus einem zweiten Grund nicht ausreichend; implizit regelt nämlich bereits Art. 12 Abs. 3 GV die zulässige Initiativform. Der rechtlichen Normenhierarchie folgend steht die Gemeindeverfassung über einem kommunalen Gesetz und geht diesem grundsätzlich vor. Um das mit der dritten Initiative verfolgte Ziel zu erreichen, muss in erster Linie Art. 12 Abs. 3 GV geändert werden und somit die Gemeindeverfassung.

Indem die Initiative 3 ausdrücklich eine Gesetzesanpassung verlangt, verstösst sie gegen das übergeordnete Recht. Sowohl das kantonale Recht als auch die Gemeindeverfassung verlangen nämlich eine Änderung derselben. Insofern erweist sich auch die dritte Initiative in der vorliegenden Form als rechtswidrig.

Nach Lehre und Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 KV, dass eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig erklärt wird, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist (vgl. Schuler, Kommentar zu Art. 14 KV/GR, Rz. 63). Dies bedeutet, dass die dritte Initiative nur insofern für teilungültig zu erklären ist, als dass sie eine Anpassung des kommunalen Gesetzes über die politischen Rechte verlangt. Aufgrund der Teilungültigkeit sind im Initiativbegehren die Worte «Gesetz über die politischen Rechte (103)» durch die Formulierung «kommunale Recht» zu ersetzen.

Unter dem Aspekt der Einheit der Normstufe ist es unproblematisch, dass die Initiative 3 im Ergebnis in allgemeiner Form sowohl eine Anpassung von Art. 12 Abs. 3 GV als auch eine solche von Art. 30 GPR/Klosters verlangt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt keine Vermischung der Normstufen vor, wenn durch eine Verfassungsinitiative materiell auch Gesetzesbestimmungen betroffen sind, sofern diese nicht formell geändert werden. Denn die Annahme einer Verfassungsinitiative hat regelmässig auch die Anpassung von untergeordnetem Recht zur Folge (vgl. Schuler, Kommentar zu Art. 14 KV/GR, Rz. 14).

d) Initiative 4

Die vierte Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung, dass die Nichtführung bzw. die Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse an einem bestehenden Standort nur durch eine Urnenabstimmung beschlossen werden kann. Der Initiative kann nicht entnommen werden, auf welcher Normstufe das Anliegen umzusetzen ist (Gemeindeverfassung oder Gesetz). Hingegen ist klar, dass eine Umsetzung des Begehrens in einem Erlass notwendig ist. Denn eine Schulschliessung stellt kein Sach-

geschäft dar, welches nach Art. 21 GV der Urnenabstimmung unterliegt; somit handelt es sich auch nicht um eine Verwaltungsinitiative im Sinn von Art. 12 Abs. 1 Bst. c GV.

Nach der Lehre verlangt das bündnerische Recht nicht, dass eine kommunale Initiative den Hinweis enthalten muss, ob die Umsetzung auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zu erfolgen hat. Fehlt ein solcher Hinweis, ist es Sache des Gemeindevorstandes, die Initiative einer Regelungsstufe zuzuweisen (so Fetz, Bündner Gemeinderecht, S. 123). Bei der Initiative 4 geht es darum, dass Schulschliessungen zwingend der Urnenabstimmung zu unterstellen sind. Sie betrifft also eine Regelung der politischen Rechte bzw. die Zuständigkeiten eines Gemeindeorgans. Die entsprechende Regelung hat nach Art. 5 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 GG in der Gemeindeverfassung zu erfolgen. Entsprechend ist die Initiative 4 als Verfassungsinitiative zu behandeln.

Der Wortlaut der Initiative enthält eine gewisse Unklarheit, wie der Begriff «Schulstufe der 1. und 2. Klasse» zu verstehen ist, da – im Gegensatz zu den Initiativen 1, 2 und 5 – nicht ausdrücklich von der Primarschule gesprochen wird. Aufgrund der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaut der übrigen Initiativen darf im Rahmen einer getreuen Umsetzung des Initiativbegehrens davon ausgegangen werden, dass es auch hier nur um die 1. und 2. Klasse der Primarschule geht.

e) Initiative 5

Das fünfte Initiativbegehren verlangt in der Form der allgemeinen Anregung die Festsetzung von gewissen Kindergarten- und Primarschulstandorten. Auch dieser Initiative kann nicht entnommen werden, auf welcher Normstufe das Anliegen umzusetzen ist. Hingegen ist ebenso klar, dass eine Umsetzung in einem Erlass erforderlich ist. Wie bei Initiative 4 bereits ausgeführt, stellt der fehlende Hinweis auf die Regelungsstufe keine Rechtswidrigkeit dar. Vielmehr obliegt es dem Gemeindevorstand, die sachgerechte Regelungsstufe zu bestimmen. Aufgrund des Regelungsgegenstandes bedarf es nach dem kantonalen Recht keiner Verfassungsgrundlage. Hingegen handelt es sich um wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG, so dass eine allfällige Umsetzung auf Gesetzesstufe zu erfolgen hat.

4. **Fazit**

Zusammenfassend beurteilt der Gutachter die Gültigkeit der einzelnen Initiativen wie folgt:

- **Initiative 1: Diese Initiative verstösst sowohl gegen die Einheit der Normstufe als auch gegen Art. 12 Abs. 3 GV und Art. 30 Abs. 2 GPR/Klosters, indem sie erstens eine Gesetzesänderung mit einer Verfassungsänderung «vermischt» und zweitens als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde. Die Initiative 1 ist daher rechtswidrig und muss sie deshalb**

gestützt auf die Gemeindeverfassung und das kantonale Recht vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden.

