



Rapport 2018-DIAF-30

5 novembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-41 Christian Ducotterd – Surveillance des mosquées et des imams

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat 2017-GC-41 du député Christian Ducotterd relatif à la surveillance des mosquées et des imams.

Le rapport est structuré comme suit:

1. Introduction	1
2. Contexte social	2
2.1. Evolution de la société Suisse	2
2.2. Diversité religieuse dans le canton de Fribourg	3
2.2.1. Evolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017	3
2.2.2. Répartition des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg en 2017	3
2.3. Comparaison des appartenances religieuses en Suisse et dans le canton de Fribourg	3
3. Diversité religieuse et sécularisation: les responsabilités et les enjeux	3
4. Le contexte législatif en général	4
4.1. Droits cantonaux: de grandes différences	4
4.2. Une volonté d'adaptation, mais des projets de loi contestés	4
5. Contexte législatif fribourgeois	5
5.1. Le droit fribourgeois: exposé des dispositions en vigueur	5
5.1.1. La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 et ses dispositions d'application	5
5.1.2. La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	6
5.2. La question particulière de «l'importance sociale» des communautés religieuses	7
6. De la nécessité d'adapter le cadre légal à la situation actuelle	7
6.1. Les conditions actuelles d'octroi de prérogatives de droit public	7
6.2. De la pertinence de fixer des conditions additionnelles à l'octroi de prérogatives de droit public	8
6.3. Les types de prérogatives actuellement prévues par la loi et susceptibles d'être envisagées	8
6.4. Les recommandations de l'experte	8
7. Conclusion	9

1. Introduction

Le postulat 2017-GC-41 du député Christian Ducotterd *relatif à la surveillance des mosquées et des imams* contenait deux volets. Un volet sécuritaire et un volet institutionnel.

Le **volet sécuritaire** abordait la question des défis que posent aux autorités, sur le plan de la sécurité intérieure, l'islam radical et le djihadisme. Il s'agissait de procéder à une ana-

lyse des risques, à la surveillance des mosquées et lieux de rencontre et des messages qui y sont délivrés, aux mesures prises pour empêcher les dérives, etc. Le **volet institutionnel** posait la question de l'encadrement des communautés religieuses musulmanes et, de ce fait, de leur statut; le postulat posait à ce sujet diverses questions en lien avec la formation des imams, les mesures d'intégration, le contrôle des comptes des communautés religieuses musulmanes, le listing

des imams actifs dans le canton, l'implication de la communauté musulmane dans les mesures d'intégration et le respect des valeurs de notre Etat de droit.

Dans sa réponse du 5 septembre 2017, le Conseil d'Etat avait proposé le fractionnement du postulat, à savoir son **acceptation sur le plan institutionnel**, et son **rejet sous l'angle sécuritaire**.

S'agissant du volet institutionnel, le Conseil d'Etat n'avait **pas axé sa réflexion sur la seule religion musulmane**, mais avait estimé que l'accroissement, sur le territoire cantonal, du nombre de personnes se réclamant **d'autres religions que celles traditionnellement présentes dans le canton** pouvait laisser supposer qu'elles formuleraient tôt ou tard une demande d'octroi de prérogatives de droit public, et qu'il importait d'aller au-devant de telles demandes à la lumière du contexte et des connaissances actuels. Il avait aussi relevé que dans ce contexte, il serait utile d'examiner l'opportunité de préciser les conditions d'octroi des prérogatives de droit public ainsi que le processus de leur octroi, de leur surveillance, et de leur retrait. La possibilité d'insérer de nouvelles exigences à l'octroi de prérogatives devrait aussi être examinée, notamment: respect des droits fondamentaux (égalité, liberté de croyance et de conscience, liberté d'association, liberté de mariage, etc.), prise en compte ou non des mouvements d'une même religion, interdiction du prosélytisme, transparence du financement et interdiction des financements étrangers, ouverture des lieux de culte, respect de la paix religieuse, droit de sortie, maîtrise par les responsables religieux d'une langue officielle du canton, tenue d'un registre des membres, déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse. La possibilité d'introduire une obligation de fournir à l'Etat une liste des personnes habilitées à prêcher ou susceptibles de travailler à l'aumônerie dans les établissements hospitaliers ou pénitentiaires, ainsi qu'une liste des lieux de culte ou de rencontre où ces personnes sont actives devrait aussi être examinée.

Dans sa séance du 10 octobre 2017, le Grand Conseil a accepté le fractionnement proposé par 75 voix contre 26, et une abstention.

Au début de l'année 2019, constatant que la finalisation du présent rapport ne pourrait se réaliser sans l'appui d'un expert en la matière, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a mandaté pour ce faire la D^{re} Mallory Schneuwly Purdie, docteure en sciences et sociologie des religions de l'Université de Fribourg et de l'Ecole pratique des Hautes Etudes de la Sorbonne (Paris).

