Erläuternder Bericht 2020-DIAF-45 *21. Juni 2022*
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat

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

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

[1. EINLEITUNG 1](#_Toc106696871)

[1.1. Ursprung der Revision und Arbeitsweise 1](#_Toc106696872)

[1.2. Heutiger Rechtsrahmen 3](#_Toc106696873)

[2. Wichtigste Änderungen und Neuerungen des Vorentwurfs 4](#_Toc106696874)

[3. Finanzielle und personelle Auswirkungen 5](#_Toc106696875)

[4. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 6](#_Toc106696876)

[5. Nachhaltige Entwicklung 6](#_Toc106696877)

[6. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit und Gesetzesreferendum 6](#_Toc106696878)

[7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln 6](#_Toc106696879)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# EINLEITUNG

## Ursprung der Revision und Arbeitsweise

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 Tischs der Religionen.

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 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 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 Expertenbericht[[1]](#footnote-2) 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. Der Bericht zeigte auf, dass das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat einer Teilrevision unterzogen werden sollte.

Postulat Ballmer/Ducotterd zur Einrichtung eines Runden Tischs 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 Tischs der Religionen geprüft wird. 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 interessant 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 für den interreligiösen Dialog und für den Dialog zwischen den Kantons- und Gemeindebehörden und den Religionsgemeinschaften einen Integrationsfaktor darstellt und zur Wahrung des sozialen Friedens beiträgt. Deshalb beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, seinen Bericht[[2]](#footnote-3) in direkter Folge auf das Postulat Ballmer und Ducotterd zur Kenntnis zu nehmen.

Arbeitsweise

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft[[3]](#footnote-4) wurde mit der Revision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat beauftragt. Um den unterschiedlichen Sensibilitäten der Religionsgemeinschaften bei dieser Revision so weit wie möglich Rechnung tragen zu können, beauftragte der Staatsrat auf Antrag der ILFD eine Arbeitsgruppe mit den notwendigen Überlegungen. Die von einem Mitglied der ILFD geleitete Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Religionsgemeinschaften zusammen und ist damit konfessionell breit aufgestellt. Sie 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;
* Dr. Mallory Schneuwly Purdie, Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft (Universität Freiburg).

Die Kommission trat im Jahr 2021 fünfmal zusammen, um sich auszutauschen und die wichtigsten Vorschläge für die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat auszuarbeiten. Der Staatsrat-Direktor der ILFD nahm an zwei Sitzungen teil.

## 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 des Mentalitätswandels, der Einwanderung in die Schweiz und den Kanton Freiburg sowie der Bevölkerungszunahme hat sich das gesellschaftliche Umfeld in religiösen Fragen erheblich geändert. Die Religionslandschaft des Kantons Freiburg hat sich in den letzten Jahrzehnten ziemlich 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 Religionsgemeinschaften im Kanton sowie die notwendigen behördlichen Massnahmen zur Wahrung des konfessionellen Friedens zu erstellen. Die Schlussfolgerungen von Professor Mayer, insbesondere Individualisierung und Privatisierung der Religion, (relative) Schwächung der traditionellen Kirchen sowie Präsenz und Entwicklung nichtchristlicher Religionen, wurden durch die gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten zehn Jahre bestätigt. Der Schneuwly-Purdie-Bericht zeigt, dass die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit im letzten Jahrzehnt erheblich gestiegen ist und dass auch die muslimischen und anderen Gemeinschaften mit Migrationshintergrund zahlenmässig stark 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 Religionsgemeinschaften 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 laizistischen Gesellschaft erlauben und den Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften und den politischen Behörden sicherstellen.

# Wichtigste Änderungen und Neuerungen des Vorentwurfs

Die Arbeitsgruppe und der Staatsrat sind in ihren Sitzungen zum Schluss gekommen, dass das geltende Gesetz angepasst werden sollte. Dabei sollen die Ziele berücksichtigt werden, die der Grosse Rat infolge der Postulate von Mirjam Ballmer und Christian Ducotterd festgelegt hat. Die Teilrevision sieht folgende Änderungen vor:

* Änderung des Titels des Gesetzes;
* Schaffung eines Runden Tischs der Religionen und Festlegung seiner Ziele;
* 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 dem Verfahren zur Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte.

