



18. August 2021

Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 16.3314 Ingold vom
27. April 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Postulat Ingold 16.3314	5
1.2	Erfolgte Arbeiten	5
1.3	Einleitende Bemerkungen	7
1.3.1	Gegenstand und Fokus des Berichtes	7
1.3.2	Begriffe	7
1.3.3	Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV	9
1.3.3.1	Im Allgemeinen	9
1.3.3.2	Grundrechtlicher Anspruch auf die Ermöglichung religionsspezifischer Seelsorge in öffentlichen Institutionen	10
2	Befunde der Studien	11
2.1	Ergebnisse der Abklärungen zur Situation in der Schweiz (Studie ZHAW)	11
2.1.1	Rolle der Betreuungspersonen und islamischen Organisationen	12
2.1.2	Hintergründe der Radikalisierung	12
2.1.3	Radikalisierung respektive Radikalisierungsprävention im Umfeld von Moscheen und islamischen Organisationen	13
2.1.4	Aus- und Weiterbildung	14
2.2	Rechtsvergleich	15
2.2.1	Radikalisierungsprävention	15
2.2.2	Imam-Ausbildung und islamisch-theologische Studiengänge	15
2.2.3	Voraussetzung für die Einsetzung und Tätigkeit von Imamen	17
2.2.4	Seelsorge in öffentlichen Institutionen	17
3	Aktuelle Situation	18
3.1	Religionszugehörigkeit in der Schweiz	18
3.2	Insbesondere zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen	19
3.2.1	Im Allgemeinen	19
3.2.2	Zur Seelsorge in Bundeseinrichtungen – insbesondere in Bundesasylzentren	20
3.3	Einreise- und Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen	21
3.4	Beispiele bereits getroffener Massnahmen	23
3.4.1	Durch den Bund	23
3.4.2	Durch Kantone und Gemeinden	25
3.4.3	Durch die Zivilgesellschaft	25
4	Würdigung des Bundesrates und Good-Practice-Beispiele	26
4.1	Einleitende Bemerkungen	26
4.2	Aus- und Weiterbildung islamischer Betreuungspersonen	29
4.2.1	Imam-Ausbildung in der Schweiz	29
4.2.2	Islamische-theologische Studiengänge und -inhalte	31
4.2.3	Diversifizierte Weiterbildungen	32
4.3	Seelsorge in öffentlichen Institutionen	33
4.3.1	Bedeutung der Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen	33
4.3.2	Wichtige Merkmale erfolgsversprechender Modelle	35
4.3.2.1	Keine Verknüpfung mit dem Erfordernis der öffentlich-rechtlichen Anerkennung	36
4.3.2.2	Partizipative Ausgestaltung	36
4.3.2.3	Honorierung der Leistungen	37
4.3.3	Seelsorgeweiterbildungen	38

4.4	Dialog und Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren.....	40
4.4.1	Im Allgemeinen.....	40
4.4.2	Insbesondere institutionalisierter Dialog und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Religionsgemeinschaften.....	41
4.4.2.1	Fachstellen für Religionsfragen.....	43
4.4.2.2	Institutionalisierte Formen des Dialoges und der Zusammenarbeit... ..	44
4.4.3	Austausch zwischen Kantonen und Bund.....	46
4.5	Förderung der aktiven Bürgerschaft, Stärkung der Demokratie und Verhinderung von Diskriminierung	46
4.6	Ausländerrechtliche Massnahmen	47
4.6.1	Zulassung von religiösen Betreuungspersonen aus Drittstaaten.....	47
4.6.2	Integrationsvereinbarungen	47
5	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen	48
6	Bibliographie	52
7	Abkürzungen	58

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht geht auf das Postulat Ingold 16.3314 «Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen» vom 27. April 2016 zurück. Er soll zunächst die Frage beantworten, ob und inwiefern das inkludierende Potenzial islamischer Betreuungspersonen durch Ausbildungsvorgaben gefördert und nutzbar gemacht werden kann. Der Bericht erweitert den Fokus, indem auch breiter gefasste Wege in den Blick genommen werden, welche die Professionalisierung von Leistungen religiöser Betreuungspersonen zum Wohle der Gesellschaft unterstützen.

In der vom BJ und dem SEM in Auftrag gegebenen Studie kam die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) u.a. zum Schluss, die öffentliche Wahrnehmung überschätze den Wirkungsradius und den Einfluss von Imamen. Dieser sei zu relativieren. Ausserdem spielten islamische Betreuungspersonen und Moscheen in der Schweiz im Zusammenhang mit Radikalisierungsphänomenen eine untergeordnete Rolle. Gemäss Studie wäre die Entwicklung theologischer Grundausbildungsgänge spezifisch für Imame in der Schweiz wenig zielführend. Stattdessen müsste eher die Professionalisierung in der Schweiz sozialisierter Betreuungspersonen gefördert werden. Ausserdem sollte der Zugang zu entlohnten Tätigkeiten wie zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen aktiv vorangebracht werden.

Der Rechtsvergleich zeigt auf, dass sich aufgrund der jeweiligen religiösen Neutralität des Staates in keinem der untersuchten westeuropäischen Länder eine staatlich initiierte Imam-Ausbildung etablieren konnte. Eine inländische Imam-Ausbildung im Sinne einer berufspraktischen Ausbildung im Anschluss an ein Theologiestudium bleibt weitgehend privaten Anbietern überlassen. In Deutschland werden islamisch-theologische Studiengänge und neuerdings eine privat angebotene Imam-Ausbildung vom Staat finanziell unterstützt. Gemeinsam ist den acht untersuchten Staaten, dass sie die Bedeutung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen erkannt haben, wobei die Gefängnisseelsorge im Vordergrund steht.

Der Bundesrat ist sich der Risiken, die von extremistischen Predigern und Gemeinschaften für die innere Sicherheit, die Entwicklung der Gesellschaft und den Religionsfrieden ausgehen, bewusst. Er kommt jedoch zum Schluss, dass die Einführung einer staatlich initiierten Imam-Ausbildung in der Schweiz keine zweckmässige Antwort auf diese Problematik liefert. Anstelle einer Fokussierung auf eine Imam-Ausbildung in der Schweiz sollen neben den Imamen vermehrt auch weitere in der Schweiz sozialisierte islamische Betreuungspersonen, wie etwa Religionslehrerinnen und Religionslehrer, Seelsorgende, Frauen- oder Jugendgruppenleitende – auch Frauen – als Zielgruppen für diversifizierte Weiterbildungsangebote in den Blick genommen werden. Es zeigt sich aber auch, dass die Entwicklung geeigneter Weiterbildungsangebote allein keine Probleme zu lösen vermag, denn es mangelt aktuell an beruflichen Perspektiven, die zum Besuch und Abschluss umfassender Weiterbildungen motivieren.

Der Bericht legt weiter dar, dass aufgrund der religiösen Neutralität des Staates nur punktuell Anknüpfungspunkte bestehen, um Ausbildungsstandards für religiöse Betreuungspersonen voranzusetzen. Insbesondere kann der Staat für Tätigkeiten innerhalb einer Religionsgemeinschaft keine Ausbildungsvoraussetzungen verlangen. Hingegen sieht das Ausländer- und Integrationsgesetz zur Erteilung einer Einreise- und Aufenthaltsbewilligung an religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten bereits heute spezifische Voraussetzungen vor wie beispielsweise Kenntnisse einer Landessprache. Allerdings gelten diese spezifischen Bestimmungen des AIG lediglich für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten. Nicht erfasst sind religiöse Betreuungspersonen aus EU-/EFTA-Staaten, Personen, die nicht zwecks Erwerbstätigkeit (z.B. Familiennachzug oder Asyl) in die Schweiz einreisen sowie diplomatisches Personal. Handlungsspielräume bestehen hingegen insbesondere bei der Seelsorge in öffentlichen Institutionen. Diese soll grösseren privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zugänglich gemacht werden. Hier lassen sich Aus- und Weiterbildungsvoraussetzungen sowie weitere verbindliche Regeln, wie etwa das Bestehen einer Sicherheitsüberprüfung, vorgeben und durchsetzen. Der Einbezug privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften in öffentlichen Institutionen (wie Spitäler, Einrichtungen des Justizvollzuges und Asylunterkünfte) ist sinnvoll, zumal dieser zusätzlich zur unmittelbaren Hilfeleistung für die betroffenen Individuen und Institutionen einen gesellschaftlichen Mehrwert schafft. Er ist auch geeignet, gesellschaftlich relevanten Wandel in den religiösen Gemeinschaften zu generieren. Der Zugang privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften zu strukturell eingebundenen und entlohnten Tätigkeitsfeldern in öffentlichen Institutionen würde die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Weiterbildungen beleben. Er würde auch zur Professionalisierung beitragen. Die vermehrte Einbindung der privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in öffentlichen Institutionen bietet somit eine inkludierende Antwort auf die von der Postulantin angesprochene Problemlage. Sie kann einen wichtigen Beitrag zum Religionsfrieden leisten.

Der Bericht stellt weitere religionsbezogene Massnahmen vor, die das Zusammenleben fördern und einer Radikalisierung vorbeugen können. Er regt an, vermehrt zwischen den integrativen Potenzialen der Religion und ihren desintegrativen Risiken zu unterscheiden, wobei die negativen Einflüsse erkannt und entschieden eingedämmt werden müssen. Religion und Religionsgemeinschaften haben aber auch das Potenzial, das friedliche Zusammenleben zu fördern. Dieses sollte entwickelt werden, indem etwa die Professionalisierung von religiösen Betreuungspersonen unterstützt wird und die in der Praxis bestehenden Asymmetrien zwischen den (öffentlich-)rechtlich anerkannten und den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften abgebaut werden. Die Kantone setzen denn auch wichtige Impulse. Dies geschieht etwa durch die Anerkennung der Leistungen von Religionsgemeinschaften, durch die Unterstützung der Professionalisierung mittels der

Förderung von diversifizierten Weiterbildungen (vgl. Ziff. 4.2.3), durch den Einbezug in öffentliche Institutionen (vgl. Ziff. 4.3) und mittels institutionalisiertem Dialog sowie Kooperation mit religiösen Akteuren (vgl. Ziff. 4.4.2). Massnahmen in diesen Bereichen sind sowohl im öffentlichen Interesse als auch im Interesse der religiösen Akteure. Sie bilden deshalb eine gute Grundlage für eine Zusammenarbeit zum Wohle der Gesellschaft. Ziel dieser Bemühungen ist es, zum friedlichen Zusammenleben in einer heterogenen Gesellschaft beizutragen. Dieses inkludierende Vorgehen beugt der Radikalisierung vor und stärkt den Religionsfrieden. Schliesslich wird dargelegt, wie der institutionalisierte Dialog und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und Religionsgemeinschaften unabhängig ihrer Organisationsform einen Beitrag zur Radikalisierungsprävention und zum friedlichen Zusammenleben leisten kann und welche Bedeutung Fachstellen für Religionsfragen dabei zukommt.

Der vorliegende Bericht erhebt keinen Anspruch, die gesamte Thematik der Imame in der Schweiz zu umfassen, sondern fokussiert auf die von der Postulantin aufgeworfenen Aspekte. Der Bundesrat wird im Rahmen der Erfüllung des Postulats 21.3451 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats «Imame in der Schweiz»¹ weitere relevante Themen im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Imamen in der Schweiz prüfen.

1 Ausgangslage

1.1 Postulat Ingold 16.3314

Der vorliegende Bericht geht auf das Postulat 16.3314 «Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen» zurück, das am 27. April 2016 von Maja Ingold eingereicht worden ist.² Darin ersuchte sie den Bundesrat «in einem Bericht Massnahmen der Ausbildungsvoraussetzungen für Imame aufzuzeigen, die vor islamistischer Missionierung schützen und stattdessen das Integrationspotenzial der Imame nutzen im Umgang mit Jugendlichen in ihren muslimischen Gemeinschaften».

In ihrer Begründung erklärte die Postulantin, Imame seien Autoritäten, die in hohem Masse zur friedlichen Koexistenz oder aber auch zur Kultivierung von Parallelgesellschaften bis hin zum Dschihadismus beitragen. Zumal zugezogene Imame den hiesigen Kontext oft nicht kennen, sei es wichtig, ihnen Ausbildungsvorgaben zu machen, um sie als Schlüsselfiguren und Multiplikatoren für ein gelingendes Zusammenleben zwischen den Religionen zu befähigen.

In seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2016 bejahte der Bundesrat den Klärungsbedarf betreffend religiöser Betreuungspersonen und erklärte sich bereit, den entsprechenden Bericht zu verfassen. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit der Regelung des Verhältnisses zwischen Religionsgemeinschaften werde dies in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Der Nationalrat nahm das Postulat am 15. März 2017 an.