Son étude (ci-après le «rapport Schneuwly Purdie»), dont les éléments clés sont repris et résumés dans le présent rapport, poursuivait trois objectifs:

- > Exposer la composition socioreligieuse et associative du canton de Fribourg;

- > Définir la diversité religieuse et en présenter les principaux enjeux, notamment pour Fribourg;
- > Examiner les conditions d'octroi et les types de prérogatives actuelles et celles envisageables.

2. Contexte social

2.1. Evolution de la société Suisse

Depuis plusieurs décennies, la Suisse connaît une diversité religieuse toujours plus grande. D'un côté, les personnes se déclarant sans religion augmentent, de l'autre, les personnes, issues essentiellement de l'immigration, se réclament d'autres confessions que celles traditionnellement présentes dans notre pays. La part de la population suisse se réclamant d'une autre confession que celles traditionnellement implantées en Suisse est, de ce fait, en progression depuis une trentaine d'années: elle était en 2015 de 12,6% (parmi lesquels 5,5% se déclarent musulmans) selon l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces personnes sont, pour la plupart, établies durablement en Suisse et font désormais partie intégrante de sa population. Nombre de ces personnes sont, de surcroît, des citoyens suisses (c'est le cas de près de 40% des musulmans de Suisse romande – 33,5% à Fribourg – selon l'enquête ELRC 2014 de l'OFS).

La population se réclamant d'une autre confession que celles traditionnellement implantées en Suisse a des besoins spécifiques en matière:

- > d'accompagnement spirituel (aumônerie) des personnes en situation de privation (maladie, prison),
- > de célébration de rituels,
- > de transmission et l'éducation religieuse aux nouvelles générations,
- > d'accès à des lieux de cultes dignes,
- > de possibilité de se faire ensevelir selon des rites particuliers.

On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que des communautés demandent à terme que ces besoins soient comblés, à l'instar de ce qui est fait pour les religions actuellement reconnues.

Le comblement de ces besoins pourrait se faire par l'octroi par l'Etat, à ces communautés, de prérogatives de droit public. L'octroi de ces prérogatives pourrait leur faciliter l'exercice de nombreuses tâches et, de ce fait, renforcer non seulement la cohésion sociale et la paix confessionnelle, mais aussi la connaissance et l'accompagnement des activités de ces communautés donc, par là même, le sentiment de sécurité.

Depuis quelques années, plusieurs cantons se penchent sur cette question et examinent l'opportunité de compléter ou préciser leur législation en la matière.

2.2. Diversité religieuse dans le canton de Fribourg

2.2.1. Evolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017

S'agissant de l'évolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017, on peut constater:

- > Une augmentation significative du nombre de catholiques romains et de musulmans. Cette augmentation s'explique essentiellement par une augmentation de la population fribourgeoise issue de la migration de pays à majorité catholique (essentiellement en provenance du Portugal) et musulmane (principalement originaire du Kosovo, de la Turquie, de Macédoine et de Syrie).
- > Une «explosion» du nombre des «sans appartenances religieuses» en seulement 7 ans.
- > Une diminution des protestants malgré l'augmentation de la population cantonale.
- > Une stabilité dans les membres des autres communautés chrétiennes.
- > Une augmentation des membres des autres religions, par exemple bouddhistes ou hindouistes.

2.2.2. Répartition des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg en 2017

En ce qui concerne la répartition en 2017 des appartenances religieuses dans le canton, on peut aussi déduire des plus récents relevés structurels de la population, que:

- > La population fribourgeoise demeure majoritairement catholique.
- > Les personnes sans appartenance religieuse ont supplanté les protestants et deviennent le second groupe socioreligieux du canton.
- > Les membres des minorités chrétiennes et musulmanes représentent respectivement 3% et 4% de la population fribourgeoise.
- > Les membres des autres communautés religieuses représentent le 1% de la population cantonale.
- > Les membres des communautés israéliennes ont disparu des chiffres officiels leur nombre n'étant statistiquement plus suffisant. Ils intègrent dorénavant le groupe des «autres communautés religieuses».

2.3. Comparaison des appartenances religieuses en Suisse et dans le canton de Fribourg

En comparant les appartenances religieuses dans le canton de Fribourg par rapport à celles du reste de la Suisse, on remarque ce qui suit:

- > Fribourg se distingue par sa catholicité.
- > Les personnes sans appartenance constituent le second groupe socioreligieux en Suisse comme à Fribourg.
- > Les membres des religions non chrétiennes (musulmane, hindoue, bouddhiste, etc.) restent très minoritaires à Fribourg, comme en Suisse.

3. Diversité religieuse et sécularisation: les responsabilités et les enjeux

Ce nouveau contexte, et ces nouveaux besoins, imposent à l'Etat de prendre ses **responsabilités**.