Mehrere Westschweizer Kantone haben sich mit der Frage der Anerkennung von Religionsgemeinschaften befasst, wobei die Debatte zum Teil sehr emotional geführt wurde. In einigen Fällen wurde das Referendum gegen die Gesetzesvorlage zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften 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 erachten dieses Vorgehen für sinnvoll. Die vorliegende Gesetzesrevision geht also bewusst nicht auf alle Einzelheiten ein. Viele der oft verfahrenstechnischen oder Detailfragen müssen daher im Ausführungsreglement geregelt werden. Aus Gründen der Transparenz, auf die der Staatsrat grossen Wert legt, umfasst die Vernehmlassung zum endgültigen Revisionsentwurf jedoch sowohl die Gesetzesänderung als auch die Grundzüge des Reglements.

# Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auch unabhängig von der beantragten Teilrevision ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren mehrere Religionsgemeinschaften um die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte ersuchen werden. Der Gesetzesvorentwurf 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 Vorentwurf sieht vor, dass die ILFD die Aktivitäten der Religionsgemeinschaften weiterhin überprüfen kann. Wie im Kommentar zu den einzelnen Artikeln ausgeführt (Art. 29ter des Vorentwurfs), ist ein kooperativer Prozess mit Sanktionen bis zum Entzug von Vorrechten vorgesehen, wenn die grundlegenden Bedingungen nicht eingehalten werden. Solche Überprüfungen erfordern Kompetenzen sowie finanzielle und personelle Ressourcen, so dass die neuen Aufgaben wahrgenommen werden können. Zudem bedingt die Moderation des Runden Tischs der Religionen eine Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften des Kantons, was ebenfalls entsprechende Ressourcen voraussetzt. Die für Religionsfragen zuständige Dienststelle verfügt derzeit nicht über genügend Ressourcen.

Angesichts der bisherigen Aufgaben, die auch künftig wahrgenommen werden müssen, braucht es eine zusätzliche 50%-Stelle, damit eine Person angestellt werden kann, die für religiöse Angelegenheiten zuständig ist (Beauftragte/r für Religionsfragen). Ihr Pflichtenheft wird insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte, die Leitung des Runden Tischs der Religionen, die Behandlung häufiger Probleme in den Beziehungen zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat sowie die Förderung von Initiativen zur langfristigen Sicherstellung des interreligiösen Dialogs und des sozialen Friedens umfassen.

# Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Diese Teilrevision hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

# Nachhaltige Entwicklung

Der Vorentwurf steht im Einklang mit dem Ziel 16 der von der Schweiz angenommenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Mit diesem Ziel sollen leistungsfähige, partizipative Institutionen zugunsten einer friedlichen und inklusiven Gesellschaften gefördert werden. Die vorliegende Gesetzesrevision ermöglicht die Einführung solcher Institutionen und trägt auch zum sozialen Frieden und zur Stabilität bei. Sie trägt damit voll und ganz zur Nachhaltigkeit der Freiburger Bevölkerung bei.

# Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit und Gesetzesreferendum

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

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

# Kommentar zu den einzelnen Artikeln

**TITEL**

**Gesetz über die Beziehungen zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat**

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 Religionsgemeinschaften umfasst, wie sich dies für einen laizistischen Staat gehört.

Die Arbeitsgruppe schlägt daher folgenden neuen Titel vor: «Gesetz über die Beziehungen zwischen den Religionsgemeinschaften und dem Staat».

**Art. 24bis 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 mit den Kantons- und Gemeindebehörden 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 Kanal, über den die Religionsgemeinschaften ihre Anliegen den Kantons- und Gemeindebehörden mitteilen können, ist durchaus sinnvoll. Ein Grossteil der Debatte betraf die Ziele des Runden Tischs. 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 Religionsgemeinschaften auf der anderen Seite ist eine solche Plattform von zentraler Bedeutung. Auch die Sicherstellung des konfessionellen Friedens war den Mitgliedern der Arbeitsgruppe sehr wichtig. Die Arbeitsgruppe diskutierte daher lange über die verschiedenen Ziele des Runden Tischs, der formell als Kommission des Staatsrats konstituiert sein wird.