1.2 Erfolgte Arbeiten

Das zunächst mit den Arbeiten betraute Staatssekretariat für Migration (SEM) ersuchte am 18. August 2017 aufgrund der zwischenzeitlich beim Bundesamt für Justiz (BJ) geschaffenen Stelle für religionsrechtliche Fragen dieses Amt, die Federführung zur Erfüllung des

¹ Postulat 21.3451 Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats «Imame in der Schweiz», abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de> > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 21.3451 (Stand: 2.7.2021).

² Postulat 16.3314 Ingold «Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen», abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de> > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 16.3314 (Stand: 7.2.2021).

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

Postulats zu übernehmen. Das BJ erklärte sich mit diesem Vorgehen einverstanden und ist seither für diese Arbeiten zuständig.

Um einen Überblick über die Situation von islamischen Betreuungspersonen, islamischen Gemeinschaften und deren Nexus zur Aus- und Weiterbildung einerseits und zur islamistischen Radikalisierung andererseits zu verschaffen, mandatierte das BJ unter Mitwirkung des SEM die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mit der Erarbeitung eines Forschungsberichtes. Ausserdem wurde das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) vom BJ mit einer rechtsvergleichenden Studie betreffend die Mitwirkung islamischer Akteure bei der Radikalisierungsprävention beauftragt.

Eine vom BJ geleitete Arbeitsgruppe begleitete die Arbeiten in der Erfüllung des Postulats. Ihr gehörten Vertreterinnen und Vertreter folgender Organisationen an:

- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK),
- Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK),
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK),
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD),
- Armeeseelsorge, Eidgenössisches Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS),
- Bundesamt für Polizei (fedpol),
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV),
- Direktion für Völkerrecht (DV)
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)
- Nachrichtendienst des Bundes (NDB),
- Sicherheitsverbund Schweiz (SVS),
- Staatssekretariat für Migration (SEM),
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

Ausserdem wurden folgende kantonale Religionsverantwortliche und sonstige Expertinnen und Experten einbezogen bzw. konsultiert:

- Dr. David Atwood, Koordinator für Religionsfragen, BS
- PD Dr. iur. Lorenz Engi, Delegierter für Religionsfragen, ZH
- Herr Thomas Erb, Stellvertretender Leiter Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies, ZH
- Herr Thomas Gerber, Fachstelle Brückenbauer, Kantonspolizei Zürich
- Dr. Matthias Inniger, Religionsdiversität und Religionspolitik
- Herr David Leutwyler, Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten, BE
- Frau Laura von Mandach, Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug SKJV
- Prof. Dr. Isabelle Noth, Leiterin Abteilung Seelsorge, Religionspsychologie und Religionspädagogik und Präsidentin der Aus- und Weiterbildungen in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie (AWS), Universität Bern
- Prof. Dr. utr. iur. René Pahud de Mortanges, Institut für Religionsrecht, Universität Freiburg
- Prof. Dr. Hansjörg Schmid, Leiter Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG), Universität Freiburg
- Dr. theol. Frank Stüfen, Studienleiter CAS Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug (SSMV), Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie (AWS), Institut für Praktische Theologie, Universität Bern
- Frau Michela Trisconi, collaboratrice scientifica e persona di contatto per gli affari religiosi, TI
- Frau Noemi Trucco, SZIG, Universität Freiburg

- Dr. phil. Andreas Tunger-Zanetti, Zentrum Religionsforschung, Universität Luzern
- Frau Julia Vitelli, Projektleiterin "Staat und Religion", SO

1.3 Einleitende Bemerkungen

1.3.1 Gegenstand und Fokus des Berichtes

Ausgangspunkt dieses Berichtes sind die von der Postulantin aufgeworfenen Fragen nach der Prävention religiöser Radikalisierung im Spektrum des Islams und danach, wie das inkludierende Potenzial von islamischen Betreuungspersonen und islamischen Gemeinschaften durch Bildungsmassnahmen gefördert und nutzbar gemacht werden kann. Der Fokus des Postulates auf Ausbildungsmassnahmen für Imame wird im Bericht erweitert, indem auch breiter gefasste Wege in den Blick genommen werden, welche die Professionalisierung von Leistungen religiöser Betreuungspersonen zum Wohle der Gesellschaft unterstützen.

Im Zentrum des Berichts steht die Frage, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt und das friedliche Miteinander in einer religiös vielfältigen Gesellschaft gestärkt werden kann. Es geht um Handlungsfelder ausserhalb des repressiven sicherheitsrelevanten Bereichs.³ Angesprochen werden Massnahmen, welche 1. die soziale und religiöse Kohäsion stärken und somit auch radikalierungsprophylaktische Wirkungen entfalten, 2. ausserhalb des Sicherheitsbereiches angesiedelt sind und 3. einen Konnex zu religiösen Fragestellungen aufweisen. Fokuspunkte dieses Berichts sind die Weiterbildung islamischer Betreuungspersonen (Ziff. 4.2), die Seelsorge in öffentlichen Institutionen (Ziff. 4.3), und der Dialog sowie die Zusammenarbeit relevanter Akteure (Ziff. 4.4).

1.3.2 Begriffe

Islamistische Radikalisierung: Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vom 4. Dezember 2017⁴ definiert *Radikalisierung* als einen «Prozess, bei dem eine Person immer extremere politische, soziale oder religiöse Bestrebungen annimmt, allenfalls bis hin zum Einsatz von extremer Gewalt, um ihre Ziele zu erreichen.» Wichtig ist dabei, dass es sich um einen *Prozess* handelt, d.h. um eine Entwicklung, die positiv oder negativ beeinflussbar ist. Es ist hervorzuheben, dass die Radikalisierung zur Bejahung von Gewalt als Mittel zur Erreichung extremer Ziele oder sogar zur eigenen Gewalttätigkeit führen *kann*, dies aber nicht zwingend der Fall sein muss⁵. Der Begriff «Islamismus» bezeichnet eine Erscheinungsform des politischen Extremismus (etwa neben Rechts- und Linksextremismus). Die radikalsten islamistischen Strömungen zielen darauf ab, eine staatliche Ordnung zu etablieren, deren Normen ihrer fundamentalistischen Weltanschauung entsprechen. Dies stellt im Extremfall eine Bedrohung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Staates dar.⁶ Im Bereich

³ Gemäss dem *Zweiten TETRA-Bericht*, 12, gilt es zu berücksichtigen, dass es beim Thema Radikalisierung um weit mehr geht als nur um Fragen der Sicherheit. Da es sich um ein gesellschaftliches Problem handelt, ist die Gesellschaft als Ganzes gefordert. Die Sicherheitsbehörden können nur einen Teil der Antworten auf das Phänomen liefern. Gemäss dem *Dritten TETRA-Bericht*, 3, ist die Versuchung gross, Massnahmen zu treffen, die einzig spektakulär sind oder nur symbolischen Charakter haben. Damit Lösungen der Radikalisierungsproblematik gefunden werden, muss indessen weit über den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden hinausgegangen werden.

⁴ SVS, *NAP*, 11 mit Verweis auf eine Definition des Nordic Council of Ministers aus dem Jahr 2017.

⁵ Diese Differenzierung ist z.B. wichtig für die präzise Umschreibung des Aufgabenbereichs NDB: So sind Behörden im Bund und in den Kantonen verpflichtet, dem NDB Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten, zu melden. (vgl. Art. 19 Abs. 2 Ziff. a und e des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121.)

⁶ Vgl. auch BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, BAU UND HEIMAT, *Verfassungsschutzbericht*, 172. Die Ansichten islamistischer Akteure über die Ausgestaltung des Idealziels, über Ansatzpunkte und Methoden gehen dabei in höchst unterschiedliche Richtungen.

der religiös legitimierten Gewaltbereitschaft erhalten islamistische Ausprägungen seit 9/11 den Grossteil der öffentlichen Aufmerksamkeit. Daneben gab und gibt es vereinzelt auch im Umfeld des Christentums⁷, des Hinduismus⁸ und des Buddhismus⁹ Strömungen und Gruppierungen, die Gewalt gegen Andersdenkende rechtfertigen, unterstützen und gar ausüben.

Die Beziehung zwischen Religion, radikalem Denken und gewalttätigem Handeln ist von einer hohen Komplexität geprägt, welcher monokausale und deterministische Erklärungsversuche nicht gerecht werden.¹⁰ Die Vorstellung etwa, dass fundamentalistische Ideologien automatisch zur Radikalisierung führen und diese wiederum unweigerlich in gewalttätigem Extremismus mündet, entspricht nicht der Realität und verhindert einen sachgerechten Umgang mit der Problematik. Andere Faktoren, wie etwa der sozialbiographische Hintergrund, multifaktorielle Problembelastungen und die Reaktion auf Marginalisierungs- und Diskriminierungserfahrungen haben meist grösseren Einfluss als die Religion.¹¹

Als **islamische Betreuungspersonen** gelten in diesem Bericht alle Personen mit muslimischer Religionszugehörigkeit, die Musliminnen und Muslime im Alltag begleiten und unterstützen: in der Familie, bei Freizeitaktivitäten, bei der Ausübung der Religion und auch in besonderen Einrichtungen (Schulen, Spitäler, Armee, Gefängnisse, Asylzentren). Sie sind Imame, Koranlehrerinnen und Koranlehrer, islamische Religionslehrpersonen und islamische Seelsorgerinnen und Seelsorger. Islamische Betreuungspersonen können auch in Moscheevereinen tätige Sozial- oder Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter sein. Betreuungsfunktionen wahrnehmen können auch Vorstandsmitglieder oder andere Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger in islamischen Gemeinschaften und Vereinen. Ob eine Tätigkeit beruflich oder ehrenamtlich ausgeübt wird, spielt keine Rolle.

Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften: Die meisten Kantone (bis auf die Kantone Genf und Neuenburg¹²) kennen die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Die Zuständigkeit zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften liegt bei den Kantonen. Die Voraussetzungen (wie etwa die Verbreitung, Verwurzelung, Beiträge zur Weiterentwicklung der Gesellschaft) werden durch das kantonale Recht geregelt. Mindestvoraussetzungen sind regelmässig eine transparente Buchführung (Budget und Rechnung), demokratische Mitwirkungsrechte der Mitglieder, namentlich auch hinsichtlich der Verwendung der finanziellen Mittel, statutarisch festgelegte Zuständigkeiten und die Respektierung der Rechtsordnung und der Religionsfreiheit anderer. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert und geniessen gewisse Privilegien, die sich kantonale unterscheiden können. So haben sie meist das Recht zur Steuererhebung unter den Mitgliedern, aber auch das Recht, in Räumlichkeiten der öffentlichen Schulen

⁷ Zu denken ist etwa an Gewalt gegen Personen mit einer bestimmten sexuellen Orientierung oder im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen.

⁸ Etwa im Zusammenhang mit dem hinduistischen Nationalismus in Indien, siehe HUMAN RIGHTS WATCH, *India*.

⁹ Etwa die Verfolgung von Muslimen durch buddhistische Mönche in Myanmar, siehe HUMAN RIGHTS WATCH, *Burma*.

¹⁰ HOFINGER/SCHMIDINGER, *Radikalisierung*, 5. Gemäss dem *Zweiten TETRA-Bericht*, 12, läuft die Radikalisierung nicht nach einem exakten und genau vorhersehbaren Muster ab. Vielmehr ist es ein komplexer, durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusster Prozess, der bei jedem Menschen unterschiedlich verläuft.

¹¹ Vgl. SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *SZIG-Papers 2*, 19.

¹² Die Kantone Genf und Neuenburg sind vom französischen Laizismus geprägt und kennen eine weitgehende Trennung von Religionsgemeinschaften und Staat. Im Kanton Neuenburg wird die Trennung allerdings nicht scharf umgesetzt. So anerkennt der Kanton die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als Institutionen im öffentlichen Interesse und leistet ihnen jährliche Subventionsbeiträge. Zudem erwägt der Kanton Neuenburg einen Systemwechsel hin zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung.

Religionsunterricht zu erteilen sowie das Recht zur Seelsorge z. B. in Spitälern und in Einrichtungen des Justizvollzugs.¹³

Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften: Religionsgemeinschaften, welche nicht öffentlich-rechtlich anerkannt sind, gelten als privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften. Sie sind in der Schweiz, wenn sie sich in rechtlicher Form organisieren wollen, privatrechtliche Vereine gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB)¹⁴. Sie können auch als Stiftungen (Art. 80 ff. ZGB) in Erscheinung treten. Privatrechtliche Vereinsstrukturen, wie wir sie in der Schweiz kennen, schliessen nicht aus, dass einzelne Gemeinschaften politisch und finanziell aus dem Ausland beeinflusst sein können. Bei den privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften ist zwischen den öffentlich anerkannten und den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zu unterscheiden. Einzelne Kantone kennen (neben der öffentlich-*rechtlichen* Anerkennung) die **öffentliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften**. Diese – auch «Kleine Anerkennung» genannt – ist von der oben genannten öffentlich-rechtlichen Anerkennung zu unterscheiden. Öffentlich anerkannte Religionsgemeinschaften sind privatrechtlich organisiert und kommen in den Genuss bestimmter Privilegien, welche sich von Kanton zu Kanton unterscheiden und etwa den Zugang zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen beinhalten¹⁵. Religionsgemeinschaften, welche weder öffentlich-rechtlich noch öffentlich anerkannt sind, gelten als **nicht anerkannte Religionsgemeinschaften**.

