



# Kantonale Volksabstimmung vom 17. Mai 2009

Erläuterungen des Grossen Rates

## Teilrevision der Kantonsverfassung

### Vorlage 1

Voraussichtlich am 1. Januar 2011 werden die schweizerische Straf- und die Zivilprozessordnung in Kraft treten. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Kantone ihr Recht anpassen und das Bundesrecht umsetzen. Vor allem die zwingenden Vorgaben der schweizerischen Strafprozessordnung haben erhebliche Auswirkungen für die Kreise: insgesamt fallen bei den Kreisämtern etwa ein Viertel der Arbeitslast und die Hälfte der Einnahmen weg. Der Grosse Rat und die Regierung wollen die Umsetzung nicht auf die zwingenden Anpassungen an das Bundesrecht beschränken, sondern eine neue Grundlage für eine gute und effiziente Justiz im Kanton Graubünden legen. Die Aufhebung von Artikel 54 Ziffer 3 der Kantonsverfassung bezweckt, die Aufgaben im Justizbereich zu entflechten und eine klare Zuständigkeitsordnung mit einfacheren Strukturen zu schaffen. Die Kreise bleiben Wahlkreis für den Grossen Rat und politische Verwaltungskörper. Ihre richterlichen Aufgaben werden im Strafrecht der Staatsanwaltschaft und im Zivilrecht den Bezirksgerichten übertragen.

Erläuterungen ab S. 3

Abstimmungsvorlage S. 16

---

## Kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» und Gegenvorschlag des Grossen Rates (Modell 1+1)

### Vorlage 2

Derzeit erteilen die evangelisch-reformierte und die katholische Landeskirche in der Volksschule ihren Angehörigen Religionsunterricht.

- Die Ethikinitiative will den Religionsunterricht ersetzen durch einen durch den Staat verantworteten Ethikunterricht. Diesen haben alle Schulkinder zu besuchen. Bei Annahme der Initiative wird an der Volksschule der konfessionelle Religionsunterricht abgeschafft.
- Der Gegenvorschlag des Grossen Rates zur Ethikinitiative sieht vor, dass die Landeskirchen weiterhin eine Lektion Religionsunterricht erteilen. Zudem wird eine für alle Schulkinder obligatorisch zu besuchende Lektion «Religionskunde und Ethik» eingeführt. Dieser Gegenvorschlag wird von der evangelisch-reformierten und der katholischen Landeskirche sowie vom Bischöflichen Ordinariat getragen.

Der Grosse Rat misst der religiösen Bildung hohe Bedeutung zu und will die bewährte Partnerschaft mit den Landeskirchen in diesem Bereich fortsetzen und festigen.

Erläuterungen ab S. 9

Abstimmungsvorlage S. 17

---



Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

Wir unterbreiten Ihnen die nachfolgenden Vorlagen zur Abstimmung:

## **Revision von Art. 54 der Kantonsverfassung (Aufgabenentflechtung bei der Justiz) (Vorlage 1)**

### **1. Handlungsbedarf wegen zwingender Vorgaben des Bundesrechts**

Im Jahr 2000 haben Volk und Stände einer Justizreform zugestimmt und dem Bund die Zuständigkeit für das Zivil- und das Strafprozessrecht übertragen. Die Arbeiten an der schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnung (ZPO bzw. StPO) sind abgeschlossen; die beiden Erlasse werden voraussichtlich auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Auf diesen Zeitpunkt muss der Kanton Graubünden sein Recht an das neue Bundesrecht anpassen. Ein struktureller Reformbedarf ergibt sich dabei vor allem aus den Vorgaben der schweizerischen StPO mit der Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells. Wegen des zwingenden Bundesrechts kann künftig nicht mehr die Kreispräsidentin beziehungsweise der Kreispräsident die Strafmandate bei Vergehen und Verbrechen erlassen, sondern die Staatsanwaltschaft. Dies führt bei den Kreisämtern zu erheblichen Auswirkungen, weil etwa ein Viertel der Arbeitslast für die richterlichen Aufgaben (insgesamt rund zehn Stellen) und die Hälfte der Einnahmen (insgesamt rund 3.3 Millionen Franken pro Jahr) wegfallen. Für die meisten

Kreise ist es nicht möglich, die Einnahmehausfälle vollumfänglich durch einen Personalabbau auszugleichen; je nach Stellenabbau steigt das jährliche Defizit aller Kreise um insgesamt zwei bis 2.5 Millionen Franken. Diese bundesrechtlich bedingten Mehrkosten sind von den Gemeinden zu tragen, da sie die Kreise finanzieren.

Das Bundesrecht würde es zulassen, nur die zwingenden Anpassungen vorzunehmen und im Übrigen die Zuständigkeiten zu belassen. Mit Blick auf eine effiziente und bürgerfreundliche Gerichtsorganisation ist dies aber nach Auffassung des Grossen Rates und der Regierung nicht zweckmässig.

### **2. Worum geht es bei der Aufgabenentflechtung im Bereich der Justiz?**

Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung wird die Grundsatzfrage entschieden, ob die Kreise noch richterliche Aufgaben ausüben sollen oder nicht. Der Grosse Rat hat sich dabei mit grosser Mehrheit für eine umfassende Aufgabenentflechtung ausgesprochen. Die richterlichen Aufgaben der Kreise sollen den

Bezirksgerichten (Zivilrecht) bzw. der Staatsanwaltschaft (Strafrecht) übertragen werden. Mit der Entflechtung werden zudem die Voraussetzungen geschaffen, um die Justiz als kantonale Aufgabe zu bezeichnen. Die Finanzierung der Justiz durch den Kanton entlastet die Gemeinden finanziell. Unter Berücksichtigung der bundesrechtlich bedingten Mehrkosten, die ohne Gerichtsreform anfallen würden, beläuft sich die Entlastung der Gemeinden auf insgesamt rund 2.8 Millionen Franken pro Jahr.

