

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2023-GC-307	Mandat Auftrag	Demande d’audit externe pour le Service de l’enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif <i>Antrag auf ein externes Audit für das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht: Ein Muss für die Qualität unseres Bildungssystems</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Eric Barras Sandra Lepori Brice Repond Gabriel Kolly Christian Clément David Fattebert Grégoire Kubski Sébastien Dorthe Catherine Esseiva Savio Michellod Auteurs / <i>Urheber</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2023-DFIN-18	Décret Dekret	Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l’Etat de Fribourg pour l’année 2023 <i>Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2024-GC-39	Résolution <i>Resolution</i>	Erasmus+, il est temps de garantir une participation de la Suisse <i>Erasmus+, Es ist an der Zeit, eine Beteiligung der Schweiz zu garantieren</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Lucie Menétrey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Levrat Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>		
5.	2020-DIAF-45	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Savio Michellod Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Grégoire Kubski Rapporteur-e de minorité / <i>Berichterstatter/-in der Minderheit</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2023-GC-167	Motion <i>Motion</i>	Modification de la Constitution - Article 3 alinéa 1: ajout d'une lettre i) "Préserver un monde digne d'être vécu pour les générations futures" <i>Verfassungsänderung: Artikel 3 Absatz 1 mit einem neuen Buchstaben i) ergänzen: «Erhalt einer lebenswerten Welt für die kommenden Generationen»</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2023-GC-307

Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif

Auteur-e-s :	Repond Brice / Kolly Gabriel / Fattebert David / Michellod Savio / Kubski Grégoire / Clément Christian / Barras Eric / Dorthe Sébastien / Lepori Sandra / Esseiva Catherine
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	08.12.2023
Développement :	08.12.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	11.12.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	20.02.2024

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 08.12.2023, les signataires demandent au Conseil d'Etat de diligenter un audit externe afin notamment d'évaluer en profondeur la gestion du service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et l'impact des politiques éducatives développées par le service sur la performance des élèves. La demande de procédure accélérée n'ayant pas atteint la majorité qualifiée lors du vote du 19 décembre 2023, le mandat sera traité selon la voie normale. Les signataires du mandat ont indiqué au Conseil d'Etat, par courrier séparé du 28 décembre 2023, souhaiter que l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices « partis sur les 5 dernières années du SEnOF » puisse également être entendu de façon anonyme.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Sans attendre que le Grand Conseil ne se prononce sur l'acceptation ou non du présent mandat, le Conseil d'Etat, soutenu par le service de l'enseignement obligatoire de langue française, a décidé de lancer l'audit externe demandé afin d'établir les faits et clarifier la situation par rapport aux allégations contenues dans le mandat. Le Conseil d'Etat précise qu'au-delà de l'attente des députés signataires et dans une logique positive d'organisation apprenante, il est aussi intéressé à connaître les possibilités d'améliorations organisationnelles pour le SEnOF, ce très grand service qui compte 115.89 EPT administratifs et 2314.36 EPT d'enseignement au budget 2024, soit plus de 3400 personnes au total.

Selon les députés signataires, l'audit doit porter au moins sur les 4 aspects suivants :

- > [1] investiguer les allégations d'abus d'autorité et de mobbing que subiraient certains employés du SEnOF et plus particulièrement les directions d'école du cycle 3 ;
- > [2] examiner l'impact des politiques éducatives pensées par la direction du SEnOF sur la performance des élèves ;

- > [3] déterminer l'adéquation des politiques éducatives aux demandes de la société et plus particulièrement des attentes du secondaire 2 et des patrons en charge d'apprentis ;
- > [4] déterminer l'existence de conflits d'intérêts potentiels, compte tenu de la composition de la direction du SEnOF, marquée par des liens personnels étroits entre ses membres.

L'impact et l'adéquation des politiques éducatives fribourgeoises

S'agissant du point [2], le Conseil d'Etat précise qu'une analyse scientifiquement étayée nécessite que les données pertinentes soient récoltées sur une longue période d'observation et comparées avec celles d'un « groupe-témoin » ne dépendant pas du SEnOF. Il ne paraît pas possible, ni opportun, de débiter maintenant une telle étude spécifique au SEnOF ; il faudrait mettre en place une structure et un processus propre à la partie francophone du canton et d'éventuels résultats ne pourraient être livrés que dans plusieurs années. Une telle comparaison serait sans doute vaine car il faudrait alors que toutes les autres conditions contextuelles restent similaires selon le principe « toutes choses égales par ailleurs », ce qui n'est pas envisageable.

En revanche, il existe déjà des indicateurs permettant des comparaisons avec les autres cantons :

- > les enquêtes PISA 2000, 2003, 2006, 2009 et 2012 contenaient des résultats cantonaux. Les enquêtes PISA sont basées sur les compétences jugées souhaitables par les experts internationaux pour des jeunes de 15 ans ; elles ne font pas référence aux plans d'études, qui fixent le mandat donné à l'école et les objectifs à atteindre.
- > pour cette raison, la CDIP a mis en place dès 2016-17 la vérification de l'atteinte des compétences fondamentales à l'école obligatoire (COFO), basée sur les objectifs fixés dans les plans d'études. Les premiers résultats ont été publiés en 2019: <https://www.fr.ch/dfac/actualites/enquetes-cdip-excellents-resultats-pour-les-eleves-fribourgeois> . En raison de la pandémie COVID-19, l'enquête suivante ne peut avoir lieu qu'en 2023 pour les élèves 11H et en 2024 pour les 4H, avec des résultats publiés vraisemblablement courant 2025 ou début 2026

Pour le point [3], le Conseil d'Etat rappelle qu'en application de la Constitution fédérale (art. 61a et 62 al 4), les objectifs d'enseignement ont été définis de manière identique pour tous les cantons et se concrétisent dans les plans d'étude respectifs Lehrplan 21, Plan d'études romand (PER) et Piano di studio. On peut certes formuler une appréciation politique quant à la pertinence des objectifs, mais ni le canton ni le SEnOF ne peuvent choisir de manière autonome des objectifs autres que ceux validés en Suisse. S'agissant du PER, il faut bien être conscient que ses visées pédagogiques, les moyens d'enseignement y relatifs et les modalités générales de mise en œuvre sont décidées à un niveau politique par le consensus ou à défaut la décision majoritaire des cantons membres de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Non seulement les Exécutifs cantonaux, mais aussi les Parlements sont impliqués dans ces travaux, puisque la Convention scolaire romande (RSF 416.3), adoptée par le Grand Conseil fribourgeois le 12 février 2009, a créé une Commission interparlementaire, dont les rapports annuels sont présentés au Grand Conseil, la dernière fois le 29 juin 2023. Les parlements ont ainsi la possibilité de s'informer et de questionner à ce sujet au sein même des organes créés par la CIIP. Enfin, aussi bien la rédaction du PER que celle des différents moyens d'enseignement est réalisée concrètement par des personnes du terrain, issues de nos écoles, et donc tout à fait conscientes de la réalité des classes. Seuls les moyens d'enseignement d'allemand et d'anglais ont été acquis à l'étranger, mais ont fait l'objet de tests dans les classes.

En ce qui concerne les attentes de la formation professionnelle, les patrons en charge d'apprentis définissent les exigences des formations professionnelles en Suisse dans le cadre des OrTra; l'articulation entre les objectifs de l'école obligatoire et ceux des métiers se règle dans ce contexte-là. Les exigences d'accès aux gymnases et écoles de culture générale sont coordonnées avec les objectifs de fin de scolarité obligatoire. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et le Secrétariat d'Etat à la formation, la recherche et l'innovation (SEFRI) ont constitué des organes de coordination entre les objectifs de formation relevant de la compétence des cantons et ceux relevant de la Confédération, incluant en particulier tout le degré secondaire II (professionnel et académique).

Un avis circonstancié a été demandé au Service de la formation professionnelle et au Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré. Pour le surplus, le Conseil d'Etat rappelle que rien n'interdit à une direction de CO d'inviter les enseignant-e-s à renforcer le fonctionnement de la langue maternelle ou le calcul mental, dans le respect du plan d'études. L'école doit toutefois préparer les jeunes à relever les défis actuels et futurs, défis bien différents de ceux qui s'imposaient à leurs parents. Il est donc normal que les enseignements et les méthodes d'enseignement de l'école fribourgeoise aient quelque peu évolué ces trente dernières années.

Aspects organisationnels et identification d'éventuels cas de harcèlement, mobbing, abus de pouvoir et/ou conflits d'intérêts

S'agissant des points [1] et [4], l'audit portera sur le fonctionnement général du SEnOF, la présentation du système et des compétences, le management y compris les contraintes imposées au SEnOF (PER, lois, budget, etc.), la marge de manœuvre propre au SEnOF, la marge de manœuvre laissée aux écoles, les canaux et modalités de circulation de l'information entre la direction du SEnOF, les directions d'école et le personnel sur le terrain. Seront également analysées la gestion par le SEnOF des personnes qui se disent en souffrance (dispositif d'aide et d'accompagnement individuel) et la responsabilité de la direction du SEnOF s'agissant des problèmes évoqués par le personnel et les directions d'école ; respectivement ce qui est mis en place lorsque des problèmes ont été évoqués dans un établissement scolaire et les conflits d'intérêts potentiels.

Public à entendre dans le cadre de l'audit

L'ensemble des enseignant-e-s, du personnel et des cadres du SEnOF pourront s'exprimer anonymement, y compris les personnes ayant quitté le SEnOF ces cinq dernières années.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois qu'en 2022 et en 2023, les enseignant-e-s du canton ont été invités – anonymement – à indiquer leur satisfaction dans l'exercice de leur profession et les motifs d'insatisfaction par le biais de l'enquête EMPIRICON sur la satisfaction du personnel de l'Etat et de l'enquête sur le temps de travail ECOPLAN 2023 (résultats disponibles en milieu d'année 2024) qui comporte notamment des questions explicitement centrées sur la satisfaction et l'insatisfaction dans le métier de l'enseignement. L'enquête EMPIRICON avait une question explicitement centrée sur le mobbing. Ce matériel sera mis à disposition de l'auditeur.

Le personnel enseignant et administratif qui a quitté le SEnOF ces cinq dernières années représente de très nombreuses personnes (environ 840 personnes enseignantes et 70 personnes administratives, selon les données brutes) en raison de la réforme du plan de prévoyance de personnel de l'Etat qui est entrée en vigueur dès 2019. C'est l'auditeur qui proposera la méthodologie adéquate pour entendre les personnes concernées.

Le Conseil d'Etat rappelle la possibilité de [consultation de l'Espace santé-social](#) du dispositif OHarc est assurée à l'ensemble du personnel de l'Etat, en permanence et dans la garantie de l'anonymat par rapport au service employeur.

Auditeurs

Trois entreprises spécialisées et, afin de garantir le plus possible leur neutralité, basées hors canton ont reçu une demande d'offre. Dans leurs offres, les entreprises contactées devront proposer une méthodologie qui tienne compte à la fois du matériel déjà à disposition et de la demande des députés qu'une possibilité existe pour le personnel du service (actuel et de ces cinq dernières années) qui le souhaite de pouvoir adresser son témoignage à l'auditeur, avec une garantie d'anonymat par rapport au Conseil d'Etat et à son administration. Elles ont jusqu'au 29 février 2024 pour adresser leur offre assortie d'un cahier des charges. Les incidences financières de l'audit pourront être déterminées sur cette base.

III. Conclusion du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a accepté le principe d'un audit sans attendre la détermination du Grand Conseil par rapport au mandat déposé par les dix députés. Or, il constate qu'il n'est pas possible de répondre au point [2] ni au point [3], soit l'examen de l'impact des politiques éducatives sur la performance des élèves sans passer par un mandat de recherche à un institut universitaire ou une méta-analyse qui prendra plusieurs années. En effet, les politiques éducatives ne sont pas pensées à l'échelon de la direction du SEnOF, mais sur un niveau politique supra-cantonal. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose de fractionner le mandat de la façon suivante :

L'audit portera principalement sur les points [1] et [4] du mandat. Le point [2] rendant nécessaire la mise en place d'une vaste étude dont les résultats ne seraient de toute façon pas connus avant ceux de la CDIP, prévus au début 2026, il ne peut être réalisé.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat, dans la mesure où une majeure partie des souhaits des auteurs du mandat seront pris en considération par l'audit externe dont les travaux préparatoires ont déjà été lancés.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2023-GC-307

Antrag auf ein externes Audit für das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht: Ein Muss für die Qualität unseres Bildungssystems

Urheber/innen:	Repond Brice / Kolly Gabriel / Fattebert David / Michellod Savio / Kubski Grégoire / Clément Christian / Barras Eric / Dorthe Sébastien / Lepori Sandra / Esseiva Catherine
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	08.12.2023
Begründung:	08.12.2023
Überweisung an den Staatsrat:	11.12.2023
Antwort des Staatsrats:	20.02.2024

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 8. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Auftrag fordern die Unterzeichnenden den Staatsrat auf, ein externes Audit in Auftrag zu geben, um die Funktionsweise des Amtes für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA) und die Auswirkungen der bildungspolitischen Massnahmen des Amtes auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gründlich abzuklären. Da der Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren bei der Abstimmung am 19. Dezember 2023 kein qualifiziertes Mehr erreicht hat, wird der Auftrag auf dem regulären Weg bearbeitet. Die Unterzeichnenden des Auftrags haben dem Staatsrat in einem separaten Schreiben vom 28. Dezember 2023 den Wunsch mitgeteilt, dass auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den letzten fünf Jahren aus dem FOA ausgeschieden sind, anonym angehört werden können.

II. Antwort des Staatsrats

Ohne den Entscheid des Grossen Rates über die Annahme oder Ablehnung dieses Auftrags abzuwarten, hat der Staatsrat beschlossen, das verlangte externe Audit einzuleiten, um den Sachverhalt zu ermitteln und die Situation im Hinblick auf die in dem Auftrag enthaltenen Behauptungen zu klären. Das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht hat den Staatsrat in diesem Vorgehen unterstützt. Der Staatsrat möchte betonen, dass er ebenfalls daran interessiert ist, organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten für das FOA kennenzulernen. Dies nicht nur, um die Erwartungen der Grossratsmitglieder zu erfüllen, sondern auch um daraus Lehren für seine Organisation zu ziehen. Das FOA ist ein sehr grosses Amt und umfasst gemäss Staatsvoranschlag 2024 115,89 Vollzeitstellen in der Verwaltung und 2314,36 Vollzeitstellen im Unterrichtswesen, was insgesamt über 3400 Personen entspricht.

Gemäss den unterzeichnenden Grossratsmitgliedern muss das Audit mindestens folgende vier Aspekte umfassen:

- > [1] Untersuchung von Anschuldigungen über Fälle von Amtsmissbrauch und Mobbing, mit denen einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FOA und insbesondere die Schuldirektionen des 3. Zyklus konfrontiert sind;
- > [2] Untersuchung der Auswirkungen der von der FOA-Führung konzipierten Bildungspolitik auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler;
- > [3] Feststellung, inwieweit die Bildungspolitik den Anforderungen der Gesellschaft entspricht, insbesondere den Erwartungen der Sekundarstufe 2 und der für die Lernenden verantwortlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber;
- > [4] Ermittlung potentieller Interessenkonflikte angesichts der Zusammensetzung der FOA-Führung, die durch enge persönliche Verbindungen zwischen ihren Mitgliedern gekennzeichnet ist.

Die Auswirkungen und die Angemessenheit der Bildungspolitik des Kantons Freiburg

In Bezug auf Punkt [2] stellt der Staatsrat klar, dass eine wissenschaftlich fundierte Analyse erfordert, dass die relevanten Daten über einen langen Beobachtungszeitraum gesammelt und mit den Daten einer «Kontrollgruppe» verglichen werden, die nicht dem FOA untersteht. Es erscheint weder möglich noch zweckmässig, zum jetzigen Zeitpunkt eine solche spezifische Studie zum FOA zu starten. Es müssten eine eigene Struktur und ein Verfahren für den französischsprachigen Teil des Kantons eingeführt werden und allfällige Ergebnisse würden erst in mehreren Jahren vorliegen. Ein solcher Vergleich wäre wohl sinnlos, denn dann müssten alle anderen Kontextbedingungen nach der Ceteris-paribus-Klausel «unter sonst gleichen Bedingungen» ähnlich bleiben, was nicht vorstellbar ist.

Im Gegenzug dazu gibt es bereits Indikatoren, die Vergleiche mit anderen Kantonen ermöglichen:

- > Die PISA-Erhebungen 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 enthielten kantonale Ergebnisse. Die PISA-Erhebungen basieren auf den Kompetenzen, die von internationalen Fachleuten für 15-Jährige als wünschenswert erachtet werden. Sie nehmen keinen Bezug auf die Lehrpläne, in denen der Auftrag der Schule und die zu erreichenden Ziele festgelegt sind.
- > Aus diesem Grund hat die EDK bereits 2016/17 die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen in der obligatorischen Schule (COFO) eingeführt, die sich an den in den Lehrplänen festgelegten Zielen orientiert. Die ersten Ergebnisse wurden 2019 veröffentlicht: <https://www.fr.ch/de/bkad/news/erhebungen-edk-ausgezeichnete-ergebnisse-fuer-die-freiburger-schuelerinnen-und-schueler>. Aufgrund der Covid-19-Pandemie erfolgte die nächste Befragung für die Schülerinnen und Schüler der 11H erst im Jahr 2023 und wird für die Schülerinnen und Schüler der 4H im Jahr 2024 durchgeführt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2025 oder Anfang 2026 publiziert.

Zu Punkt [3] erinnert der Staatsrat daran, dass gemäss Bundesverfassung (Art. 61a und 62 Abs.4) die Bildungsziele für alle Kantone gleich und in den jeweiligen Lehrplänen *Lehrplan 21*, *Plan d'études romand* (PER) und *Piano di studio* festgelegt sind. Man kann zwar eine politische Einschätzung über die Relevanz der Ziele abgeben, aber weder der Kanton noch das FOA können eigenständig andere als die in der Schweiz validierten Ziele wählen. Was den PER betrifft, so muss man sich darüber im Klaren sein, dass seine pädagogischen Ziele, die entsprechenden Lehrmittel und die allgemeinen Umsetzungsmodalitäten auf politischer Ebene einvernehmlich durch die Kantone oder andernfalls durch den Mehrheitsbeschluss der Kantone, die der *Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin* (CIIP) angehören, beschlossen werden. Nicht nur die Kantonsregierungen, sondern auch die Parlamente sind in diese

Arbeiten involviert. Denn die Westschweizer Schulvereinbarung (SGF 416.3), die vom Freiburger Grossen Rat am 12. Februar 2009 angenommen wurde, hat eine interparlamentarische Kommission geschaffen, deren Jahresberichte dem Grossen Rat vorgelegt werden, letztmals am 29. Juni 2023. Die Parlamente haben so die Möglichkeit, sich in den von der CIIP geschaffenen Gremien selbst über dieses Thema zu informieren und Fragen zu stellen. Die Redaktion des PER und der verschiedenen Lehrmittel wird von Personen aus der Praxis durchgeführt, die an den Schulen tätig und daher mit der Realität in den Klassen durchaus vertraut sind. Nur die Lehrmittel für Deutsch und Englisch wurden im Ausland erworben und vorgängig im Unterricht getestet.

Was die Erwartungen an die Berufsausbildung betrifft, so legen die für die Lernenden verantwortlichen Personen in den Lehrbetrieben im Rahmen der Organisationen der Arbeitswelt (Oda) die Anforderungen an die Berufsausbildungen in der Schweiz fest. Die Verknüpfung zwischen den Zielen der obligatorischen Schule und denen der Berufe wird in diesem Rahmen geregelt. Die Anforderungen für den Zugang zu den Gymnasien und Fachmittelschulen werden mit den Zielen am Ende der obligatorischen Schulzeit abgestimmt. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) haben Organe gebildet, welche die Bildungsziele, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, mit denen des Bundes koordinieren und dabei insbesondere die gesamte Sekundarstufe 2 (berufsbildend und allgemeinbildend) einbeziehen.

Das Amt für Berufsbildung und das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 wurden um eine ausführliche Stellungnahme gebeten. Im Übrigen erinnert der Staatsrat daran, dass es einer Schuldirektion einer Orientierungsschule nicht verwehrt ist, die Lehrpersonen aufzufordern, den Gebrauch der Muttersprache oder das Kopfrechnen im Rahmen des Lehrplans zu verstärken. Die Schule muss die Jugendlichen jedoch auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen vorbereiten – Herausforderungen, die sich von denen, die ihre Eltern zu bewältigen hatten, deutlich unterscheiden. Es ist daher normal, dass sich der Unterricht und die Unterrichtsmethoden der Freiburger Schule in den letzten dreissig Jahren verändert und entwickelt haben.

Organisatorische Aspekte und Identifizierung möglicher Fälle von Belästigung, Mobbing, Machtmissbrauch und/oder Interessenkonflikten

In Bezug auf die Punkte [1] und [4] wird sich das Audit auf die allgemeine Funktionsweise des FOA, die Darstellung des Systems und der Zuständigkeiten, das Management einschliesslich der dem FOA auferlegten Beschränkungen (PER, Gesetze, Budget usw.), den spezifischen Handlungsspielraum des FOA, den Handlungsspielraum der Schulen sowie die Kanäle und Modalitäten des Informationsflusses zwischen der Führung des FOA, den Schuldirektionen und dem Personal vor Ort erstrecken. Untersucht werden auch der Umgang des FOA mit Personen, die sich in Schwierigkeiten befinden (individuelle Unterstützung und Begleitung) und die Verantwortung der FOA-Leitung für Probleme, die vom Schulpersonal und den Schuldirektionen angesprochen werden, bzw. welche Massnahmen ergriffen werden, wenn Probleme in einer Schule auftreten und welche Interessenkonflikte auftreten können.

Im Rahmen des Audits anzuhörende Personen

Alle Lehrerinnen und Lehrer, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte des FOA können sich anonym äussern, einschliesslich der Personen, die das FOA in den letzten fünf Jahren verlassen haben.

Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass die Lehrpersonen des Kantons in den Jahren 2022 und 2023 aufgefordert wurden, ihre Berufszufriedenheit und die Gründe für die Unzufriedenheit – anonym – anzugeben. Dies geschah im Rahmen der EMPIRICON-Umfrage zur Zufriedenheit des Staatspersonals und der ECOPLAN-Arbeitszeitumfrage 2023 (die Ergebnisse werden Mitte 2024 vorliegen), die unter anderem Fragen enthält, die sich explizit auf die Zufriedenheit und Unzufriedenheit mit dem Lehrberuf konzentrieren. Die EMPIRICON-Umfrage enthielt eine Frage, die sich explizit auf das Mobbing konzentrierte. Dieses Material wird der für das Audit zuständigen Person zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Reform des Vorsorgeplans für das Staatspersonal, die 2019 in Kraft getreten ist, haben in den letzten fünf Jahren sehr viele Lehrpersonen und in der Verwaltung tätige Personen das FOA verlassen (ca. 840 Lehrpersonen und 70 Verwaltungsmitarbeitende, gemäss Rohdaten). Die für das Audit zuständige Person wird die geeignete Methodik für die Anhörung der betroffenen Personen vorschlagen.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Möglichkeit der [Konsultation des Espace Gesundheit-Soziales](#) des MobV-Dispositivs für das gesamte Staatspersonal jederzeit und unter Gewährleistung der Anonymität gegenüber der Dienststelle des Arbeitgebers gewährleistet ist.

Auditstelle

Drei spezialisierte und, um ihre Neutralität so weit wie möglich zu gewährleisten, ausserhalb des Kantons ansässige Unternehmen haben eine Anfrage für eine Offerte erhalten. Die kontaktierten Unternehmen müssen in ihren Offerten eine Methodik vorschlagen, die dem bereits vorhandenen Material Rechnung trägt. Wie es im Auftrag der Grossratsmitglieder verlangt wird, muss das Personal des Amtes (das heutige und das der letzten fünf Jahre) zudem die Möglichkeit haben, der Auditstelle seine Aussage zu übermitteln. Die Anonymität gegenüber dem Staatsrat und seiner Verwaltung muss dabei gewährleistet sein. Sie haben bis zum 29. Februar 2024 Zeit, ihre Offerte zusammen mit einer Leistungsbeschreibung einzureichen. Auf dieser Grundlage können die finanziellen Auswirkungen des Audits bestimmt werden.