Dans son rapport, la D^{re} Schneuwly Purdie relève ce qui suit à ce sujet:

«Dire que le nombre des personnes se reconnaissant dans une religion non reconnue est en augmentation est un truisme. Prendre conscience des implications sur le terrain de cette augmentation est une responsabilité. Les migrants d'hier orthodoxes, musulmans, hindous, bouddhistes, sont les résidents permanents, les citoyens, les Suisses d'aujourd'hui. Ce sont des enfants scolarisés, des jeunes en formation, des soldats à l'armée, des familles qui ont perdu un être cher, des hommes en soin palliatif, des femmes emprisonnées, des victimes d'un accident de la route, des parents d'un adolescent en rupture, des victimes d'un acte de violence, etc. Jeunes ou senior, femmes ou hommes, sans papier ou bourgeois de la ville, les besoins de ceux-ci sont bien réels. Or, s'il existe des cours de catéchisme dans les écoles, que les dates d'examens tiennent compte des fêtes chrétiennes, que des aumôniers catholiques et réformés sont présents à l'armée, dans les hôpitaux et les prisons, que des prêtres, diacres ou laïcs formés assurent des tâches liturgiques, que (quasi) chaque commune possède un lieu de recueillement digne, un cimetière ou un jardin du souvenir, le manque de structures de soutien pour les membres des communautés religieuses non reconnues est criant et peut être perçu par certains comme la marque d'une discrimination structurelle.[...]».

La D^{re} Schneuwly Purdie estime que la diversité religieuse que connaît désormais le canton de Fribourg représente des enjeux majeurs. Le Conseil d'Etat les identifie comme suit:

- > L'Etat doit veiller à l'égalité de traitement et au principe de non-discrimination des communautés religieuses et de ses membres. A l'inverse, les communautés religieuses devront également s'abstenir de tout comportement discriminatoire à l'égard de tiers.
- > Les activités sociales fournies par les communautés et groupes religieux, ainsi que par leurs membres sont nombreuses (par exemple un soutien administratif, cours sur les langues officielles cantonales, aides parentales – garde des enfants –, visites aux malades, aumônerie, etc.). L'Etat doit avoir conscience de leur existence et de leur influence.

- > L'Etat a une responsabilité dans la prévention de la possible radicalisation de certains membres de communautés religieuses non reconnues, notamment en favorisant l'intégration. En effet, le sentiment d'intégration des populations migrantes, au sein du corps social et la connaissance des préoccupations de l'Etat et de ses institutions, sont les meilleures garanties pour une cohésion sociale renforcée et pacifique. Il s'agit là aussi d'un gage de sécurité.

4. Le contexte législatif en général

Au carrefour du millénaire, la Suisse et le canton de Fribourg se sont diversifiés du point de vue des appartenances individuelles et du tissu associatif religieux. Ce changement s'est toutefois déroulé rapidement et les structures communautaires tout comme les institutions étatiques peinent parfois à répondre aux besoins émergents, que l'on parle du canton de Fribourg ou des autres cantons suisses.

Un examen du cadre légal appelé à régir les relations entre l'Etat et les nouvelles communautés religieuses a été effectué, ou est en cours, dans de nombreux cantons suisses.

4.1. Droits cantonaux: de grandes différences

Tous les cantons, hormis Genève et Neuchâtel, accordent dans leur constitution une reconnaissance de droit public aux Eglises catholique romaine et évangélique réformée. Plusieurs cantons, alémaniques accordent ce même statut à l'Eglise catholique chrétienne (AG, BE, BL, BS, LU, SO, ZH, SH, SG). La communauté israélite est reconnue de droit public dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Fribourg, et Saint-Gall, tandis que le canton de Vaud et Zurich la reconnaissent comme «institution d'intérêt public».

A ce jour, seul Bâle-Ville a accordé une reconnaissance cantonale à des communautés religieuses autres que celles précitées, en l'occurrence à la Communauté des chrétiens (anthroposophes), à l'Eglise néo-apostolique et à deux associations alévis, l'Association culturelle alévi et Bektâchî de Bâle et le Centre culturel alévi de Regio Basel.

4.2. Une volonté d'adaptation, mais des projets de loi contestés

De nombreux cantons prévoient déjà (comme Fribourg d'ailleurs), dans leur constitution, la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses en leur accordant un statut de droit public, ou en leur octroyant des prérogatives de droit public (AG, AR, BE, BL, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TI, VD, VS, ZH).

Plusieurs cantons ont envisagé de concrétiser par une loi de telles dispositions constitutionnelles. En l'état, seuls les can-

tons de Bâle-Campagne, Fribourg et Vaud disposent d'une législation d'application à ce sujet.

- > Il semble utile de relever que dans le canton de **Vaud**, une loi a vu le jour en 2007 et que son règlement d'application a été publié 7 ans plus tard au terme de l'important travail d'un groupe d'experts. Sur la base de cette nouvelle législation, l'Eglise anglicane, l'Eglise catholique chrétienne et l'Union vaudoise des associations musulmanes (UVAM) ont déposé une demande de reconnaissance. La Fédération des Eglises évangéliques semble vouloir en faire de même.