Als **Imam-Ausbildung** wird in diesem Bericht die berufspraktische Ausbildung von islamischen Theologen bezeichnet. Es geht um ein das Studium ergänzendes Seminar oder entsprechende Ausbildungsmodule, welche die auf den Beruf des Imams zugeschnittenen inhaltlichen und praktischen Kompetenzen zur Leitung einer Gemeinde vermitteln, sozusagen um eine Art Pendant zum Priesterseminar oder Vikariat.¹⁶

1.3.3 Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV

1.3.3.1 Im Allgemeinen

Die Schweiz ist ein freiheitlicher, demokratischer Rechtsstaat. Ideelle Grundrechtsgarantien wie die Meinungsfreiheit und die Religionsfreiheit gehören zu den tragenden Grundlagen unserer auf sprachlicher, ethnischer, kultureller, politischer und religiöser Vielfalt aufbauenden Gesellschaft. Die Religionsfreiheit in Art. 15 der Bundesverfassung (BV)¹⁷ umfasst sowohl die innere Freiheit, eigene religiöse Überzeugungen zu haben wie auch die äussere Freiheit, diese innerhalb gewisser Schranken zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten (positive Religionsfreiheit). Dabei werden alle Glaubensformen geschützt (theistische Glaubensrichtungen wie auch agnostische, freidenkerische, atheistische und rationalistische Überzeugungen) sowie die Freiheit, keine Religion zu haben und die Religion zu wechseln. Auch die Pflicht des Staates zur Neutralität und Toleranz gegenüber den verschiedenen Glaubensbekenntnissen ergibt sich aus der Religionsfreiheit (sog. negative Religionsfreiheit) und aus dem Verbot aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen

¹³ Für eine Übersicht des kantonalen Anerkennungsrechts vgl. KÖLBENER, *Anerkennungsrecht*, 283 ff.

¹⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210. Allerdings sind Gemeinschaften, in denen sich Personen einer bestimmten Religionszugehörigkeit zusammenfinden, um gemeinsam ihre Religion zu praktizieren, aber auch um sportliche oder kulturelle Aktivitäten auszuüben, nicht verpflichtet, sich rechtlich organisieren. Sie können auch als blosse ad hoc-Gemeinschaften existieren. Bei den Musliminnen und Muslimen in der Schweiz sind solche ad hoc-Gemeinschaften keine Seltenheit.

¹⁵ Der Kanton Zürich anerkennt etwa die jüdischen Gemeinden. Gemäss § 10 des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007, LS 184.1, haben die Amtsträgerinnen und Amtsträger der anerkannten jüdischen Gemeinden Anspruch auf Zulassung zur Seelsorge in Einrichtungen des Kantons und der Gemeinden wie in Spitälern, Pflegeheimen oder Gefängnissen.

¹⁶ AGAI in: CEYLAN, *Imamausbildung*, 2.

¹⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

Überzeugung zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2 BV). Die religiöse Neutralität des Staates verlangt von den Behörden die unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung aller in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Dabei ist zwar eine gewisse Besserstellung von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erlaubt. «Diese Bevorzugung darf aber nicht die Betätigung des Glaubens zum Gegenstand haben». ¹⁸ Staatliche Beschränkungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie nicht einseitig Angehörige bestimmter Religionen oder Weltanschauungen treffen. ¹⁹

Die Religionsfreiheit lässt auch die Mehrheitsgesellschaft abstossende, selbst radikale Überzeugungen zu. ²⁰ Es ist nicht am Staat, sich in die religiösen Bekenntnisse Einzelner einzumischen und diese in Glaubensangelegenheiten zu bevormunden. Die Religionsfreiheit schützt allerdings nicht jedes Verhalten, das sich aus religiösen Bekenntnissen ableitet oder gestützt darauf legitimiert wird. Namentlich dann, wenn Personen in ihrer Ehre verletzt werden, wenn die Überzeugung anderer in Glaubenssachen, insbesondere ihr Glauben an Gott, öffentlich beschimpft oder verspottet werden (Art. 261 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB) ²¹ oder wenn eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabgesetzt oder diskriminiert wird (Art. 261^{bis} StGB), setzt das Recht Grenzen. Verboten ist natürlich auch die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die religiös motiviert oder legitimiert wird. ²²

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit dient indessen nicht ausschliesslich dem Schutz der Freiheit (Freiheitsschutzfunktion), indem sie jedem Menschen erlaubt, seinen Glauben frei zu wählen und zu leben. Die Religionsfreiheit soll darüber hinaus die Ausgrenzung religiöser Minderheiten verhindern und die Inklusion aller Menschen ungeachtet ihres Glaubens im Gemeinwesen erleichtern (Integrationsfunktion), um letztlich wesentlich zur Sicherung des religiösen Friedens beizutragen (Friedenssicherungsfunktion). ²³

1.3.3.2 Grundrechtlicher Anspruch auf die Ermöglichung religionsspezifischer Seelsorge in öffentlichen Institutionen

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV ist wie die Grundrechte im Allgemeinen primär als Abwehrrecht konzipiert. Dabei ist nicht nur die Freiheit, einen bestimmten Glauben zu haben, sondern auch die Möglichkeit, diesen zu praktizieren, vor staatlichen Eingriffen geschützt. Bei der Seelsorge geht es um eine religiöse Begleitung, Unterstützung und Beratung, in welcher intimste und existentielle Fragen, Sorgen und Nöte thematisiert werden. Die Seelsorge weist demnach eine religiöse Dimension auf und wird als ein wesentlicher Bestandteil der Glaubensausübung von Art. 15 BV geschützt.

Das Recht zur freien Religionsausübung kann in gewissen Konstellationen einen Anspruch auf eine positive Leistung des Staates enthalten. ²⁴ Steht der Staat mit einer Person in einem Sonderstatusverhältnis, ²⁵ wie etwa in einem öffentlichen Spital, einer Einrichtung des

¹⁸ BGE 113 Ia 304 E. 4.c. Siehe auch BGE 118 Ia 46 E. 4e/aa; BGE 123 I 296 E. 4b/bb.

¹⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 343.

²⁰ SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, 81.

²¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.

²² Ebenso die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB) und die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung (Art. 275 StGB) bzw. staatsgefährliche Propaganda (Art. 275^{bis} StGB).

²³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 327; MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, 57 f.

²⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 331. Siehe auch die *Botschaft über die neue Bundesverfassung*, 156.

²⁵ Ein Sonderstatusverhältnis kann freiwillig oder zwangsweise begründet werden und liegt vor, wenn eine Person in einer engeren Rechtsbeziehung zum Staat steht als die übrigen Menschen und sich daraus für sie besondere Pflichten und Einschränkungen der Freiheitsrechte ergeben (Militärpersonen, Insassen von Strafanstalten; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Rz. 450). Grundsätzlich können sich auch Menschen, die in einem Sonderstatusverhältnis stehen auf die verfassungsmässig garantierten Grundrechte berufen.

Justizvollzugs oder in einer Asylunterkunft, wird die Pflicht des Staates deutlich, die ungestörte Ausübung ihres Glaubens bzw. der Religionsfreiheit sicherzustellen²⁶ bzw. ihr in geeigneter Weise eine seelsorgliche Betreuung zu ermöglichen.²⁷ Dies gilt für alle Religionen gleichermaßen unabhängig ihrer Organisationsform.

Bei der Konkretisierung dieser staatlichen Leistungspflicht ist nach der Wirkung des jeweiligen Sonderstatusverhältnisses zu differenzieren. Wichtige Faktoren dabei sind der Grad der Einschränkung und der Abhängigkeit der oder des Einzelnen vom Staat, und die Frage ob bzw. inwiefern der oder die Betroffene in der Lage ist, die Seelsorge privat zu organisieren.

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann der strafrechtliche Freiheitsentzug durch die weitgehende Abschliessung der inhaftierten Person von der Aussenwelt Beschränkungen der Glaubens- und Gewissensfreiheit mit sich bringen. Diese müssen in engen Schranken gehalten werden. Die Institution muss Mittel und Wege finden, um die Ausübung des Glaubenslebens möglichst gut zu gewährleisten, ohne den Straf- und Massnahmenvollzug übermässig zu belasten.²⁸ Gestützt auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit ergibt sich demnach der Anspruch von inhaftierten Personen, eine Seelsorgerin oder einen Seelsorger ihres Vertrauens beizuziehen.²⁹ Genauso verhält es sich mit dem Anspruch gegenüber der Einrichtungsleitung auf einen von der Leitung organisierten Imam für das Freitagsgebet.³⁰ Ohne eine solche organisatorische Hilfe ist im Sonderstatusverhältnis des Freiheitsentzugs dieser Teil der Glaubensausübung unmöglich.³¹

Beim Spitalaufenthalt sind die Hürden zwischen Seelsorgeempfängerinnen bzw. Seelsorgeempfängern und Seelsorgenden weniger hoch als in Einrichtungen des Justizvollzugs. Indessen ist das Individuum auch hier in besonderer Weise von der Spitalorganisation und dessen Personal abhängig. Will man das Recht zur Religionsausübung verwirklichen, ist mindestens ein Anspruch auf Duldung der Seelsorge und eine minimale administrative Hilfeleistung (etwa die gesetzeskonforme Weitergabe von Informationen) durch die öffentliche Institution zu bejahen.³²

Insgesamt ist die Ermöglichung religionsspezifischer Seelsorge in öffentlichen Institutionen in gewissen Situationen, in welchen die Seelsorge nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen privat organisiert werden kann, nicht lediglich als Privileg zu deuten, das der Staat allenfalls gewährt, sondern ein aus dem Teilgehalt der positiven Religionsfreiheit Art. 15 BV hervorgehender Anspruch.³³

2 Befunde der Studien

2.1 Ergebnisse der Abklärungen zur Situation in der Schweiz (Studie ZHAW)

Das BJ und das SEM beauftragten am 7. Mai 2019 die ZHAW, einen Forschungsbericht zur Rolle islamischer Betreuungspersonen und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und

²⁶ MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, 279; SAHLFELD, *Aspekte*, 271.

²⁷ Für den strafrechtlichen Freiheitsentzug vgl. BGE 106 Ia 136 E. 5 (nicht publiziert).

²⁸ BGE 129 I 74, E 4.2; BGE 113 Ia 304 E. 3; BGE 106 Ia 136 E. 5 (nicht publiziert).

²⁹ BGE 106 Ia 136 E. 5 (nicht publiziert); MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, 122.

³⁰ BGE 113 Ia 304 E. 4.

³¹ PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 166.

³² PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 164, 174.

³³ Ebenso INNIGER, *Auslegeordnung*, 19; PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, 76. Gemäss PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 156, haben alle Seelsorger, gleich welcher Religion, einen solchen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Institutionen.

Weiterbildung von Imamen in der Schweiz zu erarbeiten. Die Studie³⁴ untersuchte folgende vier Bereiche: 1. Die Rolle der Betreuungspersonen und islamischen Organisationen; 2. Die Hintergründe der Radikalisierung; 3. Die Radikalisierung respektive Radikalisierungsprävention im Umfeld von Moscheen und islamischen Organisationen sowie 4. Die konkrete Ausgestaltung von Aus- und Weiterbildungen von Betreuungspersonen.

2.1.1 Rolle der Betreuungspersonen und islamischen Organisationen

Die Studie der ZHAW kommt zum Schluss, dass der Wirkungsradius und der Einfluss von Imamen in der öffentlichen Wahrnehmung überschätzt werde und zu relativieren sei.³⁵ Imame würden nicht notwendigerweise über die allgemein vermutete, bedeutende Autoritätsposition verfügen.³⁶ Vielmehr sei ihr Einfluss u.a. aufgrund der häufig von Prekarität und Überlastung geprägten Arbeitsbedingungen (anspruchsvolle und vielfältige Aufgaben, hohe Erwartungen seitens der Gesellschaft und der Moscheebesuchenden, beschränkte Ressourcen, insbesondere keine bzw. geringe Entlohnung) beschränkt. Neben den fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten in der Schweiz sei die hohe Arbeitslast bei gleichzeitig niedrigem Verdienst mitunter ein gewichtiger Grund dafür, dass für hier sozialisierte Muslime der Beruf als Imam nicht attraktiv sei und Imame aus dem Ausland rekrutiert würden. Zudem wirke die weit fortgeschrittene Säkularisierung³⁷ der Muslime und Musliminnen in der Schweiz limitierend. Auch dieser Aspekt werde in der öffentlichen Meinung weitgehend unterschätzt.

