

**Bericht 2018-DIAF-30
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2017-GC-41 Christian Ducotterd –
Überwachung von Moscheen und Imamen**

5. November 2019

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2017-GC-41 von Grossrat Christian Ducotterd über die Überwachung von Moscheen und Imamen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	EINLEITUNG	1
2	GESELLSCHAFTLICHER KONTEXT	2
2.1	GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZ	2
2.2	RELIGIÖSE VIELFALT IM KANTON FREIBURG	3
2.2.1	<i>Entwicklung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg zwischen 2010 und 2017</i>	3
2.2.2	<i>Aufteilung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg 2017</i>	4
2.3	VERGLEICH DER RELIGIÖSEN ZUGEHÖRIGKEIT IN DER SCHWEIZ UND IM KANTON FREIBURG	4
3	RELIGIÖSE VIELFALT UND SÄKULARISIERUNG: VERANTWORTUNG UND HERAUSFORDERUNGEN	4
4	ALLGEMEINE GESETZESLAGE	5
4.1	KANTONALES RECHT: GROSSE UNTERSCHIEDE	5
4.2	WILLE ZUR ANPASSUNG, ABER UMSTRITTENE GESETZEENTWÜRFE	5
5	GESETZESLAGE IM KANTON FREIBURG	7
5.1	FREIBURGER RECHT: GELTENDE BESTIMMUNGEN	7
5.1.1	<i>Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 und ihre Ausführungsbestimmungen</i>	7
5.1.2	<i>Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004</i>	9
5.2	DIE «GESELLSCHAFTLICHE BEDEUTUNG» DER RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN	10
6	NOTWENDIGKEIT, DIE GESETZLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN DER AKTUELLEN SITUATION ANZUPASSEN	10
6.1	AKTUELLE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE GEWÄHRUNG ÖFFENTLICH-RECHTLICHER BEFUGNISSE	11
6.2	FESTLEGUNG ZUSÄTZLICHER VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE GEWÄHRUNG ÖFFENTLICH-RECHTLICHER BEFUGNISSE	11
6.3	DERZEIT IM GESETZ VORGESEHENE UND IN BETRACHT GEZOGENE ARTEN VON BEFUGNISSEN	12
6.4	EMPFEHLUNGEN DER EXPERTIN	12
7	SCHLUSSFOLGERUNG	13

1 EINLEITUNG

Das Postulat 2017-GC-41 von Grossrat Christian Ducotterd *über die Überwachung von Moscheen und Imamen* betraf zwei Ebenen: eine sicherheitspolitische und eine institutionelle.

Auf der **sicherheitspolitischen Ebene** wurden die Herausforderungen zur Sprache gebracht, die der radikale Islam und Jihadismus den Behörden stellen. Es ging um Aspekte wie Risikoanalyse, Überwachung von Moscheen und Treffpunkten sowie Botschaften, die an diesen Orten übermittelt werden, Massnahmen zur Verhinderung von Ausartungen usw. Auf **institutioneller Ebene** stellte sich die Frage nach Rahmenbedingungen für muslimische Glaubensgemeinschaften und demzufolge

ihrem Status; das Postulat warf dazu verschiedene Fragen auf in Zusammenhang mit der Ausbildung von Imamen, Integrationsmassnahmen, Kontrolle des Rechnungswesens von muslimischen Religionsgemeinschaften, Verzeichnis aktiver Imame im Kanton, Einbeziehung der muslimischen Gemeinde in Integrationsmassnahmen und Achtung der Werte unseres Rechtsstaats.

In seiner Antwort vom 5. September 2017 hatte der Staatsrat vorgeschlagen, das Postulat aufzuteilen und es auf **institutioneller Ebene anzunehmen**, es unter dem **sicherheitspolitischen Aspekt jedoch abzulehnen**.

Betreffend den institutionellen Bereich hatte der Staatsrat **seine Überlegungen nicht allein auf den Islam ausgerichtet**. Vielmehr ging er davon aus, dass die Zunahme auf dem Kantonsgebiet von Personen, die sich **zu anderen Religionen als jenen, die traditionellerweise im Kanton vorhanden sind, bekennen** die Vermutung nahe legt, dass diese früher oder später einen Antrag zur Gewährung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen stellen werden. Er hielt es für wichtig, solchen Anträgen im Hinblick auf den aktuellen Kontext und die aktuellen Kenntnisse entgegenzukommen. Er hielt es in diesem Zusammenhang auch für sinnvoll, die Möglichkeit abzuklären, die Voraussetzungen für die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen und deren Vergabeverfahren, Überwachung und Entzug zu konkretisieren. Auch sollte geprüft werden, ob neue Anforderungen zur Gewährung von Befugnissen eingeführt werden könnten, namentlich: Beachtung der Grundrechte (Gleichstellung, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Ehefreiheit usw.), Einbeziehung oder Nichteinbeziehung von Bewegungen der gleichen Religion, Missionierungsverbot, Transparenz der Finanzierung und Verbot von Geldern aus dem Ausland, Eröffnung von Kultstätten, Wahrung des religiösen Friedens, Austrittsrecht, Beherrschen einer Amtssprache des Kantons durch die religiösen Verantwortlichen, Führung eines Mitgliederverzeichnisses, Verbindlichkeitserklärung zur Einhaltung der Schweizer Rechtsordnung. Auch sollte abgeklärt werden, ob die Pflicht eingeführt werden könnte, dem Staat eine Liste von Personen, die zur Predigt zugelassen sind oder die in der Lage sind, in der Seelsorge in Spitälern und Gefängnissen zu arbeiten, sowie eine Liste von Kultstätten und Treffpunkten, an denen diese Personen predigen, zur Verfügung zu stellen.

