



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 13/2008–2009

Inhalt	Seite
18. Kantonale Volksinitiative «ethik.initiative»	699

Inhaltsverzeichnis

18. Kantonale Volksinitiative «ethik.initiative»

I.	Volksinitiative «ethik.initiative»	699
	1. Wortlaut	699
	2. Zielsetzung	700
	3. Begründung des Initiativkomitees.....	700
II.	Zustandekommen der «ethik.initiative» und weiteres Verfahren	701
	1. Behandlung der Initiative durch die Regierung	701
	2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat und allfällige Volksabstimmung	701
	3. Rückzugsklausel	702
III.	Gültigkeit der Initiative	702
	1. Vorbemerkungen.....	702
	2. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form?	703
	3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie?.....	703
	4. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht, sieht sie eine unzulässige Rück- wirkung vor oder ist sie nicht durchführbar?	704
	5. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen.....	704
IV.	Beurteilung der Initiative	705
	1. Ausgangslage und Vorgeschichte	705
	2. Erhebung 2005 zur Situation der religiösen Bildung an der Volksschule zeigt Ansätze zu einem religiösen Analphabetismus.....	706
	3. Interkantonaler Vergleich.....	709
	4. Lösungsvorschlag der Landeskirchen: Zukünftige religiöse Bildung nach dem «Modell 1+1»	709
	5. Lösungsvorschlag nach «ethik.initiative»: Ethikunterricht für alle	711
	6. «ethik.initiative» und «Modell 1+1» im Licht ausgewählter Fragestellungen	711
	7. Zur Frage nach dem Weg zum Ziel – Systemwechsel oder Evolution?.....	715

V.	Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf Volksschule und Landeskirchen	716
VI.	Finanzielle Auswirkungen der «ethik.initiative» und des «Modells 1+1»	717
	1. Finanzielle Auswirkungen der «ethik.initiative»	717
	2. Finanzielle Auswirkungen des «Modells 1+1».....	717
	3. Fazit	718
VII.	Gesetzliche Verankerung des Modells 1+1 als Gegenvorschlag zur «ethik.initiative»	718
	1. Zulässigkeit eines Gegenvorschlags zur «ethik.initiative».....	718
	2. Wortlaut des Gegenvorschlags unterscheidet zwischen «teaching in religion» und «teaching about religion»	719
	3. Bemerkungen zur Revision von Art. 7 des Schulgesetzes....	720
	4. Umsetzung des «Modells 1+1» und Inkrafttreten der Gesetzesrevision	720
	5. Änderung der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz.....	721
VIII.	Anträge	722

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

18.

Kantonale Volksinitiative «ethik.initiative»

Chur, 7. Oktober 2008

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «ethik.initiative».

I. Volksinitiative «ethik.initiative»

Am 10. Oktober 2007 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees die am 11. Januar 2007 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» bei der Standeskanzlei ein.

1. Wortlaut

Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gemäss Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 KV das Begehren, das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (BR 421.000) wie folgt zu ändern:

Art. 7 Ethikunterricht

An der Volksschule (1. bis 9. Klasse) wird Ethikunterricht erteilt. Der Ethikunterricht ist unabhängig von der Religionszugehörigkeit obligatorisch.

2. Zielsetzung

Primäre Zielsetzung der Initiative ist es, an der Volksschule Ethikunterricht einzuführen. Der Besuch des Ethikunterrichts ist gemäss Initiativtext für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch; eine Möglichkeit zur Abmeldung vom Ethikunterricht ist dementsprechend nicht vorgesehen.

3. Begründung des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet die Initiative wie folgt (vgl. www.ethik-initiative.ch):

«Der Religionsunterricht an der Volksschule ist nicht mehr zeitgemäss. Die Schule darf die ethische Bildung nicht allein der Kirche überlassen, sondern muss die Verantwortung selber übernehmen. Besonders, da immer weniger Kinder und Jugendliche den bis anhin obligatorischen Religionsunterricht besuchen. Mit dem Ethikunterricht wird ein Fach geschaffen, in welchem Schülerinnen und Schüler aller Religionen und auch solche, die keiner Religion angehören, gemeinsam grundlegende Fragen des Zusammenlebens behandeln. Kritisches Denken und selbstständiges Urteilen sollen gefördert werden und so zum Mitdenken und Mitbestimmen motivieren. Dies sind Fähigkeiten, die für unsere Gesellschaft zentral sind und deren Förderung in der heutigen Schulbildung zu kurz kommt.»

Weiter führt das Komitee aus:

Die Ethik-Initiative ist modern. In der heutigen Zeit ist die klare Trennung von Kirche und Staat unumgänglich. Religion ist Privatsache. Christliche Werte, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben, sollen jedoch vermittelt werden – im Rahmen eines kantonalen Ethikunterrichts.

Die Ethik-Initiative ist integrativ. Egal welcher Konfession Schülerinnen und Schüler angehören, der Ethikunterricht soll für alle obligatorisch sein. Er soll eine wertvolle Plattform für Diskussionen und kulturellen Austausch sowie für die Vermittlung und das Hinterfragen von Werten sein.

Die Ethik-Initiative ist offen. Neben der christlichen Religion und deren Werten, die Bestandteil unserer Kultur sind, sollen auch andere Religionen und Werte kennengelernt werden. Das fördert das Verständnis für andere Kulturen und trägt zu einem besseren Zusammenleben bei.

Die Ethik-Initiative stärkt die Demokratie. Eine Demokratie funktioniert nur mit kritisch denkenden, mündigen Bürgerinnen und Bürgern. Um dies zu gewährleisten, ist es unumgänglich, bereits Kinder zum selbstständigen Urteilen und Hinterfragen zu motivieren.

Die Ethik-Initiative ist aufklärerisch. Fragen nach dem richtigen und guten Handeln werden auch im Religionsunterricht gestellt. Doch anders als die theologische Ethik stützt sich die philosophische Ethik nicht auf Glauben, sondern einzig auf das Prinzip der Vernunft, auf nachvollziehbare Argumente.

Die Ethik-Initiative bringt mehr Tiefe. In vielen Schulfächern geht es hauptsächlich darum, Wissen zu erlernen. Im Ethikunterricht hingegen muss der Schwerpunkt darauf liegen, selber Wege nach verantwortlichem Handeln zu suchen. Elementarste Dinge, wie Fragen nach unserem Dasein und Zusammenleben, sind Bestandteil der Ethik.

II. Zustandekommen der «ethik.initiative» und weiteres Verfahren

Das Initiativverfahren richtet sich insbesondere nach Art. 54 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR, BR 150.100).

1. Behandlung der Initiative durch die Regierung

In der Sitzung vom 22. Oktober 2007 (Prot. Nr. 1269) stellte die Regierung in Anwendung von Art. 61 Abs. 5 GPR und gestützt auf das Ergebnis der von der Standeskanzlei vorgenommenen Überprüfungen fest, dass die Volksinitiative mit 3 164 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist (vgl. Art. 12 Abs. 2 KV, BR 110.100, wonach eine Initiative zur Änderung eines Gesetzes mindestens 3000 Unterschriften auf sich vereinigen muss). Die Vorgaben von Art. 68 GPR beachtend, unterbreitet die Regierung das zu Stande gekommene Initiativbegehren mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung (10. Oktober 2007) dem Grossen Rat.

2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat und allfällige Volksabstimmung

Die Initiative wurde als ausgearbeiteter Entwurf für eine Revision des Schulgesetzes eingereicht. Der Grosse Rat hat nach Art. 15 Abs. 1 der KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, innerhalb eines Jahres die Initiative zu behandeln. Dem Parlament stehen folgende Möglichkeiten mit grob skizzierten Auswirkungen bezüglich einer allfälligen Volksabstimmung offen:

- Der Grosse Rat stimmt der ausformulierten Initiative zu. In diesem Fall gilt die Initiative nach Art. 69 Abs. 1 GPR als eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss des Grossen Rates.
- Der Grosse Rat lehnt die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab. In diesen Fallkonstellationen findet eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR).
- Der Grosse Rat stimmt der ausformulierten Initiative zu und beschliesst zu dieser einen Gegenvorschlag. In dieser Konstellation findet eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 2 GPR), wobei in den Erläuterungen ausgeführt wird, dass der Grosse Rat den Gegenvorschlag vorzieht.