Absatz 1 enthält den Grundsatz der Schaffung eines Runden Tischs der Religionen. Dieser wird die Form einer vom Staatsrat ernannten Kommission haben. Die Bezeichnung des neuen Gremiums gab jedoch 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 Religionsgemeinschaften angestrebten Zweck des Gremiums nicht gerecht. Zum Schluss wurde beschlossen, die offizielle Bezeichnung «Kantonaler Rat für Religionsfragen» vorzuschlagen. Dieser Name scheint passender angesichts der aktiven Rolle, die die Kommission einnehmen soll.

Absatz 2 regelt die Zusammensetzung der Kommission. Diese umfasst nicht nur Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten Religionsgemeinschaften des Kantons, sondern auch Mitglieder der Dienststellen des Staates. 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 Religionsgemeinschaften, die die Voraussetzungen von Artikel 28 des Gesetzes erfüllen (d. h. für die Gewährung von Vorrechten in Frage kommen), Einsitz nehmen können.

Schliesslich wird 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.

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) präsidiert wird.

Absatz 4 bestimmt, 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 Amtes für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen[[4]](#footnote-5) handeln, wie dies bereits heute der Fall wäre.

Absatz 5 legt die Ziele der Kommission fest.

Ziffer 1: Die Kommission ist das wichtigste Beratungsgremium des Staatsrats für alle Fragen im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften, mit konfessionellen Fragen und mit der Gewährleistung des konfessionellen Friedens. Sie kann ihre Meinung frei äussern, ohne dass dies für den Staatsrat bindend ist. Die formelle Verankerung dieses Ziels wurde für wichtig erachtet, um deutlich zu machen, dass der Staatsrat bestrebt ist, jegliche Ausgrenzung der Religionsgemeinschaften bei Entscheiden zu vermeiden, die sie betreffen könnten (Gesetzgebungsarbeiten, Verwaltungsmassnahmen usw.).

Ziffer 2: Diese Bestimmung weist der Kommission eine proaktive Rolle zu. Als beratendes Gremium reagiert die Kommission auf Anfragen der Behörden. Die Möglichkeit, Anliegen der Religionsgemeinschaften den Kantons- und Gemeindebehörden zu übermitteln, hat dagegen eine andere Dimension: Die Kommission kann mit formellen Anträgen darauf hinwirken, dass die Anliegen der Gemeinschaften von den Kantons- und Gemeindebehörden angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig kann sie für die Behörden eine Vermittlungsrolle gegenüber den Religionsgemeinschaften übernehmen. Sie hat also eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen Behörden und Religionsgemeinschaften. Dies kommt sowohl den Behörden als auch den Gemeinschaften zugute und gewährleistet den notwendigen Dialog.

Ziffer 3: Die Kommission hat die wichtige Aufgabe, gemeinsam mit den Behörden zum konfessionellen Frieden im Kanton beizutragen, und zwar sowohl zwischen den Religionsgemeinschaften und der Bevölkerung als auch zwischen und in den Religionsgemeinschaften. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es zwischen oder in manchen Gemeinschaften zu starken Spannungen kommen kann, vor allem in Bezug auf theologische, gesellschaftliche oder politische Fragen. Solche Spannungen stehen häufig im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen (Krisen im Herkunftsland, Terroranschläge, problematische Predigten, soziale Spannungen, Gesellschaftsfragen usw.).

Ziffer 4: Der Auftrag der Kommission, den Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften, aber auch zwischen den Gemeinschaften und den Kantons- und Gemeindebehörden zu fördern, ist ebenfalls Teil des grundlegenden Ziels der Gewährleistung des konfessionellen Friedens im Kanton. Der Dialog, auf welcher Ebene er auch immer geführt wird, erlaubt es Gesprächspartnern mit unterschiedlichem Hintergrund, sich kennenzulernen, sich zu verstehen und ihre Probleme und Meinungsverschiedenheiten leichter anzugehen. Die Arbeitsgruppe erachtete es für sinnvoll, diesen Punkt der Klarheit halber direkt in der Revisionsvorlage zu verankern.

Die im Vorentwurf aufgeführten Ziele weisen der Kommission eine aktive Rolle bei der Lösung von Problemen und auch bei der Zusammenarbeit mit den Behörden zu. Die Kommission muss in der Lage sein, als legitime Ansprechpartnerin für Fragen in Bezug auf die Religionsgemeinschaften 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:

1. Sie ist das beratende Organ des Staatsrats für alle Fragen der Seelsorge in den staatlichen Anstalten.
2. Sie hält die Liste der Tätigkeiten im Bereich der Anstaltsseelsorge auf dem neuesten Stand.
3. Sie beurteilt die Bedürfnisse im Bereich der Anstaltsseelsorge unter Berücksichtigung der Interessen der Öffentlichkeit und der anerkannten Kirchen.
4. 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.
5. Sie kann dem Staatsrat Anträge stellen, die die Anstaltsseelsorge betreffen.