2.1.2 Hintergründe der Radikalisierung

Die Studie zeigt auf, dass mehrheitlich Männer zwischen 18 und 35 Jahren, häufig Secondos aus urbanen Zentren und Agglomerationen mit tendenziell niedrigem Bildungsniveau und schwieriger Integration in den Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit dschihadistischer Radikalisierung nachrichtendienstlich in Erscheinung treten.³⁸ Die Ursachen der Radikalisierung würden gemäss der Studie mit einer einseitigen Interpretation des Islams und der Distanzierung von der Gesellschaft zusammen hängen. Dafür seien religiös wenig gebildete³⁹ und destabilisierte, problembelastete Individuen, so auch Konvertitinnen und Konvertiten, besonders anfällig. Zu den erschwerenden Umständen würden schwierige Familienverhältnisse, Erwerbslosigkeit, Gewaltaffinität, Lebenskrisen und geringe soziale Integration gehören. Auch *grievances* (Groll, Frustration, Ungerechtigkeitsempfinden), mit welchen auf Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen und auf eine Reduktion des Individuums auf den Islam oder die Herkunft reagiert werde, befördere die Akzeptanz und Unterstützung dschihadistisch ideologischer Gewalt. Das Internet schein insgesamt im Prozess der Radikalisierung lediglich unterstützend zu wirken, während reale Kontakte mit

³⁴ ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/BRÜESCH: Die Rolle muslimischer Betreuungspersonen und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der Schweiz.

³⁵ Vgl. BAUMANN/ENDRES/MARTENS/TUNGER-ZANETTI, *Jugendliche*, 2.

³⁶ SCHMID, *Imams*, 75.

³⁷ Gemäss BfS, Ergebnisse, Anhang G4, besuchen 13% der Musliminnen und Muslime die Moschee mindestens einmal pro Woche. Hingegen besuchten 45.8% der Muslime während des erfragten Jahres nie eine Moschee. Gemäss Anhang G6, hat 31.1% der befragten Muslime und Musliminnen angegeben, in den vergangenen zwölf Monaten nie gebetet zu haben.

³⁸ Die Studie ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 23, bezieht sich auf ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETH, *Aktualisierte Bestandaufnahme*, 10ff., und auf Daten des NDB, welche im Rahmen der letztgenannten Studie zur Verfügung gestellt wurden.

³⁹ Siehe auch KKJPD, *Grundlagenpapier*, 9, wonach radikalisierte Straftäter oft über ein begrenztes religionspezifisches Wissen verfügen. Geschulte Religionsvertreter können mithilfe ihres religionshistorischen Wissens dieses Gedankengut dekonstruieren und Gegenarrative vermitteln. Religionsvertreter sind unter Umständen in der Lage, Spannungen und Belastungen abzubauen, mit denen gewaltbereite extremistische Straftäter zu kämpfen haben.

der Aussenwelt (v.a. mit *Peers*) bei der Radikalisierung einen massgeblichen Einfluss hätten.⁴⁰

Die Studie empfiehlt, unter anderem der Ausgrenzung und Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen entgegenzuwirken, da Inklusion immer einen Wechselwirkungsprozess zwischen Mehrheitsgesellschaft und Minderheiten darstelle und Offenheit und gegenseitiges Interesse dafür grundlegend seien.

2.1.3 Radikalisierung respektive Radikalisierungsprävention im Umfeld von Moscheen und islamischen Organisationen

Der Forschungsbericht hält fest, dass islamische Betreuungspersonen in der Schweiz im Zusammenhang mit Radikalisierungsphänomenen eine untergeordnete Rolle spielen würden. Auch Moscheen würden bis auf seltene Ausnahmen keine Hotspots der Radikalisierung darstellen.⁴¹

Trotz der beschränkten Einflussmöglichkeiten auf Radikalisierungsprozesse würden islamische Betreuungspersonen aber eine wichtige präventive Rolle spielen. Ein bedeutender Teil islamischer Betreuungspersonen sei auch zunehmend bereit, Mitverantwortung bei der Radikalisierungsprophylaxe zu übernehmen.⁴² Dabei seien ihre Rollen sehr vielfältig: Sie nähmen Seelsorgetätigkeiten in öffentlichen Institutionen wahr, sie würden Musliminnen und Muslime mit Migrationshintergrund bei der sozialen Integration unterstützen, sie würden sich mit Behörden vernetzen und nähmen als deren Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen eine vermittelnde Brückenfunktion wahr, sie würden Betroffene bei Diskriminierungserfahrungen unterstützen und würden der Entstehung radikaler Diskurse und Opfernarrative entgegenwirken, sie übernähmen Verantwortung bei der Rekrutierung und Anstellung von religiösem Personal und über die Aktivitäten in ihren Räumlichkeiten und trügen schliesslich dazu bei, dass theologische Inhalte in den hiesigen Kontext übertragen würden.

Die Vernetzung wie auch die etablierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen islamischen Akteuren und Behörden seien wichtige Präventionsinstrumente, mittels welcher ein niederschwelliger Austausch stattfinden könne. Darüber hinaus fördere die Zusammenarbeit auch die gemeinsame Entwicklung von geeigneten Massnahmen zur Radikalisierungsprävention.

Im Weiteren komme auch der Seelsorge in öffentlichen Institutionen eine massgebende Rolle zu: Islamische Seelsorgende würden insbesondere im Freiheitsentzug eine wichtige Präventionsfunktion wahrnehmen können, da sie sowohl im Austausch mit muslimischen inhaftierten Personen als auch mit dem Gefängnispersonal stünden und so klärend und vermittelnd wirken könnten. Auch der Einbezug von Betreuungspersonen in weiteren öffentlichen Institutionen, wie etwa in Spitälern oder im Asylbereich, stärke deren Rolle und komme damit auch der Radikalisierungsprävention zugute. Die entlohnte Tätigkeit in öffentlichen Institutionen schaffe Anreize für die Teilnahme an Weiterbildungen und trage so zu einer stärkeren Professionalisierung der Betreuungspersonen bei.

⁴⁰ Vgl. dazu auch MERZ/SAAL, in: ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETH, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, 7 ff., insbesondere 20 f.; HOFINGER/SCHMIDINGER, *Radikalisierung*, 10 f., 29.

⁴¹ Vgl. dazu auch NEUMANN/ROGERS, *Recruitment*, 1, 19 ff., wonach die Rekrutierungsbemühungen islamistischer Militanter in europäischen Ländern weitgehend in den Untergrund getrieben wurden und es nur noch vereinzelt offensichtliche Rekrutierung in Moscheen gibt. Ausserdem hat sich der Einfluss auf die Radikalisierung von den «radikalen Imamen» auf anderweitige Aktivisten verlagert. Dies bestätigt auch die Tendenz, wonach sich gemässigte Moscheebesucher und -besucherinnen und Moscheeverantwortliche zunehmend gegen den Einfluss extremistischer Prediger wehren, vgl. *Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime*, 67.

⁴² Vgl. auch SVS, *Präventionsmassnahmen*, 16.

2.1.4 Aus- und Weiterbildung

Die Studie der ZHAW kommt unter Verweis auf die Situation in Deutschland und Frankreich (vgl. Ziff. 2.2.2) zum Schluss, dass die Entwicklung theologischer Grundausbildungsgänge spezifisch für Imame in der Schweiz wenig zielführend wäre. Solche Studiengänge würden der religiösen und kulturellen Diversität der islamischen Glaubensrichtungen in der Schweiz nicht gerecht. Aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Attraktivität des Berufsfeldes, der limitierten Beschäftigungsmöglichkeiten und der beschränkten Nachfrage nach inländisch ausgebildeten Imamen in der Schweiz würden weiterhin Imame aus dem Ausland angeworben.

Statt in die Ausbildung von Imamen zu investieren, müsste eher die Professionalisierung von in der Schweiz sozialisierten Betreuungspersonen⁴³ – auch Frauen – gefördert werden. Weiterbildungsangebote müssten in den drei grossen Sprachregionen der Schweiz angeboten werden und breitgefächert (sowohl thematisch als auch bezüglich Anforderungsniveaus) wie auch unter Mitwirkung der islamischen Dachverbände ausgestaltet werden. Im Vordergrund stünden Kompetenzen betreffend Seelsorge, Sozialarbeit und Pädagogik sowie betreffend die Übertragung theologischen Wissens in den Schweizer Kontext. Dabei sei es wichtig, theologische und nicht-theologische Inhalte zu vermitteln, damit in der religiösen Bildung eine Auseinandersetzung zu Säkularem und in säkularen Zusammenhängen zu Religiösem stattfinden könne.

Im Rahmen einer Kooperationsbeziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften könnten staatliche Akteure Anreize setzen, dass sich Betreuungspersonen weiterbilden und professionalisieren würden. Dies trüge zur Qualitätssicherung ihrer Leistungen bei und würde inkludierende und radikalierungsprophylaktische Wirkungen entfalten. In Betracht kämen etwa anerkannte Diplome, welche die soziale Anerkennung und die Nachfrage nach Weiterbildungen steigern, sowie finanzielle Leistungen.

Eine wichtige Rolle spiele dabei gemäss Studie auch der Zugang zu entlohnten Tätigkeiten⁴⁴ innerhalb öffentlicher Institutionen (wie etwa in den Bereichen Justizvollzug, Armee, Bildungs-, Asyl-, und Gesundheitswesen), weil dieser Wirkungsbereiche ausserhalb des freiwilligen Engagements eröffnen würde. Zudem wohne der institutionellen Einbindung ein hoher symbolischer Gehalt inne, welcher über Ausstrahlungs- und Inklusionskraft verfüge. Sie würde den Prozess des gegenseitigen Respektes der islamischen Akteure und der Mehrheitsgesellschaft befördern, soziale Anerkennung schaffen und würde auch der Extremismusprävention dienen. Darüber hinaus würde sie auch wichtige Anreize für das Absolvieren von Weiterbildungen setzen. Schlussfolgernd sollten der Einbezug und die Entlohnung muslimischer Seelsorge in öffentlichen Institutionen und die entsprechenden Weiterbildungsangebote mittels Anreizen aktiv vorangebracht werden.

⁴³ Inklusive Imame.

⁴⁴ Gemäss DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNERN DES KANTONS ZÜRICH, FACHSTELLE FÜR INTEGRATIONSFRAGEN, *Bericht zur Studienreise*, 21, soll die eingeforderte Professionalität angemessen entlohnt werden.

2.2 Rechtsvergleich

Das SIR untersuchte in einer rechtsvergleichenden Studie⁴⁵ die Beteiligung muslimischer Akteure bei der Prävention islamistischer Radikalisierung. Es berücksichtigte dabei die Situation in Deutschland, Österreich, Spanien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Grossbritannien und Schweden. Darauf aufbauend vertiefte die Studie der ZHAW die Situation betreffend islamisches Theologiestudium und Aus- und Weiterbildung von Imamen in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich.

2.2.1 Radikalisierungsprävention

Der Bericht des SIR kommt zum Schluss, dass in allen Staaten ausser Italien auf nationaler und/oder lokaler Ebene staatliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention existieren würden, wobei sie mehrheitlich nicht spezifisch auf den Islam Bezug nähmen. Dabei trügen langfristig angelegte Projekte und die Einbindung von islamischen Akteuren in die staatlichen Präventionsbemühungen zu deren Erfolg bei.⁴⁶ Eine Herausforderung sei jedoch häufig der Mangel an geeigneten islamischen Kooperationspartnern. Ausserdem sei die Schule der ideale Ort, anfällige Menschen gegen Radikalisierung zu immunisieren, indem kritisches Denkvermögen und Medienrezeption gefördert und Ethik und Religion – konfessionsbasiert oder nicht – vermittelt würden.

2.2.2 Imam-Ausbildung und islamisch-theologische Studiengänge

Die Diskussion betreffend die Ausbildung von Imamen ist in den untersuchten Ländern ähnlich: Einerseits wird gewünscht, dass Imame im jeweiligen Land ausgebildet werden. Es soll ein Islam gefördert werden, welcher in den rechtlichen und gesellschaftlichen Realitäten des jeweiligen Landes verankert ist. Damit erhofft man sich, Abhängigkeiten aus dem Ausland und islamistischer Radikalisierung entgegen zu treten und die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern. Trotz der Forderungen nach einer inländischen Ausbildung von islamischen Betreuungspersonen hat sich allerdings in keinem dieser Länder bisher eine staatliche Imam-Ausbildung im Sinne einer praktischen Ausbildung etabliert. Auch eine europäische Imam-Ausbildung wird diskutiert⁴⁷, ohne dass sich deren Ausgestaltung bereits konkretisiert hätte.

Grund dafür ist die Religionsfreiheit bzw. die religiöse Neutralität des Staates, wonach die Ausbildung von geistlichem Personal eine Angelegenheit der religiösen Gemeinschaften ist und der Staat nicht in den Prozess der Einsetzung eines Imams eingreifen darf. In Schweden etwa kam 2009 eine staatlich beauftragte Untersuchung zum Schluss, der Staat könne u.a. wegen der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen konfessionellen Neutralität des Staates keine spezifische Imam-Ausbildung unterstützen.⁴⁸

⁴⁵ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention de la radicalisation (avec un accent sur l'implication des acteurs musulmans)*, Studie des SIR im Auftrag des Bundesamtes für Justiz vom 10. September 2019.