III. Schlussfolgerungen des Staatsrats

Der Staatsrat stimmte dem Grundsatz der Durchführung eines Audits zu, ohne den Entscheid des Grossen Rates über den von den zehn Grossratsmitgliedern eingereichten Auftrag abzuwarten. Er stellt jedoch fest, dass weder Punkt [2] noch Punkt [3], d. h. die Untersuchung der Auswirkungen der Bildungspolitik auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler, beantwortet werden können, ohne einen Forschungsauftrag an ein Universitätsinstitut zu vergeben oder eine Metaanalyse durchzuführen, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Die Bildungspolitik wird nämlich nicht auf Ebene der Leitung des FOA konzipiert, sondern auf überkantonaler politischer Ebene. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, den Auftrag wie folgt aufzuteilen:

Das Audit wird sich hauptsächlich auf die Punkte [1] und [4] des Auftrags konzentrieren. Da Punkt [2] eine umfangreiche Studie erfordert, deren Ergebnisse ohnehin erst nach den Ergebnissen der EDK, die für Anfang 2026 geplant sind, vorliegen würden, kann er nicht realisiert werden.

Falls die Aufteilung abgelehnt wird, fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, den Auftrag abzulehnen, da ein Grossteil der Wünsche der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags durch das externe Audit, dessen Vorbereitungsarbeiten bereits begonnen haben, berücksichtigt werden wird.

Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023;

Vu le message 2023-DFIN-18 du Conseil d'Etat du 16 janvier 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 28'343'830 francs, sont approuvés.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès son adoption.

Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023;

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DFIN-18 des Staatsrats vom 16. Januar 2024;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 28'343'830 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit seiner Annahme in Kraft.



Message 2023-DFIN-18

16 janvier 2024

Projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2023.

De manière générale, il est usuel et pour ainsi dire quasiment inévitable que certaines positions du budget de l'Etat s'écartent quelque peu des estimations initiales et dépassent ainsi le montant fixé. La rigueur dans l'exécution du budget voté par le Grand Conseil est cependant un principe largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque, en particulier, des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions initiales. De telles situations peuvent entraîner des dépassements budgétaires qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit. La loi sur les finances exige que les crédits supplémentaires ainsi sollicités soient compensés, afin de maintenir l'équilibre du budget de l'année, dans le respect de l'exigence constitutionnelle y relative.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat pour approbation. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires qui doivent être ratifiés par le Grand Conseil a été transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2023, 53 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts, qui représentent un volume financier de 28,3 millions de francs, respectivement 0,7% du total des dépenses budgétisées. Ces crédits concernent les services et rubriques comptables suivants :

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
POUVOIR LEGISLATIF			103 000
1110	Grand Conseil		
3000.203	Indemnités de séances	1 240 000	60 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	85 000	33 000
3170.005	Frais de réceptions	28 000	10 000
POUVOIR JUDICIAIRE			3 132 000
2100	Tribunal cantonal		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	250 000	78 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	80 000	20 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	320 000	100 000
2105.1	Tribunal d'arrondissement de la Broye		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	200 000	160 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	310 000	84 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
2105.2	Tribunal d'arrondissement de la Glâne		
3199.005	Indemnités en matière pénale	15 000	40 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	100 000	240 000
2105.4	Tribunal d'arrondissement de la Sarine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	60 000	80 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	150 000	135 000
2105.5	Tribunal d'arrondissement du Lac		
3199.064	Assistance judiciaire civile	330 000	133 000
2105.6	Tribunal d'arrondissement de la Singine		
3199.005	Indemnités en matière pénale	35 000	40 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	110 000	14 000
2105.7	Tribunal d'arrondissement de la Veveyse		
3199.005	Indemnités en matière pénale	22 000	13 000
3199.064	Assistance judiciaire civile	240 000	66 000
2111	Ministère public		
3100.100	Fournitures de bureau	90 000	30 000
3110.100	Achats de mobilier	2 400	19 000
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	2 500 000	800 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	290 000	132 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	900 000	280 000
2120.1	Justice de paix du cercle de la Broye		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	40 000	32 000
2120.3	Justice de paix du cercle de la Gruyère		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	125 000	160 000
2120.4	Justice de paix du cercle de la Sarine		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	260 000	30 000
3199.062	Débours civils	91 000	83 000
2120.6	Justice de paix du cercle de la Singine		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	12 000
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	35 000	32 000
2120.7	Justice de paix du cercle de la Veveyse		
3181.006	Pertes sur créances, affaires civiles	7 000	40 000
2130	Office des faillites		
3181.000	Pertes sur créances	95 000	279 000
POUVOIR EXECUTIF – CHANCELLERIE			122 500
3105	Chancellerie d'Etat		
3102.106	Matériel de votations	274 000	50 000
3199.007	Frais d'intervention liés à l'épidémie de Covid-19	-	12 500
3631.000	Part aux frais de conférences	135 000	16 500
3636.147	Subventions cantonales aux partis politiques	525 000	43 500

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
FORMATION ET AFFAIRES CULTURELLES			1 233 790
3200	Secrétariat général		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	508 000	85 000
5470.100	Prêts de formation	500 000	300 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
3130.102	Frais des mesures pédo-pédagogiques dispensées par des prestataires indépendants	4 000 000	315 000
3636.008	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	75 004 850	303 880
3230	Ecole de culture générale		
3110.100	Achats de mobilier	25 000	22 000
3272	Conservatoire		
3060.000	Pensions de retraite	82 000	44 910
3280	Service archéologique		
3010.134	Traitements du personnel auxiliaire pour les travaux archéologiques à charge du canton	188 500	146 000
3161.300	Locations de machines	20 000	17 000
SECURITE, JUSTICE ET SPORT			2 166 950
3300	Secrétariat général		
3631.000	Part aux frais de conférences	367 000	350 000
3305	Service de la justice		
3130.000	Prestations de service par des tiers	76 000	95 000
3345.1	Commandement et services généraux		
3102.102	Publications et publicité	80 000	14 000
3112.000	Achats de vêtements de service, de literie et de lingerie	59 000	25 000
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	-	12 000
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	5 000	10 000
3170.100	Déplacements	68 000	12 000
3345.2	Gendarmerie		
3090.000	Frais de formation	295 000	10 000
3101.006	Carburants	421 000	25 000
3111.305	Achats de matériel et d'appareils de circulation	151 000	16 000
3144.001	Aménagement d'immeubles loués	95 000	55 000
3170.100	Déplacements	623 000	20 000
3345.3	Police de sûreté		
3170.100	Déplacements	509 300	35 000
3345.4	Ecoles de police		
3090.000	Frais de formation	307 000	9 000
3170.100	Déplacements	5 000	6 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3365	Etablissement de détention fribourgeois		
3049.000	Indemnités de service	34 000	17 000
3101.001	Matériel de nettoyage	120 000	30 000
3103.301	Abonnements et cotisations	625 000	82 000
3115.001	Frais de bétail	625 000	100 000
3120.001	Eclairage	350 000	110 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	745 000	38 000
3132.040	Prestations médicales par des tiers	490 000	168 000
3134.000	Assurances	214 000	37 000
3144.002	Constructions d'immeubles	100 000	30 000
3375	Service de la sécurité civile et militaire		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	220 000	310 620
3110.100	Achats de mobilier	5 400	6 610
3199.002	Frais de protection de la population	86 000	283 720
3199.003	Dépenses d'exploitation de l'ACC	65 000	197 000
3392	Service du sport		
3090.000	Frais de formation	115 000	18 000
3138.000	Cours d'instruction des moniteurs	550 000	45 000
INSTITUTIONS, AGRICULTURE ET FORETS			483 000
3430	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires		
3000.200	Commissions	20 000	34 000
3150.301	Entretien du matériel et des appareils	284 850	39 000
3440	Grangeneuve		
3130.000	Prestations de service par des tiers	1 621 000	200 000
3634.012	Subventions cantonales pour les frais de lutte contre les épizooties assumés par Sanima	400 000	40 000
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	740 000	20 000
3636.108	Subventions cantonales pour la promotion et le développement économique dans le secteur agricole	2 350 000	150 000
ECONOMIE, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE			472 350
3500	Secrétariat général		
3000.200	Commissions	30 000	19 000
3090.000	Frais de formation	5 000	15 300
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3636.201	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	5 300 000	150 000
3542.5	Ecole professionnelle santé-social		
3170.100	Déplacements	51 500	25 500
3542.7	Ecole professionnelle en arts appliqués		
3101.012	Matériel pour la revente	85 000	13 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3565	Service de l'énergie		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	300 000	103 000
3102.102	Publications et publicité	10 000	66 300
3130.000	Prestations de service par des tiers	700 000	49 000
3130.002	Taxes postales	10 000	29 600
3170.100	Déplacements	8 500	1 650
SANTE ET AFFAIRES SOCIALES			15 218 190
3600	Secrétariat général		
3110.301	Achats de matériel et d'appareils	-	10 900
3130.000	Prestations de service par des tiers	75 000	40 000
3605	Service de la santé publique		
3611.400	Contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics hors canton	60 377 000	13 013 000
3611.500	Contributions pour les hospitalisations dans les cliniques privées hors canton	32 511 000	1 099 000
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	579 000	41 000
3636.126	Subventions cantonales pour les soins et l'aide familiale à domicile	12 708 000	914 290
3655	Assurances sociales		
3130.104	Gestion des prestations complémentaires pour familles	-	45 000
3665	Service de l'enfance et de la jeunesse		
3090.000	Frais de formation	33 000	10 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	98 400	45 000
DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, INFRASTRUCTURES, MOBILITE ET ENVIRONNEMENT			5 412 050
3808	Service de la mobilité		
3610.001	Participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire	17 200 000	2 860 840
3632.036	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg	16 000 000	2 403 960
3632.037	Subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de MOBUL	1 700 000	37 250
3845	Service de l'environnement		
3632.020	Subventions cantonales aux communes pour la conservation	195 000	50 000
3850	Service des bâtiments		
3134.000	Assurances	292 900	60 000
TOTAL			28 343 830

Les 53 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2023 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et Directions :

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	103 000
Pouvoir judiciaire	15	3 132 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie	2	122 500
Formation et affaires culturelles	6	1 233 790
Sécurité, justice et sport	9	2 166 950
Institutions, agriculture et forêts	3	483 000
Economie, emploi et formation professionnelle	5	472 350
Santé et affaires sociales	8	15 218 190
Finances	-	-
Développement territorial, infrastructures, mobilité et environnement	4	5 412 050
TOTAL	53	28 343 830

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes :

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2003 à 2022, soit sur les 20 derniers exercices comptables, le volume de 28,3 millions de francs des crédits supplémentaires 2023 représente près de 143 % de la moyenne (19,8 millions de francs par an sur la période). Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est également supérieur à la moyenne 2003–2022 (0,70 % des dépenses totales du budget en 2023 contre 0,63 % sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires se situe quant à lui au-delà de la moyenne de la période considérée (35). Le tableau qui suit illustre le propos :

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45
2022	58	20,541	0,53
2023	53	28,344	0,70

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et Directions, il y a lieu de souligner qu'en 2023, trois arrêtés constituent à eux seuls plus de 68 % du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent principalement les hospitalisations hors canton ainsi que diverses dépenses dans le domaine des transports publics. Dans ce dernier domaine, les dépassements concernent la participation cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire ainsi que les subventions cantonales pour l'exploitation et les mesures tarifaires de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul ;
- > en 2023, une seule exception a été faite à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2023, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux contributions pour les hospitalisations hors canton pour une somme de 14,1 millions de francs, ce qui représente environ la moitié du montant total des crédits supplémentaires ;
- > s'agissant des dépassements découlant des dépenses toujours importantes consenties cette année encore en lien avec les impacts de la pandémie dans plusieurs domaines, en particulier ceux de la santé (notamment pour les surcoûts des EMS et des services d'aide et soins à domicile, les hôpitaux, la Task Force sanitaire et la vaccination) et de l'économie, ils sont couverts par des prélèvements sur la provision constituée à cet effet et ne nécessitent dès lors pas une demande de crédit supplémentaire. Le volume global du prélèvement en question s'élève à environ 15 millions de francs ;
- > concernant les conséquences du conflit en Ukraine, elles ont induit certains dépassements en 2023, essentiellement au niveau des coûts des tâches de la protection de la population ainsi que ceux liés à la pénurie d'énergies. Cela représente plus d'un million de francs, soit environ 4 % du montant total des crédits supplémentaires. Il est cependant à noter que plusieurs dépenses additionnelles relatives à la crise ukrainienne, en particulier en termes d'aide sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont couvertes par des recettes fédérales complémentaires directement liées et par un prélèvement conséquent sur le fonds de l'asile pour le solde du dépassement lié à l'accueil des réfugiés ;
- > au niveau de l'enveloppe informatique, l'avancement des projets en cours de développement a nécessité des moyens additionnels par rapport au budget, pour un volume de 3 millions de francs. Le dépassement est couvert par un prélèvement sur le fonds d'infrastructures et ne nécessite dès lors pas une demande de crédit supplémentaire ;
- > enfin, s'agissant des couvertures des crédits supplémentaires, la difficulté de parvenir à compenser l'ensemble des dépassements annoncés s'est rapidement fait jour, au vu de l'ampleur de la détérioration dans certains secteurs annoncée par les Directions lors des rapports de situation des comptes. Néanmoins les crédits supplémentaires ont pu être couverts pour un montant total de quelque 27 millions de francs, à raison de 48 % par des réductions de dépenses et de 52 % par des augmentations de revenus. Seule fait exception une partie des coûts supplémentaires des 2,9 millions de francs liés à la participation cantonale au fonds d'infrastructure

ferroviaire, pour lesquels seule la moitié (1,5 million de francs) a pu être couverte. Il est toutefois vraisemblable que des « économies » au niveau des charges, voire également des améliorations de recettes, seront constatées aux comptes 2023 et permettront de combler tout ou partie de ce manque de couverture.

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2023.



Botschaft 2023-DFIN-18

16. Januar 2024

Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2023 genehmigt hat.

Es ist grundsätzlich nicht ungewöhnlich und praktisch unvermeidlich, dass gewisse Budgetpositionen des Staatsvoranschlags von den ursprünglichen Schätzungen abweichen und den eingestellten Betrag überschreiten. Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des vom Grossen Rat verabschiedeten Voranschlags wird jedoch von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Überschreitungen des ursprünglichen Budgets führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen. Nach dem Finanzhaushaltsgesetz müssen die beantragten Nachtragskredite kompensiert werden, damit in Einhaltung der verfassungsmässigen Vorgabe der Haushalt des jeweiligen Jahres ausgeglichen bleibt.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat zur Genehmigung vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten, die vom Grossen Rat ratifiziert werden müssen, sind zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt worden.

Für das Rechnungsjahr 2023 wurden insgesamt 53 zusätzliche Zahlungskredite in Höhe von 28,3 Millionen Franken bzw. 0,7 % der gesamten budgetierten Ausgaben eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
GESETZGEBENDE BEHÖRDE			103 000
1110	Grosser Rat		
3000.203	Sitzungsgelder	1 240 000	60 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	85 000	33 000
3170.005	Empfänge, Kosten	28 000	10 000
RICHTERLICHE BEHÖRDE			3 132 000
2100	Kantonsgericht		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	250 000	78 000
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	80 000	20 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	320 000	100 000
2105.1	Bezirksgericht Broye		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	200 000	160 000
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	310 000	84 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
2105.2	Bezirksgericht Glane		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	15 000	40 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	100 000	240 000
2105.4	Bezirksgericht Saane		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	60 000	80 000
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	150 000	135 000
2105.5	Bezirksgericht See		
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	330 000	133 000
2105.6	Bezirksgericht Sense		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	35 000	40 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	110 000	14 000
2105.7	Bezirksgericht Vivisbach		
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	22 000	13 000
3199.064	Unentgeltliche Rechtspflege Zivilsachen	240 000	66 000
2111	Staatsanwaltschaft		
3100.100	Büromaterialien	90 000	30 000
3110.100	Anschaffung von Mobilien	2 400	19 000
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	2 500 000	800 000
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	290 000	132 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	900 000	280 000
2120.1	Friedensgericht des Broyebezirks		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	40 000	32 000
2120.3	Friedensgericht des Greyerzbezirks		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	125 000	160 000
2120.4	Friedensgericht des Saanebezirks		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	260 000	30 000
3199.062	Auslagen in Zivilsachen	91 000	83 000
2120.6	Friedensgericht des Sensebezirks		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	7 000	12 000
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	35 000	32 000
2120.7	Friedensgericht des Vivisbachbezirks		
3181.006	Debitorenverluste, Zivilsachen	7 000	40 000
2130	Konkursamt		
3181.000	Debitorenverluste	95 000	279 000
VOLLZIEHENDE BEHÖRDE - KANZLEI			122 500
3105	Staatskanzlei		
3102.106	Abstimmungsmaterial	274 000	50 000
3199.007	Kosten der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie	-	12 500
3631.000	Konferenzkostenanteil	135 000	16 500
3636.147	Kantonsbeiträge an politische Parteien	525 000	43 500

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
BILDUNG UND KULTURELLE ANGELEGENHEITEN			1 233 790
3200	Generalsekretariat		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	508 000	85 000
5470.100	Ausbildungsdarlehen	500 000	300 000
3208	Amt für Sonderpädagogik		
3130.102	Kosten pädagogisch-therapeutischer Massnahmen freischaffender Leistungsanbieter	4 000 000	315 000
3636.008	Kantonsbeiträge an die sonderpädagogischen Einrichtungen des Kantons	75 004 850	303 880
3230	Fachmittelschule Freiburg		
3110.100	Anschaffung von Mobilien	25 000	22 000
3272	Konservatorium		
3060.000	Ruhegehälter	82 000	44 910
3280	Amt für Archäologie		
3010.134	Gehälter des Hilfspersonals für die archäologischen Arbeiten zu Lasten des Kantons	188 500	146 000
3161.300	Maschinen, Mieten	20 000	17 000
SICHERHEIT, JUSTIZ UND SPORT			2 166 950
3300	Generalsekretariat		
3631.000	Konferenzkostenanteil	367 000	350 000
3305	Amt für Justiz		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	76 000	95 000
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
3102.102	Publikationen und Werbung	80 000	14 000
3112.000	Anschaffung von Dienstkleidung, Wäsche und Bettzeug	59 000	25 000
3144.001	Ausbau von Mietliegenschaften	-	12 000
3150.301	Unterhalt von Materialien und Geräten	5 000	10 000
3170.100	Reisespesen	68 000	12 000
3345.2	Gendarmerie		
3090.000	Ausbildungskosten	295 000	10 000
3101.006	Treibstoffe	421 000	25 000
3111.305	Anschaffung von Verkehrsausrüstung	151 000	16 000
3144.001	Ausbau von Mietliegenschaften	95 000	55 000
3170.100	Reisespesen	623 000	20 000
3345.3	Kriminalpolizei		
3170.100	Reisespesen	509 300	35 000
3345.4	Polizeischulen		
3090.000	Ausbildungskosten	307 000	9 000
3170.100	Reisespesen	5 000	6 000
3365	Freiburger Strafanstalt		
3049.000	Dienstentschädigungen	34 000	17 000
3101.001	Reinigungsmaterialien	120 000	30 000
3103.301	Abonnemente und Beiträge	625 000	82 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3115.001	Kosten für Viehhaltung	625 000	100 000
3120.001	Beleuchtung	350 000	110 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	745 000	38 000
3132.040	Medizinische Fremdleistungen	490 000	168 000
3134.000	Versicherungen	214 000	37 000
3144.002	Bau von Gebäuden	100 000	30 000
3375	Amt für zivile Sicherheit und Militär		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	220 000	310 620
3110.100	Anschaffung von Mobilien	5 400	6 610
3199.002	Kosten Bevölkerungsschutz	86 000	283 720
3199.003	Betriebskosten ACC	65 000	197 000
3392	Amt für Sport		
3090.000	Ausbildungskosten	115 000	18 000
3138.000	Leiterkurse	550 000	45 000
INSTITUTIONEN, LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT			483 000
3430	Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen		
3000.200	Kommissionen	20 000	34 000
3150.301	Unterhalt von Materialien und Geräten	284 850	39 000
3440	Grangeneuve		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	1 621 000	200 000
3634.012	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Tierseuchenbekämpfung	400 000	40 000
3634.014	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Entsorgung der Tierkadaver	740 000	20 000
3636.108	Kantonsbeiträge für die Förderung und die wirtschaftliche Entwicklung der Landwirtschaft	2 350 000	150 000
VOLKSWIRTSCHAFT, BESCHÄFTIGUNG UND BERUFSBILDUNG			472 350
3500	Generalsekretariat		
3000.200	Kommissionen	30 000	19 000
3090.000	Ausbildungskosten	5 000	15 300
3542.1	Amt für Berufsbildung		
3636.201	Kantonsbeiträge für überbetriebliche Kurse	5 300 000	150 000
3542.5	Berufsfachschule Gesundheit-Soziales		
3170.100	Reisespesen	51 500	25 500
3542.7	Berufsfachschule für Gestaltung		
3101.012	Materialien für den Wiederverkauf	85 000	13 000
3565	Amt für Energie		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	300 000	103 000
3102.102	Publikationen und Werbung	10 000	66 300
3130.000	Dienstleistungen Dritter	700 000	49 000
3130.002	Posttaxen	10 000	29 600
3170.100	Reisespesen	8 500	1 650

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
GESUNDHEIT UND SOZIALES			15 218 190
3600	Generalsekretariat		
3110.301	Anschaffung von Materialien und Apparaten	-	10 900
3130.000	Dienstleistungen Dritter	75 000	40 000
3605	Amt für Gesundheit		
3611.400	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem öffentlichen Spital	60 377 000	13 013 000
3611.500	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem Privatspital	32 511 000	1 099 000
3635.007	Kantonsanteil an der Finanzierung der Geburtshäuser	579 000	41 000
3636.126	Kantonsbeiträge für die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe	12 708 000	914 290
3655	Sozialversicherungen		
3130.104	Verwaltung der Ergänzungsleistungen für Familien	-	45 000
3665	Jugendamt		
3090.000	Ausbildungskosten	33 000	10 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	98 400	45 000
RAUMENTWICKLUNG, INFRASTRUKTUR, MOBILITÄT UND UMWELT			5 412 050
3808	Amt für Mobilität		
3610.001	Kantonsbeteiligung am Bahninfrastrukturfonds	17 200 000	2 860 840
3632.036	Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen der Agglomeration Freiburg	16 000 000	2 403 960
3632.037	Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen von MOBUL	1 700 000	37 250
3845	Amt für Umwelt		
3632.020	Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die Erhaltung	195 000	50 000
3850	Hochbauamt		
3134.000	Versicherungen	292 900	60 000
TOTAL			28 343 830

Die 53 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2023 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	1	103 000
Richterliche Behörde	15	3 132 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei	2	122 500
Bildung und kulturelle Angelegenheiten	6	1 233 790
Sicherheit, Justiz und Sport	9	2 166 950
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	3	483 000
Volkswirtschaft, Beschäftigung und Berufsbildung	5	472 350

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesundheit und Soziales	8	15 218 190
Finanzen	-	-
Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt	4	5 412 050
TOTAL	53	28 343 830

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Vergleich zum Zeitraum 2003-2022, also zu den vergangenen 20 Rechnungsjahren, liegt das Nachtragskreditvolumen 2023 mit 28,3 Millionen Franken bei fast 143 % des Durchschnitts (19,8 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum). Auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben liegt es über dem Durchschnitt 2003–2022 (0,70 % im Jahr 2023 gegenüber 0,63 % im Vergleichszeitraum). Anzahlmassig liegen die Kreditbeschlüsse über dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums (35), wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34
2020	45	56,388	1,53
2021	43	16,947	0,45
2022	58	20,541	0,53
2023	53	28,344	0,70

- > Obwohl fast allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2023 mehr als 68 % aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade drei Kreditbeschlüsse. Sie betreffen hauptsächlich die ausserkantonalen Spitalaufenthalte sowie diverse Ausgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Was den öffentlichen Verkehr betrifft, so entfallen die Kreditüberschreitungen auf die Kantonsbeteiligung am

Bahninfrastrukturfonds, die Kantonsbeiträge für den Betrieb und die tariflichen Massnahmen der Agglomeration Freiburg und von Mobul.

