



Botschaft 2015-DICS-69

14. Dezember 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg»

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg».

Die Initiative wurde am 23. Juli 2015 vom Initiativkomitee «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» eingereicht. Sie ist als allgemeine Anregung formuliert (Art. 124 PRG) und verlangt eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004. Die Initiative will die Verfassung so ändern, dass das geplante «Zentrum Islam und Gesellschaft» nicht geschaffen und somit jegliche staatliche Imam-Ausbildung verhindert wird. Ihr Zustandekommen wurde im Amtsblatt vom 16. Oktober 2015 festgestellt. Das Auszählungsergebnis der Unterschriften und der Text der Initiative werden dem Grossen Rat in Form dieser Botschaft überwiesen (Art. 116 Abs. 1 PRG).

Im Rahmen dieses Verfahrens wird der Grosse Rat eingeladen, über die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden (Art. 117 Abs. 1 PRG).

1. Zustandekommen der Initiative

Es ist festzuhalten, dass die Verfassungsinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» nach Abschluss des für eine Verfassungsinitiative geltenden Verfahrens zustande gekommen ist:

- > Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei am 9. April 2015 (Art. 112 PRG);
- > Veröffentlichung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei im Amtsblatt Nr. 17 vom 24. April 2015; der Beginn der Frist für die Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Initiative wurde auf den 25. April 2015 und das Ende auf den 23. Juli 2015 festgesetzt (Art. 115 PRG);
- > Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei am 23. Juli 2015 (Art. 107 PRG);

- > Kontroll- und Auszählungsverfahren für die Unterschriften gemäss den Artikeln 108, 109 und 110 PRG;
- > Feststellung der Staatskanzlei, dass 8734 Unterschriften gültig sind, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 42 vom 16. Oktober 2015.

2. Text der Initiative

Der Text der Initiative, der in Form einer allgemeinen Anregung formuliert ist, lautet wie folgt: «Die Verfassung des Kantons Freiburg sei in dem Sinne zu ändern, dass es eine einzufügende Rechtsgrundlage nicht erlaubt, das geplante «Zentrum Islam und Gesellschaft» und somit jegliche staatliche Imam-Ausbildung einzuführen».

3. Gültigkeit der Initiative

Laut Artikel 117 Abs. 1 PRG befindet der Grosse Rat über die materielle und formelle Gültigkeit der Initiative. So darf diese nach Artikel 117 Abs. 1^{bis} PRG nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen, muss durchführbar sein und die Einheit der Form, der Materie und der Normstufe wahren.

Da die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» sogleich in Frage gestellt wurde, hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport zwei anerkannte Experten für Verfassungsrecht, Prof. Pascal Mahon von der Universität Neuenburg und Prof. Benjamin Schindler von der Universität St. Gallen, beauftragt, ein entsprechendes Rechtsgutachten zu erstellen. Die zwei Rechtsgutachten können auf der Webseite der EKSD konsultiert werden: http://www.fr.ch/safu/de/pub/universitat_freiburg.htm. Die nachfolgende Analyse basiert auf den Schlussfolgerungen der beiden Rechtsexperten.

3.1. Einheit der Form, der Materie und der Normstufe

Hinsichtlich der Einheit der Form, der Materie und der Normstufe sowie der Durchführbarkeit der Initiative lassen sich eine Reihe von problematischen Punkten erkennen

wie zum Beispiel die Tatsache, dass die Initiative auf ein konkretes Einzelprojekt abzielt, nämlich die Eröffnung des Zentrums Islam und Gesellschaft, und nicht auf eine generell-abstrakte verfassungsrechtliche Bestimmung. Da es sich aber um eine als allgemeine Anregung formulierte Initiative handelt, hat der Grosse Rat immer noch die Möglichkeit, bei der Ausarbeitung des Textes für den Verfassungsartikel eine Formulierung zu wählen, die in dieser Hinsicht unproblematisch ist. Die beiden Experten gelangen zum Schluss, dass die Initiative unter diesen Gesichtspunkten nicht als ungültig erklärt werden sollte.