- **Initiative 2:** Diese Initiative verstösst gegen Art. 12 Abs. 3 GV und Art. 30 Abs. 2 GPR/ Klosters, indem diese Gesetzesinitiative als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde. Auch Initiative 2 ist rechtswidrig und daher vom Gemeinderat als ungültig zu erklären.
- **Initiative 3:** Diese Initiative verstösst in der vorliegenden Form gegen Art. 16 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 3 GV, indem sie die Anpassung eines kommunalen Gesetzes beantragt. Das übergeordnete Recht verlangt jedoch zwingend eine Regelung auf Verfassungsstufe. Der Ungültigkeitsgrund betrifft jedoch nur einen Teil der Initiative, so dass es unverhältnismässig wäre, die Initiative als Ganzes für ungültig zu erklären. Aufgrund der verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben ist die Initiative vom Gemeinderat für teilweise ungültig zu erklären, soweit die Initiative die Anpassung des GPR/Klosters verlangt. Durch die Streichung des anzupassenden Erlasses ist die Initiative so zu verstehen, dass sie die Anpassung des kommunalen Rechts – ohne Angaben der Erlassstufe – verlangt. In diesem Fall hat der Gemeindevorstand die massgebliche Regelungsstufe festzulegen, so dass die Initiative – soweit sie gültig ist – als Verfassungsinitiative zu behandeln ist.
- **Initiative 4:** Der fehlende Hinweis auf die Regelungsstufe stellt keinen Ungültigkeitsgrund dar. Aufgrund der massgeblichen Vorgaben des kantonalen Rechts ist die Initiative 4 als gültige Verfassungsinitiative zu behandeln.
- **Initiative 5:** Der fehlende Hinweis auf die Regelungsstufe stellt keinen Ungültigkeitsgrund dar. Aufgrund der massgeblichen Vorgaben des kantonalen Rechts ist die Initiative 5 als gültige Gesetzesinitiative zu behandeln.

D) Erläuterungen und Umgang mit Initiativen aus schulbetrieblicher Sicht

D1) Einleitung

In den letzten 10 Jahren sank die Schülerzahl in der Volksschule Klosters (Kindergarten bis 9. Klasse) von über 390 Schulkindern auf aktuell 327 (Stand: Februar 2021). Der Rückgang von über 16 % oder über 60 Schülerinnen und Schülern hat weniger Klassen zur Folge. In den nächsten Jahren stagnieren die Schülerzahlen bei ca. 330.

Dieser markante Rückgang war vorauszusehen. Aus diesem Grunde hat der Schulrat schon 2017 eine Arbeits- und Resonanzgruppe beauftragt, Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Sowohl in der Arbeits- wie auch in der Resonanzgruppe waren sämtliche Anspruchsgruppen (Eltern, Behörden, Lehrpersonen) aus allen Fraktionen beteiligt. Das Thema der sinkenden Schülerzahlen und der Kleinstklassen an vier Standorten wurde an einem öffentlichen Anlass am 7. April 2018 im Rahmen eines World Cafés präsentiert.

Aufgrund der Ergebnisse des World Cafés fasste der Schulrat folgenden Entscheidung:

- An sämtlichen Schulstandorten (inkl. Bündelti) sind bis und mit Schuljahr 2020/21 im Minimum Kindergarten sowie die 1./2. Klasse zu führen, solange die kantonale Mindestzahl von 5 Kindern erreicht wird.
- Alle Schülerinnen und Schüler der Primarschule Klosters bilden einen Schülerpool. Die Schüler werden aus diesem Pool den einzelnen Schulstandorten zugewiesen. Bei der Zuweisung werden pädagogische, soziale und räumliche Gegebenheiten berücksichtigt.

D2) Neubeurteilung der Schulstandorte ab Schuljahr 2021/22

Zu Beginn des Schuljahres 2020/21 hat der Schulrat zusammen mit Vertretern des Gemeinderates die Situation betreffend Schülerzahlen und schulischer Infrastruktur neu analysiert.

a) Schülerzahlen

Die Analyse der aktuellen und zukünftigen Schülerzahlen gemäss Einwohnerkontrolle zeigt folgenden mittelfristigen Trend:

- Stetige Abnahme der Schülerzahlen in den Fraktionen
- Daraus resultierende Kleinstklassen (unter 12 Kindern) in Saas und Serneus

Die nachstehenden beiden Tabellen zeigen die Entwicklung der Schülerzahlen der Fraktionen Saas und Serneus in Bezug auf die 1. und 2. Primarschulklassen zwischen dem Schuljahr 2021/22 und 2024/25.

Primarschule Saas 1./2. Klasse: Schuljahre 2021/22 bis 2024/25

	1. Kl. Saas	2. Kl. Saas	Total
Schuljahr 2021/22	3 Kinder	4 Kinder	7 Kinder
Schuljahr 2022/23	4 Kinder	3 Kinder	7 Kinder

Schuljahr 2023/24	1 Kind	4 Kinder	5 Kinder
Schuljahr 2024/25	6 Kinder	1 Kind	7 Kinder

(Stand 30.3.2021, Einwohnerdienste Klosters)

Primarschule Serneus 1./2. Klasse: Schuljahre 2021/22 bis 2024/25

	1. Kl. Serneus	2. Kl. Serneus	Total
Schuljahr 2021/22	3 Kinder	5 Kinder	8 Kinder
Schuljahr 2022/23	7 Kinder	3 Kinder	10 Kinder
Schuljahr 2023/24	1 Kind	7 Kinder	8 Kinder
Schuljahr 2024/25	6 Kinder	1 Kind	7 Kinder

(Stand 30.3.2021, Einwohnerdienste Klosters)

Hinweis: Vorstehende Schülerzahlen bilden eine Momentaufnahme. Da die Fluktuationen relativ hoch und nicht vorhersehbar sind, bilden die künftigen Zahlen Annahmen. Die Schülerzahlen ändern laufend.

Kleinstklassen unter 12 Kindern sind pädagogisch nicht sinnvoll: Die soziale Interaktion ist eingeschränkt, man ist gezwungenermassen immer mit wenigen und denselben Kindern zusammen. Es findet eine mangelnde Geschlechterdurchmischung statt. Die Lernmöglichkeiten sind vermindert. Es können keine grösseren, klassenübergreifenden Projekte durchgeführt werden. Gruppenarbeiten sind eingeschränkt oder teilweise sogar ausgeschlossen, falls Kinder krankheitshalber fehlen.