In seiner Sitzung vom 10. Oktober 2017 genehmigte der Grosse Rat die vorgeschlagene Aufteilung mit 75 zu 26 Stimmen bei einer Enthaltung.

Da die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft zum Schluss kam, dass dieser Bericht nicht ohne die Unterstützung eines Experten in der Sache fertig gestellt werden konnte, beauftragte sie Anfang 2019 Dr. Mallory Schneuwly Purdie, Doktorin der Religionswissenschaft und -soziologie an der Universität Freiburg und der Ecole pratique des Hautes Etudes de la Sorbonne (Paris), damit.

Die Kernelemente dieser Studie («Schneuwly Purdie-Bericht») wurden in diesem Bericht zusammengefasst übernommen. Ziel der Studie war:

- die sozioreligiöse und assoziative Zusammensetzung des Kantons Freiburg darzulegen;
- die religiöse Vielfalt und die wichtigsten Herausforderungen, namentlich für den Kanton Freiburg, zu definieren;
- die Bedingungen für die Erteilung von Befugnissen sowie die gegenwärtigen und künftig möglichen Befugnisse zu prüfen.

2 GESELLSCHAFTLICHER KONTEXT

2.1 Gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz

Die religiöse Vielfalt in der Schweiz nimmt seit einigen Jahrzehnten ständig zu. Zum einen nehmen die Personen, die sich als konfessionslos bezeichnen zu, zum andern bekennen sich Personen, vor

allem mit Migrationshintergrund, zu anderen Konfessionen als den traditionellen Religionen der Schweiz. Der Anteil der Schweizer Bevölkerung, der sich zu einer anderen als den traditionell in der Schweiz verankerten Konfessionen bekennt, wächst daher seit rund dreissig Jahren: Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) lag er 2015 bei 12,6 % (davon bezeichneten sich 5,5 % als muslimisch). Die meisten dieser Personen sind dauerhaft in der Schweiz sesshaft und sind daher ein fester Bestandteil ihrer Bevölkerung. Viele dieser Personen sind überdies Schweizer Bürger (rund 40 % der Musliminnen und Muslime in der Westschweiz – 33,5 % in Freiburg – gemäss der Erhebung ESRK 2014 des BFS).

Die Bevölkerung, die sich zu einer anderen als den traditionell in der Schweiz verankerten Konfessionen bekennt, hat spezifische Bedürfnisse in folgenden Bereichen:

- spirituelle Begleitung (Anstaltsseelsorge) von Personen, die von Entbehungen betroffen sind (Krankheit, Gefängnis),
- Ausüben von Ritualen,
- Weitergabe und religiöse Erziehung der jungen Generationen,
- Zugang zu würdigen Gebetsorten,
- Möglichkeiten von Bestattungen nach besonderen Riten.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Gemeinschaften mit der Zeit fordern, dass diese Bedürfnisse gedeckt werden, so wie es der Fall ist für die derzeit anerkannten Religionen.

Diese Bedürfnisse könnten durch die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch den Staat an diese Gemeinschaften gedeckt werden. Die Gewährung dieser Befugnisse könnte ihnen die Ausübung zahlreicher Aufgaben erleichtern und somit nicht nur den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den konfessionellen Frieden stärken, sondern auch die Kenntnis und die Begleitung der Tätigkeiten dieser Gemeinschaften und damit das Sicherheitsgefühl.

Seit einigen Jahren beschäftigen sich mehrere Kantone mit dieser Frage und prüfen die Möglichkeit, ihre Gesetzgebung in diesem Bereich zu ergänzen oder zu präzisieren.

2.2 Religiöse Vielfalt im Kanton Freiburg

2.2.1 Entwicklung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg zwischen 2010 und 2017

In Bezug auf die Entwicklung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg zwischen 2010 und 2017 kann Folgendes festgestellt werden:

- Eine deutliche Zunahme der Anzahl römisch-katholischer und muslimischer Personen. Dieser Anstieg kann zu einem grossen Teil mit der Zunahme der Freiburger Bevölkerung durch die Migration aus hauptsächlich katholischen (insbesondere Portugal) und muslimischen Ländern (hauptsächlich Kosovo, die Türkei, Mazedonien und Syrien) erklärt werden.
- Ein explosionsartiger Anstieg der Anzahl Personen «ohne Religionszugehörigkeit» in nur sieben Jahren.
- Ein Rückgang der Protestantinnen und Protestanten trotz der zunehmenden Kantonsbevölkerung.
- Eine stabile Anzahl Mitglieder der übrigen christlichen Gemeinschaften.
- Eine Zunahme der Mitglieder anderer Religionen, zum Beispiel Buddhisten oder Hindus.

2.2.2 Aufteilung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg 2017

Betreffend die Aufteilung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton im Jahr 2017 kann aus den jüngsten Strukturhebungen der Bevölkerung auch geschlossen werden, dass:

- die Freiburger Bevölkerung nach wie vor hauptsächlich katholisch ist;
- Personen ohne Religionszugehörigkeit die Protestanten überholt haben und nun die zweitgrösste sozioreligiöse Gruppe im Kanton darstellen;
- die Mitglieder der christlichen und muslimischen Minderheiten 3 % bzw. 4 % der Freiburger Bevölkerung ausmachen;
- die Mitglieder der übrigen religiösen Gemeinschaften 1 % der Kantonsbevölkerung darstellen;
- die Mitglieder der israelitischen Kultusgemeinden aus den offiziellen Zahlen verschwunden sind, da ihre Anzahl statistisch nicht mehr gross genug ist. Sie gehören nun zur Gruppe der «übrigen Religionsgemeinschaften».