La publication du règlement vaudois a suscité des réactions politiques, qui se sont traduites par le lancement d'une initiative cantonale «contre l'intégrisme religieux». Le nombre de signatures nécessaires (3000 sur les 12 000 nécessaires) n'a toutefois pas été réuni.

- > Dans d'autres cantons qui ont entamé ce processus législatif, la possible reconnaissance accordée à la communauté musulmane a pris aussi une tournure politique au point que leurs gouvernements ont renoncé à leur projet. C'est le cas dans le canton de **St-Gall**, dont le gouvernement a renoncé, en janvier 2018, à intégrer la reconnaissance d'autres communautés religieuses dans son projet de loi y relatif en raison de l'opposition des partis lors de la procédure de consultation.
- > Dans le canton de **Zurich**, 14 ans après le rejet par référendum d'un projet de loi sur la reconnaissance des communautés religieuses, le Conseil d'Etat a estimé, dans un rapport de juillet 2017, que la situation n'était pas mûre pour relancer le projet. Il a cependant présenté en décembre de la même année, sept lignes directrices pour les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. Dans le même temps, il a engagé un imam à plein temps pour l'aumônerie dans la prison de Pöschwies et soutient le projet d'aumônerie dans les hôpitaux de la Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich (Vios).
- > Dans le canton de **Berne**, sur la base de l'évaluation d'un expert, le Conseil d'Etat a estimé, en mars 2017, qu'il était inopportun, pour des motifs d'ordre politique, d'élaborer une loi prévoyant la reconnaissance d'autres communautés religieuses. En 1990, le corps électoral bernois avait clairement rejeté un projet de loi allant dans ce sens par 60,5%. Le Conseil d'Etat bernois souhaite en revanche examiner d'autres mesures destinées aux communautés religieuses fournissant des prestations importantes pour la société et préparer ainsi le terrain à une éventuelle loi de reconnaissance (Rapport de présentation du projet de loi sur les Eglises nationales bernoises de mars 2017). Le gouvernement bernois est ouvert à l'idée de proposer aux communautés religieuses qui le souhaitent une «charte religieuse» par laquelle elles s'engageraient à respecter et à faire respecter strictement l'ordre juridique en vigueur, à favoriser l'intégration de leurs fidèles dans la collectivité

et à œuvrer en faveur du dialogue interreligieux (Postulat 192-2017). Il a récemment nommé un délégué cantonal aux affaires religieuses.

- > Dans le canton de **Neuchâtel**, en novembre 2017, le Grand Conseil est largement entré en matière (71/31/1) sur le projet de loi sur la reconnaissance des communautés religieuses (LRCR). Ce projet de loi prévoit d'accorder à ces communautés reconnues d'intérêt public certaines prérogatives: prélèvement d'une contribution volontaire, exonération fiscale, enseignement religieux et aumône-rie, participation aux débats sur les questions spirituelles, consultation par l'Etat et subventions éventuelles. Cependant, en raison des réticences exprimées en plénum, le Conseil d'Etat a demandé qu'il soit renvoyé en commission.
- > Dans le canton de **Genève**, le Grand Conseil a adopté en avril 2018 la loi sur la laïcité qui prévoit de fixer «par voie réglementaire les conditions des relations [de l'Etat avec les communautés religieuses], notamment sous l'angle du respect des droits fondamentaux et de l'ordre juridique suisse en général». La loi permet à l'Etat de prélever pour une communauté une contribution volontaire auprès de ses membres, pour autant qu'elle lui soumette ses comptes. L'interdiction de signes religieux ostentatoires aux élus, aux magistrats et aux fonctionnaires dans l'exercice de leur mandat, prévue par cette loi, a provoqué le dépôt de 4 référendums. Le 10 février 2019, le corps électoral genevois a accepté à 55% cette loi en votation, mais elle a été attaquée par plusieurs recours, actuellement encore pendants.

Comme on le voit, la prise en compte des attentes et besoins des nouvelles communautés religieuses, la plupart du temps pour des motifs égalitaires et sécuritaires qui apparaissent en filigrane, est une thématique qui occupe plusieurs cantons, mais aussi et surtout que la recherche de solutions est un champ très sensible.

Il y a lieu dès lors de trouver des solutions d'équilibre entre les besoins des nouvelles communautés et ceux de la société majoritaire, avec comme objectif le renforcement de la cohésion sociale, de la paix confessionnelle et la prise en compte des minorités.

5. Contexte législatif fribourgeois

L'actuelle loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat date du 26 septembre 1990. Ce sont donc presque 30 années qui séparent les conceptions prévalant à l'élaboration de cette loi à la réalité vécue par le canton de nos jours.

La mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 n'a pas abouti à une mise à jour de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. A l'époque, cette législation pouvait encore donner satisfaction à la

situation qui prévalait. En 2011, à l'issue des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat, estimant que le statut de droit public qui peut être accordé à une Eglise doit faire l'objet d'une requête, puis d'une décision politique et d'une loi spéciale, avait de ce fait décidé de renoncer à l'édiction d'une (nouvelle) loi générale ou de modifier le dispositif légal actuel.

Cependant, l'évolution du corps social s'est poursuivie, et de nombreux événements, nationaux ou internationaux ont alimenté, en lien avec de légitimes questions sécuritaires, la question religieuse, que ce soit sur la liberté du culte, la pluralité religieuse ou encore la cohabitation entre les communautés au sein d'un territoire encore majoritairement catholique, dans le cas de notre canton. Des besoins de quelques individus isolés, nous sommes passés aux besoins de groupes parfois démographiquement importants, pour lesquels la prise en compte et la mise en place de prestations impliqueraient selon toute évidence une adaptation des relations entre l'Etat (ou les communes dans leurs domaines de compétences) et les groupes religieux, et par extension des droits et devoirs de chacun des partenaires.

5.1. Le droit fribourgeois: exposé des dispositions en vigueur

5.1.1. La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 et ses dispositions d'application

La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 prévoyait ce qui suit concernant les Eglises et autres communautés religieuses:

Art. 2 de la Constitution du 7 mai 1857

¹ *La liberté de conscience et de croyance et la liberté de culte sont garanties.*

² *L'Etat reconnaît à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise évangélique réformée un statut de droit public. Les Eglises reconnues s'organisent de façon autonome.*

³ *Les autres communautés religieuses sont régies par le droit privé. Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, obtenir certaines prérogatives de droit public ou être dotées par la loi d'un statut de droit public.*

⁴ *La loi règle l'application de ces dispositions.*

Deux actes législatifs ont été adoptés par le Grand Conseil sur la base des articles 2 al. 2 et al. 3 de l'ancienne Constitution. Il s'agit:

- 1) de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE; RSF 190.1);

- 2) de la loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg (RSF 193.1).

5.1.1.1 La loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE; RSF 190.1)

La loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE) a été conçue sur la base des articles 2 al. 2 et al. 3 de la Constitution cantonale du 7 mai 1857. Son champ d'application est le suivant:

Art. 1 Champ d'application

¹ La présente loi régit les rapports entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public par la Constitution cantonale, soit l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée.

² Elle ne s'applique pas aux communautés confessionnelles régies par le droit privé, à l'exception des articles 28 à 30 relatifs à l'octroi de prérogatives de droit public.

Les articles 28 à 30 relatifs aux prérogatives de droit public ont la teneur suivante:

Art. 28 LEE Conditions d'octroi de prérogatives

¹ Sur requête, le Conseil d'Etat peut octroyer des prérogatives au sens de l'article 29 à une communauté confessionnelle régie par le droit privé, si celle-ci remplit les cinq conditions suivantes:

- se réclamer d'un mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle;
- être membre du Conseil œcuménique des Eglises ou être présente dans le canton depuis trente ans;
- compter cent membres au moins dans le canton;
- être organisée sous la forme d'une association ayant son siège et un lieu de culte dans le canton;
- respecter les principes fondamentaux de l'ordre juridique suisse.

² La communauté joint à sa requête un exemplaire de ses statuts ainsi que tout autre document nécessaire à la vérification des conditions d'octroi.

Art. 29 LEE Sortes de prérogatives

¹ Les prérogatives suivantes peuvent être octroyées:

- la communication par les communes de l'arrivée ou du départ de toute personne ayant déclaré appartenir à la confession de la communauté en cause;
- l'utilisation des locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres de la communauté durant la scolarité obligatoire;

- le droit d'exercer l'aumônerie dans les établissements de l'Etat et des communes, en particulier dans les établissements hospitaliers, scolaires et pénitentiaires, auprès des membres de la communauté;
- l'exonération fiscale au sens de l'article 21 let. c et f de la loi sur les impôts cantonaux;
- les mêmes exonérations que celles dont bénéficient les Eglises reconnues en matière de droits de mutation, de droits sur les gages immobiliers ainsi que de droits de succession et de donation.

² Les conditions d'exercice des prérogatives sont précisées par l'acte d'octroi ou par convention.

Art. 30 LEE Retrait et renonciation

¹ Le Conseil d'Etat retire les prérogatives accordées à une communauté qui ne remplit plus une des conditions d'octroi. Il peut, en outre, les retirer si une communauté ne lui communique pas les modifications de ses statuts.

² Une communauté peut renoncer en tout temps aux prérogatives qui lui ont été octroyées.

³ Le Conseil d'Etat fixe la date à laquelle le retrait ou la renonciation prend effet.

5.1.1.2 La loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg (RSF 193.1)

La loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg a été adoptée en application de l'article 2 al. 3, 2^e phrase de la Constitution cantonale du 7 mai 1857: «Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, [...] être dotées par la loi d'un statut de droit public».