Hohe Fixkosten: Jede Kleinstklasse verursacht durchschnittliche Personalkosten von ca. CHF 120'000.-- pro Schuljahr. Auf die nächsten vier Jahre (Planungshorizont) gerechnet, bedeutet dies zusätzliche Kosten von rund einer halben Million Schweizer Franken, wenn in Serneus und Saas die vorstehenden Kleinklassen geführt würden.

b) Schulische Infrastruktur

Schulanlage Klosters Platz:

Die neue Schulanlage Klosters Platz (Fertigstellung 2019) vereint Kindergarten, Primarschule, Oberstufe und die schulergänzende Betreuung (Mittags-tisch und Betreuung) unter ihrem Dach. Der grosszügige und bestens ausgerüstete Bau verfügt über ausreichend Platz für alle schulpflichtigen Kinder aus Klosters Platz und Klosters Dorf.

Schulhaus Klosters Dorf:

Zurzeit wird das Schulhaus Klosters Dorf durch die Schule nicht benützt. Durch den Umbau des Bahnhofes in Klosters Dorf ist das Schulhaus für die Schule bis mindestens im Herbst 2022 nicht nutzbar, da ein sicherer und zumutbarer Schulbetrieb mit gefährlichem Baustellenverkehr, Baulärm und Schmutz nicht vereinbar ist.

In Anbetracht der gegenwärtigen und zu erwartenden Schülerzahlen wird das Schulhaus Klosters Dorf aktuell und auch in Zukunft von der Schule nicht benötigt.

Schulhaus Serneus:

Das letztmals im Jahr 1996 ausgebaute Schulhaus verfügt über eine bedarfsgerechte Infrastruktur mit vier Klassenzimmern, einem Kindergarten, zwei Gruppenräumen, einem Werk- und einem Handarbeitsraum sowie einer Turnhalle, die einen Gebäudekomplex mit dem Schulhaus bildet (von den Klassenzimmern gelangt man trockenen Fusses in die Turnhalle bzw. muss das Gebäude nicht verlassen). Das Schulhaus Serneus liegt für die Schule Klosters strategisch günstig. So befindet sich die Bushaltestelle (Wendeplatz) direkt vor dem Schulhaus. Die Saaser Schülerinnen und Schüler (ab 5. Klasse und ab August 2021 ab der 3. Klasse) besuchen schon jetzt das Schulhaus in Serneus.

Schulhaus Saas:

Das Dorfschulhaus mit vier Klassenzimmern, einem Kindergarten, einem Werk- und Handarbeitsraum sowie Turnhalle befindet sich aus schulischer Sicht an der Peripherie der Gemeinde Klosters.

Fazit des Schulrats hinsichtlich Entwicklung Schülerzahlen

Die sinkenden Schülerzahlen führen zwangsläufig zu Klassenzusammenlegungen und dadurch zu weniger Schulstandorten. Die Klassenzusammenlegungen sind pädagogisch sinnvoll und zudem können dadurch die Fixkosten tief gehalten werden.

D3) Erforderliche Standortbereinigung aus Sicht des Schulrats

Aufgrund der Schülerzahlen und der schulischen Infrastruktur sowie nach eingehender Überprüfung der Busverbindungen spricht sich der Schulrat zusammen mit der Delegation aus dem Gemeinderat für folgende Standortbereinigung aus:

- An sämtlichen Schulstandorten (Platz, Dorf, Serneus, Saas, Bündelti) wird ein Kindergarten geführt, solange das kantonale Minimum von 5 Kindern erreicht wird.
- In Klosters Dorf wird der Kindergarten voraussichtlich zum Schuljahresbeginn 2022/23 im renovierten Kindergartenraum Einzug nehmen.
- Für die Primarschule sind zwei Standorte vorgesehen: Serneus und Klosters Platz.
- Es ist sinnvoll, die Primarschulen der beiden Fraktionen Saas und Serneus am Standort Serneus zusammenzuführen.
- Die schulpflichtigen Kinder aus Saas gehen in Serneus in die Primarschule. Der Ortsbus führt die Kinder in nur 9 Minuten von Saas nach Serneus. Die Schulkinder werden vom Dorfplatz Saas bis vor die Schulhaustüre Serneus geführt.
- Die schulpflichtigen Kinder aus Klosters Dorf besuchen in Klosters Platz die Primarschule.
- Schülerinnen und Schüler, welche an einem Standort eingeschult werden, verbleiben während der gesamten Primarschulzeit an diesem Ort.
- Traditionelle, von der Schule organisierte Anlässe (Schulweihnachtsfeiern u. ä.) sollen weiterhin auch in den Fraktionen stattfinden.
- Der Schulrat überprüft die Klasseneinteilung der einzuschulenden Primarschulkinder jährlich und passt diese der aktuellen Entwicklung an.

Damit werden Kleinstklassen vermieden und es ergeben sich folgende pädagogisch sinnvolle Klassengrößen:

	1./2. Kl. in Serneus	3./4. Kl. in Serneus
Schuljahr 2021/22	15 Kinder	19 Kinder
Schuljahr 2022/23	17 Kinder	19 Kinder
Schuljahr 2023/24	13 Kinder	16 Kinder
Schuljahr 2024/25	14 Kinder	17 Kinder

(Stand 30.3.2021, Einwohnerdienste Klosters)

E) Erwägungen des Gemeindevorstands

E1) Grundsätzliche Überlegungen zu den Schulstandorten in der Gemeinde

Wie in Kapitel A1) und D) ausgeführt verfügt die Gemeinde heute über 5 Kindergarten- und Schulstandorte in sehr unterschiedlichem Zustand, was die Qualität der Bausubstanz und die Anforderungen an einen infrastruktur-mässig zeitgemässen Schulunterricht (Zimmergrössen, Zimmerangebot, etc.) anbelangt.