3. Rückzugsklausel

Die Volksinitiative enthält die Klausel, wonach die 12 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (vgl. Art. 62 GPR).

III. Gültigkeit der Initiative

1. Vorbemerkungen

Zuständig für die materielle Überprüfung der Gültigkeit von Volksbegehren ist der Grosse Rat. Sein Entscheid kann nach Art. 14 Abs. 3 KV an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, dessen Entscheid beim Bundesgericht angefochten werden kann. Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt.

Der Grosse Rat hat in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen eine liberale Praxis entwickelt. Volksinitiativen sollen mit Rücksicht auf ihren hohen staats- und verfassungsrechtlichen Stellenwert nur in Fällen «offensichtlicher» oder «augenfälliger» Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden. Wenn im Rahmen der allgemeinen Interpretationsregeln eine verfassungs- und rechtskonforme Auslegung einer Initiative möglich und denkbar ist, gilt die Vermutung zugunsten der inhaltlichen Rechtmässigkeit. Ob die «ethik. initiative» gültig ist, ist nachfolgend zu überprüfen.

2. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form?

Art. 13 KV lässt die Initiative sowohl als allgemeine Anregung wie auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, wobei die Formenvermischung zur Ungültigkeit des Begehrens führt. Die «ethik.initiative» ist abgefasst in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Als «Antrag aus dem Volk an das Volk» gestattet das Initiativrecht unter Umgehung von Regierung und Grosse Rat den unmittelbaren Zugriff auf die Rechtsordnung. Die vorliegende Initiative richtet sich auf eine Teilrevision des Schulgesetzes.

Die Initiative enthält keine Elemente, die als allgemeine Anregung qualifiziert werden müssten und zu einer unzulässigen Formenvermischung führen würden. Der vorgeschlagene Art. 7 des Schulgesetzes weist keinen formalen Bereinigungsbedarf auf. Das Erfordernis der Einheit der Form ist gewahrt.

Bei Annahme der «ethik.initiative» geht die Änderung von Art. 7 des Schulgesetzes als gesetzliche Regelung jener in der grossrätlichen Verordnung vor. Daher ist die grossrätliche Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz zu bereinigen und an die Situation auf Gesetzebene anzupassen. Diese Anpassung weist indessen keine eigenständige materiellrechtliche Bedeutung auf. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Art. 7 des Schulgesetzes sind aber die Bestimmungen, welche Unterrichtsfächer verschiedener Stufen auflisten, zu präzisieren, um zu vermeiden, dass der Wortlaut der Verordnung dem Schulgesetz widerspricht. Bei den Aufzählungen in Art. 15 (Unterrichtsfächer Primarschule) beginnend mit Religion, Art. 16bis (Unterrichtsfächer Realschule) unter «Mensch und Umwelt» (Religion ...) sowie Art. 19 (Unterrichtsfächer Sekundarschule) unter «Mensch und Umwelt» (Religion ...) ist nach dem Ausdruck «Religion» eine Fussnote zu setzen, zu welcher die Bemerkung «nunmehr Ethik» beizufügen ist.

3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV bestimmt, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie das Erfordernis der Einheit der Materie nicht wahrt. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten sowohl bei der Unterzeichnung der Initiative als auch bei der Abstimmung selber ihren Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Die «ethik.initiative» hat lediglich eine Materie – an der Volksschule soll Ethikunterricht erteilt werden, welchen alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch zu besuchen haben – zum Gegenstand und wahrt das Erfordernis der Einheit der Materie.

4. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht, sieht sie eine unzulässige Rückwirkung vor oder ist sie nicht durchführbar?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV bestimmt, dass eine Initiative ungültig ist, wenn sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Ungültig ist sie gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV auch dann, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Schliesslich ist eine Initiative gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV ganz oder teilweise ungültig, wenn sie undurchführbar ist.

Das kantonale Verfassungsrecht enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bestimmung, wonach an der Volksschule Ethik unterrichtet wird, offensichtlich verfassungswidrig ist. Art. 89 Abs. 1 KV – ähnlich wie Art. 1 des Schulgesetzes mit den Bildungszielen – postuliert, dass der Unterricht an den öffentlichen Schulen ganz allgemein auf einer christlich-humanistischen Grundlage beruhe. Die Begründung der «ethik.initiative» zeigt auf, dass im Ethikunterricht christliche Werte, die in unserer Gesellschaft Gültigkeit haben, vermittelt werden sollen und dass neben der christlichen Religion auch andere Religionen kennengelernt werden sollen – die Initiative fordert somit keinesfalls einen areligiösen Ethikunterricht. Daher ist auch nicht zu prüfen, ob ein areligiöser Unterricht mit dem Bündner Verfassungsrecht vereinbar wäre. Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die «ethik.initiative» in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht – wie etwa zur Religionsfreiheit – steht. Unter den nach Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV massgebenden Gesichtspunkten ist die Initiative nicht als ungültig zu beurteilen. Das Anliegen der Initianten ist weder in tatsächlicher Hinsicht undurchführbar noch sieht die Initiative eine unzulässige Rückwirkung vor. Sie verstösst somit auch nicht gegen Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 KV.

5. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die «ethik.initiative» das Gebot der Einheit der Form und das Gebot der Einheit der Materie nicht verletzt. Die Initiative sieht keine Rückwirkung vor und steht auch nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

Ausserlich-formell betrachtet, kann die mit der Initiative verfolgte Teilrevision bei Annahme der Initiative in das Schulgesetz eingefügt und in Kraft gesetzt werden. Die Teilrevision des Schulgesetzes wäre nach dem in Art. 60 des Schulgesetzes enthaltenen Grundsatz durch die Regierung auf einen Schuljahresbeginn in Kraft zu setzen, sobald die im Unterricht zu vermittelnden Inhalte bekannt und eine angemessene Unterrichtserteilung

gewährleistet ist. Die Revision ist insbesondere deshalb auf den Schuljahresbeginn und nicht auf ein konkreteres Datum in Kraft zu setzen, weil im Kanton das Schuljahr und mithin auch die für die Schulträgerschaften neu eintretende Entschädigungspflicht für erteilten Ethikunterricht nicht zu einem einheitlichen Zeitpunkt beginnt. Die vorzunehmenden Vorbereitungsarbeiten am Lehrplan und die Vorbereitung der unterrichtenden Personen indizieren, dass die Revision allerfrühestens 2011 in Kraft treten könnte.

IV. Beurteilung der Initiative

1. Ausgangslage und Vorgeschichte

Heute präsentiert sich im Zusammenhang mit der religiösen Bildung die nachfolgend kurz skizzierte rechtliche Ausgangslage: Für die Bündner Schule enthält Art. 89 Abs. 1 KV die Vorgabe, dass der Unterricht an den öffentlichen Schulen auf einer christlich-humanistischen Grundlage beruht. Im Schulgesetz enthält Art. 1 eine Aufzählung von Bildungszielen der Volksschule. Ein solches Ziel ist es, die Kinder nach christlichen Grundsätzen zu selbstständigen und verantwortungsbewussten Gliedern der Gemeinschaft heranzubilden. Dieses Bildungsziel erfährt in Art. 7 des Schulgesetzes eine Konkretisierung. Art. 7 des Schulgesetzes hält für die religiöse Bildung aktuell fest, dass die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen den ihnen Angehörigen Religionsunterricht erteilen, wobei ihnen dafür die Schulräume unentgeltlich zur Verfügung stehen. Der mit 2 Wochenlektionen dotierte Unterricht zählt zu den obligatorischen Fächern, wobei die Erziehungsberechtigten ein Kind vom Unterricht schriftlich abmelden können.

a) Religionsunterricht greift mit neuem Lehrplan aktuelle Fragestellungen auf

Seit dem Jahr 2005 gelangt im Religionsunterricht der neue Lehrplan (2002) zum Einsatz, den beide Landeskirchen, das Bischöfliche Ordinariat und der Kanton mittragen. Inhaltlich lehnt sich der Lehrplan an denjenigen des Kantons St. Gallen an.