- > Die beantragten Nachtragskredite wurden 2023 mit einer einzigen Ausnahme vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2023 betrifft dies die Mehrkosten hauptsächlich in Zusammenhang mit den Beiträgen für ausserkantonale Spitalaufenthalte im Betrag von 14,1 Millionen Franken, das entspricht rund der Hälfte des Gesamtbetrags der Nachtragskredite.
- > Was die Überschreitungen in Zusammenhang mit den in diesem Jahr immer noch hohen pandemiebedingten Ausgaben in verschiedenen Bereichen und insbesondere in den Bereichen Gesundheit (namentlich für die Mehrkosten der Pflegeheime und der Spitexdienste, die Spitäler, die Gesundheits-Taskforce und die Impfung) und Wirtschaft betrifft, so sind sie durch Entnahmen aus der beim Rechnungsabschluss dafür gebildeten Rückstellung gedeckt und erfordern somit keine Nachtragskredite. Diese Rückstellungsentnahmen belaufen sich insgesamt auf rund 15 Millionen Franken.
- > Auch die Auswirkungen des Konflikts in der Ukraine führten im Jahr 2023 zu einigen Überschreitungen, hauptsächlich bei den Kosten des Bevölkerungsschutzes sowie den Energiekosten. Diese belaufen sich auf über eine Million Franken, machen also rund 4 % des gesamten Nachtragskreditvolumens aus, wobei die zusätzlichen Ausgaben in Zusammenhang mit der Ukraine-Krise, insbesondere für die Sozialhilfe für Flüchtlinge und Asylsuchende vollumfänglich durch direkt zweckgebundene zusätzliche Mittel des Bundes und eine massgebliche Entnahme aus dem Asylfonds für den Restbetrag in Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme gedeckt werden.
- > In Bezug auf das Informatikbudget erforderten die laufenden Projektentwicklungen zusätzliche Mittel, und zwar 3 Millionen mehr als budgetiert. Die Budgetüberschreitung wird durch eine Entnahme aus dem Infrastrukturfonds gedeckt und erfordert daher keinen Nachtragskreditantrag.
- > Was schliesslich die Deckung der Nachtragskredite betrifft, so wurde angesichts des Umfangs der Verschlechterung in bestimmten Bereichen, die von den Direktionen in den Rechnungsstandsberichten angekündigt worden war, rasch klar, dass es schwierig sein würde, alle Überschreitungen zu kompensieren. Dennoch konnten die Nachtragskredite in Höhe von insgesamt rund 27 Millionen Franken zu 48 % durch Ausgabenreduktionen und zu 52 % durch Einnahmenerhöhungen gedeckt werden, lediglich mit Ausnahme eines Teils der Mehrkosten von 2,9 Millionen Franken für die kantonale Beteiligung am Bahninfrastrukturfonds, die nur zur Hälfte (1,5 Millionen Franken) gedeckt werden konnten. Sehr wahrscheinlich werden aber in der Rechnung 2023 noch «Einsparungen» auf der Ausgabenseite und allenfalls Verbesserungen auf der Einnahmenseite zu verzeichnen sein, um die verbleibende Lücke ganz oder teilweise zu schliessen.

Wir beantragen Ihnen demnach, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2023 eröffnet hat.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DFIN-18

Projet de décret :
Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst, Christophe Chardonens, Gaétan Emonet, Lucas Dupré, Bruno Marmier

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

Art. 1

¹ Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 25'482'990 francs, sont approuvés.

² Les crédits supplémentaires partiellement compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 2'860'840 francs, sont approuvés.

Anhang

GROSSER RAT

2023-DFIN-18

Dekretsentwurf:
Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium: Bruno Riedo

Mitglieder: Catherine Beaud, Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Jean-Daniel Schumacher

Membres suppléants : Pierre-Alain Bapst, Christophe Chardonens, Gaétan Emonet, Lucas Dupré, Bruno Marmier

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

¹ Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 25'482'990 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

² Die teilweise kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 2'860'840 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

A1

Titre

Décret relatif aux crédits supplémentaires ~~compensés~~ du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2023

Vote final

Par 15 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 6 mars 2024

Titel

A1 Dekret über die ~~kompensierten~~ Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2023

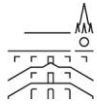
Schlussabstimmung

Mit 15 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 6. März 2024



Levrat Marie, Menétrey Lucie

Erasmus+, il est temps de garantir une participation de la Suisse

Cosignataires : 0

Réception au SGC : 12.02.24

Dépôt

Le Canton de Fribourg demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement un message pour le financement d'Erasmus+.

Développement

Le programme Erasmus+ est le programme de l'Union européenne destiné à soutenir l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport en Europe. Il permet à des milliers d'étudiant-e-s de participer à des programmes de mobilité et d'échange. Cette possibilité n'est pas seulement une chance pour les étudiant-e-s mais également une immense opportunité de promouvoir l'inclusion sociale. C'est ainsi toute la société qui profite de la participation à un tel programme. Erasmus+ est un programme européen au service de jeunes en formation supérieure, professionnelle ou sportive.

En octobre 2023, le Conseil fédéral annonçait avoir demandé au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) d'élaborer un mandat de négociation portant notamment sur Erasmus+ et Horizon Europe. Cette amélioration des rapports entre la Suisse et l'Union Européenne est à saluer. Elle ne doit pas avoir pour conséquence de reléguer le programme Erasmus+ au fond du tiroir ou permettre d'utiliser le programme comme moyen de rétorsion. Le monde de la formation supérieure, mais aussi professionnelle et sportive, souffre durement de la non-association à ce programme et, à l'occasion du triste anniversaire des 10 ans de l'exclusion de la Suisse (9 février), le Canton de Fribourg doit envoyer un signal clair au Conseil fédéral pour soutenir des négociations qui aboutissent enfin à une association complète de la Suisse au programme Erasmus+.

Le Conseil fédéral n'a pas encore soumis de message relatif au financement de la pleine adhésion de la Suisse à Erasmus+. Il l'a cependant déjà fait en 2020 pour le programme de recherche Horizon Europe. La Suisse a plus que jamais besoin d'une politique d'encouragement cohérente en matière de participation aux programmes estudiantins de mobilité et d'échange européens. Il s'agit également de montrer à l'Union européenne une volonté de participer pleinement et entièrement auxdits programmes et de ne plus prêter le flanc aux critiques de « cherry picking » en la matière, qui ternit l'image de la Suisse. Une approche cohérente et ouverte renforcerait la crédibilité et la position de la Suisse en vue d'autres sujets de négociation avec l'Europe.

En conséquence, cette résolution demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement un message relatif au financement d'Erasmus+. Elle demande également aux commissions compétentes du Parlement de réserver à ce message un accueil qui soit à la hauteur des enjeux de formation.

—

Loi modifiant la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **190.1**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 142 al. 2 de la Constitution du Canton de Fribourg (Cst.);

Vu le message du Conseil d'Etat 2020-DIAF-45 du 9 octobre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [190.1](#) (Loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE), du 26.09.1990) est modifié comme il suit:

Titre de l'acte (modifié)

Loi concernant les rapports entre les communautés confessionnelles et l'Etat (LRCCE)

Art. 1 al. 2 (modifié)

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

Art. 28 al. 1 (révisé totalement), **al. 2** (abrogé)

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 elle remplit les conditions suivantes:

- a) être organisée sous la forme d'une association au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse, ayant son siège et un lieu de culte dans le canton;
- b) se réclamer d'un mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle;
- c) respecter les principes constitutionnels fondamentaux et l'ordre juridique suisse;
- d) respecter la paix confessionnelle et s'abstenir de tout prosélytisme contraire à l'ordre juridique suisse;
- e) prendre part au dialogue interreligieux, intra-religieux ou œcuménique et le promouvoir au sein de ses membres;
- f) reconnaître la primauté du droit civil et ne pas contester la connaissance scientifique enseignée dans les universités, les hautes écoles ou autres lieux d'enseignements publics;
- g) tenir une comptabilité conforme aux règles usuelles en matière de comptabilité commerciale;
- h) être présente dans le canton depuis trente ans ou compter mille membres au moins dans le canton.

² Abrogé

Art. 29 al. 1, al. 2 (modifié)

¹ Les prérogatives suivantes peuvent être octroyées:

- d) (*modifié*) l'exonération fiscale accordée aux personnes morales poursuivant des buts culturels au sens de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD);
- f) (*nouveau*) le droit d'exploiter des données informatiques nécessaires à l'exercice des prérogatives accordées. La législation sur la protection des données personnelles est applicable par analogie;
- g) (*nouveau*) le droit d'être consulté pour tout projet législatif pouvant concerner la communauté.

² Les conditions d'exercice des prérogatives sont précisées dans la décision d'octroi et la convention.

Art. 29a (nouveau)

Procédure d'octroi

¹ Toute demande d'octroi de prérogative doit être déposée auprès de la Direction en charge des institutions ¹⁾ (ci-après: la Direction). Elle est accompagnée:

- a) d'une déclaration selon laquelle la communauté s'engage à respecter les conditions prévues à l'article 28;
- b) d'un exemplaire des statuts de la communauté;
- c) des éventuels documents complémentaires prévus dans la réglementation d'exécution.

² Après le dépôt de la demande et au terme d'une validation de candidature, une période probatoire de cinq ans intervient dès l'adoption par la Direction d'une décision formelle d'ouverture et d'instruction du dossier.

³ La Direction instruit la demande. Elle peut solliciter le concours d'experts ou expertes externes ou nommer une commission d'évaluation.

⁴ Au terme de la procédure d'évaluation et d'instruction, la Direction propose au Conseil d'Etat une décision d'octroi de prérogative de droit public ainsi qu'un projet de convention entre l'Etat et la communauté confessionnelle concernée.

Art. 29b (nouveau)

Suivi des conditions d'octroi

¹ La Direction peut demander à la communauté confessionnelle ses documents comptables pour l'exercice écoulé.

² La Direction peut également solliciter de la communauté toute information utile au contrôle du respect des conditions d'octroi.

³ La communauté confessionnelle transmet à la Direction toute modification statutaire ou information pertinente.

⁴ Toute violation des conditions d'octroi de prérogative de droit public peut faire l'objet des sanctions suivantes, prononcées par le Conseil d'Etat:

- a) l'avertissement;
- b) le retrait d'une ou plusieurs prérogatives pour une durée d'une à trois années;
- c) la révocation d'une ou plusieurs prérogatives.

¹⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Art. 30a (nouveau)

Procédure décisionnelle

¹ Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 30b (nouveau)

Règlementation d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat règle le détail des conditions et de la procédure d'octroi des prérogatives de droit public.

Intitulé de section après Art. 30b (nouveau)

5a Conseil cantonal pour les questions religieuses

Art. 30c (nouveau)

Nomination et composition

¹ Une commission dénommée «Conseil cantonal pour les questions religieuses» (ci-après: le Conseil) est instituée pour traiter des questions religieuses dans le canton.

² Le Conseil est composé de représentants ou de représentantes de l'Etat, de membres des Eglises reconnues et de membres des communautés confessionnelles éligibles à l'octroi de prérogatives. Tous et toutes sont nommés par le Conseil d'Etat.

³ Le Directeur ou la Directrice en charge des institutions préside le Conseil. Le secrétariat est assuré par une personne membre de la Direction.

⁴ Le Conseil peut s'adjoindre le soutien d'experts ou d'expertes.

⁵ Pour le surplus, les règles de fonctionnement du Conseil sont fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 30d (nouveau)

Buts

¹ Les buts du Conseil sont notamment les suivants:

- a) être l'organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les réflexions à conduire dans le cadre des rapports entre l'Etat, les Eglises reconnues et les communautés confessionnelles, les questions religieuses et le maintien de la paix confessionnelle dans le canton;
- b) relayer les besoins des Eglises reconnues et des communautés confessionnelles auprès des autorités cantonales et communales et de celles-ci auprès des communautés;
- c) contribuer à la paix confessionnelle dans le canton, tant à l'intérieur des communautés qu'entre elles, et avec la population;

- d) promouvoir le dialogue entre les Eglises reconnues et les communautés confessionnelles, et entre ces communautés et les autorités cantonales et communales ainsi que la population.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **190.1**

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 142 Abs. 2 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (KV);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates 2020-DIAF-45 vom 9. Oktober 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [190.1](#) (Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG), vom 26.09.1990) wird wie folgt geändert:

Erlasstitel (*geändert*)

Gesetz über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat (BKGS)

Art. 1 Abs. 2 (*geändert*)

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

Art. 28 Abs. 1 (totalrevidiert), **Abs. 2** (aufgehoben)

¹ Der Staatsrat kann einer konfessionellen Gemeinschaft des Privatrechts auf Ersuchen Vorrechte im Sinne von Artikel 29 gewähren, wenn sie die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- a) Sie ist als Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs organisiert und verfügt über Sitz und Kultusstätte im Kanton.
- b) Sie beruft sich auf eine in der Schweiz überlieferte religiöse Bewegung oder auf eine solche von weltweiter Bedeutung.
- c) Sie respektiert die grundlegenden verfassungsmässigen Prinzipien und die Rechtsordnung der Schweiz.
- d) Sie respektiert den konfessionellen Frieden und verzichtet auf jegliche Bekehrungsversuche, die gegen die schweizerische Rechtsordnung verstossen.
- e) Sie beteiligt sich am interreligiösen, intrareligiösen oder ökumenischen Dialog und fördert ihn bei ihren Mitgliedern.
- f) Sie anerkennt den Vorrang des Zivilrechts und bestreitet die an Universitäten, Hochschulen und anderen öffentlichen Bildungseinrichtungen gelehrtten wissenschaftlichen Kenntnisse nicht.
- g) Sie führt eine ordnungsgemässe Buchhaltung gemäss den üblichen Regeln der kaufmännischen Buchführung.
- h) Sie ist seit dreissig Jahren im Kanton präsent oder verfügt im Kanton über mindestens tausend Mitglieder.

² *Aufgehoben*

Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Folgende Vorrechte können gewährt werden:

- d) (*geändert*) die Steuerbefreiung für juristische Personen, die Kultuszwecke im Sinne des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) verfolgen;
- f) (*neu*) das Recht, Computerdaten zu nutzen, die für die Ausübung der gewährten Vorrechte erforderlich sind. Die Gesetzgebung über den Schutz von Personendaten ist sinngemäss anwendbar;
- g) (*neu*) das Recht, bei allen Erlassentwürfen, welche die Gemeinschaft betreffen könnten, angehört zu werden.

² Die Ausübung der Vorrechte wird im Gewährungsentscheid und in der Vereinbarung geregelt.

Art. 29a (neu)

Gewährungsverfahren

¹ Gesuche um Gewährung von Vorrechten sind bei der für die Institutionen zuständigen Direktion ¹⁾ (die Direktion) einzureichen. Dem Gesuch werden beigelegt:

- a) eine Erklärung, dass die Gemeinschaft sich verpflichtet, die Bedingungen nach Artikel 28 zu erfüllen;
- b) ein Exemplar der Statuten der Gemeinschaft;
- c) allfällige zusätzliche Dokumente, die im Ausführungsreglement vorgesehen sind.

² Nach der Einreichung des Gesuchs und der Vorprüfung der Gesuchstellerin beginnt eine fünfjährige Probezeit, sobald die Direktion einen formellen Entscheid über die Eröffnung und Prüfung des Dossiers getroffen hat.

³ Die Direktion prüft das Gesuch. Sie kann externe Expertinnen und Experten beiziehen oder eine Evaluationskommission ernennen.

⁴ Nach Abschluss des Evaluations- und Prüfungsverfahrens beantragt die Direktion dem Staatsrat einen Entscheid über die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten und unterbreitet ihm einen Entwurf für eine Vereinbarung zwischen dem Staat und der betreffenden Konfessionsgemeinschaft.

Art. 29b (neu)

Überwachung der Voraussetzungen

¹ Die Direktion kann die Buchhaltungsunterlagen für das vergangene Geschäftsjahr bei der Konfessionsgemeinschaft anfordern.

² Die Direktion kann von der Gemeinschaft auch alle anderen Informationen anfordern, die zweckdienlich sind, um die Einhaltung der Gewährungsbedingungen zu überwachen.

³ Die Konfessionsgemeinschaft übermittelt der Direktion alle Statutenänderungen und sachdienlichen Informationen.

⁴ Bei Verstößen gegen die Voraussetzungen zur Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten kann der Staatsrat folgende Strafen verhängen:

- a) die Verwarnung;
- b) der Entzug eines oder mehrerer Vorrechte für ein bis drei Jahre;
- c) der Widerruf eines oder mehrerer Vorrechte.

¹⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

Art. 30a (neu)

Entscheidungsverfahren

¹ Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ist anwendbar.

Art. 30b (neu)

Ausführungsreglement

¹ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten der Voraussetzungen und des Verfahrens für die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten.

Abschnittsüberschrift nach Art. 30b (neu)

5a Kantonaler Rat für Religionsfragen

Art. 30c (neu)

Ernennung und Zusammensetzung

¹ Es wird eine Kommission namens «Kantonaler Rat für Religionsfragen» (der Rat) eingesetzt, die sich mit religiösen Fragen im Kanton befasst.

² Der Rat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Staates, Mitgliedern der anerkannten Kirchen und Mitgliedern der Konfessionsgemeinschaften zusammen, denen Vorrechte gewährt werden können. Sie werden alle vom Staatsrat ernannt.

³ Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion, die für die Institutionen zuständig ist, führt den Vorsitz des Rats. Das Sekretariat wird von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Direktion geführt.

⁴ Der Rat kann Expertinnen und Experten beiziehen.

⁵ Im Übrigen werden die Regeln für die Arbeitsweise des Rats vom Staatsrat festgelegt.

Art. 30d (neu)

Zweck

¹ Der Rat verfolgt insbesondere folgende Zwecke:

- a) Er ist das beratende Organ des Staatsrats für alle Überlegungen im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen dem Staat, den anerkannten Kirchen und den Konfessionsgemeinschaften, mit religiösen Fragen und mit der Wahrung des konfessionellen Friedens im Kanton.
- b) Er übermittelt die Anliegen der anerkannten Kirchen und der Konfessionsgemeinschaften den Kantons- und Gemeindebehörden sowie deren Anliegen den Gemeinschaften.
- c) Er trägt zum konfessionellen Frieden im Kanton bei, sowohl innerhalb der Gemeinschaften als auch zwischen ihnen und mit der Bevölkerung.

- d) Er fördert den Dialog zwischen den anerkannten Kirchen und den Konfessionsgemeinschaften, zwischen den Gemeinschaften und den Kantons- und Gemeindebehörden sowie der Bevölkerung.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2020-DIAF-45

9 octobre 2023

—

Modification de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Table des matières

—

1	Introduction	2
1.1	Le postulat Ducotterd sur la surveillance des mosquées et des imams	2
1.2	Le postulat Ballmer/Ducotterd sur la création d'une table ronde des religions	2
2	Le cadre légal actuel	3
3	Les modalités de travail	3
4	Les résultats de la consultation sur l'avant-projet	4
5	Les principales modifications et nouveautés du projet	5
6	Commentaire des articles du projet	5
7	Les incidences financières et en personnel	14
8	Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	14
9	Développement durable	14
10	Conformité au droit fédéral et européen	15
11	Référendum législatif	15

1 Introduction

La présente révision législative a été initiée par le dépôt de deux instruments parlementaires, portant d'une part sur la surveillance des mosquées et des imams et d'autre part sur la création d'une table ronde des religions.

1.1 Le postulat Ducotterd sur la surveillance des mosquées et des imams

Par un postulat 2017-GC-41, le député Christian Ducotterd a soulevé la question de la surveillance des mosquées et des imams. Cette intervention parlementaire abordait dans un volet **sécuritaire** la question des défis posés par l'islam radical et le djihadisme. Il s'agissait pour lui de faire une analyse de la situation et des risques posés par les courants radicaux de l'islam, de surveiller les mosquées et les lieux de rencontre, de connaître les éventuels messages radicaux délivrés et d'évaluer les mesures à prendre pour empêcher toute dérive. Dans un second volet, **institutionnel**, le député posait la question de l'encadrement des communautés religieuses musulmanes et de leur statut. La formation des imams, les mesures d'intégration, le contrôle des comptabilités des communautés religieuses musulmanes, l'identité des imams actifs dans le canton et l'implication de la communauté dans l'intégration de leurs membres et le respect des valeurs de notre état de droit étaient autant de thèmes abordés.

Dans sa réponse du 5 septembre 2017, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du volet sécuritaire de l'intervention parlementaire. En revanche, le volet institutionnel a été retenu. La réflexion du Conseil d'Etat n'a cependant pas concerné la seule communauté musulmane mais il a été pris en considération l'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres religions que celles traditionnellement présentes dans le canton. Ainsi la probabilité que ces nouvelles communautés religieuses allaient formuler, tôt ou tard, des demandes d'octroi de prérogatives de droit public est apparue. Dès lors, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de réévaluer les conditions d'octroi de telles demandes ainsi que le processus de leur octroi, de leur surveillance et de leur retrait.

En séance du 10 octobre 2017, le Grand Conseil a accepté la proposition du Conseil d'Etat. Le volet institutionnel a donc fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat du 5 novembre 2019, en grande partie fondé sur un rapport d'expert¹ rédigé par la Dre 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, à Paris. Au terme de ce rapport, une révision partielle de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat a été préconisée.

1.2 Le postulat Ballmer/Ducotterd sur la création d'une table ronde des religions

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd ont demandé que soit étudiée la création d'une table ronde des religions, dans le cadre des travaux sur la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. Au vu de l'évolution de la société fribourgeoise et de l'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres confessions que celles traditionnellement présentes sur le territoire cantonal, la proposition a été jugée opportune. Au terme d'une analyse de la situation des diverses modalités de dialogue interreligieux, le Conseil d'Etat a conclu à la pertinence d'un tel instrument. La mise en œuvre d'une table ronde des religions, en tant qu'instrument de dialogue entre les religions d'une part, mais aussi entre les autorités cantonales et communales respectivement les communautés religieuses d'autre part, a semblé être un facteur d'intégration et de paix sociale. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à prendre acte de son rapport² donnant une suite directe au postulat des députés Ballmer et Ducotterd.

¹ Ci-après « rapport Schneuwly Purdie ».

² Rapport 2020-DIAF-30 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – création d'une table ronde des religions.

2 Le cadre légal actuel

Le cadre légal actuel a plus de 30 ans. C'est en effet en date du 26 septembre 1990 que le Grand Conseil a adopté la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. Cette loi, contient quelques dispositions liées à la thématique du volet institutionnel ouvert par le postulat Ducotterd. Les articles 28, 29 et 30 LEE posent les conditions à l'octroi des prérogatives de droit public, définissent les sortes de prérogatives et prévoient leur retrait ou la possibilité d'y renoncer. Toutefois ces 3 dispositions méritent d'être repensées et adaptées au vu de l'évolution du contexte religieux du canton de Fribourg, ainsi que de l'évolution des technologies, des mœurs et valeurs de notre société en mutation.

En effet, l'immigration et l'augmentation de la population qu'ont connu la Suisse et le canton de Fribourg ainsi que l'évolution des mentalités modifient sensiblement le contexte social en matière religieuse. Au cours des dernières décennies, le paysage religieux du canton de Fribourg a évolué et s'est diversifié. Près de 20 ans après l'adoption de la LEE, le pouvoir politique prenait conscience de la nécessité d'une réflexion à ce sujet. En 2012 déjà, suite à un postulat des députés Daniel de Roche et Laurent Thévoz, le professeur Jean-François Mayer, directeur de l'institut Religioscope, a été mandaté pour établir notamment un état des lieux de la diversité religieuse du canton, l'état des relations entre les communautés confessionnelles, les réflexions à conduire et les mesures à prendre par les autorités pour garantir la paix confessionnelle. Les conclusions du professeur Mayer, notamment l'individualisation et la privatisation de la religion, la moindre influence des Eglises traditionnelles ainsi que la présence et le développement de religions non chrétiennes ont été confirmées par l'évolution du corps social au cours des 10 dernières années. Le rapport Schneuwly Purdie du 4 juillet 2019 confirme ainsi que le nombre des personnes sans appartenance religieuse a augmenté au cours de la dernière décennie, que les communautés musulmanes ou autres communautés liées à l'immigration ont augmenté en nombre, mais que dans le même temps les communautés traditionnelles (protestante et catholique) ont globalement maintenu leur importance, en partie grâce à l'apport migratoire de pays européens.

Ces quelques données statistiques démontrent à l'évidence que les attentes des communautés confessionnelles, principalement issues de l'immigration, sont grandes vu l'augmentation du nombre de leurs fidèles. La prolongation indéfinie d'un statut purement associatif ne répondra pas aux besoins de certaines communautés. Si la question de leur reconnaissance officielle semble prématurée, celle de l'octroi de prérogatives de droit public est d'actualité. C'est dans ce contexte qu'il apparaît utile de reconsidérer la question des prérogatives de droit public et de veiller à mettre en place les instruments permettant d'assurer un dialogue interreligieux dans le respect des valeurs de notre société démocratique d'une part et entre communautés confessionnelles et autorités politiques d'autre part.