⁴⁶ Siehe auch den *Ersten TETRA-Bericht*, 19; SVS, *Präventionsmassnahmen*, 15, wonach der Einbezug der muslimischen Vereine bei der Prävention essenziell ist.

⁴⁷ Vgl. etwa Pressemitteilung des Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel vom 10. November 2020 "Remarks by President Charles Michel after the video conference on Europe's response to the terrorist threat", abrufbar unter: www.consilium.europa.eu > Startseite > Presse > Pressemitteilungen

⁴⁸ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 133, mit weiteren Hinweisen.

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

Auch **Österreich** hat keine eigenständige Imam-Ausbildung eingeführt. Dies obwohl die Islamische Glaubensgemeinschaft Österreichs (IGGÖ) bereits 1979 als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts öffentlich-rechtlich anerkannt wurde und seit 2017 islamische Theologie an Universitäten gelehrt wird.⁴⁹

Seit 2010 wurden in **Deutschland** (mit einer Bundesunterstützung von 44 Mio. Euro⁵⁰) an sieben Standorten Lehrstühle für islamische Theologie eingerichtet. Der Aufbau dieser Studiengänge ging mit der Etablierung eines konfessionellen islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen in mehreren Bundesländern einher und ist hauptsächlich auf künftige islamische Religionslehrkräfte an Schulen und auf wissenschaftlichen Nachwuchs ausgerichtet. Die Studiengänge haben wenig an der Anstellungspraxis der muslimischen Gemeinden geändert und somit relativ wenig im direkten Sinne zur Qualifizierung von Imamen beigetragen.⁵¹ Ein gewichtiger Grund dafür ist, dass die Absolventinnen und Absolventen dieser Studiengänge nur in wenigen Einzelfällen als Imame tätig werden, da die Moscheevereine vielfach nicht in der Lage sind, den Lohn für Absolventinnen und Absolventen einer deutschen Universität zu finanzieren.⁵² Ausserdem stossen die Studiengänge seitens der etablierten Moscheevereine und Dachverbände nicht auf die erhoffte Akzeptanz und werden von manchen Kritikern als Regulierungs- und Kontrollinstrument der Muslime und Musliminnen interpretiert.⁵³ Seit 2020/2021 bieten einerseits die *Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion*⁵⁴ (DITIB) und andererseits der Verein *Islamkolleg Deutschland*⁵⁵ im Anschluss an die theologischen Studiengänge Ausbildungen zu Religionsbeauftragten (inklusive Imamen) an⁵⁶. Obwohl der Bund das letztgenannte Projekt fördert, wird es gemäss Bundesinnenministerium kein zentrales oder gar staatlich organisiertes Ausbildungsmodell geben. Dies würde nicht nur dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden widersprechen, sondern liefe auch ihrer Vielfältigkeit und ihren unterschiedlichen Bedürfnissen zuwider.⁵⁷ Ob sich diese praktischen Studiengänge bewähren, wird sich noch zeigen müssen. Jedenfalls beruhen sie auf der zuvor mit der Einrichtung islamisch-theologischer Studiengänge aufgebauten Reflexionskultur.⁵⁸

Aufgrund der *laïcité* werden in **Frankreich**⁵⁹ keine Religionsgemeinschaften vom Staat anerkannt und grundsätzlich keine religiöse Bildungsangebote angeboten. Dies gilt auch für islamische oder sonstige Studiengänge.⁶⁰ Es gibt indessen eine Vielzahl privater Institute,

⁴⁹ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 41 und 43f.

⁵⁰ SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 41.

⁵¹ SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 43.

⁵² SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 43.

⁵³ Vgl. auch CEYLAN/JACOBS, *Islam als Beruf*, 7.

⁵⁴ Vgl. Pressemeldung der DITIB vom 1. September 2020, DITIB startet Ausbildung zu Islamischen Religionsbeauftragten: Auftaktveranstaltung in Dahlem, abrufbar unter: www.ditib.de (Stand: 7.3.2021). Bei der Türkischen-Islamischen Union der Anstalt für Religion (DITIB) handelt es sich um den deutschen Ableger des türkischen Präsidiums für Religionsangelegenheiten (Diyamet). Gemäss EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 20ff., werden 40% der schätzungsweise 1700 bis 2500 Imame in Deutschland von der DITIB beschäftigt und damit vom türkischen Staat bezahlt.

⁵⁵ Vgl. Webseite des Islamkolleg Deutschland, abrufbar unter: www.islamkolleg.de (Stand: 7.3.2021).

⁵⁶ Daneben gibt es noch weitere, Verbände, wie die Islamische Gemeinschaft Millî Görüş und der Verband der Islamischen Kulturzentren, die über Ausbildungsangebote verfügen.

⁵⁷ Gemäss einer Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 10. November 2020, Bundesinnenminister Seehofer zieht positive Zwischenbilanz: "Deutsche Islam Konferenz trägt dazu bei, dass mehr Angebote der Imamausbildung in Deutschland und in deutscher Sprache geschaffen werden.", abrufbar unter: www.bmi.bund.de > Presse > Suche, hat der Verein *Islamkolleg Deutschland* 2020 ein bundesweites Modellprojekt zur Ausbildung religiöser Personals islamischer Gemeinden in deutscher Sprache begonnen. Das Projekt wird mit Bundesmitteln gefördert und vom Land Niedersachsen mitfinanziert.

⁵⁸ SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 51.

⁵⁹ Zur Situation in Frankreich vgl. insbesondere SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 34ff., EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 66 ff.

⁶⁰ Eine Ausnahme davon ist die ehemalige Verwaltungsregion Elsass-Lothringen: Die Universität Strassburg verfügt als einzige staatliche Universität über eine katholische und eine protestantische theologische Fakultät.

deren Diplome aber staatlich nicht anerkannt sind. Staatliche Bildungsangebote für Imame, sogenannte *Diplôme Universitaires (DU)*, beschränken sich auf rechtliche, historische und staatsbürgerkundliche Themen. Diese Diplomlehrgänge sind nicht nur für Imame, sondern auch für andere Personen geöffnet. Eine Imam-Ausbildung wie auch islamisch-theologische Qualifizierungen bleiben privaten Anbietern und den wichtigsten Herkunftsländern der französischen Musliminnen und Muslimen überlassen.

In den **Niederlanden** wurden nach der Gründung von zwei muslimischen Dachverbänden und einer staatlichen Ausschreibung 2005 und 2006 drei Studienprogramme für islamische Studien und Imam-Ausbildung etabliert, welche staatlich finanziert wurden. Ein Studiengang wurde 2010 in ein Islamwissenschaftliches Studium umgewandelt und die beiden anderen aufgrund niedriger Studierendenzahlen und der hohen Anzahl an Studienabbrüchen beendet.⁶¹

Auch die Situation in den übrigen vier untersuchten Ländern zeigt auf, dass die Imam-Ausbildung (unabhängig davon, ob sie bereits etabliert oder erst geplant wird) nicht von staatlichen Akteuren verantwortet wird. Die Verantwortung liegt in Grossbritannien bei privaten muslimischen Bildungseinrichtungen, den sogenannten *Daarul Ulooms*, in Schweden bei den islamischen Religionsgemeinschaften. In Spanien streben die Dachverbände eine Zusammenarbeit mit einer Universität an und in Italien beabsichtigt eine Hochschule in Kooperation mit einer Bildungseinrichtung in Marokko eine Imam-Ausbildung zu etablieren.⁶²

2.2.3 Voraussetzung für die Einsetzung und Tätigkeit von Imamen

In Italien und Österreich werden gegenwärtig nationale Imam-Register diskutiert, wobei vorgesehen ist, die Eintragung an spezifische Voraussetzungen zu knüpfen. In den übrigen sechs untersuchten Ländern hingegen gibt es keine über das Ausländerrecht hinausgehende⁶³ staatliche Voraussetzungen für die Zulassung von Imamen oder für die Ausübung ihrer Tätigkeit, wie etwa Aus- oder Weiterbildungserfordernisse.

2.2.4 Seelsorge in öffentlichen Institutionen

Gemeinsam ist den untersuchten Staaten, dass sie die Bedeutung der Radikalisierungsprävention in Institutionen des Freiheitsentzugs und den erhöhten Bedarf an Gefängnisseelsorgenden erkannt haben.⁶⁴ So sind etwa in Grossbritannien Seelsorgende im Justizvollzug – in den Niederlanden auch in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen – vom Gemeinwesen angestellte und damit auch entlohnte Behördenmitglieder. Frankreich setzt für die Seelsorge in öffentlichen Institutionen (im Gegensatz zu Imamen) den Abschluss eines entsprechenden *Diplôme Universitaire* und eine erfolgreiche Sicherheitsüberprüfung voraus. Das deutsche Staatskirchenrecht verleiht Religionsgemeinschaften einen Anspruch auf die Durchführung von Gottesdiensten und Ausübung von Seelsorge in öffentlichen Anstalten.

⁶¹ Es werden verschiedene Gründe für die Einstellung der Programme genannt: Beispielsweise das fehlende Vertrauen in die Motive der niederländischen Regierung verursacht durch die enge Anbindung an Sicherheits- und Integrationsdiskurse bei der Etablierung der Programme, das niedrige Gehalt, das künftige Imame erwarten können und die fehlende Anerkennung durch die islamischen Gemeinschaften. Letzteres ist mitunter darauf zurückzuführen, dass Ausbildungen in Europa von vielen islamischen Gemeinschaften weiterhin nur als zweitbeste Option im Vergleich zu den Ausbildungen in muslimischen Ländern gesehen werden.

⁶² EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*.

⁶³ In Österreich muss die IGGÖ die ausreichende Qualifikation des aus dem Ausland einreisenden Imams bestätigen und eine österreichische Universität muss bestätigen, dass die im Ausland erworbene Ausbildung des Imams der jeweiligen Ausbildung in Österreich entspricht

⁶⁴ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 145.

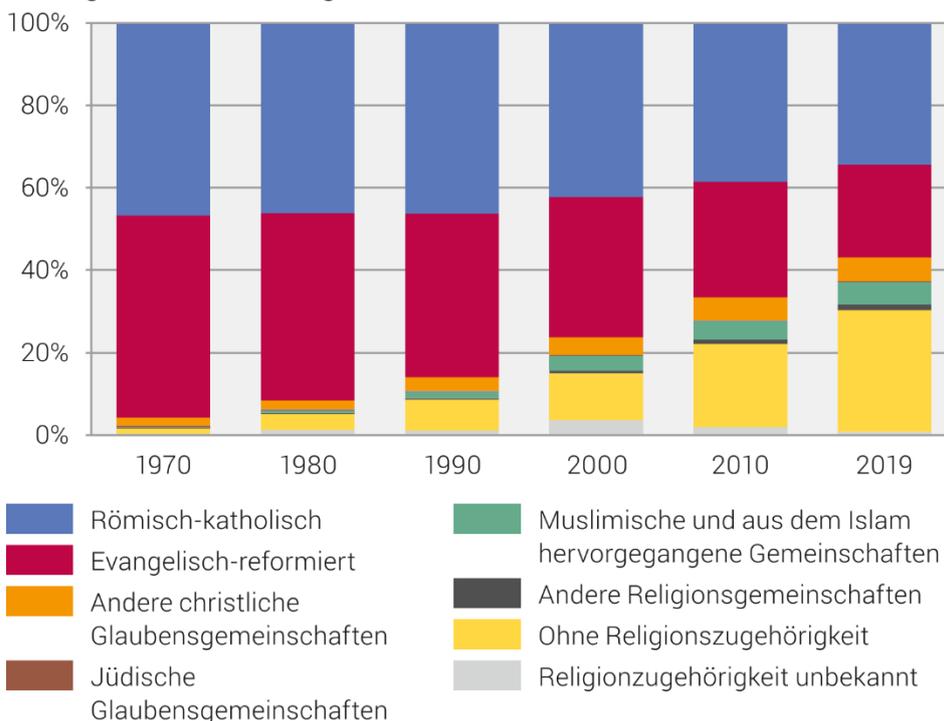
3 Aktuelle Situation

3.1 Religionszugehörigkeit in der Schweiz

Die Zahlen und die Grafik des Bundesamtes für Statistik (BfS) zeigen die Veränderungen der Religionslandschaft in der Schweiz in den letzten 50 Jahren. Bei der Religionszugehörigkeit⁶⁵ sind folgende Trends nicht zu übersehen: Der Anteil der Bevölkerung, welcher sich zu einer öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zählt (v.a. römisch-katholisch und evangelisch-reformiert), ist stark rückläufig. Damit sinkt auch die Zahl der sich zum Christentum zählenden Menschen in der Schweiz (römisch-katholisch, evangelisch-reformiert und andere christliche Glaubensgemeinschaften⁶⁶). Dieser Anteil beträgt allerdings immer noch beachtliche 62.6% der Wohnbevölkerung. Der Anteil der Personen ohne Religionszugehörigkeit hingegen hat sich vervielfacht und beträgt im Jahre 2019 29.5% der ständigen Wohnbevölkerung. Ausserdem hat der Anteil der muslimischen Wohnbevölkerung zugenommen und beträgt 5.5%.⁶⁷ Die Schweizer Religionslandschaft ist demnach gleichzeitig christlich, säkular und religiös plural⁶⁸ geprägt.