Absatz 6 sieht schliesslich vor, dass der Staatsrat die Arbeitsweise der Kommission festlegt, was auch ihre Beziehungen mit den Kantons- und Gemeindebehörden betrifft.

**Art. 28 Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten**

Absatz 1 enthält keine grundsätzlichen Änderungen im Vergleich zur heutigen Regelung. Neu wird lediglich präzisiert, dass eine Religionsgemeinschaft mehrere zwingende Voraussetzungen und eine von zwei alternativen Voraussetzungen gemäss Ziffer 1 und 2 des Vorentwurfs erfüllen muss, damit sie öffentlich-rechtliche Vorrechte erhalten kann. Im Vergleich zum Gesetz von 1990 wurden die Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten damit erheblich umformuliert und die Anforderungen an die Religionsgemeinschaften erhöht.

**Buchstabe a) Zwingende Voraussetzungen**

Ziffer 1 : Jede Religionsgemeinschaft, 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 Religionsgemeinschaften 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 Religionsgemeinschaften, die Vorrechte wünschen, sich formell zu organisieren. Dies ist für die Gemeinschaften unbestreitbar eine Einschränkung, die sich aber mittelfristig als nützlich erweisen wird. Dank dieser Bestimmung haben die Kantons- und Gemeindebehörden einen echten, erkennbaren und bekannten Ansprechpartner. Die Bestimmung ist übrigens nicht neu, sondern schon im Gesetz von 1990 enthalten.

Ziffer 2 : Diese Bestimmung wurde von Buchstabe a des Gesetzes von 1990 übernommen. Allerdings wurde auf den im selben Buchstaben des geltenden Gesetzes enthaltenen Hinweis 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 Religionsgemeinschaften 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. Ziff. 2 der Bestimmung).

Ziffer 3 : Diese Bedingung ist nicht neu. Sie ist bereits in Buchstabe e 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 Religionsgemeinschaften 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 Religionsgemeinschaften den Vorrang des Zivilrechts nicht anerkennen und sich auf – theologische oder gewohnheitsrechtliche – Regeln stützen, die unserer Rechtsordnung fremd sind. Wenn eine Gemeinschaft das Gesetz leugnet oder dagegen verstösst, können die Kantons- oder Gemeindebehörden ihr also keine Vorrechte gewähren.

Ziffer 4 : Diese Bestimmung sieht vor, dass alle Religionsgemeinschaften, die öffentlich-rechtliche Vorrechte erlangen möchten, den konfessionellen Frieden respektieren müssen. Zudem müssen sie auf jegliche Bekehrungsversuche verzichten, die gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung gegen die schweizerische Rechtsordnung verstossen. Dieser Verfassungsartikel gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit ausdrücklich. Entscheide in Glaubensfragen sollen frei gefällt werden können, ohne Manipulation, psychischen Druck oder aggressive Botschaften, die gegen das grundlegende Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen verstossen. Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 15 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 enthalten, wonach Zwang, Machtmissbrauch und Manipulation verboten sind.

Ziffer 5 : Diese Bestimmung sieht vor, dass die Gemeinschaften sich am interreligiösen, intrareligiösen oder ökumenischen Dialog beteiligen und ihn bei ihren Mitgliedern fördern. Es wurde für nützlich erachtet, daran zu erinnern, 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 Religionsgemeinschaft und nicht nur deren Leitungsgremien. Ohne diese Forderung hätte diese Bedingung keine Wirkung.

Ziffer 6 : Diese Bedingung ist ebenfalls neu. Sie sieht wie bereits weiter oben erwähnt vor, dass eine Religionsgemeinschaft, die Vorrechte erhalten möchte, den Vorrang des Zivilrechts anerkennen muss. Zudem darf der Inhalt von Unterricht und Lehre nicht gegen die an den Universitäten und anderen öffentlichen Anstalten vermittelten Inhalte verstossen. Die Vermittlung eines kreationistischen Weltbilds, das die Erkenntnisse der modernen Wissenschaft und deren intellektuellen Ansprüche leugnet, wäre beispielsweise ein Hindernis für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte. Es ist wichtig, dass Glaube und Wissenschaft nicht verwechselt werden. Deshalb wurde diese Bedingung formell im Vorentwurf verankert.