3.2. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Im Gegensatz zu den oben dargelegten Kriterien, die formaler Art sind, betrifft die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht den Inhalt der Initiative. Die diesbezügliche Prüfung ergibt sich vor allem aus dem Grundsatz der Normenhierarchie, die verlangt, dass das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht. Die fragliche Initiative berührt zwei in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze: die Hochschulautonomie und das Diskriminierungsverbot.

Hochschulautonomie

Die Hochschulautonomie wird von der Bundesverfassung (Art. 63a) und vom Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (Art. 5) gewährleistet. Die Autonomie wird darin als Grundsatz aufgestellt, dessen Art und Umfang jedoch vom zuständigen Träger einer Hochschule festzulegen sind. Folglich obliegt es dem Kanton Freiburg, den Autonomiegrad seiner Universität zu bestimmen. Daraus folgt, dass die Initiative aus rechtlicher Sicht dem Bundesrecht nicht widerspricht, auch wenn sie einen Eingriff in die Autonomie der Universität Freiburg, wie sie im Kantonsrecht festgelegt ist, bedeutet.

Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 8 Abs. 2 der Bundesverfassung

In Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung steht Folgendes: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Es stellt sich daher die Frage, ob die eingereichte Initiative im Sinne dieses Artikels diskriminierend ist, genauer gesagt ob sie zu einer Diskriminierung infolge religiöser Überzeugungen führt.

Die Initiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» will die Kantonsverfassung mit einer Bestimmung ergänzen, um darin das Verbot des Zen-

trums «Islam und Gesellschaft» zu verankern, also eines Instituts, das dem Studium der islamischen Religion und der Fragen in Zusammenhang der Anwesenheit muslimischer Personen in der Schweiz gewidmet ist. Damit soll jegliche staatliche Imam-Ausbildung verhindert werden. Sowohl der Titel wie auch der Text der Initiative betreffen klar ein Verbot gegenüber einer Religion, dem Islam. Mit anderen Worten zielt die Initiative darauf ab, eine ganze Gruppe von Personen und Phänomenen von jeder Form universitäre Lehre und Forschung auszuschliessen, und zwar einzig aus dem Grund, weil sie einer bestimmten Religion, dem Islam, angehören. Da die Religion eines der in Artikel 8 Abs. 2 BV genannten diskriminierenden Unterscheidungskriterien ist, liegt eine qualifizierte Ungleichbehandlung, also Diskriminierung, vor. Eine solche Diskriminierung lässt sich nicht rechtfertigen: Es gibt keine Gründe, die in diesem Zusammenhang vorgebracht werden könnten. In diesem Sinn führt die Initiative zu einer Diskriminierung aufgrund von religiösen Überzeugungen.

Die beiden Experten zitieren in ihrem Gutachten diesbezüglich einen Bundesgerichtsentscheid (BGE 139 I 292), in dem dieses die Beschwerde gegen die Ungültigkeitserklärung der Initiative «Gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher» durch den Grossen Rat des Kantons Thurgau abwies. Laut Bundesgericht gelte das Verbot nach dem klaren Willen der Initianten trotz grundsätzlich neutral abgefasstem Wortlaut ausschliesslich für Sakralschriften einer einzigen Religion, des Islams.

Abschliessend bestätigen die beiden Experten, dass eine solche Unterscheidung – d.h. das Verbot der Eröffnung eines akademischen Instituts für das Studium der islamischen Religion im schweizerischen Umfeld und somit das Verbot der Imam-Ausbildung – zu einer ungerechtfertigten und daher diskriminierende Ungleichbehandlung führen und folglich dem Artikel 8 Abs. 2 BV klar zuwiderlaufen würde.