Seit 2019 verfügt die Gemeinde Klosters mit der neuen Schulanlage Klosters Platz mit Primarschule, Oberstufe, Kindergarten und Tagesstrukturen (Mittagstisch und schulergänzende Betreuung) sowie einer grosszügigen Doppeltturnhalle mit Dreifachnutzung über eine äusserst moderne, den höchsten pädagogischen Ansprüchen genügende, attraktive Schulanlage, mit welcher der Schulinfrastrukturbedarf für die Fraktionen Klosters Platz, Klosters Dorf, Selfranga, Monbiel und Aeuja abgedeckt werden kann. Diese herausragende Investition von rund CHF 40 Mio. und komfortable Ausgangslage darf mit Fug und Recht als Verpflichtung betrachtet werden, so viele Schülerinnen und Schüler wie möglich am Standort Klosters Platz zu unterrichten.

Die zweitneueste Schulanlage mit Primarschule, Kindergarten und ebenfalls zeitgemässer Mehrzweckhalle in einem einzigen Gebäudekomplex befindet sich in Serneus. Diese Anlage befindet sich aus Sicht der Gesamtgemeinde ebenfalls an strategisch zentraler Lage, die es erlaubt, nebst den Serneuser Schülerinnen und Schülern sowohl diejenigen der Fraktion Saas und bei Bedarf (wie aktuell) aus Klosters Dorf aufzunehmen. Die Schulanlage Saas hat aufgrund ihrer peripheren Lage, obwohl infrastruktur-mässig die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs aktuell noch möglich ist, einen Standortnachteil.

Nach Ansicht des Gemeindevorstands soll deshalb – abgesehen von der Oberstufe in Klosters Platz – hinsichtlich der Primarschulstufe ab dem Schuljahr 2022/23 eine Konzentration auf die Standorte Klosters Platz und Serneus erfolgen. Die Verantwortlichen streben andererseits an, die Kleinsten in unserer Gemeinde (Kindergartenkinder) in ihrem nächsten Umfeld zu belassen. Deshalb soll an allen heute bzw. vor der temporären Aufhebung des Standorts Klosters Dorf einen Kindergarten führenden Standorten (Monbiel, Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas) bis auf Weiteres jeweils ein Kindergarten geführt werden. Im Sinne einer Übergangsregelung verbleibt die 1. und 2. Primarschulstufe – auch aufgrund des Umstands, dass die Planung des Schuljahres vor dem Vorliegen der Abstimmungsergebnisse zu den Volksinitiativen Schulschliessungen vors Volk abgeschlossen werden muss – für das Schuljahr 2021/22 in der Fraktion bzw. im Schulhaus Saas.

Eine vollständige Wiederaufnahme des Schulbetriebs in Klosters Dorf nach Abschluss der Umbauarbeiten am Bahnhof Klosters Dorf ist aufgrund des Umstands, dass in Anbetracht der Entwicklung der Schülerzahlen in Klosters in den nächsten Jahren die Standorte Klosters Platz und Serneus genügen und angesichts der für einen Fortbetrieb des gesamten Schulstandorts Dorf anfallenden sehr hohen Sanierungskosten, aus heutiger Sicht ebenfalls keine Option mehr. Wie erwähnt soll aber auch in Klosters Dorf der Kindergarten weitergeführt werden.

Hinzu kommt, dass dank des in Verbindung mit dem Regionalverkehr sehr gut ausgebauten Ortsbusbetriebs (mindestens mit Halbstundentakt zwischen Saas und Klosters Platz) und der relativ kurzen Fahrzeiten die beiden künftig verbleibenden Primarschulstandorte Klosters Platz und Serneus aus den Fraktionen ohne Primarschule rasch erreicht werden können. Dass ein Schulweg per Bus zwischen den Fraktionen problemlos bewältigt werden kann, haben die seit einigen Jahren erfolgten Bewegungen von Primarschülerinnen und Primarschülern zwischen Klosters Dorf und Serneus und seit Kurzem seit der Eingemeindung auch zwischen Saas und Serneus gezeigt.

E2) Verweis auf Eingemeindungsvereinbarung der ehemaligen Gemeinden Saas und Klosters-Serneus bzw. Botschaft Eingemeindung

Aus der durch die ehemaligen Gemeinden Saas (Gemeindeversammlung) und Klosters-Serneus (Urnengemeinde-Abstimmung) im Rahmen der massgebenden Abstimmungen vom 14. Juni 2015 gutgeheissenen Eingemeindungsvereinbarung geht hinsichtlich des Schulstandorts Saas Nachstehendes hervor.

*„7. Im Bereich **Schulen** wird folgendes festgehalten:*

Der Schulstandort in der Fraktion Saas bleibt für den Kindergarten und die Primarschule mindestens bis und mit der 4. Primarklasse in den ersten 3 Jahren nach der Eingemeindung bestehen. Nach Ablauf dieser Frist, welche sich auch mit der Kündigungsfrist des Oberstufenschulverbandes Mittellprätigau deckt, wird der gesamte Schulbetrieb der Gemeinde Klosters-Serneus mit allen Schulstandorten überprüft und allfällig notwendige Optimierungen vollzogen.

Alle Schüler der Gemeinde Klosters-Serneus bilden einen Schülerpool. Die Schüler werden aus diesem Pool den einzelnen Schulstandorten zugewiesen. Bei der Zuweisung werden pädagogische, soziale und räumliche (Schulweg) Gegebenheiten soweit möglich berücksichtigt.“

Der durch den Schulrat getroffene Entscheid, insbesondere aus schulbetrieblichen und pädagogischen Gründen in der Fraktion Saas einstweilen keine

Primarschulstufe mehr zu führen, korrespondiert also sowohl mit der Eingemeindungsvereinbarung bzw. mit den Botschaften z. Hd. der 2015 durch die Stimmberechtigten beschlossenen Eingemeindung als auch mit den anlässlich des in Kapitel D1) erwähnten „World Cafés betreffend künftige Schulstandorte“ vom 7.4.2018 gemachten Aussagen.

Die Bevölkerung der ehemaligen Gemeinde Saas musste also damit rechnen, dass der Primarschulbetrieb je nach Entwicklung der Schülerzahlen in Saas eingestellt wird. Es liegt in der Natur von Gemeindefusionen, dass durchaus grossen Vorteilen (in Bezug auf die Eingemeindung der ehemaligen Gemeinde Saas aus Sicht von Saas insbesondere geringere Steuerbelastung) auch gewisse Nachteile gegenüberstehen können.