2.3 Vergleich der religiösen Zugehörigkeit in der Schweiz und im Kanton Freiburg

Bei einem Vergleich der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg mit dem Rest der Schweiz kann Folgendes festgestellt werden:

- Freiburg zeichnet sich durch seinen Katholizismus aus.
- Personen ohne Religionszugehörigkeit stellen sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Freiburg die zweitgrösste sozioreligiöse Gruppe dar.
- Die Mitglieder der nichtchristlichen Religionen (Muslime, Hindus, Buddhisten usw.) bleiben in der Minderheit, sowohl in Freiburg als auch in der Schweiz.

3 RELIGIÖSE VIELFALT UND SÄKULARISIERUNG: VERANTWORTUNG UND HERAUSFORDERUNGEN

Aufgrund dieses neuen Kontexts und seiner neuen Bedürfnisse ist der Staat verpflichtet, seine **Verantwortung** wahrzunehmen.

In ihrem Bericht hält Dr. Schneuwly Purdie dazu Folgendes fest:

«Es ist eine Binsenwahrheit, dass die Anzahl Personen, die sich zu einer nicht anerkannten Religion bekennen, zunimmt. Die Auswirkungen dieser Zunahme im Alltag zu erkennen, ist eine Verantwortung. Die orthodoxen, muslimischen, hinduistischen, buddhistischen Migranten von gestern sind die ständigen Bewohner, die Bürger, die Schweizer von heute. Es sind Schulkinder, junge Menschen in Ausbildung, Soldaten der Armee, Familien, die Angehörige verloren haben, Männer in Palliativpflege, Frauen im Gefängnis, Opfer eines Verkehrsunfalls, Eltern eines Jugendlichen in der Pubertät, Gewaltopfer usw. Ob jung oder alt, ob Frauen oder Männer, Papierlose oder Bürger der Stadt, ihre Bedürfnisse sind real. Aber auch wenn es Religionsunterricht an den Schulen gibt, die Prüfungsdaten die christlichen Feiertage berücksichtigen, es katholische und reformierte Seelsorger in der Armee, in Spitälern und in Gefängnissen gibt, Priester, Diakone oder ausgebildete Laien liturgische Aufgaben wahrnehmen, (fast) jede Gemeinde einen würdigen Ort der Andacht, einen Friedhof oder einen Gedenkgarten hat, das Fehlen von Strukturen für die Unterstützung von Mitgliedern nicht anerkannter Religionsgemeinschaften ist eklatant und kann als Zeichen für eine strukturelle Diskriminierung wahrgenommen werden.[...]».

Die religiöse Vielfalt, die mittlerweile im Kanton Freiburg herrscht, stellt gemäss Dr. Schneuwly Purdie grosse Herausforderungen dar. Der Staatsrat identifiziert diese wie folgt:

- Der Staat muss die Gleichbehandlung und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung der religiösen Gemeinschaften und ihrer Mitglieder gewährleisten. Umgekehrt müssen die religiösen Gemeinschaften ebenfalls jedes diskriminierende Verhalten gegenüber Dritten unterlassen.
- Die religiösen Gemeinschaften und Gruppen sowie ihre Mitglieder bieten zahlreiche soziale Aktivitäten an (zum Beispiel administrative Unterstützung, Kurse in den kantonalen Amtssprachen, Elternhilfe – Kinderbetreuung –, Krankenbesuche, Seelsorge usw.). Der Staat muss sich bewusst sein, dass es diese Aktivitäten gibt, und welchen Einfluss sie haben.
- Der Staat trägt eine Verantwortung bei der Prävention einer möglichen Radikalisierung bestimmter Mitglieder von nicht anerkannten religiösen Gemeinschaften, namentlich indem er die Integration fördert. Das Gefühl der Integration der Migrantenbevölkerung in das soziale Gebilde und ihre Kenntnis der Anliegen des Staates und seiner Institutionen sind die besten Garantien für einen grösseren sozialen und friedlichen Zusammenhalt. Es handelt sich hier auch um eine Sicherheitsgarantie.

4 ALLGEMEINE GESETZESLAGE

Um die Jahrtausendwende haben sich die Schweiz und Freiburg in Bezug auf die individuelle Zugehörigkeit und die religiösen Vereinsnetze diversifiziert. Dieser Wandel ist rasch vonstatten gegangen, und die gemeinschaftlichen Strukturen und die staatlichen Institutionen haben manchmal Mühe, den neu entstehenden Bedürfnissen gerecht zu werden, sei dies im Kanton Freiburg oder in den übrigen Schweizer Kantonen.

In vielen Schweizer Kantonen wurde oder wird eine Prüfung des rechtlichen Rahmens durchgeführt, der die Beziehungen zwischen dem Staat und den neuen Religionsgemeinschaften regeln soll.

4.1 Kantonaies Recht: grosse Unterschiede

Alle Kantone, mit Ausnahme von Genf und Neuenburg, gewähren in ihren Verfassungen der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche die öffentlich-rechtliche Anerkennung. Mehrere deutschsprachige Kantone gewähren diesen Status auch der christkatholischen Kirche (AG, BE, BL, BS, LU, SO, ZH, SH, SG). Die Israelitische Kultusgemeinde ist in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Freiburg und St. Gallen öffentlich-rechtlich anerkannt, in den Kantonen Waadt und Zürich ist sie als «Institution von öffentlichem Interesse» anerkannt.

Bis heute sind nur im Kanton Basel-Stadt andere Religionsgemeinschaften als die oben genannten kantonal anerkannt, nämlich die Christengemeinschaft (Anthroposophen), die Neuapostolische Kirche und zwei alevitischen Vereine, die Kulturvereinigung der Aleviten und Bektaschi Basel und das Alevitische Kulturzentrum Regio Basel.