Ziffer 7 : Die letzte zwingende Voraussetzung ist die Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung gemäss den im Obligationenrecht festgelegten Regeln der kaufmännischen Buchführung. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass Religionsgemeinschaften, die über öffentlich-rechtliche Vorrechte verfügen, ihre finanzielle Situation belegen können. Zudem erlaubt es eine korrekte Buchführung, die Finanzlage der Religionsgemeinschaften gegebenenfalls zu überprüfen. Diese Bedingung kann für die betroffenen Gemeinschaften 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 Religionsgemeinschaft vermieden werden. Die anwendbaren Rechnungslegungsstandards werden vom Staatsrat festgelegt.

**Buchstabe b) Alternative Voraussetzungen**

Ziffer 1: Die Forderung einer dreissigjährigen Präsenz ist nicht neu. Sie ist schon im Gesetz von 1990 enthalten. Hiermit wird also eine bestehende Bedingung übernommen.

Ziffer 2: Die Forderung, dass eine Religionsgemeinschaft mindestens tausend Mitglieder haben muss, um Vorrechte erhalten zu können, ist eine alternative Bedingung zur dreissigjährigen Präsenz. Diese Zahl wurde als vernünftige und faire Kompromisslösung erachtet. Sie könnte jedoch zur Folge haben, dass gewisse Gemeinschaften sich neu organisieren, Statuten verabschieden oder einen Verein gründen müssen usw. Trotzdem ist diese Bedingung nicht unbedingt ein Nachteil. Eine grössere Mitgliederzahl ist für eine Gemeinschaft von Vorteil, wenn es um die Organisation der Aktivitäten und die Verteidigung der Interessen mehrerer verstreuter Gemeinschaften geht, die alleine kaum von Bedeutung wären.

**Art. 29 Arten von Vorrechten**

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

Der Gesetzesvorentwurf sieht jedoch zwei neue Vorrechte vor (Bst. f und g). Diese betreffen die Führung elektronischer Datensammlungen und das Recht, bei Gesetzgebungsprojekten konsultiert zu werden.

Aus Transparenzgründen und der Vollständigkeit halber werden im Folgenden erst die bereits im Gesetz von 1990 enthaltenen Vorrechte erläutert, die unverändert übernommen werden.

Buchstabe a: Diese Bestimmung wurde aus dem Gesetz von 1990 übernommen. Sie betrifft die Mitteilung der Einwohnerkontrolle zum Zuzug und Wegzug aller Mitglieder einer bestimmten Religionsgemeinschaft. In einigen Gemeinden haben die Vorsteher der Einwohnerkontrolle allerdings vergessen, dass es diese Bestimmung gibt, und machen die gesetzlichen Mitteilungen de facto nicht. Die Erinnerung an diese Gesetzesbestimmung ist ein gutes Beispiel für die Aufgaben, die der künftige Kantonale Rat für Religionsfragen im Rahmen der Ziele gemäss Artikel 24bis des Vorentwurfs wahrnehmen könnte.

Buchstabe b: Diese Bestimmung wurde aus dem Gesetz von 1990 übernommen. Sie sieht vor, dass die Mitglieder einer Gemeinschaft die Schulräumlichkeiten für den Religionsunterricht nutzen können.

Buchstabe c: Diese Bestimmung wurde aus dem Gesetz von 1990 übernommen. Sie umfasst das Recht, in den Anstalten von Staat und Gemeinden (Spitäler, Schulen, Gefängnisse usw.) Seelsorge zu betreiben.

Buchstabe d: Diese Bestimmung wurde aus dem Gesetz von 1990 übernommen. Allerdings enthält sie in ihrer neuen Formulierung nur noch einen allgemeinen Verweis auf das Gesetz über die direkten Kantonssteuern und keinen Verweis auf einen bestimmten Artikel. Auf diese Weise müssen Änderungen bei der Nummerierung der Artikel des Gesetzes über die Kantonssteuern im Gesetz über die Religionsgemeinschaften und den Staat nicht mehr nachgetragen werden.