3 Les modalités de travail

La révision de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat a été confiée à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), par l'intermédiaire du Service des affaires institutionnelle, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC). Afin de tenir compte au maximum des diverses sensibilités pouvant s'exprimer, selon les communautés confessionnelles, sur la thématique abordée par la révision de la loi, le Conseil d'Etat, sur proposition de la DIAF, a désigné un groupe de travail pour mener les réflexions nécessaires. Cette commission, présidée par le SAINEC, est composée de personnes issues des principales communautés confessionnelles du canton, illustrant ainsi sa diversité confessionnelle. La composition de cette commission est la suivante :

- > Une personne représentant l'Eglise catholique romaine ;
- > Une personne représentant l'Eglise réformée ;
- > Une personne représentant les Eglises évangéliques ;
- > Une personne représentant l'Eglise orthodoxe érythréenne ;
- > Une personne représentant la communauté orthodoxe européenne ;

-
- > Une personne représentant la communauté musulmane ;
 - > Une personne représentant la communauté israélite ;
 - > Une personne représentant la communauté alévie ;
 - > La déléguée cantonale à l'intégration des migrantes et des migrants et de la prévention du racisme ;
 - > Une personne représentant le Centre Suisse Islam et Société (Université de Fribourg)

La Commission s'est réunie à 5 reprises durant l'année 2021, à 2 reprises en 2022 et à 2 reprises en 2023 pour échanger et élaborer les principales propositions de la présente révision partielle de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE).

Il est noté que dans plusieurs cantons romands, la question de la reconnaissance de certaines communautés confessionnelles a surgi et suscité des débats parfois très émotionnels. Des référendums ont été déposés contre des projets législatifs visant à la reconnaissance de certaines communautés. Toutefois, le canton de Vaud a pu élaborer une législation adaptée à l'évolution sociétale sans que cela ne provoque l'échec du projet, en fixant dans la loi les grands principes et en confiant les nombreuses questions de détail à un règlement d'exécution de la loi. Cette approche a paru judicieuse au groupe de travail ainsi qu'au Conseil d'Etat. Aussi, c'est volontairement que la présente révision n'entre pas dans tous les détails. Bon nombre de questions, souvent procédurales et d'ordre pratique, devront donc être intégrées dans le règlement d'exécution. Toutefois, la consultation sur l'avant-projet de révision a porté sur la loi et sur les grandes lignes du règlement, dans un souci de transparence auquel le Conseil d'Etat est attaché.

4 Les résultats de la consultation sur l'avant-projet

L'avant-projet de loi et son rapport explicatif ont été mis en consultation au début du mois de juillet 2022. A l'automne 2022, 35 prises de positions ont été réceptionnées par la DIAF, dont 7 émanant de communes et de la conférence des syndicats et chefs-lieux et des grandes communes, se ralliant à la prise de position de l'association des communes fribourgeoises. Outre les directions du Conseil d'Etat, se sont prononcés sur le projet 7 services de l'administration cantonale, la Conférence des préfets, six partis politiques et cinq communautés confessionnelles, la communauté catholique ayant répondu par l'intermédiaire du Conseil exécutif de la corporation ecclésiastique catholique cantonale d'une part et du Diocèse de Lausanne, Genève et Fribourg d'autre part. A noter encore que, bien que n'ayant pas été initialement consultée, l'association Libre Pensée Romande et sa section fribourgeoise ont chacune adressé leur détermination, longuement développée. Si le projet mis en consultation n'a en soi pas recueilli de nombreuses réponses, bon nombre des déterminations adressées, en particulier des acteurs non étatiques, étaient très développées et argumentées.

On retiendra que l'instauration d'un Conseil cantonal pour les questions religieuses a obtenu une très forte proportion d'avis favorables. Toutefois, bon nombre d'acteurs religieux relèvent l'importance que revêtira la désignation de ses membres. De même, la création d'un poste de délégué-e aux questions religieuses est de manière générale bien acceptée, à l'exception de quelques milieux qui n'y sont pas favorables.

Quelques communautés confessionnelles ont regretté la modestie du projet, en particulier dans le nombre et le genre de prérogatives de droit public prévues. A l'inverse, certains acteurs institutionnels relèvent dans leur détermination que le projet ne traite pas de la fiscalité et s'en réjouissent, tant cet objet est technique, sensible et difficile à mettre en œuvre.

Parmi les nouvelles conditions d'octroi des prérogatives de droit public, celles relative à la reconnaissance la connaissance scientifique telle qu'enseignée actuellement a suscité de vives prises de position. Finalement, après examen des arguments invoqués par les communautés confessionnelles et certains autres acteurs institutionnels, le choix a été fait de retenir la version proposée par une Direction du Conseil d'Etat.

De manière générale, il peut être affirmé que le projet a rencontré un écho plutôt favorable mais que certains points ont été fortement débattus. L'actuel projet, au terme de cette procédure de consultation, a tenu compte autant que possible des propositions formulées par les divers intervenants.

5 Les principales modifications et nouveautés du projet

Au terme de leurs séances, le groupe de travail et le Conseil d'Etat ont conclu à la nécessité d'introduire un certain nombre d'adaptations de la loi actuelle, en tenant compte non seulement des objectifs retenus par le Grand Conseil à la suite des postulats déposés par les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd, mais aussi des avis majoritairement formulés dans le cadre de la consultation.

Les modifications proposées dans la présente révision partielle sont ainsi les suivantes :

- > Modification du titre de la loi ;
- > Création d'une table ronde des religions (le Conseil cantonal pour les questions religieuses) et définition de ses buts ;
- > Adaptation des conditions d'octroi de prérogatives de droit public ;
- > Mise à jour des sortes de prérogatives de droit public ;
- > Adaptation plus précise du suivi et de la surveillance du respect des conditions d'octroi de prérogatives de droit public ;
- > Renvoi à un règlement qui devra être adopté par le Conseil d'Etat pour toutes les questions de détail relatives au fonctionnement de la table ronde des religions et à la procédure d'octroi des prérogatives de droit public.

6 Commentaire des articles du projet

TITRE

Loi concernant les rapports entre les communautés confessionnelles et l'Etat (LRCCE)

Le premier constat qui peut être fait est la profonde mutation du paysage religieux du canton de Fribourg depuis l'année 1990, année d'adoption de l'actuelle loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. La prévalence des communautés catholiques et protestantes a tendance à diminuer. Comme indiqué, l'évolution sociale et technologique, l'augmentation de la population et les flux migratoires connus par la Suisse et le canton font que la société fribourgeoise a considérablement changé. De nouveaux acteurs religieux sont apparus, dont la présence sur le territoire cantonal va perdurer et sans nul doute devenir naturelle. Les communautés musulmanes et leurs diverses branches, la communauté alévie, les orthodoxes européens ou érythréens, les Eglises évangéliques composent de longue date le paysage religieux du canton, avec les Eglises et communautés déjà reconnues (catholique, réformée, juive).

Il semble donc nécessaire d'adapter le titre de la loi pour que celle-ci n'apparaisse pas réservée aux seules Eglises reconnues mais bien à l'ensemble des communautés confessionnelles composant le corps social, comme cela se doit dans un état démocratique et confessionnellement neutre.

Le Conseil d'Etat propose donc ce nouveau titre de loi : « loi concernant les rapports entre les communautés confessionnelles et l'Etat ».

Art. 1 al. 2 Champ d'application

Il s'agit ici uniquement de faire concorder les nouveaux articles avec le texte. La référence à l'art. 30 est ainsi remplacée par le dernier article du chapitre concerné, à savoir l'art. 30b.

Art. 28 **Conditions d'octroi de prérogatives**

Par rapport à la loi de 1990, le présent projet remanie considérablement les conditions d'octroi et en augmente les exigences. Quand bien même certaines des conditions proposées dans le présent projet de loi existent d'ores et déjà dans la loi actuelle, il apparaît nécessaire que l'ensemble de l'article soit rediscuté, car il s'agit d'un ensemble qui se veut cohérent. Les conditions posées aux lettres a) à h) de l'alinéa 1 sont cumulatives.

Lettre a

Il y a d'abord lieu de noter que cette condition n'est pas nouvelle et existe déjà dans la loi de 1990, à l'article 28 al. 1, lettre d).

Toute communauté confessionnelle souhaitant obtenir une ou des prérogatives de droit public devra (continuer à) être organisée sous forme d'association au sens des articles 60 et suivants du Code civil, avoir son siège dans le canton et avoir au moins un lieu de culte. Cette condition implique de facto que la communauté confessionnelle doit avoir une réelle vie de communauté dans le canton. Elle implique l'adoption de statuts qui mentionneront ses buts, désigneront formellement ses représentants ou impliquent encore la tenue d'une comptabilité. Actuellement, un certain nombre de communautés confessionnelles n'ont aucune structure réellement claire, n'ont pas de comptabilité ou n'ont pas de représentants désignés. Pourtant ces mêmes communautés souhaitent l'obtention de certaines prérogatives alors qu'il est parfois difficile d'avoir toujours un même interlocuteur. Cette disposition obligera donc les communautés qui souhaitent bénéficier de prérogatives à se structurer formellement. C'est là certes une contrainte indéniable. Toutefois, elle se révélera sans nul doute bénéfique pour elles à moyen terme. Cela permettra aussi aux autorités cantonales et communales d'avoir un véritable interlocuteur, identifiable et connu.

Lettre b

Cette disposition n'est pas nouvelle non plus et réside, dans son esprit, dans la lettre a) de l'art. 28 al. 1 de la loi actuelle.

En revanche, la référence faite au Conseil œcuménique des Eglises est abandonnée. En effet, avec l'évolution du paysage religieux, faire référence au Conseil œcuménique des Eglises est désormais désuet. De nombreuses communautés confessionnelles ne peuvent tout simplement pas être membres de ce Conseil œcuménique, par leur seule nature (Islam, Bouddhisme, Hindouisme, etc.). Par contre, l'exigence d'une présence avérée dans le canton depuis 30 ans reste maintenue, en tant que condition alternative (voir lettre h du présent projet).

Lettre c

Cette condition n'est pas nouvelle non plus. Elle existe sous la lettre e) de l'art. 28 al. 1 de la loi de 1990.

Il est en effet évident que le respect de l'ordre juridique suisse est une exigence fondamentale. Ces principes constitutionnels sont énumérés dans notre Constitution fédérale et inscrits dans notre législation. Il s'agit pour toute communauté d'admettre la réalité de certains principes fondateurs de notre ordre juridique tels que l'égalité de droit entre hommes et femmes, l'interdiction de toute discrimination d'une personne en raison de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politique, le droit au respect de sa vie privée, le droit de suivre un enseignement ou encore le droit au mariage. Elle est en plus évidente dans la mesure où il ne peut être toléré que certaines communautés confessionnelles ne reconnaissent pas la primauté du droit civil et s'appuient à contrario sur des règles étrangères à notre ordre juridique, qu'elles soient théologiques ou même coutumières. Ainsi la négation de la loi ou sa violation par toute communauté confessionnelle serait un obstacle absolu à l'obtention d'avantages octroyés par les autorités cantonales ou communales.

Lettre d

Cette condition, nouvelle, impose à toute communauté confessionnelle souhaitant bénéficier de prérogatives de droit public de respecter la paix confessionnelle.

Cette obligation implique de s'abstenir de tout prosélytisme contraire à l'ordre juridique suisse. Cette garantie, rappelée au demeurant dans l'article 15 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 pose clairement la règle de la liberté de choix en matière religieuse. Toutefois ce choix doit être librement opéré, en l'absence de toute

manipulation, pression psychologique ou message agressif et contraire à la règle fondamentale de la libre détermination individuelle. En effet, selon cet article 15, sont interdits toute contrainte, tout abus de pouvoir ou toute manipulation.

Lettre e

Cette condition, nouvelle, prévoit la participation au dialogue interreligieux, intra-religieux ou œcuménique et sa promotion au sein des fidèles.

Il a semblé utile en effet de rappeler que l'ouverture au dialogue est une condition à la paix confessionnelle et donc à l'octroi d'avantages. Le dialogue est aussi une condition qui doit animer les membres d'une communauté confessionnelle et non seulement ses instances dirigeantes. L'omettre reviendrait à priver de tout effet l'affirmation d'une telle exigence.

Lettre f

Les conditions relatives à l'obligation de reconnaître la primauté du droit civil et de ne pas contester la connaissance scientifique enseignée dans les Universités, les Hautes écoles ou autres lieux d'enseignements publics sont nouvelles, elles aussi.

La première, relative à la primauté du droit civil, relève en substance de la séparation ou de la distinction entre les pouvoirs temporels et spirituels, entre le monde terrestre et le monde divin. Cette primauté du droit civil, formellement inscrite dans le projet, permet de rappeler qu'il ne saurait être admis que des communautés organisent leur vie communautaire au mépris des lois et principes régissant la vie de la société civile.

La deuxième exigence de la lettre f), relative aux connaissances scientifiques, est également essentielle et a fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein du groupe de travail. Les prises de position lors de la consultation ont également nourri abondamment la réflexion. Le Conseil d'Etat a finalement retenu la présente proposition, qui tente de concilier les questions de foi avec les réalités et les exigences de la science au sens large. Ainsi, il n'est plus question de reconnaître la primauté de la science telle qu'enseignée dans les Universités et les lieux d'enseignements publics. Là encore, il convient de distinguer entre le monde terrestre et le monde divin, entre les croyances et les connaissances scientifiques. Nombreuses sont les confessions qui à travers leurs textes sacrés et certains dogmes pourraient être en contradiction avec l'enseignement des sciences, leurs évolutions scientifiques et leurs conclusions. La solution finalement retenue est celle de ne pas contester officiellement la connaissance scientifique enseignée dans les Universités, les Hautes écoles et autres lieux d'enseignements publics. Cela permet de mettre clairement en relief les séparations évoquées précédemment entre les pouvoirs temporels et spirituels, entre les croyances et les connaissances scientifiques. Il sera important pour les communautés confessionnelles de faire preuve de la retenue et de l'esprit critique nécessaires et de ne pas faire primer officiellement les croyances sur les connaissances scientifiques telles qu'enseignées dans les établissements de l'enseignement public.

Lettre g

La tenue d'une comptabilité conforme aux règles de droit en matière de comptabilité commerciale est une condition nouvellement prévue dans le texte.

Il s'agit ici principalement de veiller à ce que les communautés confessionnelles, bénéficiaires de prérogatives de droit public, puissent démontrer la réalité de leurs finances. La tenue d'une comptabilité correctement établie permet également d'avoir un suivi, le cas échéant, de la situation financière des communautés confessionnelles. Certes cette condition peut être contraignante. Toutefois, cette exigence est aussi à l'avantage des communautés qui pourront ainsi connaître leur situation et garantir aux autorités les sources de leur financement. Il est utile que la transparence puisse en tout temps prévaloir dans le financement des communautés. Toute contraignante qu'elle soit, cette exigence à long terme permettra d'éviter toute polémique sur leur situation économique et le financement de leurs activités. Il appartiendra au Conseil d'Etat de définir les normes comptables à appliquer.

Lettre h

La condition des 30 années dans le canton n'est pas nouvelle. Elle existe déjà l'art. 28 al. 1 let. b) de la loi de 1990. C'est donc une simple reprise d'une condition déjà inscrite dans la loi.

La condition des mille membres au sein d'une communauté confessionnelle est une alternative nouvelle à la durée de 30 ans pour prétendre obtenir des prérogatives. Ce chiffre, qui remplace celui de cent prévu à l'art. 28 al. 1 let. c) de la loi actuelle, a semblé raisonnable et un juste compromis. Passer de cent membres à mille membres peut sembler considérable. Si la loi impose ce nombre pour prétendre à l'octroi de prérogatives de droit public, cela ne signifie pas pour autant que l'association constituée devra impérativement compter 1000 membres actifs et cotisants. Ce nombre de 1000 membres doit être compris comme celui des personnes se déclarant membres d'une confession déterminée. Ces personnes, pratiquantes ou non, se retrouveront d'une manière ou d'une autre concernées par les événements de leur vie et de la vie de leur communauté en tant que telle. Les rites funéraires en sont un exemple évident et pouvoir, en ce genre de circonstances, disposer d'une association à même de porter leurs préoccupations est une évidence. Cependant indépendamment du nombre précis de membres actifs dans l'association, l'exigence de compter beaucoup de membres n'est pas non plus un inconvénient. Avoir un nombre important de fidèles, regroupés dans une même communauté, constitue aussi un avantage dans la gestion des activités et la défense des intérêts des communautés. Les membres d'une communauté confessionnelle, non organisés de manière associative, sans organes statutaires à même de les représenter et répartis de manières éparses à travers le territoire cantonal, n'auraient que peu d'importance en apparence, voire seraient complètement méconnus. Certes, c'est là un effort important demandé aux communautés confessionnelles présentes dans le canton depuis moins de 30 ans. Néanmoins, le Conseil d'Etat est persuadé que les outils de communication modernes existant devraient permettre aux communautés confessionnelles motivées et vivantes de surmonter cet obstacle. Cette exigence fait aussi miroir à la possibilité offerte par la nouvelle prérogative d'exploiter des fichiers informatiques prévue au nouvel article 29 al. 1 lettre f du présent projet.

L'alinéa 2 de l'article 28 de la loi de 1990 est abrogé car les exigences formulées sont reprises à l'article 29a nouveau qui traite de la procédure d'octroi des prérogatives de droit public. Son maintien n'avait plus d'intérêt.

Art. 29 Sortes de prérogatives

Le premier alinéa détaille les prérogatives de droit public pouvant être octroyées à toute communauté confessionnelle qui en ferait la demande. Il convient de relever préalablement que toutes les prérogatives déjà prévues dans la loi de 1990 ont été reprises, sans modification à l'exception d'une adaptation rédactionnelle ou syntaxique (lettre d et e) ; elles ne sont donc pas remises en question.

Les deux prérogatives ajoutées par le présent projet, à savoir les lettres f) et g), concernent l'exploitation de données informatiques et le droit d'être consulté en cas de projet législatif.

Afin d'être complets, il s'agit d'abord d'expliquer, par souci didactique, les sortes de prérogatives actuellement prévues par la loi depuis 1990 **et qu'il ne s'agit pas de modifier.**

Lettre a

Cette lettre concerne la communication par le contrôle des habitants communaux de l'arrivée ou du départ de toute personne membre d'une communauté confessionnelle déterminée. Il faut toutefois noter que dans la pratique, les préposés au contrôle des habitants ont parfois de la peine exécuter cette obligation. En outre, actuellement et selon les moyens à disposition, les registres des habitants ne disposent pas de tous les caractères ou éléments requis pour toutes les communautés confessionnelles. Il apparaît que l'octroi des prérogatives devra toujours être bien évalué pour éviter en certaines circonstances des reports de tâches sur les entités publiques ou impliquer l'accomplissement de tâches en certaines circonstances impossibles à réaliser. Le rappel des conséquences et exigences de cette prérogative est un bon exemple d'une tâche que le futur Conseil cantonal pour les questions religieuses serait amené à effectuer dans le cadre des buts définis à l'article 30d du projet, en lien par exemple avec la lettre f nouvelle du présent article.

Lettre b

Cette lettre permet l'utilisation de locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres d'une communauté déterminée.

Lettre c

La lettre c confère le droit à l'exercice de l'aumônerie dans les établissements du canton et des communes (établissements hospitaliers, scolaires, pénitentiaires, etc.).

Lettre d

Il s'agit là d'une reprise, sur le fond, de la loi de 1990, assortie d'une adaptation rédactionnelle plus simple que l'actuelle disposition qui se réfère à une disposition précise de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD). Il n'en demeure pas moins que sont concernées les exonérations fiscales accordée aux personnes morales poursuivant des buts cultuels, au sens de l'article 97al. 1 let. h LICD.

Lettre e

Il s'agit d'une reprise telle quelle de la loi de 1990. Elle concerne les exonérations dont peuvent bénéficier les Eglises reconnues en matière de droits de mutations, de droits sur les gages immobiliers ainsi que les droits de succession et de donation. Le texte de la lettre e apparaît dans le projet de loi pour des motifs exclusivement techniques. En effet, le rajout de deux lettres (f et g) implique une adaptation de la ponctuation en fin de phrase.

S'agissant des nouvelles prérogatives proposées par le projet de loi, ce sont les suivantes :

Lettre f

Cette prérogative est nouvelle.

Il s'agit de permettre l'exploitation de données informatiques (principalement de leurs membres) par les communautés confessionnelles qui le souhaiteraient. L'exploitation de ces données devra être limitée au seul exercice des prérogatives octroyées à une communauté confessionnelle et à la gestion de ses membres, dans le cadre de l'association constituée ou dans le cadre plus général des coreligionnaires domiciliés dans le canton. Un rappel à la législation sur la protection des données est effectué en deuxième phrase. Ce genre de données pourra constituer un nouveau fichier de personnes, exploité par les associations représentatives des communautés confessionnelles au bénéfice d'une telle prérogative. Il est donc nécessaire que sa tenue remplisse les exigences de la protection des données, en collaboration le cas échéant avec l'autorité cantonale compétente en la matière et dans le respect de la législation en la matière. Il convient encore de relever que, contrairement aux corporations ecclésiastiques (art. 3 LEE) et aux personnes juridiques canoniques reconnues (art. 4 LEE), les communautés confessionnelles au bénéfice de prérogatives de droit public ne sont pas des organes publics et ne sont donc pas soumises à la loi cantonale sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1). C'est donc la loi fédérale sur la protection des données qui pourra être appliquée.

Lettre g

Cette prérogative est également nouvelle.

Elle confère à toute communauté confessionnelle à laquelle les prérogatives auraient été octroyées le droit d'être consultée sur un projet législatif pouvant la concerner, directement ou indirectement.

L'article 29 alinéa 2 est inchangé sur le fond par rapport à sa version actuelle. Il est simplement rappelé que les conditions d'exercice des prérogatives sont précisées dans la décision d'octroi des prérogatives ou par convention le cas échéant.

Il convient ainsi de relever que le nombre et le genre de prérogatives prévues dans le présent projet de révision est somme toute modeste. Le projet ne constitue pas un bouleversement des prérogatives existantes. On l'a vu plus haut, certaines communautés confessionnelles, lors de la procédure de consultation l'ont relevé, regrettant la modestie du projet à cet égard. C'est ainsi qu'il n'est prévu aucune prérogative particulière dans le domaine des lieux d'inhumation ou les cimetières, en matière d'aumôneries professionnalisées et institutionnalisées, en matière d'enseignement religieux, en matière de financement, ou encore en matière d'un soutien renforcé de l'Etat dans la professionnalisation des structures associatives. Le Conseil d'Etat est bien conscient que la présente révision peut sembler modeste. Toutefois, bon nombre des revendications évoquées s'avèrent difficiles à mettre en œuvre, soit pour des raisons structurelles, de financement ou de compétences légales. Par exemple, la problématique des carrés

confessionnels dans les cimetières, importante pour plusieurs communautés confessionnelles, relève des autorités communales, et le Conseil d'Etat n'entend pas réduire l'autonomie communale en la matière. Il est conscient de la frustration exprimée à plusieurs reprises par certaines communautés mais il est d'avis qu'octroyer les nombreuses prérogatives souhaitées par certaines communautés reviendrait à leur octroyer de fait une reconnaissance officielle qui semble, en l'état, prématurée.

Le Conseil d'Etat est cependant persuadé que la création du futur Conseil cantonal pour les questions religieuses permettra de faire évoluer certaines situations de manière positive. Il est patent que des situations problématiques existent, mais elles ne peuvent pas être résolues simplement par l'octroi de prérogatives. Ce sera là une des tâches du Conseil cantonal pour les questions religieuses de se montrer proactif, d'assister les communautés dans la recherche de solutions et de créer un lien de confiance et de travail constructif entre autorités politiques et communautés confessionnelles.

Les enjeux sont importants mais le Conseil d'Etat est persuadé que cette approche pragmatique et de responsabilisation permettra d'apporter des solutions.