4.2 Wille zur Anpassung, aber umstrittene Gesetzesentwürfe

Zahlreiche Kantone (darunter übrigens auch Freiburg) sehen in ihren Verfassungen bereits die Möglichkeit vor, andere religiöse Gemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen oder ihnen öffentlich-rechtliche Befugnisse zu erteilen (AG, AR, BE, BL, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TI, VD, VS, ZH).

Mehrere Kantone haben in Betracht gezogen, solche Verfassungsbestimmungen in einem Gesetz zu konkretisieren. Gegenwärtig verfügen nur die Kantone Basel-Land, Freiburg und Waadt über eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung.

- Im Kanton **Waadt** wurde 2007 ein Gesetz erlassen und sieben Jahre später, nach Abschluss umfangreicher Arbeiten einer Expertengruppe, wurde das dazugehörige Ausführungsreglement veröffentlicht. Gestützt auf diese neue Gesetzgebung reichten die anglikanische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Union vaudoise des associations musulmanes (UVAM) ein Anerkennungsgesuch ein. Die Fédération des Eglises évangéliques hegt, wie es scheint, die gleiche Absicht.

Die Veröffentlichung des Waadtländer Reglements hat politische Reaktionen ausgelöst, die zur Lancierung einer Standesinitiative «gegen den religiösen Fundamentalismus» geführt haben. Die erforderliche Anzahl Unterschriften (3000 von 12000 notwendigen Unterschriften) wurde jedoch nicht erreicht.

- In anderen Kantonen, die einen solchen Gesetzgebungsprozess angestossen haben, hat die mögliche Anerkennung der muslimischen Gemeinschaft ebenfalls politische Züge angenommen, sodass die jeweiligen Regierungen schlussendlich auf ihr Projekt verzichtet haben. Dies war der Fall im Kanton **St. Gallen**, dessen Regierung im Januar 2018 darauf verzichtet hat, die Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften in ihrem entsprechenden Gesetzesentwurf aufzunehmen, weil sich die Parteien im Vernehmlassungsverfahren dagegen ausgesprochen hatten.
- Im Kanton **Zürich** war der Regierungsrat, 14 Jahre nachdem ein Gesetzesentwurf zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften per Referendum verworfen worden war, in einem Bericht vom Juli 2017 der Ansicht, dass die Zeit noch nicht reif dafür sei, das Vorhaben wiederaufzunehmen. Allerdings hat er im Dezember des gleichen Jahres sieben Leitsätze für die Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften präsentiert. Zur gleichen Zeit hat er einen Imam für die Seelsorge in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies Vollzeit angestellt und er unterstützt das Projekt der Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich (Vioz) für die islamische Seelsorge in den Spitälern.
- Im Kanton **Bern** erachtete es der Regierungsrat aufgrund eines Expertenberichts im März 2017 aus politischen Gründen nicht für opportun, ein Gesetz für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften auszuarbeiten. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern hatten ein solches Gesetz im Jahr 1990 mit einem Nein-Stimmenanteil von 60,5 % deutlich abgelehnt. Der Regierungsrat möchte stattdessen andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, prüfen und so das Terrain für ein allfälliges Anerkennungsgesetz vorbereiten (Vortrag zum Gesetz über die Landeskirchen vom März 2017). Die bernische Regierung ist offen für den Vorschlag, denjenigen Religionsgemeinschaften, die dies wünschen, eine «Charta der Religionen» anzubieten, durch die sie sich verpflichten würden, die geltende Rechtsordnung strikt einzuhalten oder einhalten zu lassen, die Integration ihrer Gläubigen in die Gesellschaft zu fördern und zugunsten des interreligiösen Dialogs zu handeln (Postulat 192-2017). Sie hat kürzlich einen kantonalen Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten ernannt.
- Im Kanton **Neuenburg** hat der Grosse Rat im November 2017 dem Gesetzesentwurf zur Anerkennung der Religionsgemeinschaften mit grosser Mehrheit (71/31/1) zugestimmt. Der Gesetzesentwurf sieht vor, diesen anerkannten Gemeinschaften des öffentlichen Interesses bestimmte Befugnisse zu gewähren: Erhebung eines freiwilligen Beitrags, Steuerbefreiung, Religionsunterricht und Seelsorge, Beteiligung an Diskussionen zu spirituellen Fragen, Vernehmlassungen durch den Staat und allfällige Subventionen. Aufgrund von Vorbehalten im Plenum hat der Staatsrat den Entwurf an die Kommission zurückgeschickt.

- Im Kanton **Genf** hat der Grosse Rat im April 2018 das Laizismus-Gesetz erlassen, das vorsieht, die Voraussetzungen der Beziehungen [des Staates mit den Religionsgemeinschaften] reglementarisch festzulegen, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Grundrechte und der Schweizer Rechtsordnung im Allgemeinen. Das Gesetz ermöglicht es dem Staat, für eine Gemeinschaft freiwillige Beiträge von ihren Mitgliedern zu erheben, sofern sie ihm ihre Jahresrechnung unterbreitet. Das in diesem Gesetz vorgesehene Verbot für gewählte Politikerinnen und Politiker, Magistratspersonen und Staatsangestellte, bei der Ausübung ihres Mandats sichtbare religiöse Symbole zu tragen, hat zur Einreichung von 4 Referenden geführt. Am 10. Februar 2019 hat das Genfer Stimmvolk dieses Gesetz mit 55 % Ja-Stimmen angenommen, es sind aber mehrere Rekurse dagegen eingegangen, die derzeit noch hängig sind.