Die vorgeschlagene Aufgabenteilung bei der Justiz entspricht einem ausgewiesenen Bedürfnis und nimmt auf die Besonderheiten in unserem Kanton Rücksicht. Sie schafft eine neue Grundlage für eine gute und effiziente Justiz in Graubünden. Nur eine umfassende Reform erlaubt eine mittel- und langfristige Lösung unter Beachtung der traditionellen Strukturen. Die Vorlage stärkt die dezentrale Organisation der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, so dass die Gerichte in Graubünden die kommenden Herausforderungen zu bewältigen vermögen.

Die Einzelheiten der künftigen Gerichtsorganisation ergeben sich nicht aus der Verfassung, sondern sind in einem zweiten Schritt auf Gesetzesstufe zu regeln. Dabei bleibt ein gewisser Gestaltungsspielraum. Mit Blick auf die Abstimmung über die Grundsatzfrage hat die Regierung aber bereits aufgezeigt, wie die Zivil- und die Strafrechtspflege in Zukunft organisiert werden soll. Das letzte Wort bei der Ausgestaltung haben aber der Grosse Rat und die Stimmberechtigten über das fakultative Referendum.

Der Grosse Rat und die Regierung lehnen eine Konzentration der Arbeitsplätze in Chur ab; die bisher regional erfüllten

Aufgaben sollen auch künftig in den Regionen erledigt werden:

- Aus diesem Grund baut die **Staatsanwaltschaft** ihre dezentrale Struktur aus. Die bisherigen Aussenstellen werden personell verstärkt; in der Mesolcina wird eine zusätzliche Aussenstelle aufgebaut.
- Auch bei den elf **Bezirksgerichten** führen die neuen Aufgaben zu einer leichten Personalaufstockung. Die dezentrale Struktur wird beibehalten; allfällige Änderungen der Bezirkseinteilung sind auch künftig nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten möglich.
- Die **Schlichtungsbehörde** soll wie die Schlichtungsstelle in Mietsachen neu auf Bezirksebene organisiert werden. Um die dezentrale Verteilung der Arbeitsplätze zu stärken und die geographische Erreichbarkeit zu erhöhen, sind 13 bis 17 Schlichtungsbehörden mit einer Arbeitslast von rund 20 bis 30 Stellenprozenten vorgesehen (höchstens drei pro Bezirk). Ausnahmen sind aus geographischen und sprachlichen Gründen geplant (z. B. Bergell und Val Müstair).

Da es um eine Verlagerung der Arbeitsplätze von den Kreisen zu den Bezirksgerichten bzw. der Staatsanwaltschaft geht, streben der Grosse Rat und die Regierung eine sozialverträgliche Umsetzung an. Bei der Besetzung der neuen Stellen sollen daher nach Möglichkeit die bisherigen Angestellten der Kreise berücksichtigt werden. Eine Arbeitsplatzgarantie ist aber nicht möglich.

### 3. Welche Vorteile hat die Aufgabenentflechtung?

Die Konzentration der bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise bei den Bezirksgerichten und der Staatsanwaltschaft hat für die Bürgerinnen und Bürger zahlreiche Vorteile:

- **Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit:** Eine konsequente Trennung von Justiz und Politik erhöht die richterliche Unabhängigkeit.
- **Schlankere Strukturen und einfachere Abläufe:** Die Aufgabenentflechtung schafft schlankere Strukturen und ermöglicht so einfachere Abläufe und raschere Verfahren. Davon profitieren die Gerichte und die rechtsuchende Bevölkerung.
- **Keine Zentralisierung in Chur:** Die bestehenden dezentralen Strukturen der Staatsanwaltschaft und der Bezirksgerichte werden ausgebaut, so dass Bürgernähe und Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten gewährleistet bleiben.
- **Ständige Erreichbarkeit der Gerichte:** Die Stärkung der Bezirksgerichte verbessert deren Erreichbarkeit. Dies liegt im Interesse der Bevölkerung und der Gerichte.
- **Mehr Erfahrung durch regionale Konzentration:** Durch das Zusammenfassen der richterlichen Aufgaben auf Bezirksebene erhöhen sich die Fallzahlen für die einzelnen Gerichtspersonen. Grössere Erfahrung führt meist zu rascheren Verfahren und besseren Entscheidungen.
- **Keine Mehrbelastung von Gemeinden und Steuerpflichtigen:** Die Aufgabenentflechtung vermeidet finanzielle Mehrbelastungen für die Gemeinden und die Steuerpflichtigen.