Als Themenschwerpunkte greift der Bündner Lehrplan Religion auch topaktuelle Fragestellungen auf, so etwa im Zusammenhang mit Schwerpunkten wie: *Kennenlernen anderer Weltreligionen und ihrer Werte; Gewichtung von Themen wie Frieden, Gerechtigkeit und Integration; Förderung von kritischem Denken und selbstständigem Urteilen.* Es ist denn auch erklärtes Ziel des als religiöse Bildung verstandenen aktuellen Unterrichts, den Schü-

lerinnen und Schülern eine christliche Grundbildung zu vermitteln und sich gezielt mit Themata der Persönlichkeitsentwicklung, der Werterziehung und der Ethik auseinanderzusetzen. Der Unterricht verfolgt zudem das Ziel, soziale Kompetenz und Toleranz zu stärken und gegenüber anderen Kulturen und Religionen solidarisch zu handeln.

b) Problemstellungen aus fehlendem Besuch des Religionsunterrichts

In seiner Begründung der «ethik.initiative» führt das Initiativkomitee u.a. aus, dass immer weniger Kinder den Religionsunterricht besuchen. Das Initiativkomitee greift somit eine Entwicklung auf, welche die evangelisch reformierte und die römisch-katholische Landeskirche, das Bischöfliche Ordinariat und die zuständigen Instanzen im Erziehungsdepartement schon seit mehreren Jahren beobachten.

In der Tat gab es seit einiger Zeit Anzeichen dafür, dass die Anzahl jener Kinder, die entweder keiner Landeskirche angehören oder aufgrund einer schriftlichen Abmeldung durch die Erziehungsberechtigten den Religionsunterricht nicht besuchen, zunimmt. Diese Anzeichen erfüllen Landeskirchen und das Erziehungsdepartement mit Sorge. Grosse Sorge bereitet insbesondere der Umstand, dass für eine Vielzahl von Kindern jegliche Einführung und Auseinandersetzung mit der religiösen Tradition der Umwelt, in welcher sie aufwachsen, entfallen kann und diesen Kindern ein religiöser Analphabetismus droht. Sorge bereiten aber auch schulorganisatorische Probleme, welche die örtlichen Schulbehörden und das Amt für Volksschule und Sport herausfordern. Darüber hinaus zeichnete sich auf schulorganisatorischer Ebene ab, dass nicht mehr in allen Gemeinden 2 Lektionen Religionsunterricht erteilt werden, wie dies die Studentafel vorsieht.

2. Erhebung 2005 zur Situation der religiösen Bildung an der Volksschule zeigt Ansätze zu einem religiösen Analphabetismus

Um den Ist-Zustand zu den skizzierten Problemlagen (siehe IV.1.b) zu ermitteln, führten die beiden Landeskirchen und das Amt für Volksschule und Sport im Jahr 2005 bei den Schulträgerschaften die Erhebung «Umfrage betreffend Religionsunterricht in der Volks- und Sonderschule des Kantons Graubünden» durch. An dieser Erhebung beteiligten sich rund 70% der Trägerschaften. Auch wenn die Erhebung nicht als Vollerhebung gewertet werden kann, weist sie doch Repräsentativität auf. Die Analyse der eingegangenen Rückmeldungen zeigte für das Schuljahr 2004/2005 für einzelne Schultypen bemerkenswerte Ergebnisse.

Primarschule: In der Stichprobe erfasste Kinder: 9499 (davon besuchen 841 keinen Religionsunterricht).

	Total	Kein Religionsunterricht
Evangelisch reformiert	3587	37
Römisch katholisch	3521	41
Ökumenischer Religionsunterricht	1238	5
Keiner Landeskirche angehörend	758	758
Keine Angaben	395	

Der überwiegende Teil der Kinder besucht den Religionsunterricht. Rund 13% der Schulkinder an den Bündner Primarschulen besuchen einen gemeinsamen bzw. ökumenischen Religionsunterricht. Ca. 9% besuchen keinen Religionsunterricht. In dieser Zahl enthalten sind die Kinder, die einer Landeskirche angehören, vom Unterricht aber gestützt auf Art. 7 Abs. 2 des Schulgesetzes durch die Erziehungsberechtigten abgemeldet wurden (rund 1%) und die Kinder, welche keiner Landeskirche angehören (rund 8%). Gegen 95% der Primarschulen bieten 2 Lektionen Religionsunterricht an, wie dies in der Stundentafel vorgesehen ist. An den übrigen Schulen kann nur eine Lektion angeboten werden.

Realschule: In der Stichprobe erfasst: 1448 Kinder (davon besuchen 176 keinen Religionsunterricht).

	Total	Kein Religionsunterricht
Evangelisch reformiert	375	3
Römisch katholisch	471	7
Ökumenischer Religionsunterricht	353	8
Keiner Landeskirche angehörend	158	158
Keine Angaben	91	

Rund 24% der Realschülerinnen und -schüler besuchen einen gemeinsamen bzw. ökumenischen Religionsunterricht. Insgesamt nehmen aus der Realschule gut 12% der Kinder nicht am Religionsunterricht teil: rund 10.5% gehören keiner Landeskirche an, rund 1.5% der Kinder sind von ih-

ren Erziehungsberechtigten gestützt auf Art. 7 Abs. 2 des Schulgesetzes abgemeldet. Auffallend ist, dass an fast 40% der Realschulen nur eine der in der Stundentafel vorgesehenen 2 Lektionen erteilt wird.

Sekundarschule: In der Stichprobe erfasst: 2412 Kinder (davon besuchen 167 keinen Religionsunterricht).

	Total	Kein Religionsunterricht
Evangelisch reformiert	664	11
Römisch katholisch	890	11
Ökumenischer Religionsunterricht	578	17
Keiner Landeskirche angehörend	128	128
Keine Angaben	152	

Rund 24% der Schülerinnen und Schüler besuchen einen gemeinsamen bzw. ökumenischen Religionsunterricht. Insgesamt nehmen aus der Sekundarschule rund 7% der Kinder nicht am Religionsunterricht teil: rund 5.5% gehören keiner Landeskirche an, rund 1.5% sind von den Erziehungsberechtigten gestützt auf Art. 7 Abs. 2 des Schulgesetzes abgemeldet. Auffallend ist, dass an fast 40% der Sekundarschulen nur eine der in der Stundentafel vorgesehenen 2 Lektionen erteilt wird.

Kleinklasse (ohne IKK): In der Stichprobe erfasst: 331 Kinder (davon besuchen 94 keinen Religionsunterricht).

	Total	Kein Religionsunterricht
Evangelisch reformiert	69	0
Römisch katholisch	111	1
Ökumenischer Religionsunterricht	46	0
Keiner Landeskirche angehörend	93	93
Keine Angaben	12	

Rund 14% der Schülerinnen und Schüler besuchen einen gemeinsamen oder ökumenischen Religionsunterricht. 28% der Kinder besuchen keinen Religionsunterricht, wobei diese mit einer Ausnahme keiner Landeskirche angehören. Zu 90% werden 2 Lektionen Religionsunterricht erteilt.

Die angeführten Ergebnisse gelten für den Kanton. Die Werte einzelner Gemeinden weichen teilweise erheblich von den Mittelwerten ab. So hielt z.B. die Rückmeldung der Stadt Chur fest, dass an der Stadtschule im Schuljahr 2004/05 rund 20% der Kinder keinen Religionsunterricht besuchten. Mehrere Schulträgerschaften wiesen zudem darauf hin, dass es ihnen (noch) nicht gelungen sei, für Kinder, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, tragfähige Lösungen zu finden. Die Probleme seien zunehmend.

3. Interkantonaler Vergleich

In der Schweiz steht den Kantonen ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu, um auf kantonaler Ebene die Beziehungen zwischen Kirche und Staat auszugestalten. Dementsprechend entwickelten sich in der Schweiz mehrere Modelle für den Unterricht in Religion, welche sich auf drei Grundmodelle reduzieren lassen. In jüngerer Zeit ist der Unterricht einer dynamischen Entwicklung mit Mischformen und zunehmendem Wandel unterworfen. Graubünden zählt bezüglich Grundmodell zu jenen Kantonen (so auch SG, SO, SZ), welche keinen schulischen Religionsunterricht anbieten, sondern Fragen der religiösen Bildung den Religionsgemeinschaften überlassen (konfessioneller Religionsunterricht im Rahmen des Lehrplans). Das zweite Grundmodell, wonach konfessioneller Religionsunterricht ohne Mitverantwortung der Schule angeboten wird, ist in den Kantonen anzutreffen, welche eine Trennung von Kirche und Staat kennen (so GE, NE, BS). Das dritte Grundmodell sieht vor, dass der Religionsunterricht staatlich verantwortet wird, wobei die Kirchen eine Mitverantwortung tragen können (so z.B. ZH, SH, TG, GL).