Entwicklung der Religionslandschaft

Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren



Quellen: BFS – VZ (1970–2000), Strukturerhebung (SE, 2010–2019)

© BFS 2021

⁶⁵ Von der Religionszugehörigkeit zu unterscheiden ist die praktisch gelebte Religiosität.

⁶⁶ Zu den anderen christlichen Glaubensgemeinschaften zählt das BfS u.a. die Christkatholische Kirche, Christlich-orthodoxe Kirchen sowie andere evangelische Kirchen, wie z.B. Methodistische Kirchen und Neuapostolische Kirchen; BfS, Religionszugehörigkeit seit 1910, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, Tabelle vom 26.01.2021, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/> > Statistik finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen > Tabellen (Stand: 3.4.2021).

⁶⁷ Vgl. BfS, Religionszugehörigkeit seit 1910, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, Tabelle vom 26.01.2021, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/> > Statistik finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen > Tabellen (Stand: 4.3.2021).

⁶⁸ INNIGER, *Auslegeordnung*, 11.

3.2 Zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen

3.2.1 Im Allgemeinen

Seelsorge kann in verschiedenen staatlichen Einrichtungen angeboten werden, etwa in Einrichtungen des Justizvollzugs, im Asylbereich, im Gesundheitswesen, in der Armee und im Bildungswesen. In Situationen, in welchen sich das Sonderstatusverhältnis einschränkend auf den Einzelnen auswirkt oder gar zu einer Abhängigkeit vom Staat führt und der oder die Betroffene nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen in der Lage ist, sich die Seelsorge privat zu organisieren, sind entsprechende, in die Einrichtung eingebundene Seelsorgeangebote besonders wichtig (vgl. Ziff. 1.3.3.2). Auf Bundesebene trifft dies auf Bundesasylzentren und auf die Armee zu (vgl. Ziff. 3.2.2). Bei den kantonalen Anstalten stehen hingegen Justizvollzugseinrichtungen, Spitäler, Kliniken, Alters- und Pflegeheime und kollektive Asylunterkünfte im Vordergrund. Vor dem Hintergrund der Radikalisierungsprävention wird vor allem die Gefängnisseelsorge und vermehrt auch die Asylseelsorge in den Blick genommen.

Hinsichtlich Einrichtungen des Gesundheitswesens sehen etwas mehr als die Hälfte der kantonalen Rechtsordnungen einen individualrechtlichen Anspruch der Patientin bzw. des Patienten auf Seelsorge vor.⁶⁹ Bezüglich Seelsorge in der Armee stehen Angehörigen der Armee gemäss Art. 31 des Militärgesetzes (MG)⁷⁰ seelsorgliche Dienste zur Verfügung. Zu Bundesasylzentren und den Unterkünften an den Flughäfen gewährt Art. 3 Abs. 2 Bst. f der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen⁷¹ den Seelsorgenden Zutritt.

Ob Seelsorge angeboten wird und wie sie organisiert ist, ist von Einrichtung zu Einrichtung und von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In den meisten Fällen wird die institutionalisierte Seelsorge in öffentlichen Einrichtungen bisher durch Seelsorgende der zwei vorherrschenden Konfessionen der Schweiz, der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche, wahrgenommen. Damit gilt sie als ein typisches Privileg der öffentlich(-rechtlichen) Anerkennung. Andere Religionsgemeinschaften organisieren und finanzieren ihre Seelsorge privat und sind darauf angewiesen, beigezogen zu werden, respektive Einsicht in die entsprechenden Informationen zu erhalten. Aufgrund des Datenschutzes gestaltet sich die Gewinnung von Informationen über Einrichtungsbewohnende indessen schwierig.⁷² Die zunehmende religiöse Pluralisierung hat zu einer wachsenden Nachfrage nach seelsorglicher Begleitung durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften geführt. Auch deshalb steigt das Interesse verschiedener Kantone an der Öffnung der durch Betreuungspersonen aus diesen Religionsgemeinschaften erbrachten Seelsorge. Einige Institutionen haben diese Öffnung bereits vollzogen, andere arbeiten daran. Trotz dieser Anstrengungen lässt sich feststellen, dass die durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften erbrachte Seelsorge in öffentlichen Institutionen meistens weder institutionalisiert ist noch entschädigt wird.

⁶⁹ PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 164. Vgl. beispielsweise § 9 Abs. 1 des Patientinnen- und Patientengesetz [des Kantons Zürich] vom 05.04.2004 (LS 813.13)..

⁷⁰ Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG), SR 510.10.

⁷¹ Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, SR 142.311.23.

⁷² PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, 75.

3.2.2 Zur Seelsorge in Bundeseinrichtungen – insbesondere in Bundesasylzentren

Die Armee und die Bundesasylzentren sind die beiden Einrichtungen des Bundes, in welchen sich Menschen aufgrund des Sonderstatusverhältnisses potenziell oder real in einer herausfordernden Lebenssituation befinden und sich, gerade auch im Vergleich mit der Lebenswirklichkeit ausserhalb dieser Institutionen, seelsorgliche Unterstützung kaum von ausserhalb organisieren können. Es braucht hier ein den Umständen angepasstes seelsorgliches Angebot, das selbst Teil der Institution ist. Institutionalisierte Angebote vor Ort sind in diesem Bereich essentiell. Die Armee hat denn auch den Rahmen geschaffen, dass sie für die Leistungserbringung im Bereich der Armeeseelsorge Partnerschaften mit Kirchen und religiösen Gemeinschaften eingeht, um auf klar definierten Grundlagen den Angehörigen der Armee eine adäquate seelsorgliche Begleitung zur Verfügung zu stellen (vgl. Good-Practice-Beispiel Armeeseelsorge in Ziff. 4.3.2.1). So ist die Armee auch mit einem jüdischen und einem muslimischen Dachverband eine Partnerschaft eingegangen.

Die Seelsorge in **Bundesasylzentren** wird seit 2002 angeboten. Sie wird durch das SEM in Zusammenarbeit mit den Landeskirchen gewährleistet. Akkreditierte Seelsorgende üben ihre Aufgaben vertraulich aus und unterstehen der gesetzlichen Schweigepflicht. Die seelsorgliche Arbeit richtet sich unabhängig von Religion und Kultur an alle Asylsuchenden. Die Bundesasylzentren verfügen über Räumlichkeiten, die für die Seelsorge genutzt werden können.⁷³

Zwischen dem 1. Juli 2016 und dem 30. Juni 2018 führte das SEM in enger Zusammenarbeit mit den reformierten und katholischen Landeskirchen und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) ein Pilotprojekt der muslimischen Seelsorge im Bundesasylzentrum Zürich (Juch) durch. Es sollte geprüft werden, ob der Einsatz von muslimischen Seelsorgern einen Nutzen bringt und ob die flächendeckende Einführung in den Bundesasylzentren möglich wäre. Mit der Umsetzung wurde die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) betraut. Das SZIG der Universität Freiburg begleitete das Projekt wissenschaftlich und evaluierte es.⁷⁴ Drei muslimische Seelsorgende teilten sich ein Pensum von 70 Prozent für die Betreuung der Asylsuchenden. Angestellt und bezahlt wurden sie während der Testphase vom SEM.

Das SZIG hält in seinem Evaluationsbericht fest, dass die muslimische Seelsorge aus Sicht der Asylsuchenden, der Mitarbeitenden in der Betreuung und der christlichen Seelsorgenden einen klaren Mehrwert brachte. Dieser Mehrwert zeigte sich innerhalb des Asylzentrums, ging aber über diesen Kontext hinaus und entfaltete seine Wirkung in der Gesellschaft in der Schweiz.⁷⁵ Die muslimischen Seelsorger sind Brückenbauer zwischen den Herkunftsländern der Gesuchsteller und der Schweiz und vermittelten diesen ein offenes, humanistisches Verständnis des Islam. Die Landeskirchen sind an der Weiterentwicklung der Seelsorge im interreligiösen und muslimischen Kontext interessiert.⁷⁶ Das Pilotprojekt zeigt, dass eine muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren möglich ist und gelingen kann.⁷⁷ Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung der Seelsorge und mangels gut ausgebildeter muslimischer Seelsorgenden⁷⁸ verzichtete der Bund nach Auslaufen des

⁷³ SEM, *Bericht*, 27.

⁷⁴ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*.

⁷⁵ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 4.

⁷⁶ SEM, Muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich: Politprojekt zeigt positive Resultate, Medienmitteilung vom 16.02.2018, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/> > Das SEM > Medienmitteilungen (Stand: 29.10.2020).

⁷⁷ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 89.

⁷⁸ Fragestunde 18.5015 Kälin «Muslimische Seelsorge im Bundesasylzentrum Juch» und 18.5017 Fluri «Muslimisches Seelsorgeprojekt im Asylzentrum Zürich-Altstetten. Weitere Finanzierung», abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/> > Ratsbetrieb > Amtliches Bulletin > Suche > 18.5015 oder 18.5017 (Stand: 12.10.2020).

Pilotprojekts 2018 darauf, die muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren einzuführen. Übergangsweise haben fedpol, der Kanton Zürich, die Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürichs und die Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich die Asylseelsorge im Bundesasylzentrum in Zürich über das Projekt QuaMS finanziert und bis 2021 weitergeführt (vgl. Good-Practice-Beispiel QuaMS, Ziff. 4.3.2.2). Im Rahmen der Arbeiten zum vorliegenden Bericht lancierte das SEM anfangs 2021 das Pilotprojekt «Muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren». In diesem Kontext hat das SEM die Finanzierung der muslimischen Seelsorge in der Asylregion Zürich übernommen und mit der testweisen Einführung der muslimischen Seelsorge in zwei weiteren Asylregionen begonnen.⁷⁹

3.3 Einreise- und Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)⁸⁰ sieht eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung für die Ausübung religiöser Tätigkeiten in der Schweiz vor. Sie betrifft indessen nur einen kleinen Teil der in der Schweiz tätigen religiösen Betreuungspersonen,⁸¹ nämlich diejenigen, die aus Drittstaaten zum Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen. Dabei gilt die Tätigkeit als religiöse Betreuungsperson als Erwerbstätigkeit.⁸² Nicht erfasst werden religiöse Betreuungspersonen, die aus einem EU/EFTA-Staat stammen oder nicht zwecks Erwerbstätigkeit (etwa Familiennachzug oder Asyl) in die Schweiz einreisen.⁸³ Im Folgenden werden die Einreise- und Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten erläutert.

Zunächst dürfen ausländische religiöse Betreuungspersonen wie alle Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz einreisen wollen, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die internationalen Beziehungen der Schweiz darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AIG). Ausserdem haben religiöse Betreuungspersonen sowie Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur, die aus Nicht-EU/EFTA-Staaten zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen, die allgemeinen arbeitsmarktlichen Zulassungsbedingungen⁸⁴ gemäss Art. 18-24 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zu erfüllen.

⁷⁹ In den Asylregionen Ost- und Westschweiz wurde die muslimische Seelsorge im Zeitpunkt der Publikation des vorliegenden Berichtes bereits testweise eingeführt. In den Asylregionen Tessin und Zentralschweiz ist die Einführung in Planung.

⁸⁰ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), SR 142.20.

⁸¹ ACHERMANN/ACHERMANN/MENET/MÜHLEMANN, *Zulassungssystem*, 35. Gemäss ESER DAVOLIO/ADILI/REHER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 10, handelt es sich dabei für den Zeitraum 2008 bis 2018 um durchschnittlich 54 religiöse Betreuungspersonen pro Jahr. Davon entfallen pro Jahr im Durchschnitt 36 Bewilligungen auf christliche und 13 auf islamische Betreuungspersonen (ausschliesslich Imame). Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen auch Umwandlungen von L- und B-Bewilligungen beinhaltet. Das heisst, dass es sich also nicht immer um neu zugelassene Personen handelt. Gemäss SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 7, sind in der Schweiz schätzungsweise insgesamt 130 Imame (sowohl Schweizer als auch Ausländer) regelmässig und über eine gewisse Zeit tätig, welche die religiösen Experten innerhalb einer Gemeinschaft darstellen und dadurch wesentlich für die Deutung des Islams verantwortlich sind. Gemäss Auskunft des SZIG sind in dieser Zahl wohl die meisten vollzeitlich und teilzeitlich angestellten Imame erfasst. Hinzu kommt noch eine unbestimmte Zahl von ehrenamtlich arbeitenden Imamen.