### 4. Erwägungen der Minderheit im Grossen Rat

Die Minderheit im Grossen Rat anerkennt den grundsätzlichen Handlungsbedarf hinsichtlich der richterlichen Aufgaben der Kreise und lehnt Veränderungen nicht generell ab. Sie befürchtet aber, dass die Vorlage faktisch die Kreise abschaffe, da nur wenige Kreise bedeutende Verwaltungsaufgaben ausüben. Die Schwächung der Kreise erleichtere zudem einen Wechsel beim Wahlkreis und beim Wahlverfahren für die Mitglieder des Grossen Rates. Schliesslich erachtet die Minderheit die zeitliche Staffelung für falsch. Die Strukturreform bei der Justiz sollte nicht im jetzigen Zeitpunkt erfolgen, sondern zusammen mit der umfassenden Überprüfung aller staatlichen Ebenen und Träger von Verwaltungsaufgaben. Aus diesen Gründen lehnt die Minderheit die Aufhebung von Art. 54 Ziff. 3 der Kantonsverfassung im jetzigen Zeitpunkt ab.

### 5. Reform hat keinen Einfluss auf Wahlkreis und Wahlverfahren für Grossen Rat

Die Fragen des Wahlverfahrens und der Wahlkreise für die Wahl des Grossen Rates bewegen die Politik und die Bevölkerung in Graubünden immer wieder; die Stimmberechtigten konnten sich in den letzten 25 Jahren direkt und indirekt vier Mal dazu äussern und werden sich auch in Zukunft dazu äussern können. Diese Fragen, die von der Bevölkerung sehr unterschiedlich beantwortet werden, sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision der Kantonsverfassung. Sie stehen in keinem rechtlichen oder sachlichen Zusammenhang mit der vorge-

schlagenen Aufgabenentflechtung bei der Justiz bzw. der Gerichtsreform. Auch nach Annahme der vorgeschlagenen Teilrevision der Kantonsverfassung bleiben die Kreise die Wahlkreise für den Grossen Rat; das Wahlverfahren bleibt selbstverständlich ebenfalls unverändert. Allfällige Änderungen wären nur mit der obligatorischen Zustimmung der Stimmberechtigten möglich, da sowohl das Wahlverfahren als auch die Wahlkreise ausdrücklich in der Kantonsverfassung verankert sind. Die vorliegende Reform schränkt den Entscheidungsspielraum der Stimmberechtigten in diesem Bereich in keiner Weise ein.

## **6. Wie sieht die Zukunft der Kreise aus?**

Neben der politischen Aufgabe als Wahlkreis für die Mitglieder des Grossen Rates verbleiben den Kreisen auch die Verwaltungsaufgaben, die ihnen vom Kanton oder den Gemeinden übertragen worden sind. Politisch bedeutsam sind dabei die von Gemeinden übertragenen Aufgaben, denn der Kanton verfolgt seit längerem die Strategie, Verwaltungsaufgaben entweder den Gemeinden oder dem Kanton zuzuweisen. Es liegt somit an den Gemeinden zu entscheiden, ob und welche Aufgaben sie den Kreisen oder Regionalverbänden übertragen wollen.

Im Grossen Rat besteht Einigkeit darüber, dass unser Kanton mit 11 Bezirken, 13 Regionalverbänden, 39 Kreisen, fast 200 Gemeinden und über 400 anderen Trägern der interkommunalen Zusammenarbeit überstrukturiert ist. Die künftige Gliederung des Kantons ist daher im Rahmen einer umfassenden Strukturreform zu überprüfen, um die Strukturen zu

vereinfachen. Dieses Ziel soll vor allem durch eine Stärkung der Gemeinde als Institution sowie eine Optimierung der Bezirks- und Regionalstruktur erreicht werden. Bis Ende 2010 wird die Regierung dem Grossen Rat eine umfassende Auslegeordnung vorlegen, die sämtliche Ebenen der staatlichen Aufgabenerfüllung umfasst, also auch die Kreise. Eine Abschaffung der Kreise als Träger von Verwaltungsaufgaben würde aber auf jeden Fall eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen, so dass die Stimmberechtigten darüber befinden können und müssen.

Aufgrund zwingender Vorgaben des Bundesrechts und Nachteilen der heutigen Organisation sieht der Grosse Rat im Bereich der Justiz für die Kreise keine Zukunft mehr. Bereits heute besteht die Tendenz, die nichtrichterlichen Aufgaben im Justizbereich auf Bezirks- statt auf Kreisebene zu erfüllen. Diese Tendenzen lassen den Schluss zu, dass den Kreisen schon in wenigen Jahren keine Justizaufgaben mehr zukommen werden.

Die mit der jetzigen Vorlage angestrebte Aufgabenentflechtung und Trennung von Justiz und Politik ist nicht Teil der umfassenden Strukturbereinigung. Sie beschränkt sich auf Reformen der Gerichtsorganisation. Die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung bildet eine gute Grundlage für weitere Strukturbereinigungen, ohne solche zu präjudizieren oder vorauszusetzen. Sie stellt auch für sich allein genommen eine in sich geschlossene und zweckmässige Lösung dar.

## **7. Auswirkungen bei einer Ablehnung der Vorlage**

Die Vorgaben des Bundesrechts zwingen den Kanton Graubünden, die Umsetzung von StPO und ZPO bis Ende 2010 abzuschliessen, damit die beiden Erlasse auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten können. Wenn die Stimmberechtigten die vorgeschlagene Aufgabenentflechtung bei der Justiz ablehnen, wird sich die Umsetzung von StPO und ZPO auf Gesetzesstufe auf die zwingend vorgeschriebenen Änderungen beschränken. Soweit bundesrechtlich zulässig, bleiben die Zuständigkeiten der Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten unverändert. Ebenfalls keine Veränderungen gibt es hinsichtlich der Finanzierung der Justiz. Die Kosten der Bezirksgerichte und der Kreise sowie jene für die unentgeltliche Rechtspflege und die Schlichtungsstellen in Mietsachen sind weiterhin in erster Linie durch die Gemeinden zu tragen.