4. Lösungsvorschlag der Landeskirchen: Zukünftige religiöse Bildung nach dem «Modell 1+1»

Seit 2006 erarbeitete eine interkonfessionelle Arbeitsgruppe – in dieser war auch das EKUD vertreten – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erhebung aus dem Jahr 2005 den Bericht «Zukunft des Religionsunterrichtes im Kanton Graubünden». Dieser Bericht wurde im August 2007 abgeliefert und umfasst auch Empfehlungen für die Ausgestaltung eines zukünftigen Unterrichts. Die evangelisch reformierte sowie die römisch katholische Landeskirche und das Bischöfliche Ordinariat haben die im Bericht aufgelisteten Empfehlungen ausdiskutiert und weitgehend übernommen. Der von den Landeskirchen und vom Bischöflichen Ordinariat gemäss Schreiben vom Juni 2008 mitgetragene Vorschlag für einen Unterricht nach dem «Modell 1+1» zeigt folgende Eckwerte:

a) Eine Wochenlektion «Religion und Ethik» für alle

In einem offenen Prozess umzusetzen ist für alle Klassen die Einführung einer vom Staat verantworteten Wochenlektion «Religion und Ethik» (Arbeitstitel). Der Besuch dieser Lektion ist für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch.

b) Eine Wochenlektion «Religionsunterricht» für Angehörige der Landeskirchen

Weiterhin Bestandteil der für die Volksschule geltenden Studententafel ist eine von den beiden öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen verantwortete Wochenlektion «Religionsunterricht». Dieser Religionsunterricht in der Schule soll konfessionell mit ökumenischen Fenstern beziehungsweise ökumenisch mit konfessionellen Fenstern durchgeführt werden, so dass den kirchlichen Bedürfnissen wie auch den unterschiedlichen Situationen Rechnung getragen werden kann. Die Landeskirchen halten fest, diese Empfehlung solle auch für andere Religionsgemeinschaften gelten, wenn diese öffentlich-rechtliche Anerkennung erlangen.

c) Kooperation von Landeskirchen und Kanton

Die bisher von den Landeskirchen ausgebildeten Lehrpersonen für den Religionsunterricht sind – mit (allfällig) zu erlangenden Zusatzqualifikationen – auch für den vom Staat verantworteten Unterricht «Religion und Ethik» (Arbeitstitel) einsetzbar. Mit dem Kanton wird in der Aus- und Weiterbildung eine Zusammenarbeit und in der Abstimmung der beiden Fächer «Religionsunterricht» sowie «Religion und Ethik» eine Koordination bezüglich Inhalt und Organisation angestrebt.

d) Gestaffelte Einführung

Das «Modell 1+1» gilt grundsätzlich für alle Klassen der obligatorischen Volksschule. Die Einführung soll indessen stufenweise erfolgen. Zunächst ist das Modell an der Oberstufe umzusetzen, anschliessend und mit allfälliger Optimierung an der Primarstufe.

5. Lösungsvorschlag nach «ethik.initiative»: Ethikunterricht für alle

Teilparallel zu den skizzierten Tätigkeiten der interkonfessionellen Arbeitsgruppe wurde im Januar 2007 für die «ethik.initiative» die Unterschriftensammlung lanciert und im Oktober 2007 mit Einreichen der Unterschriftenlisten abgeschlossen.

Der mit der «ethik.initiative» vorgeschlagene Wortlaut von Art. 7 des Schulgesetzes sieht einen Ethikunterricht vor. Für die Einführung eines Ethikunterrichts an der Volksschule hatte sich im Mai 2007 auch die Mehrheit der an der ersten Bündner Jugendsession Teilnehmenden ausgesprochen. Die Initiative zielt nun aber nicht auf die Änderung von Art. 89 Abs. 1 KV (Unterricht auf christlich-humanistischer Grundlage) und Art. 1 des Schulgesetzes (Bildung nach christlichen Grundsätzen). Der Ethikunterricht wäre daher so auszugestalten, dass er konform zur Kantonsverfassung und zu den Bildungszielen nach Schulgesetz ist. In diese Richtung enthält auch die Begründung der Initiative Anhaltspunkte. Der Ethikunterricht soll – so explizit die Begründung des Initiativkomitees – christliche Werte vermitteln, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben. Er soll allen Kindern Kenntnisse über die verschiedenen Religionen vermitteln, kritisches Denken fördern und gesellschaftliche Werte stärken. Als wichtigen Gegenstand eines zukünftigen Ethikunterrichts werden auch die Menschenrechte erwähnt. Bildungspolitisches Hauptziel des Ethikunterrichts sei es, das kritische Denken, das selbstständige Urteilen, das Argumentieren und das Mitdenken zu fördern (vgl. dazu Art. 1 des Schulgesetzes mit seiner allgemein geltenden Umschreibung der Bildungsziele der Volksschule).

Um das Unterrichtsziel zu erreichen, schlägt die Initiative die Wahl eines anderen Weges vor. In dieser Hinsicht strebt sie einen grundlegenden Systemwechsel an. Der Unterricht wäre nicht mehr durch die Landeskirchen zu verantworten, sondern durch die Gemeinden (als Trägerinnen der Volksschule) und den Kanton. Konfessionell kirchlicher Religionsunterricht wäre getrennt von der Volksschule möglich. Einen Systemwechsel sieht die Initiative (gleich wie das «Modell 1+1») auch insofern vor, als der Ethikunterricht von allen Kindern obligatorisch zu besuchen ist.

6. «ethik.initiative» und «Modell 1+1» im Licht ausgewählter Fragestellungen

Die Bundesverfassung gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit mit der Religionsfreiheit. Das Spannungsfeld, welches sich für die Volksschule in diesem Zusammenhang ergibt, ist zunächst kurz zu streifen (a.). Verbunden mit fehlender Teilnahme vieler Kinder am Religionsunterricht

stellen sich Fragen, ob sich Initiative und das «Modell 1+1» eignen, um der Gefahr eines zunehmenden religiösen Analphabetismus entgegen zu treten (b.). Neben einer Gegenüberstellung unter dem Gesichtspunkt schulischer Vereinheitlichungstendenzen (c.), gilt es auch die Fragen anzugehen, welche sich ergeben bezüglich der Unterricht erteilenden Personen (d.).

a) Schulunterricht im Spannungsfeld von Religionsfreiheit und religiöser Neutralität

Die Religionsfreiheit (vgl. dazu Art. 15 BV, Art. 9 EMRK) weist einen Kernbereich mit Doppelfunktion auf: Als «liberté intérieure» gibt sie jeder Person die absolute Freiheit zu glauben, nicht zu glauben oder jederzeit und in beliebiger Weise den Glauben zu wechseln. Als «liberté extérieure» gibt sie das Recht, die eigene religiöse beziehungsweise weltanschauliche Überzeugung auszudrücken, auszuüben und mitzuteilen (Christian R. Tappenbeck/René Pahud de Mortanges, Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule, AJP 2007, 1403, mit Übersicht zu Lehre und Rechtsprechung). Die Verpflichtung des Staates zu religiöser Neutralität wiederum gehört zum Gehalt der Religionsfreiheit und bezweckt, im Geiste der Toleranz den religiösen Frieden zu bewahren.

Der Initiativvorschlag und das «Modell 1+1» sehen Unterricht für religiöse Bildung vor, der neu vom Staat verantwortet wird. Daraus ergibt sich für die Bündner Volksschule im Zusammenhang mit Fragestellungen zur «Religionsfreiheit» ein neues inhaltliches Spannungsfeld. Dieses ist vielschichtig und keineswegs auf schulorganisatorische Probleme beschränkt. Kennzeichnend für das Spannungsfeld ist, dass unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen: Die Erziehungsberechtigten (sie haben das Recht auf religiöse Erziehung der Kinder unter 16 Jahren; religiöse Mündigkeit) wollen den religiösen Werdegang ihres Kindes mitbestimmen; das Kind steht in seiner Persönlichkeitsentwicklung und hat allenfalls eigene, von jenen der Erziehungsberechtigten abweichende Auffassungen bezüglich seiner religiösen Entwicklung; die «Schule» wirkt im Rahmen des Bildungsauftrags auf die Kinder ein; und schliesslich treffen die Auffassungen von Lehrpersonen und Schulbehörden aufeinander, die im Einzelfall nicht immer deckungsgleich sind.