Art. 29a **Procédure d'octroi**

Le premier alinéa indique auprès de quelle autorité toute demande d'octroi de prérogative doit être déposée. Cette demande consistera en un formulaire adressé à la Direction par l'intermédiaire du Service en charge des affaires institutionnelles, comportant une déclaration d'engagement du respect des conditions prévues à l'article 28 du projet. De même, dans la mesure où la communauté souhaitant obtenir des prérogatives doit disposer de la personnalité juridique (personnalité morale) en étant organisée en association, ses statuts devront impérativement être joints à la demande. De par la dernière phrase de l'alinéa 1, le règlement indiquera les autres documents à joindre à la demande (composition du comité de direction, membres, personnes en charge des tâches liées aux prérogatives, attestations, extraits comptables, etc.). Inscrire dans le règlement le détail des autres documents confère une plus grande liberté de manœuvre dans l'évolution éventuellement nécessaire en ce qui concerne les indications documentaires.

L'alinéa 2 instaure une période probatoire de 5 ans dès l'adoption d'une décision d'ouverture de dossier. Cette période « probatoire », qui pourra déjà permettre l'exercice de certaines prérogatives, doit garantir une collaboration entre la communauté confessionnelle concernée et la Direction pour l'examen des modalités d'exercice et aussi conseiller, si nécessaire, ladite communauté dans l'exercice desdites prérogatives. A noter que, s'agissant des prérogatives en lien avec le droit fiscal (*lettres d et e, d'ores et déjà existantes dans la loi actuelle*), si une telle demande de prérogative devait être déposée, elle devrait être transmise au Service en charge des contributions. Il appartiendra audit Service d'instruire cette demande et de rendre une décision incidente relative à leur octroi, provisoire (al. 2) ou définitif (al. 4). Le but est ainsi d'assurer la conformité de telles décisions avec le droit cantonal existant en la matière, à savoir en particulier la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD ; RSF 635.2.1) et la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1), ainsi qu'avec, en particulier, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14). En principe aussi, l'octroi de prérogatives ponctuelles, telles par exemple l'exonération des droits de mutation, ne pourra être octroyée que lors de l'approbation définitive au sens de l'alinéa 4, afin notamment d'éviter des problèmes de rétroactivité ; en effet, si les prérogatives devaient être finalement refusées en application de l'alinéa 4, il serait problématique de revenir sur l'exonération de droits de mutation qui aurait été accordée pour la période probatoire. Il est également relevé que, s'agissant des autres prérogatives, qui relèvent exclusivement du droit cantonal, les autorités cantonales compétentes seront invitées à livrer un préavis.

Le troisième alinéa indique que l'instruction de tout dossier d'octroi de prérogative de droit public est du ressort de la Direction, là encore vraisemblablement par l'intermédiaire du Service en charge des institutions. Cela devra se faire dans le respect des règles générales du Code de procédure et de juridiction administrative (cf. ég. art. 30bis). Il est utile de rappeler que ce code oblige toute personne sollicitant une décision doit collaborer à l'instruction. Il apparaît dès lors que l'octroi d'une prérogative est un processus, collaboratif et participatif, qui doit permettre le bon déroulement des opérations d'instructions et du processus d'évaluation des conditions à réaliser. A noter qu'en fonction des questions qui pourraient se poser, de l'ampleur de la tâche ou de certaines difficultés, l'autorité

d'instruction pourra solliciter le concours de personnes expertes, voire désigner une commission d'évaluation en cas de souci lié à ses ressources.

Le quatrième alinéa indique enfin que l'octroi définitif de prérogatives de droit public à une communauté confessionnelle fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat et d'une convention entre l'Etat et la communauté concernée. Cette convention a pour objet de définir autant que nécessaire le détail des modalités d'octroi des prérogatives (cf. ég. art. 29 al. 2).

Art. 29b *Suivi des conditions d'octroi*

Ce nouvel article implique un suivi et un contrôle durable des activités des communautés au bénéfice de prérogatives. Comme indiqué, tout octroi de prérogative fait l'objet d'une période probatoire de 5 ans. Au terme de cette période, les prérogatives sollicitées sont confirmées ou refusées. Toutefois, une fois l'octroi définitif des prérogatives intervenu la Direction en charge des institutions se voit conférer la faculté d'examiner le respect des conditions prévues dans la convention. C'est ainsi que ladite Direction pourra toujours demander aux communautés confessionnelles ses documents comptables pour le dernier exercice (alinéa 1) et solliciter toute information utile au contrôle du respect des conditions d'octroi (alinéa 2).

Si la Direction se voit octroyer des compétences élargies en matière de suivi de dossier, l'alinéa 3 rappelle que les communautés auront aussi une obligation de collaboration. C'est ainsi qu'elles devront transmettre toute modification statutaire ou information jugée pertinente. On le devine, cette dynamique impliquera une réelle collaboration entre la Direction ou son Service en charge des institutions et les communautés. Celle-ci supposera la création de contacts étroits et réguliers entre les partenaires.

Le quatrième alinéa désigne les sanctions qui pourront être adoptées en cas de non-respect des conditions fixées dans la décision du Conseil d'Etat, respectivement la convention signée entre l'Etat et les communautés concernées.

Ces sanctions sont les suivantes :

Lettre a : L'avertissement ;

Lettre b : Le retrait pour une durée d'une à trois années d'une ou de plusieurs prérogatives ;

Lettre c : La révocation d'une ou de plusieurs prérogatives.

Cas échéant, il appartiendra au Conseil d'Etat de les prononcer.

Art. 30a *Procédure décisionnelle*

Cet article précise, à toutes fins utiles, que la procédure est décisionnelle, à savoir soumise au code de procédure et de juridiction administrative. Ainsi toute règle procédurale qui n'aurait pas été traitée dans le présent projet le sera en application des règles générales de la procédure administrative.

Art. 30b *Règlement d'exécution*

Cet article renvoie au règlement d'exécution le détail des conditions et de la procédure d'octroi des prérogatives, comme cela a été indiqué dans les commentaires précédents.

Titre 5a *Conseil cantonal pour les questions religieuses*

Il est nécessaire, pour des motifs de clarté, de créer une nouvelle section dans la loi afin d'introduire le Conseil cantonal pour les questions religieuses.

Art. 30c *Conseil cantonal pour les questions religieuses*

Dans sa réponse au postulat des députés Ballmer-Ducotterd, le Conseil d'Etat a partagé le souci des postulants d'utiliser chaque opportunité qui se présente pour améliorer le dialogue interreligieux et le dialogue entre les communautés confessionnelles et les autorités politiques. Il a donc été décidé de donner une suite directe au postulat en question.

Lors de leurs réflexions, les représentants des diverses communautés membres du groupe de travail chargé de la révision de la loi ont exprimé de manière unanime leur intérêt pour la création d'une telle table ronde. Il a semblé effectivement très utile que les communautés confessionnelles disposent d'un canal de communication officiel avec

les autorités cantonales et communales pour exprimer leurs éventuelles préoccupations. L'essentiel des discussions, s'agissant de la table ronde, a porté sur les buts à retenir pour une telle institution. Si le dialogue intercommunautaire a été jugé comme pouvant se dérouler dans un cadre moins formel, la relation entre les autorités politiques et administratives d'une part et les communautés confessionnelles d'autre part a semblé essentiel. De même, le souci de la paix confessionnelle a également rencontré un fort soutien de la part des membres du groupe de travail. C'est ainsi que les divers buts de la table ronde, qui sera formellement une commission du Conseil d'Etat, ont été longuement débattus.

Cet article pose le principe de la création de la table ronde des religions. Celle-ci prendra la forme d'une commission. A noter que sa dénomination a fait l'objet de discussions au sein du groupe de travail. Dans la mesure où cette commission doit avoir pour but d'être un véritable interlocuteur pour les autorités cantonales et communales, le terme « table ronde des religions » ne semble pas approprié. Une telle désignation donne en effet l'impression qu'il s'agit d'un lieu de discussion entre les religions. Or, vu le but souhaité tant par les motionnaires que par le Conseil d'Etat et les représentants des communautés confessionnelles, une telle dénomination semble réductrice. Finalement, au terme de la réflexion, il est proposé de donner à la commission le terme officiel de « Conseil cantonal pour les questions religieuses ». Cette dénomination semble en effet plus adéquate avec le rôle actif qui est souhaité pour cette commission.

L'alinéa 2 indique la composition du Conseil cantonal pour les questions religieuses et le principe que ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Ainsi, celui-ci sera composé non seulement de personnes représentant des principales communautés confessionnelles du canton mais aussi de personnes représentant des services de l'Etat. Son nombre n'a pas été défini afin de laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour que la commission soit la plus représentative de la réalité confessionnelle du canton. Cependant, une restriction a été posée avec la condition de l'éligibilité à l'octroi de prérogatives de droit public. En l'absence d'une telle indication, des mouvements, pas forcément représentatifs, pourraient prétendre à avoir une place au sein de la commission. Pour éviter une telle situation, il est donc précisé que seules les communautés confessionnelles répondant potentiellement aux conditions de l'article 28 de la loi (à savoir de prime abord éligibles à l'octroi de prérogatives) pourront prétendre à un siège au sein de la commission.

L'alinéa 3 précise que le Conseiller d'Etat ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions (act. la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts) préside la commission. Il précise aussi que le secrétariat de la commission doit être assurée par une personne membre de la Direction en charge des institutions. De facto, il pourrait aussi s'agir de collaboratrices ou collaborateurs du Service en charge des institutions³.

Il est encore précisé, à l'alinéa 4, que la commission pourra s'adjoindre le soutien d'expert-e-s. Ainsi, selon les thèmes qui pourraient devoir être traités, la commission pourra recourir à des avis extérieurs sans que ces personnes aient la qualité de membre. Ainsi, des avis d'expert-e-s pourront être sollicités dans des domaines spécifiques, par exemple en matière fiscale, juridique, sociale, de formation pédagogique, etc. De même, dans un souci de n'exclure personne, outre des expert-e-s, le Conseil pourra aussi inviter des personnes concernées par certains sujets abordés. Cette formulation volontairement large permettra aussi de pouvoir inclure dans les discussions des personnes représentant des communautés confessionnelles ne remplissant pas les conditions d'éligibilités, mais aussi des acteurs de la société civile qui pourraient contribuer à une réflexion étendue sans avoir formellement la qualité de membre du conseil cantonal pour les questions religieuses.

L'alinéa 5 indique enfin qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de définir, pour le surplus, les règles de fonctionnement du Conseil cantonal pour les questions religieuses, ce qui implique par là même aussi ses relations avec les instances cantonales et communales.

³ Actuellement : SAINEC.

Art. 30d Buts

Cette nouvelle disposition définit les buts du Conseil cantonal pour les questions religieuses :

Lettre a

Le Conseil sera le principal organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les questions relatives aux rapports entre l'Etat et les communautés confessionnelles, les questions religieuses et le maintien de la paix confessionnelle. Le Conseil pourra exprimer son avis sans que cela ne lie bien évidemment le Conseil d'Etat. Mais il a paru important d'inscrire ce but formellement pour bien signaler le souci du Conseil d'Etat d'éviter toute mise à l'écart des communautés confessionnelles dans la prise de décisions pouvant les concerner (travaux législatifs, mesures administratives, etc.).

Lettre b

Ce chiffre confère au Conseil un rôle proactif. En effet, si la qualité d'organe consultatif dépend des sollicitations qui seront faites par l'autorité, pouvoir relayer les besoins des communautés confessionnelles auprès des autorités cantonales et communales revêt une autre dimension. Le Conseil pourra donc adresser formellement des requêtes pour que les besoins soient pris en compte et à leur juste mesure par les autorités cantonales et communales. Dans le même temps, il pourra assurer le même rôle d'institution-relais pour ces mêmes autorités à l'égard des communautés confessionnelles. Ainsi, le rôle d'interface de la commission entre les autorités et les communautés sera essentiel. Il sera utile à la fois pour les autorités et pour les communautés, dans le souci d'assurer un dialogue nécessaire.

Lettre c

Le Conseil aura le rôle essentiel de contribuer, avec les autorités, à la paix confessionnelle dans le canton, tant entre les communautés confessionnelles et la population qu'entre les communautés elles-mêmes et même au sein de leurs propres membres. Des discordes peuvent en effet survenir en tout temps, sur fond de divergences culturelles, sociétales, théologiques, éthiques ou politiques. Souvent, de telles tensions sont liées à l'actualité du moment (crises dans le pays d'origine, actes terroristes, prêches ou sermons problématiques, tensions sociales, questions sociétales, etc.).

Lettre d

La mission conférée au Conseil de promouvoir le dialogue entre les communautés confessionnelles elles-mêmes mais aussi entre les communautés confessionnelles et les autorités cantonales ou communales relève aussi du but fondamental de la paix confessionnelle dans le canton. Le dialogue, à quel niveau que ce soit, permet aux interlocuteurs de tous horizons de se connaître, de se comprendre et de résoudre plus aisément leurs difficultés ou divergences de vues. Il a semblé utile au Conseil d'Etat, retenant une proposition du groupe de travail, de le préciser directement dans le texte de la révision, pour éviter que cela soit occulté.

Les divers buts mentionnés dans le texte de loi donnent au Conseil cantonal pour les questions religieuses un rôle réellement actif dans la résolution de toute difficulté et aussi dans la collaboration avec les autorités. Le Conseil doit pouvoir être un acteur légitime dans les questions concernant les communautés confessionnelles et leurs relations avec les autorités, toujours dans le souci essentiel d'assurer la paix confessionnelle.

A noter que la question du maintien de l'actuelle commission des aumôneries en fonction des tâches qui seront accomplies par cette nouvelle commission se posera. En effet, si les questions d'aumônerie devaient entrer dans le champ de compétence du nouveau Conseil cantonal pour les questions religieuses, l'opportunité du maintien de la commission des aumôneries devrait être examinée. Selon l'Ordonnance du Conseil d'Etat relative à la Commission cantonale pour les questions d'aumônerie, cette commission a les attributions suivantes :

- a) elle est l'organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les questions relatives à l'aumônerie dans les établissements de l'Etat ;
- b) elle tient à jour l'inventaire des aumôneries ;
- c) elle évalue les besoins en matière d'aumônerie en tenant compte des intérêts des collectivités publiques et des Eglises reconnues ;

-
- d) elle établit les projets de conventions prévus à l'article 23 al. 2 de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat ;
 - e) elle peut faire au Conseil d'Etat toute proposition concernant les questions d'aumônerie.

7 Les incidences financières et en personnel

On peut s'attendre à ce que plusieurs communautés confessionnelles sollicitent, dans un futur proche, l'octroi de prérogatives publiques indépendamment de la présente proposition de modification de la loi. Le projet de loi prévoit que toute demande doit faire l'objet d'une période probatoire de 5 ans.

Cette période doit permettre l'examen des conditions d'octroi et le bon déroulement de l'exercice des prérogatives accordées provisoirement. Au terme de la procédure probatoire, les prérogatives seront définitivement octroyées si les exigences fixées auront été respectées à satisfaction. Toutefois, il ne s'agira pas, une fois le bénéfice des avantages accordé, de ne plus s'inquiéter du bon déroulement de l'exercice des prérogatives. Le projet prévoit la possibilité pour l'Etat, par le truchement du Service en charge des institutions, de continuer à exercer un contrôle de l'activité des communautés confessionnelles dans l'exercice des prérogatives octroyées. Comme indiqué préalablement, un processus collaboratif est prévu avec des sanctions voire la révocation de prérogatives si les exigences de base ne sont plus respectées. Tout suivi suppose des compétences, des ressources et du temps pour assurer les nouvelles tâches mises en place. En outre, l'animation du conseil cantonal des religions impliquera également une collaboration très régulière avec les communautés confessionnelles du canton, qui, elle aussi, nécessitera des ressources. A l'heure actuelle, le Service en charge des institutions n'en dispose d'aucune.

Aussi, si nous avons la chance de bénéficier d'une collaboration interreligieuse pacifique dans notre canton, il est important de se rappeler que tel n'est pas le cas dans de nombreux pays et qu'il est dans l'intérêt de l'Etat de la soutenir activement. Au vu des tâches qui doivent déjà et devront encore être exercées, un poste à 50% doit être créé afin de disposer d'une personne qui sera désormais chargée des questions religieuses dans le canton (délégué-e aux questions religieuses). Ce poste sera dévolu essentiellement aux tâches liées à l'octroi des prérogatives de droit public, à la gestion du conseil cantonal des religions, à la gestion de problématiques courantes, qui se posent de plus en plus fréquemment en termes de relations entre les communautés confessionnelles et l'Etat et à la promotion d'initiatives visant à favoriser sur le long terme le dialogue interreligieux et la promotion de la paix sociale.

8 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

La présente révision partielle n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Toutefois, le conseil cantonal pour les questions religieuses devra jouer un rôle en tant qu'intermédiaire dans le dialogue entre autorités et communautés confessionnelles, dans le respect de leurs tâches respectives.

9 Développement durable

Le projet s'inscrit pleinement dans l'objectif 16 de l'Agenda 2030 pour le développement durable, adopté par la Confédération. Cet objectif vise des institutions efficaces et participatives oeuvrant en faveur d'une société inclusive et pacifique. La présente révision de loi rend possible la mise en place d'un tel dispositif institutionnel et se veut un gage de paix sociale et de stabilité. Elle contribue donc pleinement à la durabilité de la société fribourgeoise.

10 Conformité au droit fédéral et européen

—

La présente révision législative ne présente pas de contradiction ou de conflit avec le droit fédéral. Il y a lieu de relever que selon l'article 72 de la Constitution fédérale, la réglementation des rapports entre l'Eglise (au sens large) et l'Etat est du ressort des cantons. Par ailleurs, la présente révision ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

11 Référendum législatif

—

La présente révision sera, le cas échéant, soumise au référendum législatif facultatif. N'ayant pas d'incidence financière notable pour l'Etat, il n'y a pas lieu de la soumettre au référendum financier.



Botschaft 2020-DIAF-45

9. Oktober 2023

Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Postulat Ducotterd zur Überwachung von Moscheen und Imamen	2
1.2	Postulat Ballmer/Ducotterd zur Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen	2
2	Heutiger Rechtsrahmen	3
3	Arbeitsweise	3
4	Die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Vorentwurf	4
5	Wichtigste Änderungen und Neuerungen des Entwurfs	5
6	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	5
7	Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
8	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	15
9	Nachhaltige Entwicklung	15
10	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	15
11	Gesetzesreferendum	15

1 Einleitung

Die beantragte Gesetzesrevision ist auf zwei parlamentarische Vorstösse zurückzuführen, zum einen auf das Postulat zur Überwachung von Moscheen und Imamen, zum anderen auf das Postulat zur Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen.

1.1 Postulat Ducotterd zur Überwachung von Moscheen und Imamen

Im Postulat 2017-GC-41 warf Grossrat Christian Ducotterd die Frage nach der Überwachung von Moscheen und Imamen auf. Der Vorstoss umfasste eine **sicherheitspolitische** Ebene, die die Herausforderungen des radikalen Islam und des Jihadismus betraf. Dabei ging es ihm um Aspekte wie die Analyse der Situation und der Risiken radikaler Strömungen des Islam, die Überwachung von Moscheen und Treffpunkten, die mögliche Verbreitung radikaler Botschaften und die Evaluation allfälliger Massnahmen zur Bekämpfung gefährlicher Entwicklungen. Auf **institutioneller** Ebene stellte Grossrat Ducotterd die Frage nach den Rahmenbedingungen für muslimische Glaubensgemeinschaften und deren Status. Weitere Themen waren die Ausbildung der Imame, die Integrationsmassnahmen, die Kontrolle des Rechnungswesens muslimischer Glaubensgemeinschaften, die Identität der im Kanton tätigen Imame, die Einbeziehung der muslimischen Gemeinde bei der Integration ihrer Mitglieder und die Achtung unserer rechtsstaatlichen Werte.

In seiner Antwort vom 5. September 2017 beantragte der Staatsrat, den Vorstoss auf sicherheitspolitischer Ebene abzulehnen. Der institutionelle Teil des Postulats wurde hingegen angenommen. Der Staatsrat konzentrierte seine Überlegungen in der Folge aber nicht nur auf die muslimische Gemeinschaft, sondern berücksichtigte auch die wachsende Zahl von Personen, die sich zu einer anderen als den traditionell im Kanton präsenten Religionen bekennen. Es ist nämlich davon auszugehen, dass diese neuen Religionsgemeinschaften früher oder später einen Antrag auf Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte stellen werden. Deshalb sollten nach Ansicht des Staatsrats die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung solcher Vorrechte sowie für deren Überwachung und Entzug überprüft werden.

Der Grosse Rat genehmigte den Antrag des Staatsrats in seiner Sitzung vom 10. Oktober 2017. Am 5. November 2019 legte der Staatsrat seinen Bericht zu den institutionellen Aspekten des Postulats vor. Dieser beruhte zu einem grossen Teil auf dem Expertenbericht¹ von Dr. Mallory Schneuwly Purdie, Doktorin in Religionswissenschaft und -soziologie der Universität Freiburg und der Ecole pratique des Hautes Etudes de la Sorbonne in Paris. Am Ende des Berichts wurde vorgeschlagen, das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat einer Teilrevision zu unterziehen.

1.2 Postulat Ballmer/Ducotterd zur Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen

Mit einem am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Postulat forderten Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Christian Ducotterd, dass im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat auch die Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen geprüft werde. Angesichts der Entwicklung der freiburgischen Gesellschaft und der zunehmenden Zahl von Personen, die einer anderen als den traditionell im Kanton präsenten Konfessionen angehören, wurde dieser Vorschlag für zweckmässig erachtet. Der Staatsrat kam nach der Analyse der verschiedenen Modalitäten des interreligiösen Dialogs zum Schluss, dass eine solche Plattform sinnvoll wäre. Erfahrungen haben gezeigt, dass ein Runder Tisch der Religionen als Instrument einerseits für den interreligiösen Dialog und andererseits für den Dialog zwischen den Kantons- und Gemeindebehörden und den Religionsgemeinschaften einen Integrationsfaktor darstellt und zur Wahrung des

¹ Nachfolgend «Schneuwly-Purdie-Bericht».

sozialen Friedens beiträgt. Deshalb beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, seinen Bericht² in direkter Folge auf das Postulat Ballmer und Ducotterd zur Kenntnis zu nehmen.

2 Heutiger Rechtsrahmen

Der geltende Rechtsrahmen ist über dreissig Jahre alt. Das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat wurde am 26. September 1990 vom Grossen Rat verabschiedet. Es enthält einige Bestimmungen, die die im Postulat Ducotterd aufgeworfenen institutionellen Aspekte betreffen. Die Artikel 28, 29 und 30 KSG legen die Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte fest, definieren die Arten von Vorrechten und regeln deren Entzug und die Möglichkeit eines Verzichts. Diese drei Bestimmungen sollten überarbeitet und an die Entwicklung der freiburgischen Religionslandschaft sowie an die geänderten Technologien, Sitten und Werte unserer sich wandelnden Gesellschaft angepasst werden.

Aufgrund der Einwanderung und der Bevölkerungszunahme in der Schweiz und im Kanton Freiburg sowie des Mentalitätswandels hat sich das gesellschaftliche Umfeld in religiösen Fragen wesentlich geändert. Die Religionslandschaft des Kantons Freiburg hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt und diversifiziert. Rund zwanzig Jahre nach der Verabschiedung des KSG wurde sich die Politik bewusst, dass es Überlegungen zu diesem Thema braucht. Bereits 2012 beauftragte der Staatsrat infolge eines Postulats der Grossräte Daniel de Roche und Laurent Thévoz den Direktor des Instituts Religioscope, Professor Jean-François Mayer, einen Bericht über die religiöse Vielfalt und die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften im Kanton sowie die notwendigen Überlegungen und behördlichen Massnahmen zur Wahrung des konfessionellen Friedens zu erstellen. Die Schlussfolgerungen von Professor Mayer, insbesondere die Individualisierung und Privatisierung der Religion, der geringe Einfluss der traditionellen Kirchen sowie die Präsenz und Entwicklung nichtchristlicher Religionen, wurden durch die gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten zehn Jahre bestätigt. Der Schneuwly-Purdie-Bericht vom 4. Juli 2019 zeigt, dass die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit im letzten Jahrzehnt gestiegen ist und dass auch die muslimischen und anderen Gemeinschaften mit Migrationshintergrund zahlenmässig zugenommen haben. Gleichzeitig konnten sich die traditionellen (protestantischen und katholischen) Gemeinschaften insgesamt behaupten, teilweise dank der Zuwanderung aus dem europäischen Ausland.