Die durch die StPO vorgegebene Aufgabenverlagerung von den Kreisämtern zur Staatsanwaltschaft hat zur Folge, dass die Kreise ihren Personalbestand überprüfen und senken müssen. Eine Verlagerung zur Staatsanwaltschaft findet wegen bestehender Doppelspurigkeiten nur zu einem sehr geringen Teil statt. Der Ausbau der dezentralen Strukturen bei der Staatsanwaltschaft entfällt. Auch beim Personalbestand der Bezirksgerichte gibt es keine Veränderungen.

Eine Umsetzung, die sich auf das zwingend Notwendige beschränkt, hätte für die Bürgerinnen und Bürger aufgrund der bestehenden strukturellen Mängel folgende Nachteile:

- Die Vermischung von politischen und richterlichen Aufgaben schwächt die

richterliche Unabhängigkeit und die Justiz.

- Die heutige Zuständigkeitsordnung ist unübersichtlich und führt durch die Zersplitterung zu vielen Schnittstellen und Doppelspurigkeiten. Dadurch werden die Verfahren eher verlängert und aufwendiger.
- In den meisten Kreisen können sich die Kreispräsidentinnen und -präsidenten wegen der geringen Fallzahlen nicht die nötige zivilrichterliche Erfahrung aneignen. Durch die zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben nimmt die richterliche Erfahrung auch im Strafrecht ab.
- Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass (zu) geringe Erfahrung häufig zu einer höheren Fehleranfälligkeit führt. Die gerichtliche Praxis bestätigt, dass die strukturellen Nachteile trotz des grossen persönlichen Engagements der Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten nicht ausgeglichen werden können.

Der Grosse Rat teilt die Überzeugung der Regierung, dass die Beschränkung auf das zwingend Notwendige höchstens kurzfristig eine Lösung sein könnte. Bereits heute zeichnet sich klar ab, dass den Kreisen in der Justiz wegen bundesrechtlicher Vorgaben längerfristig keine Aufgaben mehr zukommen können. Zusammen mit den finanziellen Auswirkungen der StPO für die Gemeinden ist davon auszugehen, dass sich die Frage einer Gerichtsreform bereits in wenigen Jahren wieder stellen würde. Ständige Reformen sind aber weder für die Gerichte und ihre Mitarbeitenden noch für die rechtssuchende Bevölkerung erwünscht und sinnvoll.

## **8. Antrag**

Der Grosse Rat hat die Teilrevision der Kantonsverfassung (Aufgabenentflechtung bei der Justiz) in der Oktobersession 2008 und der Februarsession 2009 behandelt. Mit 78 zu 38 Stimmen bei einer Enthaltung hat der Rat die Aufhebung von Artikel 54 Ziffer 3 der Kantonsverfassung zuhanden der Volksabstimmung

verabschiedet. Wir beantragen Ihnen, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, dieser Verfassungsrevision zuzustimmen.

Namens des Grossen Rates

Der Landespräsident: *Corsin Farrér*

Der Aktuar: *Claudio Riesen*



# Kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» und Gegenvorschlag des Grossen Rates (Modell 1+1) (Vorlage 2)

Der Grosse Rat hat am 9. Februar 2009 die kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» zu Handen der Volksabstimmung behandelt. Zudem hat er sich mit einem Gegenvorschlag zu dieser Initiative auseinandergesetzt.

## A. Die Vorlagen im Detail

### 1. Die Ausgangslage: Religionsunterricht vermittelt wichtige christliche Grundbildung – erreicht aber nicht alle Kinder

#### a. Die Struktur des aktuellen Bündner Religionsunterrichtsmodells

Graubünden gehört zu jenen Kantonen, welche traditionell die Verantwortung für den Religionsunterricht den beiden öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen übertragen haben. Aktuell erteilen die evangelisch-reformierte und die katholische Landeskirche ihren Angehörigen an der Volksschule Religionsunterricht. Für den Unterricht stehen ihnen die Schulräume unentgeltlich zur Verfügung. Der mit zwei Wochenlektionen dotierte Religionsunterricht gehört zu den obligatorischen Fächern, wobei die Erziehungsberechtigten ein Kind vom Unterricht schriftlich abmelden können.

#### b. Der neue Lehrplan «Religion» greift aktuelle Themen auf

Das Schulgesetz beauftragt die Bündner Volksschule, die Kinder nach christlichen Grundsätzen zu selbstständigen und verantwortungsbewussten Gliedern der Gemeinschaft heranzubilden. Diesem Bildungsziel ist der Religionsunterricht verpflichtet. Seit 2005 erfolgt der Religionsunterricht nach neuem Lehrplan, welchen die beiden Landeskirchen, das Bischöfliche Ordinariat sowie der Kanton mittragen. Schülerinnen und Schüler erhalten eine christliche Grundbildung und die Gelegenheit, sich gezielt mit aktuellen Themen der Persönlichkeitsentwicklung, der Werterziehung und der Ethik auseinanderzusetzen. Der Unterricht ist zudem darauf ausgerichtet, soziale Kompetenz und Toleranz zu stärken und gegenüber anderen Kulturen und Religionen solidarisch zu handeln.