E3) Überlegungen zu finanziellen Aspekten

Hinsichtlich der für die Klosterser Schulen anfallenden Kosten gilt es, zwischen schulbetrieblichen, schulhausbetrieblichen laufenden Kosten einerseits und – je nach Ausmass der Fortführung der Schulstandorte bevorstehenden – Investitionskosten zu unterscheiden, die je nach Anzahl Schulstandorte sowie Betriebsumfang an diesen Standorten höher oder tiefer ausfallen.

Wie bereits im Kapitel D2) ausgeführt, betragen die schulbetrieblichen Einsparungen pro nicht geführte Kleinstklasse jährlich rund CHF 120'000.-- (Klassenlehrperson, Fachlehrperson, Sozialleistungen). Die Zusammenlegung der entsprechenden Kleinstklassen von Saas und Serneus (1./2. und 3./4. Primarschulklasse) führen somit zu einer jährlichen Einsparung von ca. CHF 240'000.-- oder über einen Horizont von vier Jahren gesehen zu Kosteneinsparungen von stattlichen knapp 1 Mio. Schweizer Franken. Während die Kosten pro Schüler/-in in der Gemeinde Klosters im Bereich der Oberstufe im kantonalen Durchschnitt liegen, übersteigen in der Gemeinde Klosters sowohl die Kosten pro Primarschüler/-in als auch pro Kindergartenkind den kantonalen Schnitt. Kantonsweit beträgt der Wert „Stellenprozent pro Schüler“ auf der Primarstufe 8.7 % und auf Stufe Kindergarten 7.3 %. Die entsprechenden Klosterser Werte liegen bei 10.2 % (Primarschule) und 9.4 % (Kindergarten) (*Quelle: Schulbehördenverband (SBGR) Graubünden, 10. November 2020*).

Eine geringere Schulstandorte-Anzahl sowie eine geringere Anzahl geführter Klassen hat auch Kostenreduktionen im Bereich Energie, Unterhalt und Hauswirtschaft zur Folge. Diese dürften sich bei jährlich mehreren Zehntausend Franken bewegen.

Eine Reduktion der Schulstandorte bzw. die vorgesehene Konzentration des Primarschulbetriebs auf zwei Standorte (Klosters Platz und Serneus) ermöglicht es der Gemeinde auch, auf grosse Teile anstehender Investitionskosten

zu verzichten. So können vor allem die in Kapitel D2) b) angeführten Sanierungskosten für die Schulanlage Klosters Dorf bis auf Weiteres auf das absolut Notwendige beschränkt werden (einstweilige Einsparung von mehreren Millionen Franken).

F) Rechtliches allgemein zu kommunalen Volksinitiativen

Art. 34 des Gesetzes über die politischen Rechte der Gemeinde Klosters-Serneus (GPR) hält in Bezug auf die kommunale Volksinitiative fest:

¹ Fällt eine Initiative in die Zuständigkeit der Urnengemeinde oder des Gemeinderates und stimmt dieser dem Begehren nicht zu oder unterbreitet der Gemeinderat einen Gegenvorschlag, so ist in jedem Falle eine Volksabstimmung durchzuführen.

² Stimmt der Gemeinderat dem Initiativbegehren zu, so unterbleibt die Volksabstimmung.

³ Stimmt das Volk oder der Gemeinderat einem Initiativbegehren zu, so arbeitet der Gemeinderat gestützt darauf einen Vorschlag aus, der dem Volk mit einem Gutachten und allenfalls einem nicht an die Initiative gebundenen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten ist.

Wiederum in Art. 35 des kommunalen Gesetzes über die Politischen Rechte ist Folgendes festgehalten:

¹ Bei Initiativen in Form einer allgemeinen Anregung ist in der Regel innert 18 Monaten, bei solchen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes in der Regel innert 9 Monaten eine Vorlage der Volksabstimmung zu unterbreiten.

² Im Falle von Art. 34 Abs. 3 ist die Volksabstimmung in der Regel innert 18 Monaten nach Annahme der Initiative durchzuführen.

Eine allfällige Ungültigkeitserklärung (bzw. Beschluss der Rechtswidrigkeit) der Initiative durch den Gemeinderat kann gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. b und Art. 60 Abs. 2 VRG innert zehn Tagen mit Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden angefochten werden.

G) Empfehlungen betreffend Umgang mit teilweise ungültigen Initiativen

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen, insbesondere auch aufgrund der rechtlichen Beurteilung empfehlen Gemeinderat und Gemeindevorstand zusammenfassend, wie folgt mit den vorliegenden Initiativen umzugehen:

a) Volksinitiativen „Schulschliessungen vors Volk“ und „Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung“ (Initiativen 1 und 2)

Wie im Rahmen des eingeholten Rechtsgutachtens in Kapitel C) ausführlich dargelegt, sind die beiden Volksinitiativen „Schulschliessungen vors Volk“ und „Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung“ für ungültig zu erklären. Auch aus Sicht des Gemeindevorstands ist die Rechtslage in Bezug auf diese beiden Initiativen eindeutig, weshalb sich die Ungültigerklärung dieser beiden Stimmbürgerbegehren aufdrängt.