Es bleibt somit die Frage, ob der Initiative ein verfassungskonformer Sinn beigemessen werden kann, vor allem da sie als allgemeine Anregung formuliert ist und der Grosse Rat ihr daher noch ihre endgültige Ausgestaltung geben müsste. Weder der Text der Initiative noch ihr Titel erlauben auf den ersten Blick, der Initiative einen verfassungskonformen Sinn beizumessen, da sie stets auf den Islam abzielt. Hingegen liesse sich diesbezüglich das Argumentarium des Initiativkomitees heranziehen (Beilage). Darin wird das Zentrum Islam und Gesellschaft angesichts der finanziellen Lage des Kantons nicht als Priorität erachtet und es wird darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe des Staates sei, eine theologisch-religiöse Ausbildung zu finanzieren, unabhängig von der Religion. Lediglich öffentlich-rechtlich anerkannte Religionen bilden eine Ausnahme, wie dies heute in Freiburg bei der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche sowie der israelitischen Kultusgemeinde der Fall ist. Danach folgen Argumente struktureller Art. Im

letzten Argument wird der Islam und das «Zentrum Islam und Gesellschaft» schliesslich in Verbindung gebracht mit einem fundamentalistischen Islamismus und mit Terrorakten, die in seinem Namen begangen werden. Nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten würde die Eröffnung dieses Zentrums eine Anerkennung dieser Taten von Extremisten bedeuten.

Gestützt auf dieses Argumentarium erwägt einer der Experten die Möglichkeit, die Initiative in einer Weise auszulegen, dass sie zu keiner Diskriminierung wegen religiösen Überzeugungen führen würde. Nach dieser Lesart bestände das Ziel der Initiative darin, in der Verfassung das Verbot der theologischen Lehre und Forschung zu verankern, ausgenommen für die staatlich anerkannten Kirchen. Ein solches Verbot wäre nicht nur gegen den Islam gerichtet, sondern auch gegen andere Religionen beziehungsweise nicht anerkannte Religionsgemeinschaften, wie die evangelisch-lutherische Kirche oder die orthodoxe Theologie. Eine solche Argumentation lässt sich jedoch schwerlich rechtfertigen: Sie würde sich zum einen auf eine relativ kurze Textstelle im Argumentarium stützen, wohingegen zahlreiche andere Textstellen explizit auf den Islam abzielen. Vor allem aber lässt sich diese Auslegung mit keinem Element im Initiativtext untermauern, da der Text keinerlei Möglichkeit für eine Öffnung in dieser Richtung zulässt. Im Gegenteil: Er bezieht sich ausdrücklich auf ein bestimmtes Hochschulzentrum, das bereits geplant beziehungsweise teilweise bereits in Betrieb ist.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellt der Staatsrat fest, dass es schwierig wäre, die Initiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» gültig zu erklären, ohne stark vom Text und Ziel der Initiative abzuweichen, wie man diese unter Berücksichtigung aller diesbezüglich objektiv relevanter Aspekte auslegen muss. Daher ist die Initiative nicht mit dem Bundesrecht vereinbar, denn sie verlangt, dass in die Verfassung des Kantons Freiburg ein diskriminierendes Verbot eingefügt wird, das die Bundesverfassung verletzt.

4. Weiteres Verfahren

Der Grosse Rat muss die Gültigkeit der Initiative in Form eines Dekrets beschliessen, das mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann.

Befindet der Grosse Rat die Initiative als ungültig, ist ihr keine Folge zu leisten. Stellt der Grosse Rat hingegen ihre Gültigkeit fest, muss er anschliessend entscheiden, ob er die Initiative unterstützen will oder nicht (Artikel 124 PRG). Schliesst er sich der Initiative an, so muss er innerhalb von einem Jahr einen Entwurf ausarbeiten, der dann dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wird. Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so wird die Initiative innert einer Frist

von einem Jahr nach der Verabschiedung des Dekrets, mit dem die Gültigkeit der Initiative festgestellt wurde, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

5. Schlussbemerkung

Der Grosse Rat wird eingeladen, die Ungültigkeit der Initiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» festzustellen und den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Anhang

—
ernannt

Argumente der Initiative gegen ein «Zentrum Islam und Gesellschaft»