Buchstabe e: Diese Bestimmung wurde 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 Vorentwurf aufgenommen. Weil in diesem Artikel zwei neue Bestimmungen (Bst. f und g) eingefügt werden, muss der Punkt am Schluss des geltenden Buchstaben e durch einen Strichpunkt ersetzt werden.

Der Vorentwurf sieht folgende neue Vorrechte vor:

Buchstabe f: Dieses Vorrecht ist neu. Religionsgemeinschaften, die dies wünschen, sollen elektronische Datensammlungen führen können (grundsätzlich Daten ihrer Mitglieder). Die Datensammlungen dürfen nur im Rahmen der Ausübung der gewährten Vorrechte geführt werden. Der zweite Satz enthält einen Verweis auf die Datenschutzgesetzgebung.

Buchstabe g: Dieses Vorrecht ist ebenfalls neu. Es betrifft das Recht der Religionsgemeinschaften, bei Gesetzgebungsprojekten, die sie direkt oder indirekt betreffen, angehört zu werden.

Absatz 2 umfasst eine redaktionelle Anpassung an die aktuelle Terminologie. Die Gewährung von Vorrechten an eine Religionsgemeinschaft erfolgt mittels Entscheid, der durch eine Vereinbarung zwischen dem Staat und der Gemeinschaft ergänzt wird (vgl. Art. 29bis Abs. 4). Gemäss Artikel 29 Abs. 2 muss darin die Ausübung der Vorrechte präzisiert werden.

**Art. 29bis Gewährungsverfahren**

Absatz 1 legt fest, bei welcher Behörde ein Gesuch um Gewährung von Vorrechten eingereicht werden muss. Das Gesuch ist mittels Formular an die ILFD zu richten und muss eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 28 des Vorentwurfs 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 des Absatzes 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 die Vorrechte bereits ausgeübt werden können, soll die Zusammenarbeit zwischen der Religionsgemeinschaft und der ILFD bei der Überprüfung der Ausübungsmodalitäten gewährleisten und gegebenenfalls eine Beratung der Gemeinschaft bei der Ausübung der Vorrechte ermöglichen.

Absatz 3 bestimmt, dass die ILFD 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 ILFD 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 (Beschluss) und einer Vereinbarung zwischen dem Staat und der jeweiligen Gemeinschaft ist. Die Vereinbarung regelt die Einzelheiten der Gewährung der Vorrechte soweit wie nötig (vgl. auch Art. 29 Abs. 2).

**29ter Überwachung der Voraussetzungen**

Diese neue Bestimmung betrifft die Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten von Religionsgemeinschaften, die über Vorrechte verfügen. Wie bereits erwähnt, ist die Gewährung von Vorrechten mit einer fünfjährigen Probezeit verbunden, bei deren Ablauf die beantragten Vorrechte gewährt oder verweigert werden. Die ILFD kann jedoch auch nach der definitiven Gewährung der Vorrechte überprüfen, ob die in der Vereinbarung aufgeführten Bedingungen eingehalten werden. Sie kann von den Religionsgemeinschaften 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 ILFD bei der Dossierbearbeitung erweitert werden, erinnert Absatz 3 daran, dass die Religionsgemeinschaften zur Mitwirkung verpflichtet sind. Sie müssen der ILFD alle Statutenänderungen und alle sachdienlichen Informationen übermitteln. Dies bedingt eine echte Zusammenarbeit zwischen der ILFD und den Religionsgemeinschaften, 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, vertreten durch die ILFD, und den entsprechenden Religionsgemeinschaften aufgeführt sind, nicht eingehalten werden.

Der Vorentwurf sieht folgende Strafen vor:

Buchstabe a: die Verwarnung;

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

Buchstabe c: der Widerruf eines oder mehrerer Vorrechte.

**Art. 29quater 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.

**Art. 30bis 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 Vorentwurf nicht behandelt werden, gelten also die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Nachfolgend «Schneuwly-Purdie-Bericht». [↑](#footnote-ref-2)
2. Bericht 2020-DIAF-30 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Einrichtung eines Runden Tischs der Religionen. [↑](#footnote-ref-3)
3. Nachfolgend «ILFD». [↑](#footnote-ref-4)
4. Nachfolgend IAEZA. [↑](#footnote-ref-5)