#### c. Der «Obligatorische» Religionsunterricht erreicht nicht alle Kinder

Der Religionsunterricht ist bekenntnisorientiert. Weil Kinder, die keiner Landeskirche angehören oder durch die Erziehungsberechtigten vom Religionsunterricht abgemeldet werden, mit dem Religionsunterricht nicht erreicht werden, ergeben sich schulorganisatorische Probleme. Kinder, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, haben nicht selten unterrichtsfrei. Betroffene Kinder laufen Gefahr, ihre Schulzeit ohne Einführung und Auseinandersetzung mit der religiö-

sen Tradition der Umwelt, in der sie aufwachsen, abzuschliessen.

#### **d. Die Erhebung 2005 zur Situation der religiösen Bildung zeigt beunruhigende Trends**

Die im Jahr 2005 durch die Landeskirchen mit dem Amt für Volksschule und Sport durchgeführte repräsentative Erhebung zur Situation der religiösen Bildung an der Volksschule lieferte beunruhigende Ergebnisse. 9% der Primarschulkinder, 12% der Real- sowie 7% der Sekundarschülerinnen und -schüler Graubündens nehmen nicht am Religionsunterricht teil. Knapp 1.5% der Kinder wurden durch die Erziehungsberechtigten schriftlich abgemeldet, die anderen gehören keiner Landeskirche an. An einzelnen Orten ist dieser Anteil an Kindern ohne Religionsunterricht höher, in Chur beträgt er gegen 20%. Neben den schulorganisatorischen Problemen mit Kindern, die unterrichtsfrei statt Religionsunterricht haben, beunruhigt, dass Jahr für Jahr über 100 Kinder aus der obligatorischen Schule austreten, die der Gefahr eines religiösen Analphabetismus ausgesetzt sind, weil sie keine religiöse Bildung genossen haben.

Zudem zeigt die Erhebung, dass an fast 40% der Sekundar- und Realschulen heute bloss eine Lektion Religionsunterricht erteilt wird.

## **2. Die Ethikinitiative will obligatorischen Ethikunterricht für alle Kinder einführen – und den Religionsunterricht abschaffen**

Die Initiative verlangt, dass an der Volksschule Ethikunterricht erteilt wird. Der Unterrichtsbesuch ist für alle Kinder von

der ersten bis zur neunten Klasse obligatorisch.

Bei Annahme der Initiative ist der Ethikunterricht – abgestimmt auf die Kantonsverfassung und das Schulgesetz – nicht als areligiöser Unterricht auszugestalten. Er soll christliche Werte vermitteln, die innerhalb unserer Gesellschaft Gültigkeit haben und den Kindern Kenntnisse über die verschiedenen Religionen vermitteln, kritisches Denken fördern und gesellschaftliche Werte stärken. Als wichtigen Gegenstand eines zukünftigen Ethikunterrichts erwähnt das Initiativkomitee auch die Menschenrechte. Bildungspolitisches Hauptziel des Ethikunterrichts sei es, das kritische Denken, das selbstständige Urteilen, das Argumentieren und das Mitdenken zu fördern.

Das Unterrichtsziel soll auf dem Weg eines grundlegenden Systemwechsels erreicht werden. Den Landeskirchen will die Initiative die Unterrichtsverantwortung wegnehmen und die Volksschule von den Kirchen trennen. Konfessionell kirchlicher Religionsunterricht wäre ausserhalb der Volksschule möglich. Die Umsetzung des von der Initiative verlangten Ethikunterrichts mit zwei Jahreslektionen führt für Kanton und Gemeinden ohne Arbeitgeberinnenbeiträge für Sozialleistungen zu jährlichen Kosten von rund 6.6 Millionen Franken.

### **3. Der Gegenvorschlag zur Ethikinitiative will den Bedürfnissen der Zeit entgegenkommen und die bewährte Partnerschaft mit den Landeskirchen festigen**

#### **a. Die Landeskirchen und das Bischöfliche Ordinariat entwickelten die Grundlagen für die neue Konzeption der religiösen Bildung (Modell 1+1)**

Die evangelisch-reformierte und die katholische Landeskirche sowie das Bischöfliche Ordinariat haben in Kenntnis der Erhebungsergebnisse aus dem Jahr 2005 zur Situation der religiösen Bildung Konzeptarbeiten in Angriff genommen für die Ausgestaltung der religiösen Bildung an der Volksschule. Sie haben in Zusammenarbeit mit dem für die Schule zuständigen Departement einen Vorschlag erarbeitet, wonach vorerst an der Volksschuloberstufe eine Lektion Religionsunterricht und eine Lektion «Religion und Ethik» erteilt wird. Dieser Vorschlag wirkt einerseits einem drohenden religiösen Analphabetismus entgegen. Andererseits nimmt er Rücksicht darauf, dass an ca. 40% der Volksschuloberstufen bloss eine von zwei Lektionen Religionsunterricht gehalten wird.

#### **b. Der Gegenvorschlag zur Ethikinitiative hält an einer Lektion «Religionsunterricht» fest und führt eine Lektion «Religionskunde und Ethik» ein (Modell 1+1)**

Der Grosse Rat teilt die durch die Landeskirchen und das Bischöfliche Ordinariat erfolgte Beurteilung der Situation der religiösen Bildung an der Volksschule. Deren Vorschlag für eine konzeptionelle Weiterentwicklung des aktuellen Unterrichts hält er für eine taugliche Grundlage. Mit dem unter staatlicher Verantwortung ste-

henden Fach «Religionskunde und Ethik» wird ein Kernziel verfolgt, welches auch der Initiative zugrundeliegt. Dieser Schritt stellt sicher, dass auch Kinder ohne bekenntnisorientierten Religionsunterricht wichtige christliche Grundwerte kennen lernen.