Wie man sehen kann, ist die Berücksichtigung der Erwartungen und Bedürfnisse der neuen Religionsgemeinschaften, meistens aus impliziten Gründen der Gleichbehandlung und der Sicherheit, eine Thematik, die viele Kantone beschäftigt, aber vor allem, deren Lösungssuche sehr heikel ist.

Es müssen daher Lösungen gefunden werden, bei denen die Bedürfnisse der neuen Gemeinschaften und jene der Mehrheitsgesellschaft im Gleichgewicht sind, mit dem Ziel, die soziale Kohäsion, den konfessionellen Frieden und die Achtung der Minderheiten zu stärken.

5 GESETZESLAGE IM KANTON FREIBURG

Das aktuelle Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat geht auf den 26. September 1990 zurück. Zwischen den Gegebenheiten, die bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes herrschten, und der heute vom Kanton gelebten Realität liegen also beinahe 30 Jahre.

Die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 hat nicht zu einer Aktualisierung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat geführt. Diese Gesetzgebung konnte der damals herrschenden Situation noch gerecht werden. Nach Abschluss der Arbeiten zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung 2011 entschied der Staatsrat, der davon ausging, dass der öffentlich-rechtliche Status, der einer Kirche gewährt werden kann, Gegenstand eines Gesuchs und anschliessend eines politischen Entscheids und eines Spezialgesetzes sein muss, auf die Ausarbeitung eines (neuen) allgemeinen Gesetzes oder die Änderung des aktuellen Gesetzesdispositivs zu verzichten.

Die Entwicklung der Gesellschaft setzte sich jedoch fort, und zahlreiche nationale und internationale Ereignisse haben die Religionsfrage in Zusammenhang mit legitimen Sicherheitsfragen befeuert, sei es in Bezug auf die Religionsfreiheit, die religiöse Vielfalt oder aber das Zusammenleben zwischen den Gemeinschaften in einem nach wie vor mehrheitlich katholischen Gebiet, wie es für unseren Kanton der Fall ist. Was früher die Bedürfnisse ein paar einzelner Individuen waren, sind heute die Bedürfnisse von teils demografisch bedeutenden Gruppen, deren Berücksichtigung und die Bereitstellung von Leistungen offensichtlich eine Anpassung der Beziehungen zwischen dem Staat (oder den Gemeinden, in ihren Zuständigkeitsbereichen) und den Religionsgruppen, und letztlich der Rechte und Pflichten aller Partner erforderlich macht.

5.1 Freiburger Recht: Geltende Bestimmungen

5.1.1 Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 und ihre Ausführungsbestimmungen

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 sah zu den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften Folgendes vor:

Art. 2 der Verfassung vom 7. Mai 1857

¹ Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Kultusfreiheit sind gewährleistet.

² Der Staat erkennt der römisch-katholischen Kirche und der evangelisch-reformierten Kirche eine öffentlich-rechtliche Stellung zu. Die anerkannten Kirchen organisieren sich selbständig.

³ Die anderen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht. Wenn ihre gesellschaftliche Bedeutung dies rechtfertigt, können ihnen, entsprechend dieser Bedeutung, gewisse Vorrechte des öffentlichen Rechts oder durch Gesetz eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt werden.

⁴ Das Gesetz regelt die Anwendung dieser Bestimmungen.

Zwei Gesetzestexte hat der Grosse Rat aufgrund der Artikel 2 Abs. 2 und Abs. 3 der alten Verfassung verabschiedet. Und zwar:

- 1) das Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG; SGF 190.1);
- 2) das Gesetz vom 3. Oktober 1990 über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg (SGF 193.1).

5.1.1.1 Das Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG; SGF 190.1)

Das Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG) wurde basierend auf Artikel 2 Abs. 2 und Abs. 3 der Staatsverfassung vom 7. Mai 1857 verfasst. Es hat folgenden Geltungsbereich:

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Beziehungen zwischen dem Staat und den durch die Staatsverfassung des Kantons Freiburg öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen, nämlich der römisch-katholischen Kirche und der evangelisch-reformierten Kirche.

² Es findet keine Anwendung auf die konfessionellen Gemeinschaften, die dem Privatrecht unterstellt sind; ausgenommen sind die Artikel 28-30 über die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten.

Die Artikel 28-30 über die öffentlich-rechtlichen Vorrechte lauten wie folgt:

Art. 28 KSG Voraussetzungen der Gewährung von Vorrechten

¹ Auf Ersuchen kann der Staatsrat einer konfessionellen Gemeinschaft des Privatrechts Vorrechte im Sinne von Artikel 29 gewähren, wenn die Gemeinschaft:

- a) sich auf eine in der Schweiz überlieferte religiöse Bewegung oder auf eine solche von weltweiter Bedeutung beruft, und
- b) dem Ökumenischen Rat der Kirchen angehört oder seit dreissig Jahren im Kanton zugegen ist, und
- c) im Kanton mindestens hundert Mitglieder zählt, und
- d) in Form eines Vereins mit Sitz und Kultusstätte im Kanton organisiert ist, und
- e) die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektiert.

² Die Gemeinschaft legt ihrem Gesuch ein Exemplar ihrer Statuten sowie alle übrigen zur Überprüfung der Voraussetzungen der Gewährung erforderlichen Dokumente bei.