b) Volksinitiative „Wir wollen klare Initiativen“

Das dritte Initiativbegehren zielt darauf ab, dass künftig nebst allgemeinen Anregungen und ausformulierten Verwaltungsinitiativen auch ausformulierte Verfassungs- und Gesetzesänderungen zur Behandlung eingereicht werden können. Die Initiative fordert dies zwar ebenfalls in einer ungültigen Form, indem sie die Anpassung des Gesetzes über die Politischen Rechte (GPR) der Gemeinde Klosters verlangt. Der Vorstand teilt jedoch die diesbezügliche Beurteilung des Gutachtens in Kapitel C), wonach in diesem Fall nicht die ganze Initiative ungültig ist. Die Initiative ist insofern für teilweise ungültig zu erklären, als sie eine Regelung auf Gesetzesstufe verlangt. Die Ungültigkeit betrifft aber nur einen Nebenpunkt der Initiative, so dass eine gänzliche Ungültigkeit unverhältnismässig wäre. Nach Lehre und Praxis darf im Rahmen einer Teilungültigkeit der Wortlaut der Initiative angepasst werden, damit das Begehren sprachlich korrekt formuliert ist. Aus diesem Grund ist im vorliegenden Fall die Nennung des anzupassenden Erlasses durch den Verweis auf das kommunale Recht zu ersetzen. Durch die Streichung des anzupassenden Erlasses ist die Initiative so zu verstehen, dass sie die Anpassung des kommunalen Rechts – ohne Angaben der Erlassstufe – verlangt. In diesem Fall hat der Gemeindevorstand die massgebliche Regelungsstufe festzulegen, so dass die Initiative – soweit sie gültig ist – als Verfassungsinitiative zu behandeln ist. Der **Vorstand** hat deshalb dem **Gemeinderat** einerseits **empfohlen**, die **Initiative „Wir wollen klare Initiativen“** im entsprechenden Sinne **hinsichtlich der Nennung des anzupassenden Erlasses für teilweise ungültig** und im Übrigen **mit nachstehendem Wortlaut** des Initiativbegehrens **für gültig zu erklären** (ersetzen von „Gesetz über die politischen Rechte (103)“ durch „kommunale Recht“):

„Das kommunale Recht sei dahingehend zu ändern, dass sämtliche Initiativen auch in Form eines ausformulierten Entwurfes eingereicht werden dürfen.“

Andererseits hat sich der Vorstand dafür ausgesprochen, die im Sinne der vorstehenden Ausführungen angepasste Volksinitiative „Wir wollen klare Initiativen“ der Urnengemeinde zur Ablehnung zu empfehlen. Das übergeord-

nete Recht (Art. 73 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Graubünden GPR) ermächtigt die Gemeinden zwar ausdrücklich, das kommunale Initiativrecht durch die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu erweitern. Der Vorstand beurteilt es jedoch nicht als sinnvoll, dass entgegen der langjährigen Tradition und bewährten Praxis künftig mittels Initiativen fertig ausformulierte Verfassungs- und Gesetzesänderungen eingereicht werden können. Aufgrund des Umstands, dass die Gemeinde Klosters über ein das Volk vertretendes Gemeindeparlament (Gemeinderat) verfügt, sieht der Vorstand die Zuständigkeit, einzelne Gesetzesartikel und Verfassungsbestimmungen zu formulieren bzw. solche Anpassungen z. Hd. der Beschlussfassung durch die Stimmbevölkerung zu beschliessen, auch in Zukunft beim Gemeinderat. Der Ablauf für den Erlass oder die Änderung der kommunalen Verfassung und Gesetze soll weiterhin so erfolgen, dass der Gemeindevorstand im Auftrag des Gemeinderats und mit juristischer Begleitung tätig wird und die entsprechenden Entwürfe dem Gemeindeparlament zur Vorberatung unterbreitet. Damit kann sichergestellt werden, dass die entsprechenden Bestimmungen kohärent und mit dem übergeordneten und dem übrigen kommunalen Recht korrespondierend durch den Vorstand dem Gemeinderat unterbreitet werden können. Zudem können bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung rechtliche Unstimmigkeiten und Ungenauigkeiten im Rahmen der konkreten Umsetzung ausgemerzt werden, die bei einer ausformulierten Initiative zu einer Ungültigkeit führen (können). Die Gefahr, dass mit diesem in der Gemeinde Klosters seit jeher bewährten Vorgehen Anliegen der Initianten verwässert werden, sieht der Vorstand nicht. Denn die verfassungsmässige Garantie der politischen Rechte umfasst auch den Anspruch auf eine getreue Umsetzung von allgemein anregenden Initiativen. Eine Verletzung dieses Anspruchs kann im Rahmen einer Beschwerde gerichtlich überprüft werden.

Eine **knappe Mehrheit des Gemeinderats** teilt jedoch die Bedenken des Vorstands nicht und sieht es vielmehr als Chance und Aufwertung der kommunalen Volksrechte, wenn kommunale Volksinitiativen – notabene in Nachachtung des übergeordneten Rechts (kantonales Gesetz über die Politischen Rechte) – nicht nur als allgemeine Anregung, sondern auch als ausformulierte Verfassungs- und/oder Gesetzesbestimmungen eingereicht werden können. Vertreter der erwähnten Mehrheit der Klosterser Gemeindeparlamentarier wiesen anlässlich der die vorliegenden Initiativen behandelnden Sitzung vom 22.4.2021 darauf hin, dass gerade die Volksinitiativen 1 «Schulschliessungen vors Volk» sowie 2 «Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung» in ihrer Intention und in ihrem Wortlaut die Anliegen der Initianten am deutlichsten bzw. am besten zum Ausdruck bringen. Aus demokratischen Gründen, im Sinne einer Stärkung der Volksrechte auf kommunaler Ebene und als Konzession an die Initianten der fünf Initiativbegehren «Schulschliessungen vors Volk» hat sich der Gemeinderat deshalb **für die Annahme der Initiative 3 «Wir wollen klare Initiativen»** ausgesprochen.

c) Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregungen für eine Abstimmung

Die Initiative verlangt, dass das Nichtführen bzw. die Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe der 1. und 2. Klasse an einem in der Gemeinde Klosters bestehenden Schul- bzw. Kindergartenstandort vorgängig zwingend einer Volksabstimmung bedarf.