Diese statistischen Daten machen deutlich, dass die Erwartungen der Konfessionsgemeinschaften mit Migrationshintergrund angesichts der steigenden Mitgliederzahlen gross sind. Die unbestimmte Weiterführung eines reinen Vereinsstatus wird den Bedürfnissen einiger Gemeinschaften nicht gerecht. Auch wenn ihre offizielle Anerkennung verfrüht scheint, ist die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte ein aktuelles Thema. Deshalb ist es sinnvoll, die Frage der öffentlich-rechtlichen Vorrechte zu überprüfen und Instrumente einzuführen, die einen interreligiösen Dialog im Einklang mit den Werten unserer demokratischen Gesellschaft erlauben und den Dialog zwischen den Konfessionsgemeinschaften und den politischen Behörden sicherstellen.

3 Arbeitsweise

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) wurde über das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) mit der Revision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat beauftragt. Um den unterschiedlichen Sensibilitäten der Konfessionsgemeinschaften bei dieser Revision so weit wie möglich Rechnung tragen zu können, beauftragte der Staatsrat auf Antrag der ILFD eine Arbeitsgruppe mit den notwendigen Überlegungen. Der vom IAEZA geleiteten

² Bericht 2020-DIAF-30 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen.

Kommission gehören Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Konfessionsgemeinschaften an, somit ist sie breit aufgestellt. Die Kommission umfasst folgende Vertreterinnen und Vertreter:

- > ein Mitglied der römisch-katholischen Kirche;
- > ein Mitglied der reformierten Kirche;
- > ein Mitglied der evangelischen Kirchen;
- > ein Mitglied der eritreisch-orthodoxen Kirche;
- > ein Mitglied der europäischen orthodoxen Gemeinschaft;
- > ein Mitglied der muslimischen Gemeinschaft;
- > ein Mitglied der israelitischen Gemeinschaft;
- > ein Mitglied der alevitischen Gemeinschaft;
- > die Delegierte des Kantons für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusbekämpfung;
- > Ein Mitglied des Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft (Universität Freiburg).

Die Kommission trat im Jahr 2021 fünfmal, im Jahr 2022 zweimal und im Jahr 2023 zweimal zusammen, um sich auszutauschen und die wichtigsten Vorschläge für die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat auszuarbeiten.

Mehrere Westschweizer Kantone haben sich mit der Frage der Anerkennung von Konfessionsgemeinschaften befasst, wobei die Debatte zum Teil sehr emotional geführt wurde. In einigen Fällen wurde das Referendum gegen die Gesetzesvorlagen zur Anerkennung weiterer Konfessionsgemeinschaften ergriffen. Im Kanton Waadt konnte jedoch ein Gesetz verabschiedet werden, das den gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung trägt. Es legt die allgemeinen Grundsätze fest und verweist für die zahlreichen Detailfragen auf ein Ausführungsreglement. Die Arbeitsgruppe und der Staatsrat erachteten dieses Vorgehen für sinnvoll. Die vorliegende Gesetzesrevision geht also bewusst nicht auf alle Einzelheiten ein. Viele der oft verfahrenstechnischen oder praktischen Fragen müssen daher im Ausführungsreglement geregelt werden. Aus Gründen der Transparenz, auf die der Staatsrat grossen Wert legt, umfasste die Vernehmlassung zum Revisionsvorentwurf jedoch sowohl die Gesetzesänderung als auch die Grundzüge des Reglements.

4 Die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Vorentwurf

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht wurden Anfang Juli 2022 in die Vernehmlassung gegeben. Bis zum Herbst 2022 gingen 35 Stellungnahmen bei der ILFD ein, darunter sieben von Gemeinden und der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden, die sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands anschlossen. Neben den Direktionen des Staatsrats nahmen sieben Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die Oberamtspersonenkonferenz, sechs politische Parteien und fünf Konfessionsgemeinschaften zum Entwurf Stellung, wobei die katholische Gemeinschaft einerseits über den Exekutivrat der kantonalen katholischen kirchlichen Körperschaft und andererseits über die Diözese Lausanne, Genf und Freiburg antwortete. Es ist anzumerken, dass die Vereinigung Libre Pensée Romande und ihre Freiburger Sektion, obwohl sie ursprünglich nicht konsultiert worden waren, beide eine ausführliche Stellungnahme übermittelt haben. Zwar bezogen sich nicht viele Antworten direkt auf den in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf, es gingen jedoch zahlreiche Stellungnahmen ein, insbesondere von nichtstaatlichen Akteuren, die sehr ausführlich und mit Argumenten versehen waren.

Die Einführung eines Kantonalen Rats für Religionsfragen stiess auf breite Zustimmung. Viele religiöse Akteure weisen jedoch darauf hin, wie wichtig die Ernennung der Mitglieder sein wird. Auch die Schaffung der Stelle eines kantonalen Beauftragten für Religionsfragen wird im Allgemeinen gut angenommen, mit Ausnahme einiger Kreise, die sie nicht befürworten.

Einige Konfessionsgemeinschaften bedauerten die Bescheidenheit des Entwurfs, insbesondere in Bezug auf die Anzahl und Art der vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Vorrechte. Umgekehrt begrüßen einige institutionelle Akteure in ihrer Stellungnahme, dass sich der Entwurf nicht mit Steuern befasst, da es sich hierbei um ein technisches, sensibles und schwer umzusetzendes Thema handelt.

Von den neuen Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte hat die Anerkennung der derzeit unterrichteten wissenschaftlichen Kenntnis heftige Stellungnahmen ausgelöst. Letztlich wurde nach Prüfung der von den Konfessionsgemeinschaften und einigen anderen institutionellen Akteuren vorgebrachten Argumente die Version ausgewählt, die von einer Direktion des Staatsrats vorgeschlagen wurde.

Allgemein lässt sich sagen, dass der Entwurf auf ein eher positives Echo stiess, einige Punkte jedoch stark diskutiert wurden. Der aktuelle Entwurf nach Abschluss dieses Vernehmlassungsverfahrens berücksichtigte so weit wie möglich die Vorschläge der verschiedenen Interessengruppen.

5 Wichtigste Änderungen und Neuerungen des Entwurfs

Die Arbeitsgruppe und der Staatsrat sind in ihren Sitzungen zum Schluss gekommen, dass das geltende Gesetz angepasst werden muss. Dabei sollen nicht nur die Ziele berücksichtigt werden, die der Grosse Rat infolge der Postulate von Mirjam Ballmer und Christian Ducotterd festgelegt hat, sondern auch die im Rahmen der Vernehmlassung hauptsächlich geäußerten Meinungen.

Diese Teilrevision sieht daher folgende Änderungen vor:

- > Änderung des Titels des Gesetzes;
- > Schaffung eines Runden Tisches der Religionen (Kantonaler Rat für Religionsfragen) und Festlegung seines Zwecks;
- > Anpassung der Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte;
- > Aktualisierung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Vorrechte;
- > Anpassung der Überwachung und Kontrolle zur Einhaltung der Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte;
- > Verweis auf ein vom Staatsrat zu erlassendes Reglement für alle Detailfragen im Zusammenhang mit der Arbeitsweise des Runden Tisches der Religionen und mit dem Verfahren zur Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte.

6 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

TITEL

Gesetz über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat (BKGS)

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Religionslandschaft des Kantons Freiburg seit 1990, als das geltende Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat verabschiedet wurde, stark gewandelt hat. Die katholischen und protestantischen Gemeinschaften haben tendenziell an Bedeutung verloren. Wie bereits weiter oben ausgeführt, hat sich die freiburgische Gesellschaft infolge der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen, der Bevölkerungszunahme und der Einwanderung in die Schweiz und in den Kanton erheblich gewandelt. Es gibt neue religiöse Akteure, die sich auf dem Kantonsgebiet niedergelassen haben und deren Präsenz mit der Zeit selbstverständlich werden wird. Neben den anerkannten (katholischen, reformierten, jüdischen) Kirchen und Gemeinschaften sind auch die verschiedenen muslimischen Gemeinschaften, die alevitische Gemeinschaft, die europäischen Orthodoxen, die eritreische Glaubensgemeinschaft und die evangelischen Kirchen schon lange Teil der freiburgischen Religionslandschaft.

Aus diesem Grund sollte der Titel des Gesetzes angepasst werden, so dass er sich nicht nur auf die anerkannten Kirchen bezieht, sondern alle Konfessionsgemeinschaften umfasst, wie sich dies für einen demokratischen und konfessionell neutralen Staat gehört.

Der Staatsrat schlägt daher folgenden neuen Titel vor: «Gesetz über die Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat».

Art. 1 Abs. 2 Geltungsbereich

Hier geht es lediglich darum, die neuen Artikel mit dem Text in Übereinstimmung zu bringen. Der Verweis auf Art. 30 wird daher durch den letzten Artikel des betreffenden Kapitels, d. h. Art. 30b, ersetzt.

Art. 28 Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten

Im Vergleich zum Gesetz von 1990 werden die Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten in diesem Entwurf erheblich umformuliert und die Anforderungen erhöht. Obwohl einige der in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Voraussetzungen bereits im geltenden Gesetz enthalten sind, scheint es notwendig, den gesamten Artikel neu zu überarbeiten, da es sich um ein zusammenhängendes Paket handelt. Die in Absatz 1 Buchstaben a bis h genannten Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Bst. a

Diese Voraussetzung ist nicht neu und besteht bereits im Gesetz von 1990, in Artikel 28 Abs. 1, Bst. d).

Jede Konfessionsgemeinschaft, die öffentlich-rechtliche Vorrechte erlangen möchte, muss als Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs organisiert sein, ihren Sitz im Kanton haben und über mindestens eine Kultusstätte verfügen. Dies bedeutet, dass die Gemeinschaft ein eigentliches Gemeindeleben im Kanton aufweisen muss. Sie muss über Statuten verfügen, in denen ihre Ziele und ihre Vertreterinnen und Vertreter formell festgelegt sind, und sie muss eine Buchhaltung führen. Derzeit haben einige Konfessionsgemeinschaften keine klaren Strukturen, keine Buchhaltung und auch keine offiziellen Vertreterinnen und Vertreter. Trotzdem hätten diese Gemeinschaften gerne gewisse Vorrechte, wobei es manchmal schwierig ist, einen festen Ansprechpartner zu haben. Diese Bestimmung verpflichtet also die Gemeinschaften, die Vorrechte wünschen, sich formell zu organisieren. Dies ist für die Gemeinschaften unbestreitbar eine strenge Auflage, die sich aber mittelfristig als nützlich erweisen wird. Dank dieser Bestimmung haben die Kantons- und Gemeindebehörden einen echten, erkennbaren und bekannten Ansprechpartner.

Bst. b

Auch diese Bestimmung ist nicht neu und basiert sinngemäss auf dem aktuellen Buchstaben a) von Art. 28 Abs. 1.

Allerdings wurde auf die Bezugnahme auf den Ökumenischen Rat der Kirchen verzichtet. Angesichts der Entwicklung der religiösen Landschaft ist es nicht mehr angezeigt, auf den Ökumenischen Rat der Kirchen zu verweisen. Viele Konfessionsgemeinschaften können dem Rat naturgemäss gar nicht angehören (Islam, Buddhismus, Hinduismus usw.). Die Bedingung einer dreissigjährigen Präsenz im Kanton wird dagegen als alternative Voraussetzung beibehalten (s. Bst. h des Entwurfs).

Bst. c

Diese Bestimmung ist auch nicht neu. Sie ist bereits in Bst. e) von Art. 28 Abs. 1 des Gesetzes von 1990 enthalten.

Es versteht sich von selbst, dass die Einhaltung der Schweizer Rechtsordnung eine grundlegende Anforderung darstellt. Die verfassungsmässigen Grundsätze sind in der Bundesverfassung und in der Gesetzgebung verankert. Alle Gemeinschaften müssen gewisse Grundprinzipien unserer Rechtsordnung anerkennen, etwa die Gleichstellung von Frau und Mann, das Verbot jeglicher Diskriminierung wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform oder der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung sowie das Recht auf Achtung des Privatlebens, das Recht auf Unterricht oder das Recht auf Ehe. Die Forderung ist zudem einleuchtend, weil nicht geduldet werden kann, dass gewisse Konfessionsgemeinschaften den Vorrang des Zivilrechts nicht anerkennen und sich auf – theologische oder gewohnheitsrechtliche – Regeln stützen,

die unserer Rechtsordnung fremd sind. Wenn eine Konfessionsgemeinschaft das Gesetz leugnet oder dagegen verstösst, können die Kantons- oder Gemeindebehörden ihr also keine Vorrechte gewähren.

Bst. d

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass alle Konfessionsgemeinschaften, die öffentlich-rechtliche Vorrechte erlangen möchten, den konfessionellen Frieden respektieren müssen.

Zudem müssen sie auf jegliche Bekehrungsversuche verzichten, die gegen die schweizerische Rechtsordnung verstossen. Diese Garantie, die im Übrigen in Artikel 15 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 in Erinnerung gerufen wird, legt eindeutig die Regel der Wahlfreiheit in religiösen Angelegenheiten fest. Entscheide in Glaubensfragen sollen frei gefällt werden können, ohne Manipulation, psychischen Druck oder aggressive Botschaften, die gegen das grundlegende Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen verstossen. Denn gemäss diesem Artikel 15 sind Zwang, Machtmissbrauch oder Manipulation verboten.

Bst. e

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass die Gemeinschaften sich am interreligiösen, intrareligiösen oder ökumenischen Dialog beteiligen und ihn bei ihren Mitgliedern fördern.

Es soll daran erinnert werden, dass die Dialogbereitschaft eine Voraussetzung für den konfessionellen Frieden und damit für die Gewährung von Vorrechten darstellt. Zum Dialog verpflichtet sind auch die Mitglieder einer Konfessionsgemeinschaft, und nicht nur deren Leitungsgremien. Ohne diese Forderung hätte diese Bedingung keine Wirkung.

Bst. f

Neu sind auch die Bedingungen zur Verpflichtung, den Vorrang des Zivilrechts anzuerkennen und wissenschaftliche Kenntnisse, die an Universitäten, Hochschulen und anderen öffentlichen Bildungseinrichtungen gelehrt werden, nicht zu bestreiten.

Die erste, die sich auf den Vorrang des Zivilrechts bezieht, betrifft im Wesentlichen die Trennung oder Unterscheidung zwischen weltlicher und geistlicher Macht, zwischen der irdischen und der göttlichen Welt. Dieser formal im Entwurf verankerte Vorrang des Zivilrechts ermöglicht es, daran zu erinnern, dass es nicht zulässig sein kann, dass Gemeinschaften ihr Gemeinschaftsleben unter Missachtung der Gesetze und Grundsätze, die das Leben der Zivilgesellschaft regeln, organisieren.

Die zweite Voraussetzung nach Buchstabe f, die sich auf wissenschaftliche Kenntnisse bezieht, ist ebenfalls von zentraler Bedeutung und wurde in der Arbeitsgruppe eingehend erörtert. Auch die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung leisteten einen Beitrag zu den Überlegungen. Der Staatsrat entschied sich schliesslich für den vorliegenden Vorschlag, der versucht, Glaubensfragen mit den Realitäten und Anforderungen der Wissenschaft im weitesten Sinne in Einklang zu bringen. Es geht also nicht mehr darum, den Vorrang der an Universitäten und anderen öffentlichen Bildungseinrichtungen gelehrt Wissenschaft anzuerkennen. Auch hier muss zwischen der irdischen und der göttlichen Welt, zwischen Glauben und wissenschaftlichen Kenntnissen unterschieden werden. Viele Konfessionen könnten durch ihre heiligen Schriften und bestimmte Dogmen im Widerspruch zur wissenschaftlichen Lehre, ihren wissenschaftlichen Entwicklungen und ihren Folgerungen stehen. Die letztlich gewählte Lösung sieht vor, dass man die wissenschaftlichen Kenntnisse, die an Universitäten, Hochschulen und anderen öffentlichen Bildungseinrichtungen gelehrt werden, nicht offiziell bestreiten darf. Dadurch werden die zuvor erwähnten Trennungen zwischen weltlicher und geistlicher Macht, zwischen Glauben und wissenschaftlicher Kenntnis deutlich hervorgehoben. Für Konfessionsgemeinschaften wird es wichtig sein, die nötige Zurückhaltung und Kritikfähigkeit an den Tag zu legen und nicht offiziell den Glauben über die wissenschaftlichen Kenntnisse, wie sie in öffentlichen Bildungseinrichtungen gelehrt werden, zu stellen.

Bst. g

Eine neu in den Text aufgenommene Voraussetzung ist die Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung gemäss den Regeln der kaufmännischen Buchführung.

Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass Konfessionsgemeinschaften, die über öffentlich-rechtliche Vorrechte verfügen, ihre finanzielle Situation aufzeigen können. Zudem erlaubt es eine korrekte Buchführung, die Finanzlage der Konfessionsgemeinschaften gegebenenfalls zu überprüfen. Diese Bedingung kann zwar eine Hürde darstellen. Sie ist aber auch zu ihrem Vorteil, da sie so ihre Finanzlage kennen und ihre Finanzierungsquellen gegenüber den Behörden belegen können. Es ist sinnvoll, wenn bei der Finanzierung der Gemeinschaften jederzeit Transparenz herrscht. Auch wenn diese Bedingung eine Einschränkung darstellt, können so langfristig Polemiken in Bezug auf die wirtschaftliche Situation und die Finanzierung der Aktivitäten einer Konfessionsgemeinschaft vermieden werden. Die anwendbaren Rechnungslegungsstandards werden vom Staatsrat festgelegt.

Bst. h

Die Forderung von 30 Jahren im Kanton ist nicht neu. Sie besteht bereits in Art. 28 Abs. 1 Bst. b) des Gesetzes von 1990. Hiermit wird also eine bestehende Bedingung übernommen.

Die Forderung, dass eine Konfessionsgemeinschaft mindestens tausend Mitglieder haben muss, um Vorrechte erhalten zu können, ist eine neue alternative Bedingung zur dreissigjährigen Präsenz. Diese Zahl, die die in Art. 28 Abs. 1 Bst. c) des aktuellen Gesetzes vorgesehene Anzahl von hundert ersetzt, wurde als vernünftige und faire Kompromisslösung erachtet. Die Anzahl der Mitglieder von hundert auf tausend zu erhöhen, mag beträchtlich erscheinen. Das Gesetz schreibt diese Zahl zwar vor, um Anspruch auf die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte zu erheben, doch bedeutet dies nicht, dass der gegründete Verein zwingend 1000 aktive und beitragszahlende Mitglieder haben muss. Die Zahl von 1000 Mitgliedern ist als Anzahl der Personen zu verstehen, die sich als Mitglieder einer bestimmten Konfession bezeichnen. Die Ereignisse im Leben der Mitglieder einer Konfessionsgemeinschaft, ob sie nun praktizierend sind oder nicht, werden auf die eine oder andere Art mit ihrer Gemeinschaft als solcher verbunden sein. Bestattungsrituale sind ein offensichtliches Beispiel dafür, und es ist selbstverständlich, sich in solchen Fällen auf einen Verein oder eine Gemeinschaft stützen zu können, der oder die die Anliegen mitträgt. Unabhängig von der genauen Anzahl der aktiven Mitglieder in dem Verein ist jedoch die Anforderung, viele Mitglieder zu haben, auch kein Nachteil. Eine grosse Mitgliederzahl ist für Gemeinschaften von Vorteil, wenn es um die Organisation der Aktivitäten und die Verteidigung der Interessen geht. Die Mitglieder einer Konfessionsgemeinschaft, die nicht als Verein organisiert sind, keine statutarischen Organe haben, die sie vertreten können, und über das ganze Kantonsgebiet verstreut sind, wären dem Anschein nach kaum von Bedeutung oder würden völlig unbeachtet bleiben. Sicherlich ist dies ein grosser Aufwand, der von den Konfessionsgemeinschaften verlangt wird, die seit weniger als 30 Jahren im Kanton zugegen sind. Dennoch ist der Staatsrat davon überzeugt, dass die vorhandenen modernen Kommunikationsmittel motivierten und lebendigen Konfessionsgemeinschaften ermöglichen sollten, dieses Hindernis zu überwinden. In dieser Voraussetzung kommt auch die Möglichkeit zum Ausdruck, die das neue Recht zur Nutzung von Computerdaten nach dem neuen Art. 29 Abs. 1 Bst. f des vorliegenden Entwurfs bietet.

Absatz 2 von Artikel 28 des Gesetzes von 1990 wird aufgehoben, da die formulierten Anforderungen in den neuen Artikel 29a aufgenommen werden, der sich mit dem Verfahren für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte befasst. Es ergab keinen Sinn mehr, ihn beizubehalten.

Art. 29 Arten von Vorrechten

In Absatz 1 werden die öffentlich-rechtlichen Vorrechte aufgeführt, die einer Konfessionsgemeinschaft auf Antrag gewährt werden können. Mit Ausnahme einer redaktionellen bzw. syntaktischen Anpassung (Bst. d und e) wurden alle im Gesetz von 1990 enthaltenen Vorrechte ohne Änderung übernommen; sie wurden also nicht in Frage gestellt.

Der Gesetzesentwurf sieht jedoch zwei neue Vorrechte vor (Bst. f und g). Diese betreffen das Recht, Computerdaten zu nutzen, und bei Gesetzesentwürfen konsultiert zu werden.

Aus didaktischen Gründen und der Vollständigkeit halber werden im Folgenden zuerst die bereits im Gesetz von 1990 enthaltenen Vorrechte erläutert, **die unverändert übernommen werden**.

Bst. a

Dieser Buchstabe betrifft die Mitteilung der Einwohnerkontrolle zum Zuzug und Wegzug aller Mitglieder einer bestimmten Konfessionsgemeinschaft. In der Praxis haben die Vorsteher der Einwohnerkontrolle allerdings manchmal Mühe, dieser Pflicht nachzukommen. Zudem verfügen die Einwohnerregister gegenwärtig entsprechend den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht über alle Merkmale oder Elemente, die für alle Konfessionsgemeinschaften erforderlich sind. Es zeigt sich, dass die Gewährung von Vorrechten stets einer guten Evaluierung bedarf, um zu verhindern, dass Aufgaben unter gewissen Umständen öffentlichen Einheiten übertragen werden oder dass diese mit Aufgaben verbunden sind, die unter gewissen Umständen nicht erfüllt werden können. Die Erinnerung an die Auswirkungen und Anforderungen dieses Vorrechts ist ein gutes Beispiel für die Aufgabe, die der künftige Kantonale Rat für Religionsfragen im Rahmen der Zwecke gemäss Artikel 30d des Entwurfs wahrnehmen könnte, zum Beispiel in Zusammenhang mit dem neuen Buchstaben f dieses Artikels.

Bst. b

Dieser Buchstabe sieht vor, dass die Mitglieder einer Gemeinschaft die Schulräumlichkeiten für den Religionsunterricht nutzen können.

Bst. c

Buchstabe c umfasst das Recht, in den Anstalten von Staat und Gemeinden (Spitäler, Schulen, Gefängnisse usw.) Seelsorge zu betreiben.

Bst. d

Rein inhaltlich wurde diese Bestimmung aus dem Gesetz von 1990 übernommen, sie wurde jedoch gegenüber der geltenden Bestimmung, die sich auf einen bestimmten Artikel des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) bezieht, vereinfacht. Sie betrifft jedoch trotzdem die Steuerbefreiungen für juristische Personen, die Kultuszwecke verfolgen, im Sinne von Artikel 97 Abs. 1 Bst. h DStG.

Bst. e

Diese Bestimmung wurde wörtlich aus dem Gesetz von 1990 übernommen. Sie betrifft die Steuerbefreiungen, die den anerkannten Kirchen bei den Handänderungs-, Grundpfand-, Erbschafts- und Schenkungssteuern gewährt werden können. Der Wortlaut von Buchstabe e wurde nur aus technischen Gründen in den Entwurf aufgenommen. Weil in diesem Artikel zwei neue Bestimmungen (Bst. f und g) eingefügt werden, muss die Zeichensetzung am Satzende angepasst werden.

Der Entwurf sieht folgende neue Vorrechte vor:

Bst. f

Dieses Vorrecht ist neu.