Aus der Religionsfreiheit und der daraus resultierenden Pflicht zu religiöser Neutralität der öffentlichen Schule lässt sich nicht herleiten, dass Regelungen unzulässig seien, die wie Art. 89 Abs. 1 KV und Art. 1 des Schulgesetzes einen Unterricht auf christlicher Grundlage vorsehen (vgl. Tappenbeck/Pahud de Mortanges, AJP 2007, 1404, mit Hinweisen auf Judikatur und Literatur). Schwierig ist es aber, die zulässige – von Kantonsverfassung

sowie Schulgesetz postulierte – Vermittlung von christlich-humanistischen oder abendländischen Werten abzugrenzen gegenüber einem unstatthaften bekenntnisorientierten Unterricht. Diese Grenzziehung ist nicht gefestigt – wie die Diskussionen in anderen Kantonen zur Frage zeigen, ob die Volksschule z.B. Bibelkunde anbieten dürfe – und schon gar nicht unumstritten.

Immerhin zeichnet sich auch in anderen Kantonen eine Tendenz ab zu einem allgemeinen und für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch zu besuchenden Unterricht in Religionskunde. Bei diesem Unterricht steht das «teaching about religion» im Vordergrund, um dem gesetzlich verankerten Bildungsziel für alle Kinder Rechnung tragen zu können (Tappenbeck/Pahud de Mortanges, AJP 2007, 1405).

Die knapp skizzierten Problemstellungen ergeben sich bei Umsetzung der «ethik.initiative» und bei Umsetzung des «Modells 1+1» für die Schule – dies im Unterschied zur aktuellen Situation. Den Unwägbarkeiten ist nach dem «Modell 1+1» eine Wochenlektion ausgesetzt (die beizubehaltende Wochenlektion mit herkömmlichem Religionsunterricht ist aufgrund der möglichen Abmeldung weniger der Diskussion über zulässige christliche und unstatthafte bekenntnisorientierte Wertvermittlung ausgesetzt); nach Vorschlag der «ethik.initiative» sind beide Wochenlektionen betroffen. Das «Modell 1+1» ist unter diesem Gesichtspunkt mit weniger Risiko behaftet und verdient daher gegenüber dem Initiativvorschlag den Vorzug. Im Unterschied zur Initiative bewahrt das «Modell 1+1» für die den Unterricht Verantwortenden inhaltlich einen erheblichen Entscheidungsspielraum für partnerschaftlich zu treffende tragfähige Lösungen auf künftige Herausforderungen im Zusammenhang mit Entwicklungen im Themenbereich «Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule». Die «ethik.initiative» ist unter diesen Gesichtspunkten starrer und wird daher von der Regierung abgelehnt.

b) Gefahr eines religiösen Analphabetismus mindern

Eine beachtliche Anzahl Kinder ist heute der Gefahr ausgesetzt, dass für sie jegliche Einführung und Auseinandersetzung mit der religiösen Tradition der Umwelt, in welcher sie aufwachsen, entfallen kann; bei fehlender religiöser Bildung droht den betroffenen Kindern ein religiöser Analphabetismus. Die Regierung hält dafür, dass es im Interesse unserer Gesellschaft gilt, einen religiösen Analphabetismus der Schülerinnen und Schüler zu vermeiden. Gleichzeitig will die Regierung erreichen, dass sich alle Jugendlichen mit der religiösen Tradition unserer Gemeinschaft und den christlich-humanistischen Grundwerten befassen.

Unter diesem Aspekt weist das heutige Unterrichtsmodell gewichtige Schwächen auf. Das Initiativmodell ist demgegenüber grundsätzlich gut ge-

eignet, um allen Kindern in der Volksschule christliche Werte zu vermitteln, da es einen obligatorischen Besuch des Ethikunterrichts vorsieht. Das «Modell 1+1» ist ebenfalls gut geeignet, um der Gefahr eines religiösen Analphabetismus entgegenzutreten. Dieses Modell sieht eine für alle Kinder obligatorisch zu besuchende Wochenlektion mit Religionskunde und Ethik vor. Das «Modell 1+1» eröffnet die Chance für ein Vermeiden von religiösem Analphabetismus und gleichzeitiger Fortsetzung des von einer grossen Mehrheit der Kinder besuchten Religionsunterrichts aktueller Prägung. Die Kinder erwerben in einem Unterricht, der ihrer religiösen Selbstbestimmung dient, grundlegende Kenntnisse als Basis für religiöse Toleranz.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die «ethik.initiative» und das «Modell 1+1» taugliche Lösungsansätze bieten, um religiösen Analphabetismus zu vermeiden. Alle Schülerinnen und Schüler erhalten eine Einführung in die religiöse Tradition der Umwelt, in die sie hineinwachsen. Die Regierung ist bereit, Änderungen bei der religiösen Bildung mitzutragen, welche einem religiösen Analphabetismus entgegenwirken. Über diesen Aspekt hinaus sind beide zur Diskussion stehenden Vorschläge geeignet, um die schulorganisatorischen Probleme zumindest zu reduzieren.

c) Volksschule vor Vereinheitlichungen

Seit das Stimmvolk im Jahre 2006 die revidierten Bildungsartikel der Bundesverfassung angenommen hat, besteht gesamtschweizerisch der Auftrag zur Vereinheitlichung der Volksschule. Die Konsequenzen aus dem Harmonisierungsauftrag für den Religionsunterricht sind noch kaum geklärt. Immerhin zeichnet sich einerseits die Integration der Fächer in Bereiche ab. Andererseits setzen sich die Kantone dafür ein, den Lehrplan sprachregional zu vereinheitlichen und Standards zu setzen, die überprüft werden. Vereinheitlichungen werden Auswirkungen haben auf einen «Ethikunterricht», aber auch auf einen Unterricht nach dem «Modell 1+1». Inhaltlich wird in der Volksschule Graubündens ein allfälliger sprachregionaler Lehrplan zu einem obligatorisch zu besuchenden Unterricht Beachtung finden. Graubünden muss diesen Unterricht inhaltlich nicht neu «erfinden».

d) Unterrichtsbefähigung für aktuell Religionsunterricht erteilende Personen

Mit den Vorschlägen gemäss Initiative und gemäss «Modell 1+1» stellt sich auch die Frage, welche Personen den Unterricht in «Ethik» oder in «Religionskunde und Ethik» erteilen.

Mehr noch als die Frage betreffend Sozialverträglichkeit der Neuregelung für aktuell unterrichtende Personen stellt sich – aufgrund der Interessenlage der Kinder – die Frage betreffend fachlicher Kompetenzen. Auszugehen ist davon, dass die heute Religionsunterricht erteilenden Personen fachlich fundierte Kenntnisse in dem von ihnen unterrichteten Fach haben. Diese Personen können mit zusätzlichen Ausbildungsangeboten für neue Lehrmittel darauf vorbereitet werden, einen Unterricht zu erteilen, welcher die religiöse Neutralität der Schule zu wahren hat und den alle Kinder obligatorisch zu besuchen haben. Mit dieser Auffassung schliesst sich die Regierung jenen Stimmen aus Pädagogik und Theologie an, welche diese Unterrichtserteilung als möglich halten und dabei auf den Staatskundeunterricht verweisen, der auch von parteipolitisch gebundenen Lehrpersonen korrekt erteilt werden kann. Nach Erlangen der erforderlichen Zusatzqualifikation erhalten diese Personen vom Amt für Volksschule und Sport eine Lehrbewilligung und können sich bei den Schulträgerschaften anstellen lassen. Den Unterricht können mit entsprechender Zusatzqualifikation selbstverständlich auch Volksschullehrpersonen erteilen.