Wie im Rahmen des Rechtsgutachtens, Kapitel C), im Fazit ausgeführt, stellt der fehlende Hinweis auf die Regelungsstufe keinen Ungültigkeitsgrund dar. Aufgrund der massgeblichen Vorgaben des kantonalen Rechts hat der **Vorstand** dem **Gemeinderat** einerseits **beantragt**, die **Initiative 4 für gültig zu erklären und als Verfassungsinitiative mit folgendem Wortlaut zu behandeln:**

„Die Verfassung der Gemeinde Klosters ist in nachstehendem Sinne anzupassen: Die Nichtführung bzw. Stilllegung einer Kindergarten- oder Schulstufe 1. und 2. Klasse an einem in der Gemeinde Klosters bestehenden Schul- bzw. Kindergartenstandort bedarf zwingend vorgängig einer Urnenabstimmung.“

Der **Vorstand hat dem Gemeinderat andererseits nahegelegt, auch diese Initiative der Stimmbevölkerung zur Ablehnung zu empfehlen.**

Grundsätzliches: Der Vorstand erachtet es als nicht sinnvoll bzw. nicht opportun, eine nach Ansicht von Gemeindevorstand und Schulrat eindeutig als operative Angelegenheit zu taxierende Aufgabe der Urnengemeinde zur Beschlussfassung zuzuweisen. Die sinnvolle Zuteilung von Schulstufen und Klassen an die geeigneten Schulstandorte sollte unbedingt in die Kompetenz des Schulrats fallen. Bei Aufhebung oder Aktivierung von Standorten konsultiert der Schulrat den Gemeindevorstand.

Zuständigkeit Schulbehörde: Der vom Volk gewählte Schulrat ist für die Klasseneinteilungen zuständig. Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass Fluktuationen häufig sind und es zu kurzfristigen Veränderungen in der Klassenzusammensetzung kommen kann. Der Schulrat muss die Möglichkeit haben, auch kurzfristig auf eine Zu- oder Abnahme der Schülerzahlen zu reagieren. Dazu kommt, dass es zeitlich oft nicht möglich ist, noch kurzfristig eine Volksabstimmung vor Schulbeginn zu organisieren. **Bei Annahme der Initiative wäre der Schulrat in seiner Handlungsfähigkeit, vor allem bei kurzfristig erforderlichem Handeln, äusserst stark eingeschränkt und damit einhergehende Verzögerungen würden zu zusätzlichen Kosten führen.**

Unsicherheit bei der Zuteilung: Falls eine sinnvollerweise angezeigte Kindertageseinrichtung und/oder die Aufhebung einer 1./2. Klasse an einem Standort bei der Volksabstimmung abgelehnt würde, müssten Kleinstklassen

von unter 5 Kinder (kantonale Vorgabe) mit Kindern aus anderen Fraktionen aufgefüllt werden. Das bedeutete, dass Kinder aus Serneus nach Saas geführt werden müssen oder Kinder aus Klosters Platz oder Klosters Dorf nach Serneus bzw. nach Saas (um die Mindestanzahl an Schülern bis zur 2. Klasse zu erreichen). Dies wäre nicht sinnvoll und es ergäben sich grosse Planungsunsicherheiten für sämtliche Familien in unserer Gemeinde.

Finanzielle Aspekte: Wie in Kapitel D) dieser Botschaft ausgeführt, belaufen sich die Kosten jeder zusätzlich geführten Primarschulklasse auf rund CHF 120'000.--/Jahr. Sofern die Urnengemeinde über die Führung von einzelnen Klassen, insbesondere Kleinstklassen, an den theoretisch maximal möglichen 4 Primarschulstandorten bestimmen würde, bestände zum einen die Gefahr, dass mehrere zusätzliche Klassen geführt werden müssten, auch wenn dies aus pädagogischen Gründen nicht sinnvoll oder gar unverantwortlich wäre. Dem Steuerzahler würden zudem unnötigerweise Kosten (CHF 120'000.-- bis CHF 240'000.-- pro Jahr) aufgebürdet.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass eine **Annahme** der Initiative «Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung für eine Abstimmung» **folgende negativen Auswirkungen** hätte:

- Klassenzuweisungen an die Standorte werden der eigentlich dafür verantwortlichen operativen Ebene (idR Schulrat) entzogen.
- unsichere Zuteilung der Schulkinder auf die Schulstandorte
- hohe Zusatzkosten
- Verunmöglichung sinnvoller Kassenzusammenstellungen aufgrund von kurzfristigen Zu- oder Wegzügen von Familien

d) Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl

Die Initiative verlangt, dass die Gemeinde zwingend in den Fraktionen Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas eine Kindergarten- und Primarstufe (es wird davon ausgegangen, dass sich die Initianten hier auf die 1. und 2. Klassen beziehen) und in Monbiel zwingend eine Kindergartenstufe führt.

Auch hierzu hält das in Kapitel C) angeführte juristische Gutachten fest, dass der fehlende Hinweis auf die Regelungsstufe keinen Ungültigkeitsgrund darstellt. In Anbetracht der massgeblichen Vorgaben des kantonalen Rechts hat der **Vorstand** dem **Gemeinderat** den **Antrag gestellt**, die **Initiative 5 als gültige Gesetzesinitiative wie folgt zu behandeln:**

„Die Gesetzgebung der Gemeinde Klosters ist in nachstehendem Sinne anzupassen: Die Gemeinde Klosters führt zwingend in den Fraktionen Klosters Platz, Klosters Dorf, Serneus und Saas eine Kindergarten- und Primarstufe. In der Fraktion Monbiel wird zwingend eine Kindergartenstufe geführt.“

Weiter hat der **Vorstand** dem Gemeinderat **beantragt**, diese **Initiative** aus folgenden Gründen ebenfalls **zur Ablehnung zu empfehlen**:

Vorbemerkung: Es werden keine Schulstandorte aufgehoben, wie in der Initiative fälschlicherweise formuliert ist. Bei deutlich steigenden Schülerzahlen resp. Überlastung der beiden Primarschulstandorte Klosters Platz und Serneus wird das Dorfschulhaus Saas wieder in Betracht gezogen werden. Auch die **Definierung der Schulstandorte** für die Kindergarten- und Primarschulstufe fällt – solange diese keine Investitionen in die Finanzkompetenz des Vorstands bzw. Gemeinderats übersteigenden Rahmen nach sich zieht – nach dem Dafürhalten von Vorstand und Schulrat in die **operative Verantwortung** (idR Schulrat).