Der Grosse Rat stellt der Ethikinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber. Dieser festigt mit dem bekenntnisorientierten «Religionsunterricht» die bewährte Partnerschaft mit den Landeskirchen. Diese sind weiterhin und wie heute für den Religionsunterricht verantwortlich.

Mit dem Fach «Religionskunde und Ethik» nimmt der Gegenvorschlag die Zielsetzung auf, einen religiös neutralen Unterricht anzubieten, welchen alle Kinder obligatorisch zu besuchen haben. Diese Lektion steht unter staatlicher Verantwortung. Der Unterricht vermittelt insbesondere Kenntnisse über christliche Grundwerte und steht für Themen offen, welche mit der Pflicht zu religiöser Neutralität der öffentlichen Schule vereinbar sind.

Zunächst sollen an der Primarschule weiterhin zwei Lektionen Religionsunterricht angeboten werden. «Religionskunde und Ethik» wird in einem ersten Schritt an der Volksschuloberstufe inkl. Kleinklassen eingeführt. Unter Berücksichtigung gemachter Erfahrungen kann später eine bedarfsgerechte Umsetzung in der Primarschule an die Hand genommen werden. Das Angebot von «Religionskunde und Ethik» an der Volksschuloberstufe inkl. Kleinklassen führt ohne Arbeitgeberinnenbeiträge für Sozialleistungen jährlich zu Kosten von rund 1.4 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden. Bei einer späteren Ausdehnung des Angebots auf die Primarschule wachsen diese Kosten auf rund 3.3 Millionen Franken an.

## **B. Argumente des Initiativkomitees**

### **Was will die Ethikinitiative?**

Mit dem obligatorischen Ethikunterricht erhalten alle Kinder und Jugendliche eine gemeinsame Grundbildung zu Fragen der Religion und des Glaubens, zu Fragen des richtigen und guten Handelns, zu Fragen des Daseins und des Zusammenlebens.

Die Auseinandersetzung mit Religion wird nicht aus der Schule verbannt. Vielmehr sollen im Ethikunterricht explizit Kenntnisse über Religion(en) vermittelt sowie andere weltanschauliche Zugänge aufgezeigt werden.

### **Weshalb braucht es die Ethikinitiative?**

Der Religionsunterricht an der Schule ist nicht mehr zeitgemäss. Dass ein Wandel stattfinden muss, ist unbestritten, denn die Landeskirchen können ihren Bildungsauftrag nicht mehr erfüllen. Disziplinarische Probleme und immer mehr Abmeldungen erschweren den Unterricht.

Es liegt aber nicht am Staat, sich um die Religiosität seiner BürgerInnen zu kümmern. Religiöse Sozialisation ist Aufgabe der Kirchen. Die ethische Bildung darf hingegen nicht allein den Kirchen überlassen werden. Die Schule nimmt diese Verantwortung zwar im gesamten Unterricht wahr, mit dem neuen Fach Ethik wird jedoch eine spezifische Plattform dafür geschaffen.

Nach wie vor liegt es in erster Linie an der Familie zu Hause das ethische und religiöse Fundament zu bilden.

### **Ethikinitiative stärkt unsere Werte**

Ein obligatorischer Ethikunterricht vermittelt allen Kindern und Jugendlichen die grundlegenden Werte des Christen-

tums, des Humanismus und der Aufklärung. Es sind Grundwerte wie Nächstenliebe, Freiheit, Gleichberechtigung und Solidarität, welche unsere freiheitlich-demokratische Gesellschaft prägen und ausmachen.

Der Ethikunterricht ist wichtig, weil mit ihm Raum geschaffen wird in der Schule für Dialog und Diskussion. Dies fördert das kritische Denken und selbständige Urteilen der SchülerInnen und motiviert sie zum Mitdenken und Mitbestimmen.

**Die Kenntnis und Anerkennung unserer Grundwerte ist zentral, weil das friedliche Zusammenleben in einer Gemeinschaft nur funktioniert, wenn bestimmte Regeln respektiert werden.**

### **Ethikinitiative fördert Integration**

Ausländische Kinder und Jugendliche, die keinen Religionsunterricht besuchen, werden mit den hiesigen Werten kaum direkt vertraut gemacht. Der Ethikunterricht aber ist für alle obligatorisch und sorgt sowohl für ein Grundwissen über christliche Tradition und Kultur, als auch für einen wertvollen kulturellen Austausch.

Gemeinsam, nicht getrennt sollen die Jugendlichen verschiedenen Religionen und Weltanschauungen begegnen und diese auch zu hinterfragen lernen. Es geht um die Entwicklung von Toleranz und Respekt voneinander und den Abbau von Vorurteilen, die stets Wurzel für Konflikte sind.

**Diese Ziele können jedoch nur erreicht werden, wenn alle Kinder im Unterricht dabei sind.**

### **Ethikinitiative ist konsequent**

Kompromisslösungen, die niemanden richtig zufrieden stellen, sind nicht zukunftsfähig. Die Probleme des Religionsunterrichts werden mit der Streichung einer Lektion nicht halbiert.