⁸² Siehe SEM, *Weisungen*, 94: «Gemäss geltender Rechtsprechung [nicht veröffentlichtes Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 6. März 1996 / 2A.23/1995] und hinsichtlich der Wahrnehmung innerkirchlicher Aufgaben sind religiöse Tätigkeiten als Erwerbstätigkeit zu behandeln, selbst wenn sie unentgeltlich ausgeübt werden. Erforderlich ist, dass es sich um eine «normalerweise auf Erwerb» gerichtete Tätigkeit handelt. Darunter fällt namentlich die Tätigkeit als religiöse Betreuungsperson und als Missionar oder Missionarin (Art. 1a Abs. 2 [der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, SR 142.201])».

⁸³ Auch religiöse Betreuungspersonen, die über die Schweizer Staatsangehörigkeit verfügen oder bereits in der Schweiz aufenthalts- und erwerbsberechtigt sind, werden nicht von den Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen erfasst. Hier sei nochmals daran erinnert, dass aufgrund der aus der Religionsfreiheit fließenden Neutralitätspflicht des Staates es dem Bund und den Kantonen verwehrt ist, interne Tätigkeiten nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften an spezifische, über die allgemeine Rechtsordnung hinausgehende Voraussetzungen zu knüpfen (vgl. Ziff. 1.3.3.1 und 4.1 zur religiösen Neutralität des Staates).

⁸⁴ Dazu gehören etwa persönliche Voraussetzungen, ein Hochschulabschluss, ein Gesuch des Arbeitgebers, die Einhaltung der Kontingente und des Inländervorrangs, orts- berufs- und branchenüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen und das Vorliegen einer bedarfsgerechten Wohnung.

Darüber hinaus verlangt Art. 26a AIG als Integrations- und Einreisevoraussetzung von religiösen Betreuungspersonen, bereits bei der Einreise Sprachkenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache. Erforderlich sind mündliche Sprachkenntnisse mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkenntnisse mindestens auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen (Art. 22b Abs. 2 VZAE). Ausserdem müssen religiöse Betreuungspersonen mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut und fähig sein, diese Kenntnisse den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln. Dies haben sie gemäss geltender Weisung des SEM mittels einer Erklärung schriftlich zu bestätigen⁸⁵. Bei der Beurteilung, ob die religiöse Betreuungsperson mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut ist, ist die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Respektierung der Werte der Bundesverfassung massgebend (Art. 22b VZAE i.V.m. Art. 58a Abs. 1 Bst. a und b AIG). Als Werte der Bundesverfassung gelten gemäss Art. 77c VZAE namentlich a) die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Schweiz; b) die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit; und c) die Pflicht zum Besuch der obligatorischen Schule.

Gemäss Weisungen des SEM⁸⁶ werden als religiöse Betreuungsperson ausschliesslich Personen zugelassen, «die für ihre Glaubensgemeinschaft durch ihre Funktion und Orientierung eine zentrale spirituelle und rituelle Ausübungs- und Ansprechperson darstellen» wie etwa Pfarrer, Rabbiner, Imame und Priester. Zudem wird die Bewilligung nur erteilt, wenn der Religionsgemeinschaft eine gesamtschweizerische oder überregionale Bedeutung zukommt. Schliesslich müssen die religiösen Betreuungspersonen wie auch die Religionsgemeinschaft die schweizerischen Rechtsnormen anerkennen und sich in Theorie und Praxis an die geltenden Bestimmungen von Verfassung und Gesetzen halten. Dies müssen sie ausserdem auch von ihren Mitgliedern verlangen und fehlbares Handeln verurteilen.

Das Verfahren zur Erlangung einer Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige ist zweistufig und eine Verbundsaufgabe zwischen Bund und Kantonen.⁸⁷ Den Kantonen steht frei, die Bewilligung zusätzlich durch Integrationsvereinbarungen beispielsweise mit verbindlichen Weiterbildungserfordernissen zu verknüpfen. Bei Nichteinhaltung der Bedingungen kann die Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als religiöse Betreuungsperson widerrufen werden. Der Bund überprüft im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen nebst den arbeitsmarktlichen Zulassungsbedingungen auch die Integrations- und Einreisevoraussetzungen und kann im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion seine Zustimmung verweigern (Art. 99 AIG i.V.m. Art. 86 VZAE), wenn bspw. Widerrufsgründe nach Art. 62 AIG vorliegen (Art. 86 Abs. 2 lit. a VZAE). Gestützt auf Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG liegt ein Widerrufsgrund vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer erheblich oder wiederholt

⁸⁵ Vgl. SEM, *Weisungen*, Anhang zu Ziffer 4.3.7. Die Bestätigung ist dem Gesuch beizulegen und ist Bestandteil der Bewilligungsvoraussetzungen.

⁸⁶ SEM, *Weisungen*, Ziff. 4.7.16.1, S.95. Die Definition der religiösen Betreuungspersonen ist somit in den Weisungen des SEM enger gefasst als diejenige in diesem Bericht (vgl. Ziff. 1.3.2).

⁸⁷ Jährlich beschränkt der Bundesrat die Bewilligungen mittels Festlegung von Kontingenten. Religiöse Gemeinschaften können keinen Anspruch auf eine Bewilligungsergabe erheben. Zunächst beurteilt der zuständige Kanton, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und ein effektiver Bedarf an einer religiösen Betreuungsperson im Kanton besteht. Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion prüft der Bund nur Bewilligungsgesuche, die ein Kanton dem Bund zur Zustimmung unterbreitet hat.

gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat, diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet. Wenn Hinweise bestehen, dass eine Person gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz verstossen könnte oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, wird eine intensive Sicherheitsprüfung vorgenommen.

3.4 Beispiele bereits getroffener Massnahmen

Aus einer Vielzahl von Massnahmen, welche der Radikalisierungsprävention bzw. der Förderung des Zusammenlebens dienen, werden hier einige exemplarisch aufgeführt. Dabei liegt der Fokus auf Massnahmen ausserhalb des Sicherheitsbereiches, welche einen Konnex zur Religion aufweisen. Es werden sowohl aktuelle wie auch abgeschlossene Projekte vorgestellt. Ausserdem sei auf die Good-Practice-Beispiele in Kapitel 4 verwiesen.

3.4.1 Durch den Bund

Muslim-Dialog: Am 29. November 2009 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die Initiative «Gegen den Bau von Minaretten» mit 57.5% Ja-Stimmen zu 42.5% Nein-Stimmen an. Im Vorfeld dieser Abstimmung und vor allem danach, organisierte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz. Im gemeinsamen Verständnis, dass der Staat wie auch die muslimische Bevölkerung sich aktiv für die Integration und den religiösen Frieden einsetzen wollen, wurde bis im April 2011 ein Dialog geführt. Im Rahmen des Dialoges wurden ausgewählte Fragen und Probleme thematisiert und analysiert, welche gesamtschweizerisch von Bedeutung sind und gesamtschweizerisch einer Lösung bedürfen. Es wurden von Bund und muslimischer Bevölkerung geteilte Anliegen identifiziert und in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallende Massnahmen skizziert, wie etwa die Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen und die Vereinbarkeiten von Religion und Dienstpflicht.⁸⁸ Mit dem Muslim-Dialog bekannte sich der Bund für den Weg der Kooperation mit muslimischen Akteuren.⁸⁹

Unterstützung von Weiterbildungsangeboten durch den Bund: Ab 2015 wurde an der Universität Freiburg das Schweizerische Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) aufgebaut. Dies entspricht u.a. einem Wunsch des Muslimdialogs, weshalb die Schweizerische Hochschulkonferenz das SZIG als nationales Kompetenzzentrum mit Mitteln aus den projektgebundenen Beiträgen nach dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)⁹⁰ fördert. Das SEM unterstützt zusammen mit anderen Bundeseinrichtungen wie der FRB, auch einzelne Projekte dieses Zentrums, so etwa das Weiterbildungsprojekt «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure» (MOGA).

Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vom 4. Dezember 2017: Mit dem von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeiteten NAP sollen praxistaugliche Voraussetzungen für die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus geschaffen werden.⁹¹

- Massnahme 3 strebt im Rahmen der Hochschulautonomie an, Aus- und Weiterbildungsangebote für religiöse Betreuungspersonen zu schaffen.

⁸⁸ Siehe *Muslim-Dialog*.

⁸⁹ SCHMID, *Islamische Theologie*, 608.

⁹⁰ Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), SR 414.20.

⁹¹ SVS, NAP.

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

- Mit Massnahme 6 sollen die Informationen im Religionsbereich verbessert werden. Staatliche Anlaufstellen und Partnerorganisationen sollen Auskunft zu religionsbezogenen Fragen geben können.
- Massnahme 11 will den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinde und Stadt mit Migranten-, Sport-, Jugend- und Frauenvereinen, Fachpersonen, Hilfswerken und religiös tätigen Organisationen intensivieren und institutionalisieren. Hier geht es somit um die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft.
- Massnahme 12 bezweckt die Unterstützung des interreligiösen Dialogs zwischen den verschiedenen anerkannten Religionsgemeinschaften und religiös tätigen Organisationen.
- Massnahme 17 hat mit dem Nationalen Impulsprogramm zum Ziel, Projekte zur Umsetzung der im NAP enthaltenen Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus finanziell zu unterstützen.⁹²
- Massnahme 18 will die Kompetenz von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur kritisch-differenzierten Auseinandersetzung mit der Umgebung und im Umgang mit den sozialen Medien verbessern und das Wissen über die wichtigsten Religionen verbessern.

Schaffung der Stelle für religionsrechtliche Fragen im Bund: Der Bund und die Kantone tragen gemeinsam die Verantwortung für das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Religionsgemeinschaften in der Schweiz. Für das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat sind hingegen die Kantone zuständig. Religionsfragen und ihre rechtliche und politische Tragweite beschäftigen im Bund vor allem das BJ, das fedpol, das SEM wie auch die FRB. 2017 wurde im BJ eine Stelle für religionsrechtliche Fragen geschaffen.⁹³ Sie befasst sich im Rahmen der Kompetenzen des Bundes mit Religionsthemen und steht als Kontakt- und Koordinationsstelle für sämtliche Fragen in diesem Bereich zur Verfügung. Ihre Aufgabe liegt primär darin, den Austausch zwischen den verschiedenen Bundesstellen zu fördern und so eine kohärente Haltung des Bundes in Religionsfragen sicherzustellen.

Nationale Plattform Jugend und Medien des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV): In den vier im Rahmen des Schwerpunktthemas «Extremismus & Radikalisierung» (2017-2019) unterstützten Pilotprojekten ging es darum, Botschaften und propagandistische Ziele insbesondere im Bereich des islamistischen Extremismus zu dekonstruieren (Aufbau von Gegennarrativen) oder mittels positiver Botschaften Vorurteile abzubauen und ein differenziertes Denken sowie ein gesellschaftliches Miteinander zu fördern (alternative Narrative). Gestützt auf die Projekte konnten allgemeingültige Empfehlungen formuliert werden, die auch auf andere Extremismusformen anwendbar sind.⁹⁴

Einreise- und Zulassungsbestimmungen gemäss Art. 26a AIG: Mit der Revision des Ausländergesetzes wurde per 1. Januar 2019 Art. 26a neu ins AIG aufgenommen. Die Bestimmung sieht für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die als religiöse Betreuungspersonen in der Schweiz tätig sein wollen, neben den allgemeinen arbeitsmarktlichen Voraussetzungen zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen vor (vgl. Ziff.

⁹² Für eine Übersicht der im Rahmen des NAP finanzierten Projekte, siehe <https://www.svs.admin.ch/> > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus > Impulsprogramm sowie <https://www.fedpol.admin.ch/> > Terrorismus > NAP: Unterstützte Projekte (beide Stand: 13.10.2020).

⁹³ Siehe SVS, *Präventionsmassnahmen*, 16: «in Gesprächen mit kantonalen Behörden wurde festgestellt, dass mitunter eine nationale Anlaufstelle für religiöse Fragen gewünscht wird».

⁹⁴ Vgl. BSV, NATIONALE PLATTFORM ZUR FÖRDERUNG VON MEDIENKOMPETENZEN, JUGEND UND MEDIEN, *Online-Radikalisierung*.

3.3). Anders als im altrechtlichen Art. 7 VIntA⁹⁵, müssen neu die Sprachanforderungen bereits bei der Einreise zum Zweck eines längerfristigen Aufenthalts vollumfänglich erfüllt sein. Ausnahmen oder die nachträgliche Einforderung mittels kantonalen Integrationsvereinbarungen sind in diesem Fall nicht mehr möglich.