Durch die Annahme der Volksinitiative: «Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl» entstünden nachstehende folgenschwere Nachteile:

Unflexible Lösung – Starre Festlegung der Schulstandorte: Die Klassen- und die Schülereinteilung sind wichtige Aufgaben des Schulrates. Die Einteilung hängt einerseits von der Anzahl Kinder in den Fraktionen und andererseits von den Klassengrössen ab. Zu- und Wegzüge von Familien (Fluktuationen) beeinflussen die Klasseneinteilung laufend und können oft zu kurzfristigen Änderungen z.B. vor Schulbeginn nach den Sommerferien führen. Aus diesem Grunde muss die Klasseneinteilung flexibel bleiben und darf nicht starr in der kommunalen Gesetzgebung festgelegt werden. Die Annahme der Initiative würde eine willkürliche und erzwungene Schülerzuteilung bewirken, da die starren Schulstandorte auf die vom Kanton bestimmte Mindestzahl (Minimum 5 Kinder) aufgefüllt werden müssten.

Hohe Fixkosten: Die Schule ist einer der grössten Budgetposten in jeder Gemeinde. Dabei machen die Personalkosten ca. 95 % der Kosten aus. Die Zusammenlegung von zwei Klassen bringt jährliche Ersparnisse im sechsstelligen Bereich. Bei Annahme der Initiative sind der Schule die Möglichkeiten für Einsparungen verwehrt. Die Kosten werden zwangsläufig und unnötigerweise hoch bleiben, da Kleinstklassen geführt werden müssten. Die Initiative verhindert pädagogisch und finanziell sinnvolle Zusammenlegungen von Klassen.

Unnötige Kleinstklassen: Kleinstklassen sind weder für die Kinder noch für die Lehrpersonen sinnvoll. So bewerben sich nur wenig Lehrpersonen auf Stellen mit Klassen unter 12 Schulkindern. Das führt zu bedauerlichen Einschränkungen im Unterricht: Die Möglichkeit, klassenübergreifend etwas zu organisieren, wird eingeschränkt, Schulprojekte werden erschwert und es fehlt die Zusammenarbeit in einem Primarschulteam.

Zusammengefasst würde eine Annahme der Initiative «Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl» **folgende nachteiligen Konsequenzen** haben:

- unnötige Fixierung von Kleinstklassen
- Verhinderung flexibler Klasseneinteilungen je nach Schülerzahlen
- Neben den Hauptschulstandorten Klosters Platz und Serneus müssten auch in Saas und Klosters Dorf zwingend 1./2. Kombiklassen geführt werden.
- Verhinderung von neutralen, fairen Lösungen zum Wohle aller Klosterser Schulkinder
- Eine klare, zukunftsgerichtete strategische Schulführung durch den Schulrat und eine situativ passende, schülergerechte operative Schulführung durch die Schulleitung würden dadurch verhindert.
- Dazu generiert eine Annahme der Initiative für die nächsten vier Jahre unnötige Kosten im mittleren sechsstelligen Bereich, welche von den Steuerpflichtigen zu tragen sind.

H) Beschlussfassung Gemeinderat betreffend Gültigkeit

Anlässlich seiner Sitzung vom 22. April 2021 hat der **Gemeinderat** aufgrund des Rechtsgutachtens von RA Dr. iur. Frank Schuler und im Sinne der Anträge des Gemeindevorstands hinsichtlich der Frage der Gültigkeit der durch die Initiativkomitees eingereichten fünf Volksinitiativen **Folgendes mit 11 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, abschliessend beschlossen:**

1. Die rechtswidrige kommunale Volksinitiative „Schulschliessungen vors Volk“ wird, da sie erstens eine Gesetzesänderung mit einer Verfassungsänderung «vermischt» und zweitens als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde, für ungültig erklärt.
2. Die rechtswidrige kommunale Volksinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Änderung Schulordnung“ wird, da die Gesetzesinitiative als ausgearbeiteter Entwurf und somit in einer unzulässigen Form eingereicht wurde, für ungültig erklärt.
3. Die Initiative „Wir wollen klare Initiativen“ wird im Sinne der Erwägungen (Kapitel G) hinsichtlich der Nennung des anzupassenden Erlasses für ungültig, im Übrigen mit angepasstem Wortlaut als Verfassungsinitiative für gültig erklärt.
4. Die im Sinne der Erwägungen (Kapitel G) angepasste Verfassungsinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregungen für eine Abstimmung“ wird für gültig erklärt.

5. Die im Sinne der Erwägungen (Kapitel G) angepasste Gesetzesinitiative „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl“ wird für gültig erklärt.

Die Ziffern 1 bis 5 dieses Beschlusses können gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. b und Art. 60 Abs. 2 VRG innert zehn Tagen seit amtlicher Publikation mit Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden angefochten werden. Die entsprechende amtliche Publikation erfolgte am 30. April 2021 (Bezirksamtsblatt und Klosterser Zeitung).

I) Annahme „Wir wollen klare Initiativen“

Entgegen des Antrags des Gemeindevorstands hat der **Gemeinderat** am 22.4.2021 im Weiteren **mit 7 gegen 5 Stimmen, bei einer Enthaltung, beschlossen**, die durch den Gemeinderat für gültig erklärte **Verfassungsinitiative** (Initiative 3) **„Wir wollen klare Initiativen“** im Sinne der in der vorliegenden Botschaft enthaltenen Ausführungen **anzunehmen**.

Aufgrund dessen ist der Gemeindevorstand angehalten, in Nachachtung der angenommenen Verfassungsinitiative eine entsprechende Abstimmungsvorlage z. Hd. des Gemeinderats zwecks Vorberatung z. Hd. der Urnengemeinde auszuarbeiten.

K) Antrag

Der Gemeinderat hat diese Vorlage vorberaten und unterbreitet Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, mit jeweils 9 : 4 Stimmen, Folgendes:

- 1. Die angepasste Verfassungsinitiative 4 „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregungen für eine Abstimmung“ sei abzulehnen.**
- 2. Die angepasste Gesetzesinitiative 5 „Schulschliessungen vors Volk, Allgemeine Anregung Standortwahl“ sei abzulehnen.**