Ein obligatorischer Ethikunterricht löst die schulinternen Probleme. Denn alle SchülerInnen erhalten dieselbe Bildung, es gibt keine Separation der Klasse und die Zuständigkeiten sind klar. Der Kanton trägt die alleinige Verantwortung für die schulische Bildung. Nur so kann ein religiös neutraler Unterricht, wie ihn die Verfassung vorschreibt, garantiert werden. Die Notwendigkeit eines Faches, in dem Werte vermittelt werden, über Probleme des Zusammenlebens diskutiert wird und über die christliche und andere Religionen gelehrt wird, ist unbestritten.

**Die Ethikinitiative ist die sinnvollere Lösung, weil sie auf direktem Weg diese Ziele erfüllt.**

Februar 2009                      Das Initiativkomitee  
([www.ethik-initiative.ch](http://www.ethik-initiative.ch))

### **C. Argumente des Grossen Rates**

**Die bewährte Partnerschaft fortsetzen – die Landeskirchen nicht aus der Volksschule verdrängen**

Die Ethikinitiative will in der Volksschule die Trennung von Kirche und Staat realisieren, indem der Religionsunterricht nicht mehr ein Schulfach für die Kinder sein soll. Die Initiative will den Religionsunterricht und die Landeskirchen aus der Volksschule verdrängen. Der Grosse Rat will demgegenüber auch in Zukunft an der seit Einführung der obligatorischen Volksschule vor über 150 Jahren bestehenden und bewährten Partnerschaft mit den Landeskirchen festhalten und gemeinsam Verantwortung tragen für die religiöse Bildung unserer Jugend. Wie bisher sollen die Grundwerte des Christentums durch die Landeskirchen in der Schule vermittelt

werden dürfen. Daher ist die Ethikinitiative abzulehnen.

**Religion und Religionsunterricht sind zeitgemäss und vermitteln den Kindern ein Fundament**

Selbstverständlich ist es zunächst Aufgabe und Verantwortung der Eltern, im Bereich der religiösen Bildung für ihre Kinder Grundlagen zu schaffen. Aber auch Lehrpersonen mit Bekenntnis können im Religionsunterricht die Kinder mit der Geschichte der Religionen, mit Glaubensinhalten aber auch mit der prägenden Kraft der Religion für die Kultur vertraut machen. Religionsunterricht hilft die Welt zu erschliessen und die Augen selbst für Literatur, Philosophie, Architektur und Musik zu öffnen. Ohne Kenntnisse über Religion könnten Kinder durchaus Gefahr laufen, als religiöse Analphabeten – abgeschnitten von den Wurzeln zu unserer Kultur – durch die Welt zu gehen. Um den heutigen Normalfall weiterzuführen und den Religionsunterricht an der Volksschule den Kirchen als Unterrichtsfach zu erhalten, ist die Initiative abzulehnen.

**Die Ethikinitiative wählt den falschen, radikalen Weg**

Als Ziel der Initiative wird angegeben, dass alle Kinder im obligatorischen Ethikunterricht eine Grundbildung zu Fragen der Religion und des Glaubens, des richtigen und guten Handelns, des Daseins und des Zusammenlebens erhalten sollen. Ziel ist somit auch, alle Kinder mit dem Unterricht zu erreichen, was derzeit mit dem Religionsunterricht nicht geschehe. Um die von den Landeskirchen erkannten Probleme – dazu gehören auch schulorganisatorische Probleme – zu lösen, will die Ethikinitiative die Landeskirchen aus der Schule verdrängen. Vorge-

schlagen wird eine radikale Abkehr vom bisherigen Weg. Ein solcher Schritt wäre unnötig und unverhältnismässig. Soweit erkannte Probleme zu lösen sind, gibt es zielführende Ansätze, die auf der bewährten Partnerschaft mit den Kirchen aufbauen und diese weiterentwickeln. Die von der Initiative angestrebte Wegweisung der Landeskirchen aus der Volksschule ist auch kaum geeignet, um unsere christlich-abendländischen Werte zu stärken. Auch aus diesen Gründen ist die Ethikinitiative abzulehnen.

### **Die Landeskirchen befürworten eine Weiterentwicklung der religiösen Bildung an der Volksschule und machen einen Lösungsvorschlag**

Die Landeskirchen hatten deutlich signalisiert, dass sie eine Weiterentwicklung des heutigen Religionsunterrichts an der Volksschule wünschen. Sie haben einen konkreten Vorschlag eingebracht, das sogenannte Modell 1+1 mit einer Lektion *Religionsunterricht* und einer Lektion *Religionskunde und Ethik*. Der Grosse Rat nahm diesen Vorschlag zur Kenntnis. Eine Ratsminderheit wollte Ihnen die Ethikinitiative ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreiten. Die Mehrheit des Grossen Rates sprach sich wie die Regierung dafür aus, das von den Landeskirchen und dem Bischöflichen Ordinariat entwickelte und getragene Modell 1+1 als Gegenvorschlag zur Initiative vorzuschlagen. Der Rat befand andererseits, der Besuch des Ethikunterrichts sei nicht nur für Kinder obligatorisch zu erklären, die am Religionsunterricht nicht teilnehmen; ebenso wollte er das Modell 1+1 nicht ausschliesslich auf die Oberstufe beschränken.