Art. 29 KSG Arten von Vorrechten

¹ Folgende Vorrechte können gewährt werden:

- a) die Gemeinden teilen den Zu- oder Wegzug aller Personen mit, die angegeben haben, der Konfession der betreffenden Gemeinschaft anzugehören;
- b) für den Religionsunterricht der Mitglieder der Gemeinschaft während der obligatorischen Schulzeit können Schulklokale benützt werden;
- c) in den Anstalten des Staates und der Gemeinden, insbesondere in den Spitälern, Schulen und Gefängnissen, kann die Seelsorge für die Mitglieder der Gemeinschaft ausgeübt werden;
- d) die Steuerbefreiung im Sinne von Artikel 21 Bst. c und f des Gesetzes über die Kantonssteuern;
- e) Steuerbefreiungen, wie sie den anerkannten Kirchen bei den Handänderungs-, Grundpfand-, Erbschafts- und Schenkungssteuern gewährt werden.

² Die Ausübung der Vorrechte wird durch den Gewährungsbeschluss oder durch Vereinbarung geregelt.

Art. 30 KSG Entzug und Verzicht

¹ Der Staatsrat entzieht einer Gemeinschaft die gewährten Vorrechte, wenn sie eine der Voraussetzungen der Gewährung nicht mehr erfüllt. Er kann die Vorrechte ferner entziehen, wenn eine Gemeinschaft ihm die Änderungen ihrer Statuten nicht mitteilt.

² Eine Gemeinschaft kann jederzeit auf die ihr gewährten Vorrechte verzichten.

³ Der Staatsrat legt den Zeitpunkt fest, an dem der Entzug oder der Verzicht wirksam wird.

5.1.1.2 Das Gesetz vom 3. Oktober 1990 über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg (SGF 193.1)

Das Gesetz vom 3. Oktober 1990 über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg wurde in Anwendung von Art. 2 Abs. 3 2. Satz der Staatsverfassung vom 7. Mai 1857 erlassen: «Wenn ihre gesellschaftliche Bedeutung dies rechtfertigt, können ihnen, entsprechend dieser Bedeutung, [...] durch Gesetz eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt werden».

Unter Vorbehalt einer besonderen Bestimmung zu den Steuern (Art. 4) stellt dieses Gesetz die israelitische Kultusgemeinde einer kirchlichen Körperschaft im Sinne des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat gleich.

5.1.2 Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004

Die neuen Verfassungsbestimmungen zu den Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat haben keine wesentlichen Änderungen im Vergleich zur Verfassung vom 7. Mai 1857 mit sich gebracht. Auf der Grundlage der beiden Verfassungen ist/war es möglich, andere Religionsgemeinschaften anzuerkennen, indem ihnen eine öffentlich-rechtliche Stellung oder öffentlich-rechtliche Befugnisse zuerkannt werden.

Artikel 141 und 142 der Verfassung vom 16. Mai 2004 sehen Folgendes vor:

Art. 141 Anerkannte Kirchen

¹ Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind öffentlichrechtlich anerkannt.

² Die anerkannten Kirchen sind autonom. Ihr Statut untersteht der staatlichen Genehmigung.

Art. 142 KV Andere Kirchen und Religionsgemeinschaften

¹ Die anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

² Sie können **öffentlichrechtliche Befugnisse erhalten oder öffentlichrechtlich anerkannt werden**, wenn ihre **gesellschaftliche Bedeutung** es rechtfertigt und wenn sie die **Grundrechte beachten**.

Konkret liegen die Unterschiede zwischen den beiden Verfassungstexten hauptsächlich darin,

- dass die Gewährung einer öffentlich-rechtlichen Stellung, d. h. die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft heute nicht mehr obligatorisch durch ein Gesetz erfolgen muss;
- dass für die Gewährung einer öffentlich-rechtlichen Stellung oder öffentlich-rechtlicher Befugnisse einer Kirche oder Religionsgemeinschaft nun ausdrücklich in der Kantonsverfassung vorgesehen ist, dass die betroffene Kirche oder Religionsgemeinschaft die Grundrechte beachten muss.

Ein Ausdruck im freiburgischen Verfassungsdispositiv in Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Kirchen und Staat erweist sich jedoch als zentral und unveränderlich. Nämlich jener der *gesellschaftlichen Bedeutung*.

5.2 Die «gesellschaftliche Bedeutung» der Religionsgemeinschaften

Sowohl im Text der Verfassung vom 7. Mai 1857 (Art. 2 Abs. 3) als auch in jenem der Verfassung vom 16. Mai 2004 (Art. 142 Abs. 2) unterstellt die Grundnorm die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse oder einer öffentlich-rechtlichen Stellung (Anerkennung) namentlich der **gesellschaftlichen Bedeutung** der betroffenen Kirche oder Religionsgemeinschaft.

Die Frage nach dem Sinn dieser «gesellschaftlichen Bedeutung» hat Herr Michel Bavaud im Rahmen der Arbeiten zur Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung (Verfassungsrat) aufgeworfen. In seiner Intervention fragt er, ob der Ausdruck ausschliesslich als «grosse Mitgliederzahl» verstanden werde, oder ob er auch «wichtige Rolle in der Gesellschaft», wie eine karitative Tätigkeit, bedeuten könnte. Seine Frage wurde nicht explizit beantwortet. Aufgrund der Debatten rund um die Artikel zu den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften (also die Artikel 156 und 158 des Verfassungsvorentwurfs) geht Frau Dr. Schneuwly Purdie davon aus, dass die Verfassungsrätinnen und -räte mit «gesellschaftlicher Bedeutung» die Rolle in der Gesellschaft bezeichnen wollten, welche die religiösen Gruppen und Vereine haben können, namentlich anhand von sozialen Aktivitäten wie kirchlichen Hilfswerken, Unterstützung von benachteiligten oder randständigen Personengruppen oder im Asylbereich.

Die Expertin empfiehlt daher, den Text von Art. 28 ff. SKG aus dem Blickwinkel der Rolle in der Gesellschaft (und nicht der Anzahl der Mitglieder) zu lesen bzw. zu interpretieren.