Konfessionsgemeinschaften, die dies wünschen, sollen elektronische Datensammlungen führen können (grundsätzlich Daten ihrer Mitglieder). Die Datensammlungen dürfen nur für die Ausübung der gewährten Vorrechte und die Verwaltung der Mitglieder der Konfessionsgemeinschaft genutzt werden, im Rahmen des gebildeten Vereins oder allgemeiner im Rahmen der im Kanton wohnhaften Glaubensgenossen. Der zweite Satz enthält einen Verweis auf die Datenschutzgesetzgebung. Diese Art von Daten kann eine neue Datensammlung von Personen darstellen, die von den Vereinen genutzt werden kann, die die Konfessionsgemeinschaften mit einem solchen Vorrecht repräsentieren. Die Führung einer solchen Datensammlung muss daher die Anforderungen zum Datenschutz erfüllen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der für den Datenschutz zuständigen kantonalen Behörde und unter Einhaltung der einschlägigen Gesetzgebung. Im Gegensatz zu den kirchlichen Körperschaften (Art. 3 KSG) und den anerkannten juristischen Personen des Kirchenrechts (Art. 4 KSG) sind die Konfessionsgemeinschaften, die über öffentlich-rechtliche Vorrechte verfügen, keine öffentlichen Organe und unterstehen dem kantonalen Gesetz über den Datenschutz somit nicht (DSchG; SGF 17.1). Folglich findet das Bundesgesetz über den Datenschutz Anwendung.

Bst. g

Dieses Vorrecht ist ebenfalls neu.

Es gibt Konfessionsgemeinschaften, denen Vorrechte übertragen wurden, das Recht, bei Erlassentwürfen, die sie direkt oder indirekt betreffen, angehört zu werden.

Artikel 29 Abs. 2 ist gegenüber der geltenden Version unverändert. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für die Ausübung der Vorrechte im Gewährungsentscheid oder gegebenenfalls in einer Vereinbarung geregelt werden.

Die Anzahl und die Art der im vorliegenden Revisionsentwurf vorgesehenen Vorrechte sind, alles in allem, bescheiden. Das Projekt stellt keine tiefgreifende Veränderung der bestehenden Vorrechte dar. Wie bereits erwähnt, haben einige Konfessionsgemeinschaften im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens darauf hingewiesen und die Bescheidenheit des Entwurfs in dieser Hinsicht bedauert. So sind beispielsweise keine besonderen Vorrechte vorgesehen im Bereich der Begräbnisstätten oder Friedhöfe, im Bereich der professionalisierten und institutionalisierten Seelsorge, im Bereich des Religionsunterrichts, im Bereich der Finanzierung oder auch im Bereich einer verstärkten staatlichen Unterstützung bei der Professionalisierung der Vereinsstrukturen. Der Staatsrat ist sich durchaus bewusst, dass die vorliegende Revision bescheiden erscheinen mag. Viele der genannten Forderungen erweisen sich jedoch als schwer umsetzbar, sei es aus strukturellen Gründen, aufgrund der Finanzierung oder von rechtlichen Kompetenzen. Beispielsweise fällt die Problematik der konfessionellen Grabfelder auf Friedhöfen, die für mehrere Konfessionsgemeinschaften von Bedeutung ist, in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindebehörden, und der Staatsrat beabsichtigt nicht, die Gemeindeautonomie in diesem Bereich zu beschneiden. Er ist sich der Frustration bewusst, die einige Gemeinschaften wiederholt zum Ausdruck gebracht haben. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Gewährung der von einigen Gemeinschaften gewünschten zahlreichen Vorrechte darauf hinauslaufen würde, ihnen de facto eine offizielle Anerkennung zu gewähren, die zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht zu sein scheint. .

Der Staatsrat ist jedoch überzeugt, dass die Schaffung des künftigen Kantonalen Rats für Religionsfragen dazu führen wird, dass sich bestimmte Situationen positiv entwickeln. Fest steht, dass es problematische Situationen gibt, die jedoch nicht einfach durch die Gewährung von Vorrechten gelöst werden können. Es wird eine der Aufgaben des Kantonalen Rats für Religionsfragen sein, proaktiv zu sein, die Gemeinschaften bei der Suche nach Lösungen zu unterstützen und ein Vertrauensverhältnis und eine konstruktive Arbeitsbeziehung zwischen den politischen Behörden und den Konfessionsgemeinschaften aufzubauen.

Die Herausforderungen sind gross, aber der Staatsrat ist überzeugt, dass dieser pragmatische Ansatz, bei dem ein Verantwortungsbewusstsein entsteht, zu Lösungen führen wird.

Art. 29a *Gewährungsverfahren*

Absatz 1 legt fest, bei welcher Behörde ein Gesuch um Gewährung von Vorrechten eingereicht werden muss. Das Gesuch ist mittels Formular über das für institutionelle Angelegenheiten zuständige Amt an die Direktion zu richten und muss eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 28 des Entwurfs enthalten. Da die Gemeinschaft, die Vorrechte beantragt, über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (juristische Person) und als Verein organisiert sein muss, sind dem Gesuch auch die Statuten beizulegen. Wie aus dem letzten Satz von Absatz 1 hervorgeht, bestimmt das Ausführungsreglement die übrigen notwendigen Unterlagen (Zusammensetzung des Vorstands, Mitglieder, Ansprechpersonen für Aufgaben im Bereich der Vorrechte, Bescheinigungen, Buchhaltungsauszüge usw.). Dadurch, dass die übrigen erforderlichen Unterlagen im Ausführungsreglement festgelegt werden, besteht bei gegebenenfalls notwendigen Anpassungen ein grösserer Handlungsspielraum.

Absatz 2 sieht eine fünfjährige Probezeit vor, die mit dem Entscheid über die Dossiereröffnung zu laufen beginnt. Die «Probezeit», während der bestimmte Vorrechte bereits ausgeübt werden könnten, soll die Zusammenarbeit zwischen der Konfessionsgemeinschaft und der Direktion bei der Überprüfung der Ausübungsmodalitäten gewährleisten und gegebenenfalls eine Beratung der Gemeinschaft bei der Ausübung dieser Vorrechte ermöglichen. Gesuche um Vorrechte im Zusammenhang mit dem Steuerrecht (*Buchstaben d und e, die bereits im aktuellen Gesetz bestehen*) müssen an das für die Steuern zuständige Amt weitergeleitet werden. Es ist Sache dieses Amtes, den Antrag zu prüfen

und eine Zwischenentscheidung über die vorläufige (Abs. 2) oder definitive Gewährung zu treffen (Abs. 4). Damit soll sichergestellt werden, dass solche Entscheidungen mit dem bestehenden kantonalen Recht in diesem Bereich übereinstimmen, insbesondere mit dem Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG; SGF 635.2.1) und dem Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) sowie insbesondere mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14). Auch punktuelle Vorrechte, wie die Befreiung von der Handänderungssteuer, können grundsätzlich erst bei der endgültigen Genehmigung nach Absatz 4 gewährt werden, um insbesondere Probleme mit der Rückwirkung zu vermeiden; es wäre nämlich problematisch, die Befreiung von der Handänderungssteuer, die für die Probezeit gewährt worden wäre, wieder rückgängig zu machen, wenn die Vorrechte gemäss Absatz 4 letztendlich verweigert werden sollten. Es wird auch darauf hingewiesen, dass bei den anderen Vorrechten, die ausschliesslich unter das kantonale Recht fallen, die zuständigen kantonalen Behörden um eine Stellungnahme gebeten werden.

Absatz 3 bestimmt, dass die Direktion, auch hier wahrscheinlich über das für die Institutionen zuständige Amt, für die Prüfung aller Gesuche um Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte zuständig ist. Dabei sind die allgemeinen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar (vgl. auch Art. 30bis). Dieses Gesetz verpflichtet alle Personen, die um einen Entscheid ersuchen, beim Verfahren mitzuwirken. Die Gewährung von Vorrechten ist also ein kooperativer und partizipativer Prozess, der die ordnungsgemässe Prüfung und Evaluation der zu erfüllenden Voraussetzungen erlauben muss. Je nach Fragen und Problemen, die dabei auftraten, und je nach Umfang des Verfahrens kann die Instruktionsbehörden Expertinnen und Experten beiziehen oder eine Evaluationskommission einsetzen, falls die Ressourcen knapp sind.

Absatz 4 hält schliesslich fest, dass die endgültige Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten Gegenstand eines Entscheids des Staatsrats und einer Vereinbarung zwischen dem Staat und der jeweiligen Gemeinschaft ist. Die Vereinbarung regelt die Einzelheiten der Gewährung der Vorrechte so weit wie nötig (vgl. auch Art. 29 Abs. 2).

Art. 29b Überwachung der Voraussetzungen

Diese neue Bestimmung betrifft die dauerhafte Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten von Konfessionsgemeinschaften, die über Vorrechte verfügen. Wie bereits erwähnt, ist die Gewährung von Vorrechten mit einer fünfjährigen Probezeit verbunden, bei deren Ablauf die beantragten Vorrechte bestätigt oder verweigert werden. Die für die Institutionen zuständige Direktion kann jedoch auch nach der definitiven Gewährung der Vorrechte überprüfen, ob die in der Vereinbarung aufgeführten Bedingungen eingehalten werden. Sie kann von den Konfessionsgemeinschaften jederzeit die Buchhaltungsunterlagen für das vergangene Geschäftsjahr (Abs. 1) und alle anderen Informationen anfordern, die für die Kontrolle der Einhaltung der Voraussetzungen zweckdienlich sind (Abs. 2).

Nachdem die Befugnisse der Direktion bei der Dossierbearbeitung erweitert werden, erinnert Absatz 3 daran, dass die Gemeinschaften zur Mitwirkung verpflichtet sind. Sie müssen der Direktion alle Statutenänderungen und alle sachdienlichen Informationen übermitteln. Dies bedingt eine echte Zusammenarbeit zwischen der Direktion oder ihrem für die Institutionen zuständigen Amt und den Konfessionsgemeinschaften, was enge und regelmässige Kontakte voraussetzt.

Absatz 4 bestimmt die Strafen, die verhängt werden können, wenn die Bedingungen, die im Entscheid des Staatsrats bzw. in der Vereinbarung zwischen dem Staat und den entsprechenden Konfessionsgemeinschaften aufgeführt sind, nicht eingehalten werden.

Folgende Strafen sind vorgesehen:

Bst. a: die Verwarnung;

Bst. b: der Entzug eines oder mehrerer Vorrechte für ein bis drei Jahre;

Bst. c: der Widerruf eines oder mehrerer Vorrechte.

Gegebenenfalls wird es Sache des Staatsrats sein, diese zu verhängen.

Art. 30a **Entscheidungsverfahren**

In diesem Artikel wird darauf hingewiesen, dass es sich um ein Entscheidungsverfahren handelt, das dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege untersteht. Für alle Verfahrensregeln, die in diesem Entwurf nicht behandelt werden, gelten also die allgemeinen Bestimmungen des Entscheidungsverfahrens.

Art. 30b **Ausführungsreglement**

Wie im Kommentar zu den vorherigen Artikeln erwähnt, verweist diese Bestimmung für die Einzelheiten im Zusammenhang mit den Voraussetzungen und dem Verfahren für die Gewährung von Vorrechten auf das Ausführungsreglement.

Abschnitt 5a **Kantonaler Rat für Religionsfragen**

Aus Gründen der Klarheit muss ein neuer Abschnitt im Gesetz geschaffen werden, um den Kantonalen Rat für Religionsfragen einzuführen.

Art. 30c **Kantonaler Rat für Religionsfragen**

In seiner Antwort auf das Postulat Ballmer/Ducotterd stimmte der Staatsrat der Ansicht der beiden Grossratsmitglieder zu, dass man jede Gelegenheit nutzen sollte, um den interreligiösen Dialog und den Dialog zwischen den Konfessionsgemeinschaften und den politischen Behörden zu verbessern. Daher wurde beschlossen, dem Postulat direkt Folge zu leisten.

Die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Gemeinschaften in der Arbeitsgruppe, die für diese Gesetzesrevision eingesetzt wurde, waren sich einig, dass ein solcher Runder Tisch geschaffen werden sollte. Ein offizieller Kanal, über den die Konfessionsgemeinschaften ihre Anliegen den Kantons- und Gemeindebehörden mitteilen können, schien durchaus sinnvoll. Ein Grossteil der Debatte betraf die Zwecke des Runden Tisches. Der Dialog zwischen den Gemeinschaften könnte zwar auch in einem weniger formellen Rahmen geführt werden, doch für die Beziehungen zwischen den politischen Gremien und der Verwaltung auf der einen Seite und den Konfessionsgemeinschaften auf der anderen Seite wurde eine solche Plattform als von zentraler Bedeutung erachtet. Auch die Sicherstellung des konfessionellen Friedens war den Mitgliedern der Arbeitsgruppe sehr wichtig. Die Arbeitsgruppe diskutierte daher lange über die verschiedenen Zwecke des Runden Tisches, der formell als Kommission des Staatsrats konstituiert sein wird.

Dieser Artikel enthält den Grundsatz der Schaffung eines Runden Tisches der Religionen. Dieser wird die Form einer Kommission haben. Die Bezeichnung des neuen Gremiums gab Anlass zu Diskussionen. Da die Kommission eine echte Ansprechpartnerin der Kantons- und Gemeindebehörden sein soll, erachtete die Arbeitsgruppe den Begriff «Runder Tisch der Religionen» für nicht geeignet, weil er zur Annahme verleitet, es handle sich um ein interreligiöses Diskussionsforum. Diese Bezeichnung würde dem sowohl von den Verfassern des Postulats als auch dem Staatsrat und den Vertreterinnen und Vertretern der Konfessionsgemeinschaften angestrebten Zweck des Gremiums nicht gerecht. Zum Schluss wurde entschieden, die offizielle Bezeichnung «Kantonaler Rat für Religionsfragen» vorzuschlagen. Dieser Name scheint passender angesichts der aktiven Rolle, die die Kommission einnehmen soll.

Absatz 2 nennt die Zusammensetzung des Kantonalen Rats für Religionsfragen und den Grundsatz, dass seine Mitglieder vom Staatsrat ernannt werden. So setzt sich dieser nicht nur aus Personen zusammen, die die wichtigsten Konfessionsgemeinschaften des Kantons vertreten, sondern auch aus Personen, die staatliche Ämter repräsentieren. Die Mitgliederzahl wurde nicht festgelegt, damit der Staatsrat über den notwendigen Handlungsspielraum verfügt, um sicherzustellen, dass sie der konfessionellen Realität des Kantons entspricht. Eine Einschränkung wurde jedoch vorgesehen: Der Kommission können nur Gemeinschaften angehören, denen öffentlich-rechtliche Vorrechte gewährt werden können. Ohne diese Einschränkung könnten Bewegungen, die möglicherweise nicht repräsentativ sind, Anspruch auf einen Sitz in der Kommission erheben. Damit es nicht dazu kommt, sollen nur Konfessionsgemeinschaften, die die Voraussetzungen von Artikel 28 des Gesetzes erfüllen (d. h. für die Gewährung von Vorrechten in Frage kommen), Einsitz nehmen können.

Absatz 3 sieht vor, dass die Kommission von der Vorsteherin oder dem Vorsteher der für die Institutionen zuständigen Direktion (derzeit die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft) präsiert wird. Zudem bestimmt er, dass das Sekretariat der Kommission von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der für die Institutionen zuständigen Direktion geführt wird. Dabei könnte es sich um Angestellte des für die Institutionen zuständigen Amtes³ handeln.

Es wird zudem festgelegt, dass die Kommission Expertinnen und Experten beiziehen kann. Sie kann also je nach Thema die Meinung von Fachpersonen ausserhalb der Kommission einholen. Expertenmeinungen können zu verschiedenen Themen eingeholt werden, beispielsweise in den Bereichen Steuern, Rechtswesen, Soziales, pädagogische Ausbildung usw. Um niemanden auszuschliessen, kann der Rat neben Expertinnen und Experten auch andere Personen einladen, die von bestimmten Themen betroffen sind. Diese bewusst weit gefasste Formulierung wird es auch ermöglichen, Vertreterinnen und Vertreter von Konfessionsgemeinschaften in die Diskussionen einzubeziehen, die die Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten nicht erfüllen, aber auch Akteure der Zivilgesellschaft, die zu umfassenden Überlegungen beitragen könnten, ohne formell die Eigenschaft eines Mitglieds des Kantonalen Rats für Religionsfragen zu besitzen.

Absatz 5 sieht schliesslich vor, dass der Staatsrat im Übrigen die Arbeitsweise des Kantonalen Rats für Religionsfragen festlegt, was auch ihre Beziehungen mit den Kantons- und Gemeindebehörden betrifft.

Art. 30d Zweck

Diese neue Bestimmung legt die Zwecke des Kantonalen Rats für Religionsfragen fest:

Bst. a

Der Rat ist das wichtigste Beratungsgremium des Staatsrats für alle Fragen im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen dem Staat und den Konfessionsgemeinschaften, mit Fragen zur Religion und mit der Gewährleistung des konfessionellen Friedens. Er kann seine Meinung frei äussern, ohne dass dies für den Staatsrat bindend ist. Die formelle Verankerung dieses Zwecks wurde für wichtig erachtet, um deutlich zu machen, dass der Staatsrat bestrebt ist, jegliche Ausgrenzung der Konfessionsgemeinschaften bei Entscheiden zu vermeiden, die sie betreffen könnten (Gesetzgebungsarbeiten, Verwaltungsmassnahmen usw.).

Bst. b

Dieser Punkt verleiht dem Rat eine proaktive Rolle. Als beratendes Gremium reagiert die Kommission auf Anfragen der Behörden. Die Möglichkeit, Anliegen der Konfessionsgemeinschaften den Kantons- und Gemeindebehörden zu übermitteln, hat dagegen eine andere Dimension: Der Rat kann mit formellen Anträgen darauf hinwirken, dass die Anliegen von den Kantons- und Gemeindebehörden angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig kann er für die Behörden eine Vermittlungsrolle gegenüber den Konfessionsgemeinschaften übernehmen. Er hat also eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen Behörden und Gemeinschaften. Dies kommt sowohl den Behörden als auch den Gemeinschaften zugute und gewährleistet den notwendigen Dialog.

Bst. c

Der Rat hat die wichtige Aufgabe, gemeinsam mit den Behörden zum konfessionellen Frieden im Kanton beizutragen, und zwar sowohl zwischen den Konfessionsgemeinschaften und der Bevölkerung als auch unter den Konfessionsgemeinschaften und zwischen ihren Mitgliedern. Es kann nämlich jederzeit zu Unstimmigkeiten kommen, die auf kulturellen, gesellschaftlichen, theologischen, ethischen oder politischen Differenzen beruhen. Solche Spannungen stehen häufig im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen (Krisen im Herkunftsland, Terroranschläge, problematische Predigten, soziale Spannungen, Gesellschaftsfragen usw.).

Bst. d

Der Auftrag des Rats, den Dialog zwischen den Konfessionsgemeinschaften, aber auch zwischen den Gemeinschaften und den Kantons- und Gemeindebehörden zu fördern, ist ebenfalls Teil des grundlegenden Zwecks der Gewährleistung des konfessionellen Friedens im Kanton. Der Dialog, auf welcher Ebene er auch immer geführt

³ Heute: IAEZA

wird, erlaubt es Gesprächspartnern mit unterschiedlichem Hintergrund, sich kennenzulernen, sich zu verstehen und ihre Probleme und Meinungsverschiedenheiten leichter anzugehen. Es erschien dem Staatsrat, der einen Vorschlag der Arbeitsgruppe aufgriff, sinnvoll, diesen Punkt der Klarheit halber direkt im revidierten Text zu verankern.

Die im Entwurf aufgeführten Zwecke weisen dem Kantonalen Rat für Religionsfragen eine aktive Rolle bei der Lösung von Problemen und auch bei der Zusammenarbeit mit den Behörden zu. Der Rat muss in der Lage sein, als legitimer Ansprechpartner für Fragen in Bezug auf die Konfessionsgemeinschaften und deren Beziehungen mit den Behörden aufzutreten, wobei das zentrale Ziel immer die Gewährleistung des konfessionellen Friedens ist.

Je nachdem, welche Aufgaben der neuen Kommission zugewiesen werden, wird sich auch die Frage stellen, ob die Kommission für Fragen der Anstaltsseelsorge beibehalten werden soll. Falls der neue Kantonale Rat für Religionsfragen auch für die Belange der Anstaltsseelsorge zuständig sein sollte, müsste geprüft werden, ob eine Weiterführung der kantonalen Kommission für Fragen der Anstaltsseelsorge sinnvoll ist. Diese hat gemäss der Verordnung des Staatsrats über die kantonale Kommission für Fragen der Anstaltsseelsorge folgende Aufgaben:

- a) Sie ist das beratende Organ des Staatsrats für alle Fragen der Seelsorge in den staatlichen Anstalten.
- b) Sie hält die Liste der Tätigkeiten im Bereich der Anstaltsseelsorge auf dem neuesten Stand.
- c) Sie beurteilt die Bedürfnisse im Bereich der Anstaltsseelsorge unter Berücksichtigung der Interessen der Öffentlichkeit und der anerkannten Kirchen.
- d) Sie arbeitet die in Artikel 23 Abs. 2 des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vorgesehenen Vereinbarungsentwürfe aus.
- e) Sie kann dem Staatsrat Anträge stellen, die die Anstaltsseelsorge betreffen.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auch unabhängig von der beantragten Teilrevision ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren mehrere Konfessionsgemeinschaften um die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte ersuchen werden. Der Gesetzesentwurf sieht für alle Gesuche eine fünfjährige Probezeit vor.

Während dieser Zeit sollen die Einhaltung der Bedingungen und die ordnungsgemässe Ausübung der vorläufig gewährten Vorrechte überprüft werden. Werden die Anforderungen eingehalten, so werden die Vorrechte nach der Probezeit endgültig gewährt. Dies bedeutet aber nicht, dass die ordnungsgemässe Ausübung der Vorrechte danach kein Thema mehr ist. Der Entwurf sieht die Möglichkeit vor, dass der Staat über das für die Institutionen zuständige Amt weiterhin die Aktivitäten der Konfessionsgemeinschaften bei der Ausübung der gewährten Vorrechte kontrolliert. Wie bereits erwähnt, ist ein kooperativer Prozess mit Sanktionen bis zum Entzug von Vorrechten vorgesehen, wenn die grundlegenden Bedingungen nicht mehr eingehalten werden. Solche Überprüfungen erfordern Kompetenzen sowie finanzielle und personelle Ressourcen, damit die neuen Aufgaben wahrgenommen werden können. Zudem bedingt die Moderation des Kantonalen Rats für Religionsfragen eine sehr regelmässige Zusammenarbeit mit den Konfessionsgemeinschaften des Kantons, was ebenfalls entsprechende Ressourcen voraussetzt. Das für die Institutionen zuständige Amt verfügt derzeit über keine Ressourcen.

Auch wenn wir das Glück haben, in unserem Kanton eine friedliche interreligiöse Zusammenarbeit zu pflegen, ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass dies in vielen Ländern nicht der Fall ist und dass es im Interesse des Staates liegt, diese aktiv zu fördern. Angesichts der Aufgaben, die bereits wahrgenommen werden müssen, und jenen, die zusätzlich hinzukommen werden, braucht es eine zusätzliche 50 %-Stelle, damit eine Person angestellt werden kann, die nunmehr für religiöse Fragen zuständig ist (Beauftragte/r für Religionsfragen). Ihr Pflichtenheft wird insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte, die Leitung des Kantonalen Rats für Religionsfragen, die Behandlung häufiger Probleme in den Beziehungen zwischen den Konfessionsgemeinschaften und dem Staat sowie die Förderung von Initiativen zur langfristigen Sicherstellung des interreligiösen Dialogs und des sozialen Friedens umfassen.

8 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Diese Teilrevision hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Der Kantonale Rat für Religionsfragen wird jedoch eine Rolle als Vermittler im Dialog zwischen Behörden und Konfessionsgemeinschaften spielen müssen, wobei ihre jeweiligen Aufgaben zu respektieren sind.

9 Nachhaltige Entwicklung

—

Der Entwurf steht voll und ganz im Einklang mit dem Ziel 16 der vom Bund verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Bei diesem Ziel geht es darum, leistungsfähige, rechenschaftspflichtige Institutionen aufzubauen, die sich für eine friedliche und inklusive Gesellschaft einsetzen. Die vorliegende Gesetzesrevision ermöglicht die Schaffung eines solchen institutionellen Rahmens und trägt auch zum sozialen Frieden und zur Stabilität bei. Sie trägt daher voll und ganz zur Nachhaltigkeit der Freiburger Gesellschaft bei.

10 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

—

Die vorliegende Gesetzesrevision ist bundesrechtskonform. Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche (im weitesten Sinn) und Staat sind gemäss Artikel 72 der Bundesverfassung die Kantone zuständig. Der Entwurf ist auch mit dem Europarecht vereinbar.