### **Der Gegenvorschlag zur Ethikinitiative (Modell 1+1) deckt das Bedürfnis nach religiöser Bildung für alle Kinder**

Der Religionsunterricht nach heutigem Lehrplan vermittelt den Kindern auch Kenntnisse über andere Religionen und Wertvorstellungen, aber auch eine Auseinandersetzung mit Themen wie Persönlichkeitsentwicklung, Frieden, Gerechtigkeit, Ethik und ganz allgemein mit der Förderung von christlichem Denken und selbstständigem Urteilen. Weil der Religionsunterricht heute in rund 40% der Oberstufenschulen bloss noch mit einer Lektion angeboten wird und weil der Unterricht eine zunehmende Anzahl Kinder nicht erreicht, soll mit dem Modell 1+1 der aktuelle Unterricht weiterentwickelt werden, um einer doppelten Zielsetzung zu dienen.

- Das Modell 1+1 stellt sicher, dass die Angehörigen der Landeskirchen weiterhin an der Volksschule Religionsunterricht erhalten. Der heute von der weit überwiegenden Mehrheit der Kinder besuchte Religionsunterricht bleibt erhalten.
- Das Modell 1+1 stellt sicher, dass alle Schülerinnen und Schüler eine Einführung erhalten in die religiöse Tradition der Umwelt, in die sie hineinwachsen. Kinder, die die Bündner Volksschule absolvieren, setzen sich zunächst an der Oberstufe obligatorisch mit religiöser Bildung zumindest im Fach Religionskunde und Ethik auseinander. Die Gefahr eines religiösen Analphabetismus wird reduziert.

### **Das Modell 1+1 löst die Probleme und stärkt die bewährte Partnerschaft von Kirche und Staat**

Mit dem Gegenvorschlag (Modell 1+1) wollen der Grosse Rat wie auch die Lan-

deskirchen und das Bischöfliche Ordinariat das reale Problem angehen, dass der Religionsunterricht nicht alle Jugendlichen erreicht. Der Lösungsvorschlag beruht auf einer sorgfältigen Situationsanalyse, welche die Landeskirchen und das Bischöfliche Ordinariat vorgenommen haben. Er achtet das Christentum als religiöses und kulturelles Erbe. Dieser Lösungsvorschlag wahrt aber auch Optionen im Falle künftiger Änderungen in der Rechtsprechung: Falls diese z.B. Bibelkundeunterricht als unvereinbar mit der Pflicht zu religiöser Neutralität betrachtet, kann er im Religionsunterricht gleichwohl angeboten werden. Das Modell 1+1 bewahrt den Landeskirchen, dem Bischöflichen Ordinariat und dem Staat Entscheidungs- und Handlungsspielraum. Diesen Handlungsspielraum wahrt das Modell 1+1 im Unterschied zur Ethikinitiative auch mit Blick auf allfällige gesamtschweizerische Entwicklungen, wie dem Lehrplan 21. Sofern bestehende Probleme gelöst werden sollen, ist nach

Auffassung der Ratsmehrheit und der Landeskirchen die Umsetzung des Modells 1+1 zielführend. Nicht weiterführen würde ein Verharren in der aktuellen Position.

#### **D. Antrag**

Der Grosse Rat lehnt mit 76 zu 6 Stimmen die kantonale Volksinitiative «ethik.initiative» ab. Er hat mit 74 zu 15 Stimmen den Gegenvorschlag zur Ethikinitiative beschlossen. Wir beantragen Ihnen, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Ethikinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zur Ethikinitiative zuzustimmen.

Namens des Grossen Rates

Der Landespräsident: *Corsin Farrér*

Der Aktuar: *Claudio Riesen*

# Abstimmungsvorlage

## 1

### Verfassung des Kantons Graubünden

Vom Volke angenommen am ...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 101 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 19. August 2008,

beschliesst:

#### I.

Die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai und 14. September 2003 wird wie folgt geändert:

**Art. 54 Ziff. 3**

**Aufgehoben**

#### II.

Diese Teilrevision untersteht dem obligatorischen Referendum.  
Die Regierung bestimmt das In-Kraft-Treten dieser Teilrevision.



# Abstimmungsvorlage

## 2

Volksinitiative „ethik.initiative“

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

Vom Volke angenommen am ...

---

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 10. Februar 2009

---

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 7. Oktober 2008,

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

<sup>3</sup> **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.



# Abstimmen ist einfacher, als man denkt!

Wenn Sie am Abstimmungssonntag abwesend oder am Gang zur Urne verhindert sein sollten, haben Sie folgende Möglichkeiten, trotzdem an der Abstimmung teilzunehmen:

## 1. Vorzeitige Stimmabgabe

Auch in Ihrer Gemeinde besteht an mindestens zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag die Gelegenheit, entweder

- an der Urne abzustimmen  
oder
- den Stimmzettel in einem verschlossenen Umschlag bei einer Amtsstelle der Gemeinde abzugeben.

## 2. Briefliche Stimmabgabe

- Die notwendigen Unterlagen (Zustellkuvert, Stimmkuvert) erhalten Sie automatisch von der Gemeinde zugestellt.
- Das Zustellkuvert oder den Stimmausweis haben Sie unbedingt zu **unterzeichnen**, weil Ihre Stimmabgabe sonst ungültig ist.
- In der Folge haben Sie zwei Möglichkeiten zur brieflichen Stimmabgabe: entweder übergeben Sie das Zustellkuvert der **Post** oder Sie werfen es in einen von der Gemeinde bezeichneten **Briefkasten der Gemeindeverwaltung**.

Auskünfte zu allen Fragen im Zusammenhang mit der vorzeitigen und brieflichen Stimmabgabe erteilt Ihnen Ihre Gemeindekanzlei. Beachten Sie zudem bitte die amtlichen Publikationen.