6 NOTWENDIGKEIT, DIE GESETZLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN DER AKTUELLEN SITUATION ANZUPASSEN

Im Rahmen des ihr übertragenen Mandats hat Frau Dr. Schneuwly Purdie aus soziologischer Sicht den Präzisionsgrad der (kumulativen) Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse gemäss dem KSG von 1990 sowie ihre Zweckmässigkeit im Hinblick auf die religiöse Vielfalt des Kantons im Jahr 2019 untersucht.

Der Staatsrat beabsichtigt nicht, in diesem Bericht sämtliche Beobachtungen und Vorschläge der Expertin wiederzugeben,

Die Aspekte des Expertenberichts, die der Staatsrat als zentral erachtet, werden jedoch im Folgenden hervorgehoben.

6.1 Aktuelle Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse

Insgesamt stellt Frau Dr. Schneuwly Purdie die von Artikel 28 KSG aufgestellten Grundsätze an sich nicht in Frage. Sie schlägt jedoch eine Reihe von Änderungen auf terminologischer wie auch auf inhaltlicher Ebene vor, um der neuen Realität und der Art, mit ihr umzugehen, Rechnung zu tragen. Zudem ist sie der Ansicht, dass bestimmte Kriterien genauer ausgeführt werden sollten.

Der Staatsrat betont insbesondere die Notwendigkeit, dass sich die neuen Religionsgemeinschaften am sozialen Austausch und an einem interreligiösen Dialog beteiligen. Zudem hält er fest, dass die Umsetzung der in seinen Augen absolut wesentlichen Voraussetzung, die Grundrechte der schweizerischen Rechtsordnung zu respektieren, begünstigt werden könnte, indem die Gemeinschaften, die ein Anerkennungsgesuch einreichen, eine Verbindlichkeitserklärung zu diesem Thema unterzeichnen. Er stimmt der Ansicht zu, dass die Formulierung dieser Erklärung gegebenenfalls keine Religionsgemeinschaft im Besonderen stigmatisieren oder Ausdruck einer politischen Besorgnis sein dürfe, die in Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen steht.

6.2 Festlegung zusätzlicher Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse

In seiner Antwort auf das Postulat kündigte der Staatsrat an, die Möglichkeit abklären zu wollen, neue Anforderungen zur Gewährung von Befugnissen einzuführen. Dazu schlug er namentlich vor: Beachtung der Grundrechte (Gleichstellung, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Ehefreiheit usw.), Einbeziehung oder Nichteinbeziehung von Bewegungen der gleichen Religion, Missionierungsverbot, Transparenz der Finanzierung und Verbot von Geldern aus dem Ausland, Eröffnung von Kultstätten, Wahrung des religiösen Friedens, Austrittsrecht, Beherrschen einer Amtssprache des Kantons durch die religiösen Verantwortlichen, Führung eines Mitgliederverzeichnisses, Verbindlichkeitserklärung zur Einhaltung der Schweizer Rechtsordnung.

In ihrem Bericht ging Frau Dr. Schneuwly Purdie zunächst auf alle Vorbehalte und Fragen ein, die diese Vorschläge ihrer Meinung nach aufwerfen. Nach deren Prüfung gab sie im Wesentlichen folgende Stellungnahme dazu ab:

- 1) Die Berücksichtigung der Rolle in der Gesellschaft der Gruppe, namentlich ausserhalb der kultischen Aktivitäten, ist ihrer Ansicht nach prioritär.
- 2) Die Transparenz der Finanzierung ist sicher ebenfalls eine relevante Information, mit der sich Behörden und Bevölkerung der ideologischen Unabhängigkeit der Gemeinschaften vergewissern können.
- 3) Folgende Kriterien sind in den Augen der Expertin angesichts der heutigen sozioreligiösen Situation nicht prioritär, namentlich aufgrund der schnellen Veränderung bei der Zugehörigkeit zu den verschiedenen Gruppen:
 - Festlegung einer Mindestzahl von Mitgliedern;
 - Einbeziehung verschiedener Bewegungen einer gleichen Richtung.
- 4) Folgende Kriterien sind gemäss der Expertin nicht zweckmässig:
 - das Missionierungsverbot;
 - die Eröffnung von Kultstätten für alle Religionen;
 - die obligatorische Führung eines Mitgliederverzeichnisses.

- 5) Das Beherrschen von mindestens einer Landessprache durch die religiösen Verantwortlichen und Kenntnisse in Zusammenhang mit der Integration wären zwar interessante Ansätze, erforderten aber den Einsatz entsprechender Mittel und eine geeignete Formulierung der Kriterien, damit sie wirklich umgesetzt werden könnten.
- 6) Die Unterzeichnung einer Verbindlichkeitserklärung, die Schweizer Rechtsordnung zu respektieren, wozu insbesondere die Grundrechte der Gleichstellung, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Vereinigungsfreiheit oder der Ehefreiheit gehören, ist nach Ansicht der Expertin eine interessante Idee; sie hätte auch zur Folge, dass diese Themen innerhalb der Gemeinschaften diskutiert würden.

6.3 Derzeit im Gesetz vorgesehene und in Betracht gezogene Arten von Befugnissen

Insgesamt stellt Frau Dr. Schneuwly Purdie die Arten von Befugnissen gemäss Art. 29 KSG an sich nicht in Frage. Sie ist im Wesentlichen der Ansicht, dass sie zweckmässig sind und bleiben, insbesondere weil sie eng mit den Kriterien für die Gewährung der Befugnisse verknüpft sind.