Sous réserve d'une disposition particulière relative aux questions fiscales (art. 4), cette loi assimile la Communauté israélite à une corporation ecclésiastique au sens de la loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat.

5.1.2. La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Les nouvelles dispositions constitutionnelles relative aux rapports entre les Eglises et l'Etat n'ont pas apporté de modifications substantielles par rapport à la Constitution du 7 mai 1857. Sur la base des deux dispositifs constitutionnels, il est/était possible de reconnaître d'autres communautés religieuses en leur accordant un statut de droit public ou de leur octroyer des prérogatives de droit public.

Les articles 141 et 142 de la Constitution du 16 mai 2004 prévoient ce qui suit:

Art. 141 Eglises reconnues

¹ L'Etat accorde un statut de droit public aux **Eglises catholique-romaine et évangélique-réformée**.

² Les Eglises reconnues sont autonomes. Leur organisation est soumise à l'approbation de l'Etat.

Art. 142 Cst. Autres Eglises et communautés religieuses

¹ Les autres Eglises et communautés religieuses sont régies par le droit privé.

² Si leur **importance sociale** le justifie et si elles respectent les **droits fondamentaux**, elles peuvent obtenir des **prérogatives de droit public** ou être dotées d'un statut de droit public.

Concrètement, les différences entre les textes constitutionnels précités consistent essentiellement dans le fait:

- > qu'il ne semble plus obligatoire, à l'heure actuelle, de devoir passer par une loi pour accorder un statut de droit public, donc une reconnaissance, à d'autres communautés religieuses et
- > que pour octroyer un statut de droit public ou des prérogatives de droit public à d'autres églises ou communautés religieuses, il est désormais expressément prévu par la Constitution cantonale que les églises ou communautés religieuses concernées doivent respecter les droits fondamentaux.

Une notion apparaît toutefois comme centrale et immuable dans le dispositif constitutionnel fribourgeois s'agissant des relations entre les Eglises et l'Etat. C'est celle de *l'importance sociale*.

5.2. La question particulière de «l'importance sociale» des communautés religieuses

Que ce soit dans le texte de la Constitution du 7 mai 1857 (art. 2 al. 3), ou dans celui de la Constitution du 16 mai 2004 (art. 142 al. 2), la norme fondamentale subordonne l'octroi de prérogatives de droit publiques ou la dotation d'un statut de droit public (reconnaissance), notamment, à **l'importance sociale** de l'Eglise ou de la communauté religieuse en question.

La question de la signification de cette «importance sociale» avait été relevée par M. Michel Bavaud dans le cadre des travaux d'élaboration de la nouvelle Constitution cantonale (assemblée Constituante). Dans son intervention, il avait demandé si la formule désigne *«exclusivement une proportion importante de membres ou si cela peut aussi signifier le rôle social, une activité caritative»*. Il n'avait pas été répondu explicitement à sa question. Cependant, à la lecture des débats autour des articles traitant des Eglises et autres communautés religieuses (alors les articles 156 et 158 de l'avant-projet

de Constitution), la D^{re} Schneuwly Purdie estime que par «importance sociale», les constituant-e-s avaient voulu désigner le rôle social que peuvent jouer des groupes et associations religieuses notamment par les activités sociales comme les œuvres d'entraide, le soutien à des groupes de personnes défavorisées ou marginales ou dans le domaine de l'asile.

C'est donc par le prisme du rôle dans la société (et non de l'importance numérique) que l'experte propose de lire, donc d'interpréter, le texte des art. 28ss LEE.

6. De la nécessité d'adapter le cadre légal à la situation actuelle

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, la D^{re} Schneuwly Purdie a évalué, sous l'angle sociologique, le degré de précision des conditions (cumulatives) d'octroi de prérogatives de droit publiques citées dans la LEE de 1990, ainsi que leur adéquation aux enjeux de la diversité religieuse cantonale de 2019.

Le Conseil d'Etat n'entend pas, dans le présent rapport, restituer l'ensemble des observations et suggestions émises par l'experte dans son rapport.

Les éléments que le Conseil d'Etat estime d'ores et déjà clés dudit rapport sont toutefois mis en exergue ci-après.

6.1. Les conditions actuelles d'octroi de prérogatives de droit public

En substance et globalement, la D^{re} Schneuwly Purdie ne remet pas en question les principes mêmes posés par l'art. 28 LEE. Elle suggère toutefois de leur apporter un certain nombre de modifications, non seulement d'ordre terminologique, mais aussi de fond afin de prendre en compte la nouvelle réalité et la manière de l'appréhender. Elle estime aussi que certains critères devraient être précisés.