7. Zur Frage nach dem Weg zum Ziel – Systemwechsel oder Evolution?

Die «ethik.initiative» strebt das Ziel eines für alle obligatorischen Ethikunterrichts mit Vermittlung christlicher Werte auf dem Weg eines grundlegenden Systemwechsels an: der Unterricht wird nicht mehr von den Landeskirchen verantwortet. An der Volksschule soll ein vom Staat verantworteter Ethikunterricht erteilt werden, der «überkonfessionell» beziehungsweise «religiös neutral» ist.

Demgegenüber führt das «Modell 1+1» auf anderem Weg zum Ziel; es entwickelt das aktuelle Unterrichtsmodell weiter. Das «Modell 1+1» sieht weiterhin eine Wochenlektion Religionsunterricht (von diesem können Erziehungsberechtigte ein Kind bis zum Erreichen der religiösen Mündigkeit abmelden) vor sowie eine Wochenlektion «Religionskunde und Ethik» (Besuchsobligatorium für alle Schülerinnen und Schüler).

Die Regierung unterstützt in dieser Konstellation im Grundsatz die konzeptionellen Vorschläge der Landeskirchen und des Bischöflichen Ordinariats (bei deren Erarbeitung war das EKUD beteiligt). Das «Modell 1+1» sieht eine situationsgerechte Weiterentwicklung und Öffnung des aktuellen Unterrichtsmodells vor. Zu den Landeskirchen besteht darüber hinaus im Bereich der religiösen Bildung an der Volksschule eine langjährige und tragfähige Partnerschaft. Die Weiterentwicklung dieser Partnerschaft und die Anpassung des Unterrichts an aktuelle und künftige Erfordernisse liegen nach Auffassung der Regierung im Interesse der Bevölkerung Grau-

bündens. Dementsprechend lehnt sie den im Initiativvorschlag gewählten Weg ab.

V. Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf Volksschule und Landeskirchen

Unter schulorganisatorischen Aspekten betrachtet, dürften sich bei Annahme der «ethik.initiative» schulinterne Probleme reduzieren. Weil alle Kinder den Ethikunterricht obligatorisch zu besuchen hätten, gäbe es keine Kinder, die unterrichtsfrei haben statt «Ethik».

Ein drohender religiöser Analphabetismus kann bekämpft werden, wenn der Ethikunterricht die christlichen Werte, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben, vermittelt und so Art. 89 Abs. 1 KV und den in Art. 1 des Schulgesetzes verankerten Bildungszielen Rechnung tragen könnte.

Der von der Initiative propagierte Weg wäre verbunden mit der Gefährdung der bewährten Kooperation zwischen der Volksschule und den Landeskirchen. Der Staat würde mit Blick in die Zukunft auf den bisher von den Kirchen für Kinder der Volksschule geleisteten (und selbst unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erheblichen) Beitrag für die Gesellschaft verzichten.

Die evangelisch reformierte und die katholische Landeskirche würden aus der Volksschule verbannt und ihre Position geschwächt. Von den Landeskirchen allenfalls aufzubauende Angebote für konfessionellen Religionsunterricht stünden in Konkurrenz zu anderen Freizeitangeboten. Die Landeskirchen verlören den aktuell gesetzlich verankerten Anspruch auf unentgeltliche Benützung der Schulzimmer für die Erteilung von Religionsunterricht.

Weil die Grenzziehung zwischen dem mit der Religionsfreiheit und religiöser Neutralität der Schule vereinbaren Unterricht und einem konfessionellen Religionsunterricht nicht gefestigt ist, sind die inhaltlichen Auswirkungen der Annahme der Initiative in allzu vielen Punkten kaum absehbar.

Ob die fachlichen Qualifikationen der die christlichen Werte vermittelnden Personen längerfristig erhalten blieben, ist ungewiss. Bei einer Verschlechterung könnte der aus Art. 89 Abs. 1 KV und aus Art. 1 des Schulgesetzes resultierende Auftrag kaum mehr erfüllt werden und es würde wiederum die Gefahr eines religiösen Analphabetismus wachsen, wenn die Vermittlung christlicher Werte in der Volksschule verkommt.

VI. Finanzielle Auswirkungen der «ethik.initiative» und des «Modells 1+1»

1. Finanzielle Auswirkungen der «ethik.initiative»

Zunächst stellt sich eine Reduktion des Aufwands der Kirchgemeinden für das Erteilen von 2 Lektionen Religionsunterricht ein, sofern sie nicht ein ausserschulisches Religionsunterrichts-Angebot mit entsprechenden kompensatorisch wirkenden Kosten aufbauen.

Die Umsetzung der «ethik.initiative» hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Zu diesen zählen Aufwendungen für die Ausbildung und Vorbereitung der unterrichtenden Personen sowie für Unterrichtsmittel. Beachtlich sind indessen auch die jährlich wiederkehrenden Kosten für Schulträgerschaften und Kanton, die der finanziellen Entlastung der Kirchgemeinden gegenüberstehen. Davon ausgehend, dass an der Primarschule eine Jahreslektion ohne Arbeitgeberinnenbeitrag für Sozialleistungen rund Fr. 3000.– kostet und an der Kleinklasse rund Fr. 3450.–, resultiert für diese Stufe aus einer Jahreslektion ein Aufwand von rund Fr. 2 Mio., für 2 Jahreslektionen somit von rund Fr. 4 Mio. Ausgehend von Kosten einer Jahreslektion an der Oberstufe ohne Arbeitgeberinnenbeiträge für Sozialleistungen von Fr. 3600.– betragen die Kosten einer Jahreslektion rund Fr. 1.3 Mio. und für 2 Jahreslektionen rund Fr. 2.6 Mio.

Für die gesamte Spanne von der 1. bis zur 9. Klasse resultieren aus 2 Jahreslektionen Ethikunterricht ohne Arbeitgeberinnenbeiträge für Sozialleistungen Kosten von rund Fr. 6.6 Mio. jährlich.

2. Finanzielle Auswirkungen des «Modells 1+1»

Die Landeskirchen tragen nach diesem Modell weiterhin die Kosten der in ihrer Verantwortung stehenden Lektion Religionsunterricht. Für die Volksschule resultieren demzufolge Mehrkosten für eine Lektion «Religionskunde und Ethik». Im «Vollausbau» – dieser wird mittel- und längerfristig angestrebt – belaufen sich die auf die Schulträgerschaften und auf den Kanton fallenden Kosten ohne Arbeitgeberinnenbeiträge an Sozialleistungen auf rund Fr. 3.3 Mio. Nicht jährlich wiederkehrend sind die Kosten für die Vorbereitung des neuen Schulfachs und für Unterrichtsmittel.

In der ersten Phase wird das «Modell 1+1» an der Volksschuloberstufe eingeführt. Daraus resultieren ohne Arbeitgeberinnenbeiträge für Sozialleistungen jährlich wiederkehrende Kosten für gehaltene Lektionen von rund Fr. 1.3 Mio. Insbesondere an der Kleinklasse mit einem Anteil von rund 28% Kinder, die keine religiöse Bildung erhalten, sollte indessen eine

rasche Umsetzung des Modells angestrebt werden, um der Gefahr religiösen Analphabetismus zu begegnen. Die Umsetzung des Modells an der Kleinklasse verursacht – auf der Basis von Lektionenkosten ohne Arbeitgeberinnenbeitrag – jährlich wiederkehrende Kosten von ca. 110'000 Franken.

3. Fazit

Die grobe Übersicht über die finanziellen Auswirkungen zeigt einerseits, dass die Landeskirchen im Rahmen der bisherigen Partnerschaft und im Rahmen der geltenden Zuordnung der Aufgaben und deren Finanzierung für die Gesellschaft selbst unter ökonomischen Gesichtspunkten beachtliche Leistungen erbringen bei der Vermittlung christlicher Grundwerte im Religionsunterricht. Die Übersicht zeigt aber auch, dass die Annahme der «ethik.initiative» den öffentlichen Haushalt von Gemeinden und Kanton deutlich stärker belastet als das «Modell 1+1» oder als das heute angewendete Unterrichtsmodell. Offen zu lassen ist derzeit, in welchem Verhältnis dieser Aufwand durch die Schulträgerschaften und durch den Kanton zu tragen ist.

Das Entlastungspotenzial durch Reduktion von schulorganisatorischen Problemen dürfte kaum so gross sein, dass es die Mehrkosten im Vergleich zum «Modell 1+1» kompensieren könnte. Auch aus wirtschaftlicher Optik lehnt die Regierung die Initiative ab.