Die Expertin legt den Schwerpunkt insbesondere auf die Möglichkeit, Personen zu entschädigen, die für eine staatliche Institution notwendige Leistungen ausüben, insbesondere jene der Seelsorge. Sie erachtet es zudem als sinnvoll, dass unter den gewährten Befugnissen ein Recht darauf zugestanden würde, zu Fragen, die die Gemeinschaft betreffen, konsultiert zu werden. Und schliesslich ist sie der Ansicht, dass die Anerkennung mit dem Anrecht einhergehen sollte, die spezifischen Bedürfnisse im Todesfall und bei der Ausübung von Beerdigungsriten zu berücksichtigen (zum Beispiel das Recht auf die Zuweisung eines Grabfelds gemäss den religiösen Riten)

6.4 Empfehlungen der Expertin

Zum Schluss des Expertenberichts werden fünf Empfehlungen abgegeben, denen sich der Staatsrat anschliesst. Die Empfehlungen werden hier *in extenso* wiedergegeben (Hervorhebungen hinzugefügt):

1. *Der Staat trägt eine **Verantwortung** gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern. In den Gesetzgebungen, die er verabschiedet, muss er **unparteiisch** sein und gemäss dem Grundsatz der **konfessionellen Neutralität** handeln. Zwar rechtfertigt die Schweizer und die Freiburger Geschichte unbestritten einen besonderen Status der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche, doch die spirituellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und anderer hier wohnhaften Personen nicht anerkannter Konfessionen müssen heute auch berücksichtigt werden.*
2. *Als Garant für den **gesellschaftlichen Frieden** ist der Staat verpflichtet zu verhindern, **dass sich Minderheiten absondern**. Die staatliche Förderung der sozialen Beteiligung der Mitglieder von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften an der Ausübung von gemeinsamen Aufgaben (spirituelle Begleitung oder Sozialwesen) ist ein Ansatz. Eine staatliche Unterstützung der **Professionalisierung der gemeinschaftlichen Strukturen, namentlich bei der Rechnungsführung**, die Mittelbeschaffung oder der Zugang zu **würdigen Kultstätten** könnten zur Entwicklung eines gegenseitigen Vertrauensverhältnisses beitragen und ein Absondern von Minderheiten verhindern.*
3. *Um die Herausforderungen anzunehmen, die sich durch die religiöse Pluralisierung des Kantons in den vergangenen 30 Jahren ergeben haben, erweist sich eine **Revision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat** notwendig, insbesondere der Artikel 28 und 29.*

4. *Ohne Prozess für die Anerkennung des öffentlichen Nutzens wird die **Gewährung bestimmter Befugnisse**, namentlich im Bereich der **Seelsorge**, der **Friedhöfe**, des **Religionsunterrichts** und der **Finanzierung dringend**.*
5. *Umgekehrt müssen sich die **nicht anerkannten Religionsgemeinschaften ebenfalls anstrengen**, um bestimmte Befugnisse zu erhalten: insbesondere bei der **Professionalisierung der Vereinsstrukturen (Buchhaltung, Abhaltung von Generalversammlungen, Wahl eines Vorstands usw.)**, der **Prävention von Absonderung und sektenartigen Entwicklungen**.*

7 SCHLUSSFOLGERUNG

In ihrer Schlussfolgerung erinnert die Expertin daran, dass die Bevölkerung des Kantons Freiburg heute hinsichtlich der religiösen Zugehörigkeit pluralisiert ist. Sie hebt hervor, dass diese Vielfalt nicht mehr nur eine Realität der ausländischen Bevölkerung ist, sondern dass immer mehr Freiburgerinnen und Freiburger die geschichtlich im Kanton etablierten religiösen Überzeugungen nicht mehr teilen.

Der Staatsrat stellt ebenfalls fest, dass im Alltag, namentlich in den Institutionen wie Gefängnissen, Spitälern und Schulen, auch wenn bestimmte Bedürfnisse bereits vom Staat organisiert wurden, diese nicht als zur vollen Zufriedenheit abgedeckt gelten können. Dasselbe gilt für Bedürfnisse, die die Gemeindeautonomie betreffen. Die geistliche Begleitung, der konfessionelle Unterricht oder die Friedhöfe (NB: die unter die Zuständigkeit der Gemeinden fallen) sind Beispiele dafür, wie die Expertin hervorhebt, auch wenn die zuständigen Behörden immer öfter nach punktuellen Lösungen suchen.

Diese Mängel können Unbehagen verursachen, Quelle von Ungleichbehandlungen sein und Unverständnis erzeugen. Durch die Kumulation besteht ein grosses Risiko, dass diese Mängel leidenschaftliche, unvernünftige, oder sogar extreme Handlungen auslösen können. Solche Handlungen könnten anschliessend einen Sicherheitsreflex und Überwachungsmassnahmen vonseiten des Staates und der Mehrheitsbevölkerung auslösen. Anhand von Prävention und der Umsetzung von Begleitmassnahmen sollen jegliche Absonderungen verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund teilt der Staatsrat die Ansicht, dass der Kanton Freiburg, wie andere Schweizer Kantone, seine Beziehungen zu den nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Gemeinschaften modernisieren muss, namentlich was die Voraussetzungen für die Gewährung von Befugnissen und die Arten von Vorteilen betrifft, die neu angeboten werden könnten. Insofern als das Vorgehen die Gemeindeautonomie betrifft, muss es mit den Gemeinden abgesprochen werden.

Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Meinung, dass die Artikel 28 ff. des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat angepasst werden müssen, um die neuen Religionsgemeinschaften zu berücksichtigen, nicht nur indem ihre Beziehungen zum Staat und den Gemeinden angepasst werden, sondern auch indem ihnen die Rechte und Pflichten eines jeden Partners zugestanden werden.

In diesem Sinne beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.