11 Gesetzesreferendum

—

Diese Revision unterliegt gegebenenfalls dem fakultativen Gesetzesreferendum. Da sie keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen für den Staat nach sich zieht, untersteht sie hingegen nicht dem Finanzreferendum.

RAPPORT DE MINORITÉ

LOI MODIFIANT LA LOI CONCERNANT LES RAPPORTS ENTRE LES EGLISES ET L'ÉTAT

20.01.2024

GENÈSE DES POSITIONS DE LA MINORITÉ

Convaincue de la nécessité d'améliorer le dialogue inter-religieux pour garantir à terme la paix religieuse dans le canton, la minorité de la commission regrette la volonté de la majorité de vouloir durcir les conditions d'octroi des prérogatives de droit public. Depuis 1990, il n'y a eu aucune demande de prérogative de droit public. Partant, durcir les conditions d'octroi tend à laisser au bord du chemin les communautés confessionnelles minoritaires du canton et de rendre plus ardu le chemin de leur intégration dans notre société. Convaincue qu'il faut encadrer les communautés confessionnelles minoritaires au lieu d'ignorer une réalité sur laquelle on ferme les yeux, la minorité déposera les amendements présentés ci-après qui se veulent pragmatiques, constructeurs de ponts et non-dogmatiques.

AMENDEMENTS ET LEUR EXÉGÈSE

La minorité propose les amendements suivants (le texte modifié apparaît **en bleu**) :

- **Art. 28 al. 1 let. g** : « tenir une comptabilité conforme aux règles **usuelles en matière de comptabilité commerciale selon les exigences de l'article 69a du Code civil suisse** »
Motivation : la formulation proposée par la version du Conseil d'Etat est floue et nécessite une clarification. Il semble important toute incertitude juridique et de se baser sur le Code civil suisse qui prévoit des standards en termes de comptabilité pour les associations.
- **Art. 28 al. 1 let. h** : « être présente dans le canton depuis trente ans ou compter **mille cent** membres au moins dans le canton »
Motivation : en 1990, le Grand Conseil avait inscrit dans la loi la limite de cent membres, en particulier pour permettre à la communauté israélite d'être reconnue. Il semble dès lors justifié, par souci d'équité entre les communautés confessionnelles reconnues et à reconnaître, de rendre grâce à la sagesse de nos prédécesseur-es député-es.
- **Art. 29 al. 1 let. h nouveau** : « **la reconnaissance de l'existence de la communauté par l'Etat** »
Motivation : certaines communautés confessionnelles ne cherchent pas nécessairement à obtenir des prérogatives de droit public au sens strict mais simplement à être reconnues par l'Etat. Cette simple reconnaissance a une portée symbolique extrêmement importante pour les communautés concernées, qui – sans cela – ont l'impression de ne pas exister aux yeux de l'Etat et de la société. Cela permettrait d'éviter au demeurant qu'une communauté demande une prérogative de droit public au hasard dans le catalogue existant pour obtenir la reconnaissance étatique, même si elle n'en a pas le besoin.

- **Art. 29 al. 3 *nouveau*** : « la prérogative prévue à l'art. 29 al. 1 let. g peut être octroyée sans que la condition prévue à l'art. 28 al. 1 let. g soit remplie »

Motivation : depuis 1990, il n'y a pas eu de demande de prérogative de droit public et il semble souhaitable pour assurer un dialogue interreligieux de faciliter l'accès de certaines communautés à une prérogative de droit public qui a peu de poids, celle de la consultation lors de toute modification législative les concernant. La minorité propose ainsi de créer un système de reconnaissances par palier pour faciliter l'octroi de la prérogative qui a le moins d'envergure. Il n'est à notre sens pas impératif d'avoir une comptabilité rendue publique, pour obtenir la prérogative d'être consulté lors de toute nouvelle réforme.

- **Art. 29 al. 4 *nouveau*** : « Le Conseil d'Etat peut mandater des aumôniers de communautés non reconnues afin de répondre à un besoin ou d'éviter toute radicalisation au sein des établissements publics »

Motivation : il est important de créer une base légale permettant au Conseil d'Etat d'engager des aumôniers s'il existe un besoin et notamment pour lutter contre la radicalisation en particulier en prison même si la communauté confessionnelle en question n'a pas obtenu cette prérogative. On formalise ainsi une pratique établie.

Les minoritaires

Regula Hayoz Helfer

Pascale Michel

François Ingold

Grégoire Kubski

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-45

Projet de loi: Loi modifiant la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat

Propositions de la commission ordinaire CAH-2023-026

Présidence : Savio Michellod

Membres : Bernhard Altermatt, Bruno Boschung, Regula Hayoz Helfer, Rudolf Herren-Rutschi, François Ingold, Grégoire Kubschi, Pascale Michel, David Papaux, Jean-Daniel Wicht, Peter Wüthrich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 28 al. 1 let. a

- a) être organisée sous la forme d'une association au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse, ayant son siège ~~et un lieu de culte~~ dans le canton;

Vote final

Par 4 voix contre 2 et 4 abstentions (1 membre a quitté la séance), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-45

Gesetzesentwurf: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2023-026

Präsidium: Savio Michellod

Mitglieder: Bernhard Altermatt, Bruno Boschung, Regula Hayoz Helfer, Rudolf Herren-Rutschi, François Ingold, Grégoire Kubschi, Pascale Michel, David Papaux, Jean-Daniel Wicht, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 28 Abs. 1 Bst. a

- a) Sie ist als Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs und mit Sitz im Kanton organisiert ~~und verfügt über Sitz und Kultusstätte im Kanton.~~

Schlussabstimmung

Mit 4 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen (1 Mitglied hat die Sitzung verlassen) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

A1

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions de minorité

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 28 al. 1 let. g

g) tenir une comptabilité conforme aux règles usuelles en matière de comptabilité commerciale selon les exigences de l'article 69a du code civil suisse;

Art. 28 al. 1 let. h

h) être présente dans le canton depuis trente ans ou compter ~~mille~~ cent membres au moins dans le canton.

Art. 29 al. 1 let. h

h) la reconnaissance de l'existence de la communauté par l'Etat.

Art. 29 al. 3

³ La prérogative prévue à l'art. 29 al. 1 let. g peut être octroyée sans que la condition prévue à l'art. 28 al. 1 let. g ne soit remplie.

Art. 29 al. 4

⁴ Le Conseil d'Etat peut mandater des aumôniers de communautés non reconnues afin de répondre à un besoin ou d'éviter toute radicalisation au sein des établissements publics.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 28 Abs. 1 Bst. g

g) Sie führt eine ordnungsgemässe Buchhaltung gemäss den üblichen Regeln der kaufmännischen Buchführung entsprechend den Erfordernissen von Artikel 69a des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs.

Art. 28 Abs. 1 Bst. h

h) Sie ist seit dreissig Jahren im Kanton präsent oder verfügt im Kanton über mindestens ~~tausend~~ hundert Mitglieder.

Art. 29 Abs. 1 Bst. h

h) die Anerkennung der Existenz der Gemeinschaft durch den Staat.

Art. 29 Abs. 3

³ Das Vorrecht gemäss Artikel 29 Abs. 1 Bst. g kann gewährt werden, ohne dass die Bedingung gemäss Art. 28 Abs. 1 Bst. g erfüllt ist.

Art. 29 Abs. 4

⁴ Der Staatsrat kann Aufträge an Seelsorger nicht anerkannter Gemeinschaften erteilen, um ein Bedürfnis zu befriedigen oder Radikalisierung innerhalb der öffentlichen Anstalten zu verhindern.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat pour que ce dernier le modifie en accordant au Grand Conseil la compétence de reconnaître des communautés religieuses et en disposant que cette décision doit être soumise au référendum populaire.

Amendements

Art. 28 al. 1, phrase introductive

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~~ le Grand Conseil décide, dans le cadre d'une loi au sens formel, d'éventuelles prérogatives à accorder à des communautés confessionnelles de droit privé ainsi que des modalités de ces prérogatives, si ~~elle remplit~~ les communautés remplissent les conditions suivantes:

Art. 28 al. 1 let. g

g) tenir une comptabilité conforme aux règles usuelles en matière de comptabilité commerciale et ne pas bénéficier directement ou indirectement de financements en provenance de l'étranger;

Art. 28 al. 1 let. g

g) tenir une comptabilité conforme aux ~~règles usuelles en matière de comptabilité commerciale~~ exigences de l'article 69a du code civil suisse;

Art. 28 al. 1 let. h

h) être présente dans le canton depuis ~~trente~~ cent ans ou compter dix mille membres au moins dans le canton.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A7 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Änderungsanträge

Art. 28 Abs. 1, einleitender Satz

A8 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 28 Abs. 1 Bst. g

A9 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 28 Abs. 1 Bst. g

A10 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 28 Abs. 1 Bst. h

A11 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 29 al. 1 let. b et c

- b) uniquement aux églises officielles et à la communauté israélite, l'utilisation des locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres de la communauté durant la scolarité obligatoire;
- c) uniquement aux églises officielles et à la communauté israélite, 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;

Art. 29 al. 3

³ Les prérogatives prévues à l'art. 29 al. 1 let. g et h peuvent être octroyées sans que la condition prévue à l'art. 28 al. 1 let. g ne soit remplie.

Art. 29a al. 1 let. b^{bis}

b^{bis}) d'un exemplaire des comptes annuels audités pour les deux derniers exercices comptables;

Art. 29b al. 1

¹ La Direction peut demander à la communauté confessionnelle ses documents comptables, comptes annuels dûment audités ainsi que tout document comptable pour l'exercice écoulé.

Art. 30c al. 2, 1^{re} phr.

² Le Conseil est composé de représentants ou de représentantes de l'Etat, de membres des Eglises reconnues et de membres des communautés confessionnelles éligibles à l'étranger bénéficiant de prérogatives. [...].

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Renvoi

La proposition A7 est refusée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A8, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

Art. 29 Abs. 1 Bst. b und c

A12 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 29 Abs. 3

A13 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 29a Abs. 1 Bst. b^{bis}

A14 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 29b Abs. 1

A15 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 30c Abs. 2, 1. Satz

A16 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisung

A7 *Antrag A7 wird mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.*

Erste Lesung

CE *Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A8 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.*

A1 *Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung*

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A9, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A9	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A9 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A10, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A10	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A10 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition A11, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.	A3 A11	Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A11 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	CE A3	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A12, est acceptée par 9 voix contre 1 et 1 abstention.	CE A12	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A12 mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.	CE A4	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A13, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A13	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A13 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.	CE A6	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A14, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstentions.	CE A14	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A14 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A15, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstentions.	CE A15	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A15 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A16, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstentions.	CE A16	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A16 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 5 voix contre 4 et 1 abstention.	CE A3	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
---	------------------	--

Le 10 janvier 2024

Den 10. Januar 2024



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-167

Modification de la Constitution - Article 3 alinéa 1 : ajout d'une lettre i) « Préserver un monde digne d'être vécu pour les générations futures »

Auteurs :	Schmid Ralph Alexander / Rey Benoît
Nombre de cosignataires :	19
Dépôt :	30.06.2023
Développement :	30.06.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	04.07.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	23.01.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée au Grand Conseil le 30 juin 2023 et transmise au Conseil d'Etat le 4 juillet 2023, Ralph Alexander Schmid et Benoît Rey demandent la modification de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1 ; Cst.) en vue d'introduire un nouveau but à l'article 3 lit. i comme suit :

Article 3 Buts de l'Etat

¹ Les buts de l'Etat sont :

- a) la promotion du bien commun ;
- b) la protection de la population ;
- c) la reconnaissance et le soutien des familles en tant que communautés de base de la société ;
- d) la justice ;
- e) la sécurité sociale ;
- f) la cohésion cantonale dans le respect de la diversité culturelle ;
- g) la protection de l'environnement ;
- h) le développement durable ;
- i) **préserver un monde digne d'être vécu pour les générations futures.**

Selon les motionnaires, l'énumération des buts de l'Etat ne comprend pas l'objectif général qui sera déterminant pour l'avenir de l'espèce humaine sur cette planète. Ils estiment que le but visant la préservation d'un monde vivable doit être défini concrètement et inscrit dans la Constitution cantonale. De ce fait, le canton de Fribourg serait le premier à « donner la priorité aux exigences justifiées des générations futures par rapport aux habitudes et aux usages souvent non durables de la génération actuellement en vie, et à accorder aux générations qui ne sont pas encore nées un droit à un monde où il fait bon vivre ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon Kaspar Meuli, de l'Oeschger Centre for Climate Change Research de l'Université de Berne, « *notre mode de vie équivaut à un pillage de la Terre. Des atteintes à l'environnement au changement climatique, en passant par les déchets nucléaires, nous léguons de sérieux problèmes à nos enfants et petits-enfants.* »¹ Dans sa Stratégie pour le développement durable 2030, le Conseil fédéral déclare qu'« *un développement durable rend possible la satisfaction des besoins essentiels de toutes les personnes et assure une bonne qualité de vie partout dans le monde, aujourd'hui comme à l'avenir. Il prend en considération les trois dimensions – responsabilité écologique, solidarité sociale et efficacité économique – de manière équivalente, équilibrée et intégrée, tout en tenant compte des limites des capacités des écosystèmes mondiaux.* »² Sur cette base, Kaspar Meuli se demande si une obligation morale à l'égard des générations futures nous incombe véritablement et si les humains de demain ont des droits, notamment celui de disposer de certaines ressources naturelles au moment où ils seront en vie. Il relève que « *si nous avons effectivement une responsabilité à l'égard des générations futures, il faut se demander ce que nous leur devons. En simplifiant, on peut dire que l'éthique propose trois approches. Selon la position minimaliste, nous devons laisser le monde dans un état qui permette aux futurs êtres humains de survivre et de couvrir leurs besoins fondamentaux. La position médiane soutient que les générations à venir doivent pouvoir vivre < assez bien >. Dans ce cas, il s'agit de définir un seuil représentant ce qui est < assez bien > pour chacun et chacune : une vie qui doit aller au-delà de la satisfaction des seuls besoins fondamentaux, mais qui est loin d'être luxueuse pour autant. Enfin la position maximaliste affirme que les générations futures ont le droit de vivre aussi bien que les habitants des pays industriels occidentaux aujourd'hui, voire mieux. C'est par exemple ce qu'exige le < Pacte vert >, que la Commission européenne qualifie de < feuille de route vers une Europe climatiquement neutre >.* »³

Ces constatations entraînent différentes questions, à savoir notamment : qu'est-ce que le futur ? De quel horizon temporel parlons-nous ? Est-il question de toutes les générations à venir, jusque dans un avenir illimité ? En outre, qui est valablement habilité à représenter les générations futures et à définir leurs attentes ? Le Conseil d'Etat constate que les motionnaires n'ont donné que peu d'explications au sujet de leur instrument parlementaire. Il semblerait toutefois que la motion exprime une idée de durabilité et de responsabilité envers les générations futures. Force est toutefois de constater qu'il n'existe aucun consensus au sujet de la notion de « monde digne d'être vécu ». Pour certain-e-s, il s'agit d'un monde où la nature et l'environnement sont les plus préservés possible et où l'écologie est au cœur des préoccupations. Pour d'autres, un monde est digne d'être vécu s'il permet aux individus de profiter pleinement de leur liberté personnelle et des nombreuses possibilités offertes par le développement technologique.

Comme mentionné ci-dessus, il semblerait que les motionnaires aient déposé cette motion avec une idée de durabilité. Or, force est de constater que la protection de l'environnement (lit. g) et le développement durable (lit. h) figurent déjà parmi les buts de l'Etat ancrés dans la Constitution cantonale. Au surplus, le Préambule de la Constitution est formulé comme suit : « *Nous, peuple du*

¹ MEULI Kaspar, *Notre responsabilité face aux générations futures*, in : Office fédéral de l'environnement, *En avons-nous le droit ? – Comment la réflexion éthique contribue à la protection de l'environnement*, magazine « l'environnement », 3/2021, p. 13 (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/magazine/magazin2021-3/magazin2021-3-dossier.html>).

² <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/definition-du-developpement-durable.html>.

³ MEULI, *Idem*, p. 14.

canton de Fribourg, croyant en Dieu ou puisant nos valeurs à d'autres sources, conscients de notre responsabilité envers les générations futures, désireux de vivre notre diversité culturelle dans la compréhension mutuelle, déterminés à bâtir une société ouverte, prospère et solidaire, garante des droits fondamentaux et respectueuse de l'environnement, nous nous donnons la présente Constitution. » Cela étant, l'ensemble des articles de la Constitution fribourgeoise sont adoptés au regard de ce Préambule, soit ainsi avec une idée de responsabilité envers les générations future. Le Préambule de la Constitution fédérale contient également une référence aux responsabilités du peuple et des cantons suisses envers les générations futures.

Au vu de l'ensemble des éléments présentés ci-dessus, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier l'article 3 al. 1 de la Constitution cantonale tel que proposé par les motionnaires. Cet ajout constituerait en effet un doublon par rapport aux lettres g et h ainsi que par rapport à l'intitulé du Préambule. Enfin, la notion de « monde digne d'être vécu pour les générations futures » est difficile à définir et dépend de critères largement subjectifs.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à rejeter la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-167

**Verfassungsänderung: Artikel 3 Absatz 1 mit einem neuen Buchstaben i) ergänzen:
«Erhalt einer lebenswerten Welt für die kommenden Generationen»**

Urheber:	Schmid Ralph Alexander / Rey Benoît
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	19
Einreichung:	30.06.2023
Begründung:	30.06.2023
Überweisung an den Staatsrat:	04.07.2023
Antwort des Staatsrats:	23.01.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 30. Juni 2023 im Grossen Rat eingereichten und am 4. Juli 2023 an den Staatsrat überwiesenen Motion verlangen Ralph Alexander Schmid und Benoît Rey, dass die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1; KV) geändert und unter Artikel 3 Bst. i wie folgt um ein neues Ziel ergänzt werde:

Artikel 3 Staatsziele

¹ Die Staatsziele sind:

- a) die Förderung des Gemeinwohls;
- b) der Schutz der Bevölkerung;
- c) die Anerkennung und Unterstützung der Familien als Grundgemeinschaften der Gesellschaft;
- d) die Gerechtigkeit;
- e) die soziale Sicherheit;
- f) der kantonale Zusammenhalt unter Achtung der kulturellen Vielfalt;
- g) der Umweltschutz;
- h) die nachhaltige Entwicklung;
- i) **Erhalt einer lebenswerten Welt für die kommenden Generationen.**

Gemäss den Motionären fehlt in der Liste der Staatsziele das übergeordnete Ziel, welches für die Zukunft der menschlichen Spezies auf diesem Planeten entscheidend sein wird. Sie sind der Ansicht, dass dieses Ziel des Staates zum Erhalt einer lebenswerten Welt konkret definiert und in die Verfassung aufgenommen werden soll. Demzufolge wäre der Kanton Freiburg der erste Kanton in der Schweiz, «der die gerechtfertigten Ansprüche zukünftiger Generationen gegenüber den Gewohnheiten und oft nicht nachhaltigen Usanzen der aktuell lebenden Generation priorisiert und den noch nicht geborenen Generationen ein Recht auf eine lebenswerte Welt einräumt».

II. Antwort des Staatsrats

Laut Kaspar Meuli vom Oeschger Centre for Climate Change Research der Universität Bern betreiben wir «mit unserem Lebensstil [...] Raubbau an der Erde und hinterlassen unseren Nachkommen ernsthafte Probleme: von Umweltschäden über Atommüll bis zum sich erwärmenden Klima.»¹ In seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 hält der Bundesrat fest: «Eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen und stellt eine gute Lebensqualität sicher, überall auf der Welt sowohl heute wie auch in Zukunft. Sie berücksichtigt die drei Dimensionen – ökologische Verantwortung, gesellschaftliche Solidarität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – gleichwertig, ausgewogen und in integrierter Weise und trägt den Belastbarkeitsgrenzen der globalen Ökosysteme Rechnung.»² Auf dieser Grundlage wirft Kaspar Meuli die Frage auf, ob wir gegenüber künftigen Generationen eigentlich eine moralische Verpflichtung haben und ob künftige Personen Rechte haben, insbesondere jenes, dass ihnen zum Zeitpunkt ihrer Existenz bestimmte natürliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Er hebt hervor: «Wenn wir also tatsächlich eine Verantwortung gegenüber künftigen Generationen haben, stellt sich die Frage, was wir ihnen schulden. In der Ethik gibt es dazu, vereinfacht gesagt, drei Ansätze. Die Minimum-Position: Wir müssen die Welt so hinterlassen, dass künftige Menschen überleben und ihre Grundbedürfnisse befriedigen können. Die mittlere Position: Künftige Generationen sollen «gut genug» leben können. Dazu gilt es, eine Schwelle zu definieren, die festlegt, was für jede und jeden «gut genug» ist. Dieses Leben muss über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgehen, aber wesentlich tiefer liegen als eines in Luxus. Und schliesslich die Maximum-Position: Künftige Generationen haben das Recht, genauso gut zu leben wie die Menschen in westlichen Industriegesellschaften oder sogar noch besser. In diese Richtung weist zum Beispiel der «Green Deal» der Europäischen Union (EU), der von der Kommission als «Fahrplan für eine nachhaltige EU-Wirtschaft» propagiert wird.»³

Aus diesen Feststellungen ergeben sich verschiedene Fragen, nämlich: Was heisst «künftig»? Von welchem Zeithorizont sprechen wir? Sind damit alle jetzt noch gar nicht existierenden Generationen bis in eine unbegrenzte Zukunft gemeint? Wer ist ausserdem befugt, die zukünftigen Generationen zu vertreten und deren Erwartungen zu definieren? Der Staatsrat stellt fest, dass die Motionäre nur wenige Informationen zu ihrem parlamentarischen Vorstoss gegeben haben. Die Motion will, wie es scheint, den Aspekt der Nachhaltigkeit und der Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen zum Ausdruck bringen. Es muss jedoch festgehalten werden, dass es keinen Konsens gibt, was der Begriff «lebenswerte Welt» genau beinhaltet. Für manche ist es eine Welt, in der die Natur und die Umwelt so weit wie möglich erhalten bleiben und in der die Ökologie eine zentrale Rolle spielt. Für andere ist eine Welt dann lebenswert, wenn sie es dem Individuum ermöglicht, seine persönliche Freiheit und die zahlreichen Möglichkeiten, die die technische Entwicklung bietet, voll auszuschöpfen.

Wie bereits erwähnt, haben die Motionäre diese Motion wohl mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit eingereicht. Hierzu ist festzustellen, dass der Umweltschutz (Bst. g) und die nachhaltige Entwicklung (Bst. h) schon in den Staatszielen der kantonalen Verfassung enthalten sind. Ausserdem ist die Präambel der Verfassung wie folgt formuliert: «Wir, das Volk des Kantons

¹ MEULI Kaspar, *Was wir künftigen Generationen schulden*, in: Bundesamt für Umwelt, *Dürfen wir das? – Wie ethische Überlegungen den Umweltschutz stärken*, Magazin «die umwelt», 3/2021, S. 13

(<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/dokumentation/magazin/magazin2021-3/magazin2021-3-dossier.html>).

² <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/nachhaltigkeitsverstaendnis-in-der-schweiz.html>.

³ MEULI, ebd., S. 14.

Freiburg, die wir an Gott glauben oder unsere Werte aus anderen Quellen schöpfen, im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen, im Willen, unsere kulturelle Vielfalt im gegenseitigen Verständnis zu leben, im Bestreben, an einer offenen, dem Wohlergehen und der Solidarität verpflichteten Gesellschaft zu bauen, welche die Grundrechte garantiert und die Umwelt achtet, geben uns folgende Verfassung.» Sämtliche Artikel der Freiburger Verfassung wurden mit Blick auf diese Präambel verabschiedet und enthalten somit den Aspekt der Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen. Auch die Präambel der Bundesverfassung enthält einen Bezug auf die Verantwortung des Schweizervolks und der Kantone gegenüber den künftigen Generationen.

Angesicht der gesamten oben vorgebrachten Elemente ist der Staatsrat der Ansicht, dass es keinen Grund gibt, den Artikel 3 Abs. 1 der kantonalen Verfassung wie von den Motionären vorgeschlagen zu ändern. Diese Ergänzung wäre in Anbetracht der Buchstaben g und h sowie der Präambel redundant. Letztendlich ist der Begriff einer «lebenswerten Welt für die kommenden Generationen» schwierig zu definieren und hängt von weitgehend subjektiven Kriterien ab.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat daher ein, diese Motion abzulehnen.