VII. Gesetzliche Verankerung des «Modells 1+1» als Gegenvorschlag zur «ethik.initiative»

1. Zulässigkeit eines Gegenvorschlags zur «ethik.initiative»

Ein Gegenvorschlag zur «ethik.initiative» ist dann zulässig, wenn er materiell auf anderem Weg zum gleichen Ziel führt wie die Initiative.

Das Ziel der Initiative umfasst u.a. folgende Kernelemente: Die Schule soll die ethische Bildung nicht allein der Kirche überlassen. Die Schule hat Verantwortung in diesem Bereich zu übernehmen, da immer mehr Kinder den Religionsunterricht nicht besuchen. Der Ethikunterricht soll christliche Werte, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben, vermitteln. Die ethische Bildung für alle Kinder soll Kenntnisse über die verschiedenen Religionen vermitteln, kritisches Denken fördern und gesellschaftliche Werte stärken. Als wichtigen Gegenstand eines zukünftigen Ethikunterrichts werden die Menschenrechte erwähnt. Bildungspolitisches Hauptziel sei es, das kritische Denken, das selbstständige Urteilen, das Argumentieren und das Mitdenken zu fördern.

Die Initiative verlangt insbesondere nicht einen areligiösen Unterricht. Sie schliesst auch nicht aus, dass die heute Religionsunterricht erteilenden Personen in Zukunft Ethikunterricht erteilen.

Die Zielsetzungen der Initiative orientieren sich am Wohl des Kindes und decken sich fast vollumfänglich mit den Bildungszielen nach Art. 1 des Schulgesetzes. Sie stimmen auch weitgehend überein mit den Zielen des Lehrplans Religion von 2002 (soweit nicht konfessioneller Unterricht betroffen ist). Ein Gegenvorschlag, der – wie das «Modell 1+1» – diese Ziele auf anderem Weg als auf dem von der Initiative vorgezeichneten erreichen will, ist demnach zulässig.

Unterschiedliche Auffassungen betreffen den zu wählenden Weg. Die Initiative schlägt einen Alleingang der Volksschule vor, während die Regierung ein Zusammenwirken mit den Landeskirchen als bisherige und bewährte Weggefährten vorzieht. Indem die Regierung in diesem Bereich auch die künftigen Probleme und Herausforderungen gemeinsam mit den Landeskirchen bewältigen will, bezeugt sie u.a. ihre Wertschätzung für die von den Landeskirchen erbrachten Leistungen zu Gunsten der Gesellschaft. Darüber hinaus ist die Regierung zuversichtlich, dass anstehende Herausforderungen gemeinsam besser zu bewältigen sind.

Die Regierung beantragt dem Grossen Rat, von dem ihm nach Art. 15 Abs. 2 KV zustehenden Recht Gebrauch zu machen und der «ethik.initiative» das «Modell 1+1» als Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

2. Wortlaut des Gegenvorschlags unterscheidet zwischen «teaching in religion» und «teaching about religion»

Der direkte Gegenvorschlag soll das auch von den Landeskirchen und vom Bischöflichen Ordinariat mitgetragene «Modell 1+1» mit einer Präzisierung des von den Landeskirchen verwendeten «Arbeitstitels» («Religion und Ethik») gesetzlich verankern. Der Vorschlag der Regierung sieht vor, dass eine Wochenlektion erteilt wird in:

- «Religionsunterricht» oder «teaching in religion», bei welchem das Verhältnis zu Gott thematisiert und das Vollziehen religiöser Handlungen erklärt und eingeübt werden kann – der Religionsunterricht wird wie bisher von den Landeskirchen verantwortet.
- «Religionskunde und Ethik», welches neben Ethik auch «teaching about religion» erfasst und die überkonfessionelle, vergleichende Betrachtung religiöser Lehren enthält – diese Wochenlektion schulischen Unterrichts haben alle Kinder obligatorisch zu besuchen.

Um dieses Unterrichtsmodell gesetzlich festzuschreiben, schlägt die Regierung zu Art. 7 des Schulgesetzes eine Änderung der Marginalie und einen neuen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut vor (Änderungen «fett» hervorgehoben):

*Art. 7 Religionsunterricht, **Religionskunde und Ethik***
³ ***Alle Schülerinnen und Schüler haben das schulische Unterrichtsfach Religionskunde und Ethik obligatorisch zu besuchen.***

3. Bemerkungen zur Revision von Art. 7 des Schulgesetzes

Unverändert beibehalten sind die Absätze 1 und 2 von Art. 7. An der Verankerung des Religionsunterrichts im Schulgesetz ändert sich nichts. Eine Änderung ergibt sich nur – aber immerhin – insofern, als für diesen Unterricht in Zukunft eine Wochenlektion zur Verfügung stehen wird. Weiterhin erteilen die Landeskirchen ihren Angehörigen den von ihnen verantworteten Religionsunterricht (mit der Möglichkeit zu «teaching in religion»), welcher zu den obligatorischen Fächern zählt und von welchem eine Abmeldung möglich ist.

Die Öffnung der Marginalie signalisiert, dass in der Volksschule neu auch ein Unterricht in «Religionskunde und Ethik» angeboten wird. Der im neuen Absatz 3 verankerte obligatorische Unterricht in «Religionskunde und Ethik» wird auch prioritären Zielen der «ethik.initiative» entsprechen (Vermittlung christlicher Werte, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben). Kein Widerspruch besteht auch darin, dass im neuen Unterricht neben Kenntnissen über die christliche Religion und deren Werte, auch andere Religionen und deren Werte kennengelernt werden sollen («teaching about religion»). Der Gegenvorschlag sieht vor, dass der Besuch einer Wochenlektion «Religionskunde und Ethik» für alle Kinder obligatorisch ist. Er zielt darauf, den beunruhigenden Ansätzen zu einem religiösen Analphabetismus entgegenzuwirken. Darüber hinaus wird sich der Unterricht an inhaltlichen Leitlinien halten, die auch in anderen Kantonen zur Anwendung gelangen und er muss mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit beziehungsweise mit der Religionsfreiheit (vgl. dazu vorn IV.6.a) vereinbar sein.

4. Umsetzung des «Modells 1+1» und Inkrafttreten der Gesetzesrevision

Das «Modell 1+1» wird die ganze Volksschule erfassen, aber gestaffelt umgesetzt werden. In der ersten Phase ist das Modell an der Oberstufe und an Kleinklassen (an solchen der Primarstufe allenfalls versuchsweise)

rasch umzusetzen. Mittelfristig soll die Umsetzung unter Berücksichtigung gemachter Erfahrungen auf der Primarstufe erfolgen. Der Umsetzung in Kleinklassen ist deshalb hohe Priorität beizumessen, weil diese mit gegen 30% einen hohen Anteil Kinder aufweisen, die heute keinen Religionsunterricht besuchen und daher der Gefahr eines religiösen Analphabetismus ausgesetzt sind. Bei der Umsetzung wird das Amt für Volksschule und Sport unter Einbezug der Landeskirchen die Feinabstimmung bei der Ablaufplanung vorbereiten. Die Umsetzung des «Modells 1+1» wird auch einen Lehrplan und eine Anpassung der Stundentafeln erfordern, in welchen eine Wochenlektion «Religionskunde und Ethik» sowie eine Wochenlektion «Religionsunterricht» figurieren soll.

Auch die Umsetzung des «Modells 1+1» braucht Vorbereitungszeit. Vorzubereiten sind Lehrplan und revidierte Stundentafeln. Vorzubereiten auf eine neue Aufgabe und auf die Anwendung neuer Lehrmittel in «Religionskunde und Ethik» sind aber auch die unterrichtenden Personen. Die Revision dürfte daher kaum vor 2011 in Kraft treten können. In Anlehnung an die Praxis würde die Regierung – abgestimmt auf erforderliche Anpassungen in der Anschlussgesetzgebung und auf den Beginn eines Schuljahres – die Revision auf Schuljahresbeginn in Kraft setzen.