Le Conseil d'Etat souligne tout particulièrement, la nécessité d'insister sur la participation sociale des nouvelles communautés religieuses et leur participation à un dialogue interreligieux. Il retient aussi, s'agissant de la condition du respect des droits fondamentaux de l'ordre juridique suisse, absolument essentielle à ses yeux, que sa mise en œuvre pourrait être favorisée par la signature, par les associations déposant une requête de reconnaissance, d'une déclaration d'engagement à ce sujet. Il adhère à l'avis selon lequel la formulation de cette déclaration ne devrait pas, le cas échéant, stigmatiser une communauté religieuse en particulier ou traduire une préoccupation politique très liée à l'actualité immédiate.

6.2. De la pertinence de fixer des conditions additionnelles à l'octroi de prérogatives de droit public

Dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat avait annoncé sa volonté d'examiner la possibilité d'insérer de nouvelles exigences à l'octroi de prérogatives. Il avait notamment suggéré à ce sujet: le respect des droits fondamentaux (égalité, liberté de croyance et de conscience, liberté d'association, liberté de mariage, etc.), la prise en compte ou non des mouvements d'une même religion, l'interdiction du prosélytisme, la transparence du financement et l'interdiction des financements étrangers, l'ouverture des lieux de culte, le respect de la paix religieuse, le droit de sortie, la maîtrise par les responsables religieux d'une langue officielle du canton, la tenue d'un registre des membres et la déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse.

Dans son rapport, la D^{re} Schneuwly Purdie a d'abord exprimé toutes les réserves et toutes les questions qu'entraînent, à son avis, lesdites suggestions. Après avoir procédé à leur examen, elle a livré en substance l'avis suivant:

1. la prise en compte du rôle social du groupe, notamment en dehors des activités cultuelles, est selon elle prioritaire;
2. la transparence financière est certainement aussi une donnée pertinente et à même de rassurer autorités et populations sur l'indépendance idéologique des associations;
3. les critères suivants ne sont, selon l'experte, pas prioritaires au vu de la situation socioreligieuse contemporaine, notamment les changements rapides dans la composition des groupes d'appartenance:
 - énonciation d'un nombre minimal de membres;
 - prise en compte des différents mouvements au sein d'une même branche.
4. les critères suivants ne sont, selon l'experte, pas pertinents:
 - l'interdiction du prosélytisme;
 - l'ouverture des lieux de culte à toutes les religions;
 - l'obligation de fournir un registre des membres;
5. la maîtrise par les responsables religieux d'au moins une langue nationale et des connaissances en lien avec l'intégration seraient des pistes intéressantes, mais nécessiteraient l'engagement de moyens conséquent et une formulation adéquate des critères, afin qu'ils puissent réellement être remplis.
6. la signature d'une déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse, dont font notamment partie des droits fondamentaux tels que l'égalité, la liberté de croyance et de conscience, la liberté d'association, la liberté de mariage est, selon l'experte, une idée intéressante; elle a aussi pour effet la mise en débat de ces sujets au sein même des communautés.

6.3. Les types de prérogatives actuellement prévues par la loi et susceptibles d'être envisagées

En substance et globalement, la D^{re} Schneuwly Purdie ne remet pas en question les sortes de prérogatives actuellement prévues par l'article 29 LEE. Elle est en substance d'avis qu'elles sont pertinentes et le demeurent, notamment en raison du fait qu'elles sont très liées aux critères d'obtention des prérogatives.

Elle met en particulier l'accent sur la possibilité d'octroyer un dédommagement aux personnes qui exercent des prestations nécessaires à une institution étatique, en particulier pour celles d'aumônerie. Elle estimerait aussi utile que parmi les prérogatives octroyées, un droit à être consultés sur les questions qui concernent la communauté soit accordé. Enfin, elle estime que la reconnaissance devrait conduire au droit à la prise en compte de leurs besoins spécifiques en cas de décès et lors de l'exercice des rituels funéraires (par exemple le droit à l'attribution d'un lieu d'inhumation selon les rites religieux).

6.4. Les recommandations de l'experte

Le rapport de l'experte se conclut avec cinq recommandations, que le Conseil d'Etat fait siennes. Elles sont reprises ci-après, *in extenso* (mises en évidence rajoutées):

1. *L'Etat a une **responsabilité** envers ses citoyen-ne-s. Ainsi, dans les législations qu'il adopte, il se doit d'être **impartial** et d'agir selon un principe de **neutralité confessionnelle**. S'il est indéniable que l'histoire suisse et fribourgeoise légitime un statut particulier aux Eglises catholique romaine et évangélique réformée, les besoins spirituels des citoyen-ne-s et autres résident-e-s de confession non reconnues doivent aujourd'hui aussi être pris en compte.*
2. *Garant de la **paix sociale**, l'Etat a le devoir de **prévenir le communautarisme**. L'encouragement étatique à la participation sociale des membres des communautés religieuses non reconnues à l'exercice de missions en commun (accompagnement spirituel ou action sociale) constitue une piste. Un soutien étatique dans la **professionnalisation des structures communautaires**, notamment dans la **tenue des comptes**, la recherche de fonds ou l'accès à des **lieux de culte dignes** pourraient contribuer au développement d'un climat de confiance réciproque et prévenir des dérives communautaires.*
3. *Afin de répondre aux défis posés par la pluralisation religieuse du canton ces trente dernières années, une **révision de la Loi sur les relations entre les Eglises et l'Etat** apparaît comme nécessaire, en particulier les articles 28 et 29.*
4. *A défaut d'un processus de reconnaissance d'utilité publique, l'**octroi de certaines prérogatives** notamment dans le domaine de l'**aumônerie**, des **cimetières**, de l'**enseignement religieux** et du **financement** deviennent pressantes.*