- **Der finanzielle Hintergrund ist wichtig und die Eröffnung dieses Zentrums hat keine Priorität.** Denn dieses Zentrum würde zu einem grossen Anteil – wenn nicht vollständig – durch den Kanton Freiburg finanziert und dies im Hintergrund finanzieller Einschränkungen und laufender Sparmassnahmen.
- **Es ist nicht Aufgabe des Staates, eine theologisch-religiöse Ausbildung zu finanzieren,** dies unabhängig der Religion. Die aktuelle Ausbildung der christlichen Theologie an der Universität Freiburg soll auf der Grundlage der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 141) und dem damit verbundenen öffentlich-rechtlich anerkannten Statut der römisch-katholischen sowie der evangelisch-reformierten Kirchen als legitimierte Ausnahme gelten.
- **Dieses durch die Universität Freiburg präsentierte Projekt bezüglich Ausbildung für Imame ist irreführend und unlogisch.** Einerseits soll dieses Zentrum für Personen vorgesehen sein, welche in Kontakt mit Moslime sind, so wie Personen von «Sozialdiensten, Spitalseelsorge, Lehrerschaft, Sozialassistenzen, Polizei, Diplomaten». Andererseits wird informiert, dass es sich nicht um eine eigentliche Koranausbildung handeln würde, sondern um einen notwendigen Wissenstransfer an bedeutende muslimische Persönlichkeiten mit dem Ziel einer Integration in die schweizerische Umgebung. Dieses Angebot besteht aber bereits an der Universität Freiburg. Es reicht demzufolge aus, die Imame sowie einflussreiche Personen ALLER Religionen dahingehend zu begleiten, dass sich diese für eine bessere Integration in unser Land an bereits vorhandene Kurse wenden.
- **Die Initiative verlangt im Rahmen der universitären Ausbildung die Gleichbehandlung des Islam gegenüber allen anderen Religionen.** Denn einzig mit einer Integration in bereits bestehende Strukturen kann ein echter Dialog mit anderen Religionen stattfinden. Dazu ergeben sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten: entweder eine Anbindung an das «Institut Studium der Religionen und den interreligiösen Dialog» der Theologischen Fakultät oder an das «Institut für Religionsrecht» der Rechtswissenschaftlichen Fakultät.
- **Es wurde immer verneint, dass es bei diesem Zentrum um eine Koranfakultät handeln würde. Dennoch fordern viele, die Eröffnung einer eigentlichen Koranausbildung.** Ohne Zweifel würde das bestehende Zentrum gegebenenfalls eine vollständige Koranausbildung anbieten und somit wäre die Universität Freiburg allenfalls auch für umstrittene Islamwissenschaftler offen. Es liegt im Verantwortungsbereich der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz, sich über eine einheitliche Interpretation des Islam einig zu werden, welche unseren Werten, dem schweizerischen Kulturverständnis und unserer Rechtsordnung entsprechen. Die Islaminterpretation durch nicht muslimische Personen in einem staatlichen Rahmen vornehmen lassen zu wollen, erscheint als **eine völlig illusorische Bevormundung des Islam.**
- **Die weltweite Situation des Fundamentalislam betrifft auch unser Land** (Blutbad bei Charlie Hebdo, verübte Massaker unter anderem durch die Organisation Islamischer Staat oder die Bewegung der Salafisten von Boko Haram). Der radikale Islamismus existiert auch in der Schweiz und als Beweis dafür stehen einerseits die Abreise junger Schweizerinnen und Schweizer hin zum Dschihad und andererseits gewisse Positionen des islamischen Zentralrates der Schweiz. Das erklärte Ziel dieser Extremisten besteht in der Durchsetzung ihrer Religion, ein Beweis dafür ist das letzte Video des islamischen Zentralrates der Schweiz mit der Ankündigung der «Islamischen Revolution». **Antworten wir diesen Extremisten mit der Möglichkeit einer Institutionalisierung des Islam an der Universität, würde dies eine Anerkennung dieser Taten bedeuten.**