5. Änderung der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz

Bei Änderung von Art. 7 des Schulgesetzes geht die gesetzliche Regelung jener in der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz (BR 421.010) vor. Die Verordnung ist zu bereinigen und an die Situation auf Gesetzesebene anzupassen, auch wenn diese Änderung kaum eigenständige materiellrechtliche Bedeutung aufweist. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Art. 7 des Schulgesetzes sind die Verordnungsbestimmungen, welche Unterrichtsfächer der Sekundarstufe I auflisten, zu präzisieren, um zu vermeiden, dass der Wortlaut der Verordnung dem Schulgesetz widerspricht. Bei den Aufzählungen in Art. 16bis (Unterrichtsfächer Realschule) unter «Mensch und Umwelt» (Religion...) sowie Art. 19 (Unterrichtsfächer Sekundarschule) unter «Mensch und Umwelt» (Religion...) ist jeweils nach dem Ausdruck «Religion» eine Fussnote zu setzen, zu welcher die Bemerkung «nunmehr Religionsunterricht sowie Religionskunde und Ethik» beizufügen ist. Bei der Aufzählung in Art. 15 (Unterrichtsfächer Primarschule), beginnend mit Religion, ist die Fussnote mit dem dazugehörenden Text «nunmehr Religionsunterricht sowie Religionskunde und Ethik» auf den Zeitpunkt zu setzen, in welchem der Lehrplan «Religionskunde und Ethik» an der Primarschule in Kraft tritt.

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten.
2. Die kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.
3. Die nachstehende Teilrevision des Schulgesetzes («Modell 1+1» mit einer Lektion «Religionsunterricht» sowie einer Lektion «Religionskunde und Ethik») als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «ethik.initiative» zu beschliessen und dem Volk zur Annahme zu empfehlen.
4. Die Volksinitiative «ethik.initiative» und den Gegenvorschlag den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung zu unterbreiten. Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
5. Die Regierung zu ermächtigen, bei Annahme der Initiative den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Schulgesetzes und der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz zu bestimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Engler*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Beschluss über die Volksinitiative „ethik.initiative“

Gestützt auf Art. 15 der Kantonsverfassung

vom Grossen Rat beschlossen am ...

1. Die kantonale Volksinitiative „ethik.initiative“ wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
2. Die nachstehende Teilrevision des Schulgesetzes („Modell 1+1“ mit einer Lektion „Religionsunterricht“ sowie einer Lektion „Religionskunde und Ethik“) wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative „ethik.initiative“ beschlossen und dem Volk zur Annahme empfohlen.
3. Die Volksinitiative „ethik.initiative“ und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
4. Die Regierung wird ermächtigt, bei Annahme der Initiative den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Schulgesetzes und der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz zu bestimmen.

Volksinitiative „ethik.initiative“

**Gesetz für die Volksschulen des Kantons
Graubünden (Schulgesetz)**

Änderung vom ...

Das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz) vom 26. November 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 7

An der Volksschule (1. bis 9. Klasse) wird Ethikunterricht erteilt. Der Ethikunterricht ist unabhängig von der Religionszugehörigkeit obligatorisch.

Gegenvorschlag des Grossen Rates zur „ethik.initiative“

Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 15 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz) vom 26. November 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 7 Marginalie und Abs. 3

³ **Alle Schülerinnen und Schüler haben das schulische Unterrichtsfach Religionskunde und Ethik obligatorisch zu besuchen.**

Religionsunterricht, **Religionskunde und Ethik**

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum, sofern die Volksinitiative „ethik.initiative“ zurückgezogen wird.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision.

Conclus davart l'iniziativa dal pievel "iniziativa.d'etica"

sa basond sin l'art. 15 da la constituziun chantunala,

concludi dal cussegl grond ils ...

1. Al pievel vegni recumandà da refusar l'iniziativa chantunala dal pievel "iniziativa.d'etica".
2. La revisiun parziala da la lescha da scola ("model 1+1" cun 1 lecziun "instrucziun da religiun" sco er cun 1 lecziun "enconuschientscha da las religiuns ed etica") che suonda qua sutvart vegn concludida sco cuntraproposta tar l'iniziativa dal pievel "iniziativa.d'etica", ed al pievel vegni recumandà d'acceptar questa cuntraproposta.
3. L'iniziativa dal pievel "iniziativa.d'etica" e la cuntraproposta vegnan suttamessas a medem temp a la votaziun dal pievel. Sche l'iniziativa vegn retratga, è la cuntraproposta suttamessa al referendum facultativ.
4. Sche l'iniziativa vegn acceptada, vegn la regenza autorisada da fixar la data che la midada da la lescha da scola e da l'ordinaziun executiva tar la lescha da scola entran en vigur.

Iniziativa dal pievel "iniziativa.d'etica"

**Lescha davart las scolas popularas dal chantun
Grischun (lescha da scola)**

midada dals ...

La lescha davart las scolas popularas dal chantun Grischun (lescha da scola) dals 26 da november 2000 vegn midada sco suonda:

Art. 7

A la scola populara (1. fin 9. classa) vegn instrui etica. L'instrucziun d'etica è obligatorica, e quai independentamain da la confessiun.

Instrucziun
d'etica

Cuntraproposta dal cussegl grond tar la "iniziativa.d'etica"

Lescha davart las scolas popularas dal chantun Grischun (lescha da scola)

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 15 al. 2 e sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala, suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha davart las scolas popularas dal chantun Grischun (lescha da scola) dals 26 da november 2000 vegn midada sco suonda:

Art. 7 marginala ed al. 3

³ **Tut las scolaras e tut ils scolars ston frequentar obligatoricamain il rom d'instrucziun da scola "enconuschientscha da las religiuns ed etica".**

Instrucziun da religiun, enconuschientscha da las religiuns ed etica

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ, premess che l'iniziativa dal pievel "iniziativa.d'etica" vegnia retratga.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Decreto sull'iniziativa popolare "iniziativa dell'etica"

deciso dal Gran Consiglio il ...

visto l'art. 15 della Costituzione cantonale

1. Si raccomanda al Popolo di respingere l'iniziativa popolare cantonale "iniziativa dell'etica".
2. La seguente revisione parziale della legge scolastica ("modello 1+1" con una lezione di "insegnamento della religione", nonché una lezione di "scienza delle religioni ed etica") viene decisa quale controprogetto all'iniziativa popolare "iniziativa dell'etica" e si raccomanda al Popolo di accoglierla.
3. L'iniziativa popolare "iniziativa dell'etica" e il controprogetto vengono contemporaneamente sottoposti per votazione agli aventi diritto di voto. Se l'iniziativa viene ritirata, il controprogetto è soggetto a referendum facoltativo.
4. In caso di accettazione dell'iniziativa, il Governo viene autorizzato a fissare la data dell'entrata in vigore della modifica della legge scolastica e dell'ordinanza d'esecuzione della legge scolastica.

Iniziativa popolare "iniziativa dell'etica"

Legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica)

Modifica del ...

La legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica) del 26 novembre 2000 è modificata come segue:

Art. 7

Nella scuola popolare (1a-9a classe) viene impartito l'insegnamento dell'etica. L'insegnamento dell'etica è obbligatorio, indipendentemente dalla confessione.

Insegnamento
dell'etica

Controprogetto del Gran Consiglio alla "iniziativa dell'etica"

Legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica)

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 15 cpv. 2 e l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

La legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (Legge scolastica) del 26 novembre 2000 è modificata come segue:

Art. 7 titolo marginale e cpv. 3

³ **Tutte le scolare e tutti gli scolari devono obbligatoriamente seguire l'insegnamento scolastico nella materia scienza delle religioni ed etica.**

Insegnamento
della religione,
scienza delle
religioni ed etica

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo, qualora l'iniziativa popolare "iniziativa dell'etica" venga ritirata.

Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug aus dem geltenden Recht

Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz)

Vom Volke angenommen am 26. November 2000¹⁾

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 7

¹ Die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen erteilen den ihnen angehörenden Schülerinnen und Schülern in der Volksschule auf eigene Kosten Religionsunterricht. Die Schulräume stehen ihnen dafür unentgeltlich zur Verfügung. Religions-
unterricht

² Der Religionsunterricht zählt zu den obligatorischen Unterrichtsfächern der Schule. Vorbehalten bleibt eine schriftliche Abmeldung durch die Erziehungsberechtigten unter Berufung auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit.

¹⁾ B vom 14. Dezember 1999, 413; GRP 1999/2000, 939