5. *Réciproquement, afin d'obtenir certaines prérogatives, les communautés religieuses non reconnues doivent aussi faire des efforts: notamment dans la professionnalisation des structures associatives (tenues de comptes, tenue d'assemblées générales, élection d'un comité, etc.), la prévention du communautarisme et des dérives de types sectaires.*

Dans ce sens, il propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

7. Conclusion

Dans sa conclusion, l'experte rappelle que la population du canton de Fribourg est aujourd'hui pluralisée du point de vue des appartenances religieuses. Elle souligne que cette diversité n'est plus une réalité strictement étrangère, mais que de plus en plus de fribourgeois et de fribourgeoises ne partagent pas les convictions religieuses historiquement établies dans le canton.

Le Conseil d'Etat observe lui aussi que sur le terrain, notamment dans des institutions comme les prisons, les hôpitaux ou les écoles, si certains besoins spécifiques sont d'ores et déjà organisés par l'Etat, ils ne peuvent pas être considérés comme couverts à pleine satisfaction. Il en va de même pour les besoins touchant la sphère de l'autonomie communale. L'accompagnement spirituel, l'enseignement confessionnel ou les cimetières (N.B: de compétence communale) en sont des exemples, comme le relève l'experte, quand bien même des solutions ponctuelles sont de plus en plus recherchées par les autorités compétentes en la matière.

Ces carences peuvent susciter un malaise, être source d'inégalités de traitement et créer des incompréhensions. Par accumulation, le risque est important que ces carences provoquent des actions passionnées, déraisonnables ou même extrêmes. De telles actions pourraient ensuite engendrer, de la part de l'Etat et de la population majoritaire, un réflexe sécuritaire et des mesures de surveillance. Il convient d'éviter toute dérive, par la prévention et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat partage l'avis selon lequel le canton de Fribourg se doit, comme le font d'autres cantons suisses, de moderniser son rapport avec les communautés non reconnues de droit public, notamment s'agissant des conditions d'octroi de prérogatives et le type d'avantages qu'elles pourraient nouvellement apporter. Dans la mesure où la démarche touche l'autonomie communale, elle devra être concertée avec les communes.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que les articles 28 et suivants de la loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat doivent être adaptés, afin de prendre en compte les nouvelles communautés religieuses, non seulement en adaptant leurs relations avec l'Etat et les communes, mais aussi par extension en accordant les droits et devoirs de chacun des partenaires.



Bericht 2018-DIAF-30

5. November 2019

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

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	10
2. Gesellschaftlicher Kontext	11
2.1. Gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz	11
2.2. Religiöse Vielfalt im Kanton Freiburg	12
2.2.1. Entwicklung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg zwischen 2010 und 2017	12
2.2.2. Aufteilung der religiösen Zugehörigkeit im Kanton Freiburg 2017	12
2.3. Vergleich der religiösen Zugehörigkeit in der Schweiz und im Kanton Freiburg	12
3. Religiöse Vielfalt und Säkularisierung: Verantwortung und Herausforderungen	12
4. Allgemeine Gesetzeslage	13
4.1. Kantonales Recht: grosse Unterschiede	13
4.2. Wille zur Anpassung, aber umstrittene Gesetzesentwürfe	13
5. Gesetzeslage im Kanton Freiburg	14
5.1. Freiburger Recht: Geltende Bestimmungen	14
5.1.1. Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 und ihre Ausführungsbestimmungen	14
5.1.2. Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004	16
5.2. Die «gesellschaftliche Bedeutung» der Religionsgemeinschaften	16
6. Notwendigkeit, die gesetzlichen Rahmenbedingungen der aktuellen Situation anzupassen	16
6.1. Aktuelle Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse	17
6.2. Festlegung zusätzlicher Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse	17
6.3. Derzeit im Gesetz vorgesehene und in Betracht gezogene Arten von Befugnissen	17
6.4. Empfehlungen der Expertin	18
7. Schlussfolgerung	18

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 Rech-

nungswesens 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 Entbehren 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 Aufga-

ben 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. Kantonales 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 Neupostolische 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 Anerkennungs-gesuch 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 Schullokale 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. 142KV 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 Bevöl-

kerung 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.