3.4.2 Durch Kantone und Gemeinden

In den Kantonen und Gemeinden gibt es ausserhalb des Sicherheitsbereiches eine bunte Palette von religionsbezogenen Massnahmen, welche das Miteinander fördern respektive der Radikalisierung vorbeugen. Einige davon werden als sogenannte Good-Practice-Beispiele in Kapitel 4 dieses Berichtes vorgestellt. Daneben gibt es noch viele andere Massnahmen, Stossrichtungen und Initiativen. Erwähnt seien an dieser Stelle lediglich die zahlreichen Fach- und Ansprechstellen für die Prävention von Radikalisierung und Extremismus.⁹⁶ Ausserdem sei auf die in der Studie der ZHAW aufgeführten religionsbezogene Weiterbildungsangebote verwiesen, wie diejenigen des SZIG⁹⁷ der Universität Freiburg, der Theologischen Fakultät der Universität Bern, der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf, der Theologischen und Religionswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne und des Departements Angewandte Linguistik der ZHAW mit Sitz in Winterthur.⁹⁸

3.4.3 Durch die Zivilgesellschaft

Auch die Zivilgesellschaft engagiert sich aktiv im Bereich des interreligiösen und interkulturellen Dialoges, der entsprechenden Bildung sowie der Radikalisierungsprävention. Aufgrund der Vielfältigkeit dieser Initiativen würde es den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen, diese auch nur annähernd vollständig darzustellen. Erwähnt seien hier lediglich cursorisch und beispielhaft für zahlreiche andere Initiativen das Haus der Religionen in Bern⁹⁹, IRAS COTIS¹⁰⁰, das Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog¹⁰¹, der Verein

⁹⁵ Ehemaliger Artikel 7 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 24. Oktober 2007, SR 142.205.

⁹⁶ Für eine Übersicht der Fach- und Anlaufstellen in der Schweiz, siehe <https://www.svs.admin.ch/> > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus (Stand: 13.10.2020).

⁹⁷ Das SZIG bietet über die in ESER DAVOLIO/ADILI /RETHNER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 40 ff., 74 ff., ausführlich dargestellten Weiterbildungsangebote hinaus seit September 2020 den Weiterbildungsstudiengang «Muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen» welcher auch aus Mitteln des NAP durch fedpol gefördert wird; siehe <https://www3.unifr.ch/szig/> > Weiterbildung > Weiterbildungsangebote im Bereich der Seelsorge > Muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen (Stand: 13.10.2020).

⁹⁸ Vgl. dazu ausführlich ESER DAVOLIO/ADILI /RETHNER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 40 ff.

⁹⁹ Im Zentrum des Hauses der Religionen – Dialog der Kulturen in Bern steht der interkulturelle Dialogbereich für u.a. Bildungsangebote und fachliche oder kulturelle Veranstaltungen. Das Haus vereint acht Religionsgemeinschaften und bemüht sich um ein interreligiöses und -kulturelles Zusammenleben, was auf grosses Interesse der Gesellschaft stösst. Siehe <https://www.haus-der-religionen.ch/> (Stand: 13.10.2020).

¹⁰⁰ Die IRAS COTIS, die Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft der Schweiz, ist ein nationales Netzwerk aus verschiedenen Religionsgemeinschaften und Organisationen, die im Bereich des interreligiösen und interkulturellen Dialogs aktiv sind. So organisiert IRAS COTIS jährlich eine Woche der Religionen mit unterschiedlichsten Angeboten in zahlreichen Kantonen, die der Begegnung und dem Dialog dienen. Siehe <https://www.iras-cotis.ch/> (Stand: 13.10.2020).

¹⁰¹ Das Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog (ZIID) ist eine Bildungsinstitution, welche sich ebenfalls für den interreligiösen Dialog engagiert. Es wird von je einer christlichen, muslimischen und jüdischen Fachperson geleitet und bietet Vorträge, Rundgänge, Sprachkurse und Tagungen an. Siehe <https://www.ziid.ch/> (Stand: 13.10.2020).

tasamouh¹⁰² und das *Certificate of Advanced Studies* (CAS) Mediatives Handeln in transkulturellen Kontexten der Berner Fachhochschule¹⁰³.

4 Würdigung des Bundesrates und Good-Practice-Beispiele

4.1 Einleitende Bemerkungen

Religion und Religionsgemeinschaften sind wichtige Faktoren, welche das gesellschaftliche Zusammenleben mitprägen.¹⁰⁴ Sie wirken identitätsbildend und beeinflussen das Verhalten von Individuen und Gruppen indem sie Doktrinen, Sichtweisen und Regeln erzeugen und Legitimität produzieren.¹⁰⁵ Religionen und Religionsgemeinschaften können zum friedlichen und solidarischen Zusammenleben beitragen, bergen aber auch negative Potenziale in sich. Religion ist als gesellschaftliche Realität für den Staat relevant.¹⁰⁶

Viele religiöse Gemeinschaften nutzen ihr Potenzial, um zum Wohl der Gesamtgesellschaft, zum Zusammenhalt und zum religiösen Frieden beizutragen.¹⁰⁷ Die oft ehrenamtlich erbrachten Leistungen umfassen u.a. Seelsorge, soziale Arbeit, Jugendarbeit, Integrationsunterstützung, Beratung und interreligiöser Dialog. Diese wertvollen zivilgesellschaftlichen Beiträge sind wahrzunehmen und anzuerkennen.¹⁰⁸

Religion kann aber auch negativ in Erscheinung treten. Sie kann Exklusivitätsgedanken, identitäre Abschottung und die Bildung von Parallelgesellschaften fördern, die Anders- und Nichtgläubige bis hin zur Legitimierung oder Rechtfertigung von Gewalt abwerten. Eine ideologisch-fundamentalistische Voranstellung der eigenen Religion vor Verfassung und Demokratie ist selten.¹⁰⁹

Bei der Bearbeitung von religiösen Fragestellungen durch staatliche Akteure sind diese Potenziale vermehrt in den Blick zu nehmen¹¹⁰. Vor dem Hintergrund des Religionsfriedens

¹⁰² Der Verein tasamouh mit Sitz in Biel arbeitet im Bereich der Prävention vor religiösem Fundamentalismus und Radikalismus bei jungen Muslimen und Musliminnen. Vom Verein ausgebildete und gecoachte interreligiöse Mediatoren und Mediatorinnen beraten Jugendliche und ihre Familien und unterstützen den Integrationsprozess. 2017 schlossen 14 Mediatoren und Mediatorinnen die Ausbildung ab, wozu auch ein Kurs der Kantonspolizei Bern über Indoktrinierungsprozesse im Internet gehörte. Zusätzlich sensibilisiert der Verein die Bevölkerung durch externe Veranstaltungen und Bildungsangebote für u.a. Lehrerinnen und Lehrer und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. 2019 wurde tasamouh für sein Engagement im Rahmen der Umsetzung des NAP vom SVS finanziell unterstützt. Siehe <https://tasamouh.ch/> (Stand: 13.10.2020).

¹⁰³ Die Berner Fachhochschule bietet seit 2004 zusammen mit dem Haus der Religionen einen CAS zum mediativen Handeln in transkulturellen Kontexten an. Dieser Studiengang vermittelt die Grundlagen der Mediation und Moderation und setzt einen Schwerpunkt auf das Zusammenleben verschiedener kultureller und religiöser Hintergründe, was sich in der transnationalen und interreligiösen zusammengesetzten Kursgruppe reflektiert. Ziel ist es u.a., dass Abgänger Spannungen und Konflikte frühzeitig erkennen und intervenieren können. Siehe <https://www.bfh.ch/> > Weiterbildungen > CAS > Suche > Mediatives Handeln in transkulturellen Kontexten (Stand: 13.10.2020).

¹⁰⁴ LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, 43.

¹⁰⁵ FOX/SANDLER, *The Question*, 293 f.

¹⁰⁶ Zur Bedeutung der Religion für die Gesellschaft siehe auch MÜLLER M., *Das Religiöse im Staat*, 468, wonach wer ein neues, tragfähiges «Wir-Gefühl» will, auch einen in religiösen Belangen aktiven Staat wollen muss. Zu diesem Zweck hat dieser sich vom Paradigma «Religion ist Privatsache» zu verabschieden. Religion ist denn auch ganz entschieden öffentliche und damit politische Sache. Vgl. auch HAFNER, *Beziehungen*, Kapitel V; SAHLFELD, *Aspekte*, 110 f.; WEBER, *Schutz*, 1077, 1080. CAMPICHE, *Die Religion*, 27, ruft diesbezüglich in Erinnerung, dass Normen auf der Basis von Werten aufgebaut werden, die ihrerseits wieder von Glaubensüberzeugungen gespeist sind.

¹⁰⁷ Gemäss LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, 45, ist Religion dem ehrenamtlichen Engagement und damit der Zivilgesellschaft förderlich.

¹⁰⁸ Vgl. auch SAHLFELD, *Aspekte*, 111, wonach ohne die von Religionsgemeinschaften oft auf freiwilliger Basis erbrachten Leistungen die Staaten ärmer wären, und zwar sogar messbar in Franken, Euro oder Dollar.

¹⁰⁹ LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, 44. Diesbezüglich zeigt PICKEL, *Weltanschauliche Vielfalt*, 11 f. auf, dass die Zugehörigkeit zu einer Religion die Haltung zur Demokratie kaum beeinflusst und dass quer durch alle religiösen Gruppen das Bekenntnis zur Demokratie ähnlich stark ausgeprägt ist. Somit sind nicht Religion als solche oder gelebte Religiosität problematisch für Demokratien, sondern lediglich deren dogmatische Ausdrucksformen.

¹¹⁰ Gemäss HAFNER, *Beziehungen*, Kapitel V sind die Religionsgemeinschaften Kräfte, die die rechtsstaatlichen Elemente wie Demokratie, Friedensordnung, Recht und Gerechtigkeit zum Teil positiv mitgestalten, zum Teil aber auch strapazieren. Der Staat darf sich deshalb nicht einfach indifferent und abstinenter verhalten. Vgl. auch LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, 45.

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

ist es nicht nur wichtig, das inkludierende Potenzial von Religion zu fördern und einzubinden, sondern auch den negativen Auswirkungen der Religion aktiv und entschieden zu begegnen. Sofern es um mögliche Gesetzesverstösse geht, ergreifen die Sicherheitsbehörden Massnahmen.¹¹¹ Es gibt aber auch Probleme, die nicht zu einer Verletzung der Rechtsordnung führen. Der Kanton Zürich etwa sieht eine seiner Aufgaben darin «zu verhindern, dass religiöse Milieus entstehen oder bestehen, die hinsichtlich der Beachtung der Rechtsordnung ein systematisches Problem darstellen». Gleichzeitig prüft er, ob, inwiefern und in welchem Rechtsrahmen die gesamtgesellschaftlichen Leistungen von nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften unterstützt werden können oder sollen.¹¹² Auch das Genfer Gesetz über den Laizismus¹¹³ unterscheidet zwischen den positiven und negativen Potenzialen der Religion, indem es festhält, dass der Staat sowohl Massnahmen unterstützen kann, welche den interreligiösen Dialog und den Religionsfrieden fördern, wie auch Massnahmen gegen gefährliche sektiererische Entwicklungen ergreifen kann.

Es ist von Vorteil, wenn religiöse Betreuungspersonen vermehrt befähigt werden, zum konstruktiven Zusammenleben in der Gesellschaft und zum Religionsfrieden beizutragen. So sind Behörden etwa bei der Bearbeitung religionsbezogener Fragestellungen immer wieder auf glaubwürdige, in ihrer Gemeinschaft verankerte religiöse Betreuungspersonen als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner angewiesen. Dies gilt namentlich bei Präventionsmassnahmen, deren radikalierungsprophylaktische Wirkung durch die partizipative Einbindung von muslimischen Akteuren massgeblich erhöht wird.¹¹⁴

Es versteht sich von selbst, dass in diesem Zusammenhang bei aller Wahrung der religiösen Neutralität des Staates¹¹⁵ eine sorgfältige Differenzierung¹¹⁶ notwendig ist, um die Stärkung kontraproduktiver Akteure zu vermeiden. Dazu bedarf es auf Seiten staatlicher Akteure vertiefte Kenntnisse über die Religion und ihre Akteure respektive die Gemeinschaften.¹¹⁷

Die Neutralitätspflicht verbietet es dem Staat, Religion oder religiöse Strömungen zu bewerten, zu fördern oder zu bekämpfen sowie sich in die internen religiösen Angelegenheiten von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften einzumischen.¹¹⁸ Ohne öffentlich-rechtliche Anerkennung ist es dem Bund und den Kantonen wegen der zu beachtenden Neutralitätspflicht ausserdem verwehrt, mittels verbindlicher Vorgaben von

¹¹¹ Je nach Situation kommen hier eine Vielzahl von Instrumenten in Betracht. Zu erwähnen sind hier etwa die *Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung*, das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014, SR 122, Art. 260^{ter} StGB Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation, Strafprozessuale Zwangsmassnahmen wie zum Beispiel Kommunikationsüberwachungen, Observation, Ansprachen, Untersuchungshaft oder Ersatzmassnahmen wie Reisedokumentensperre, Meldepflicht bei der Polizei etc., aber auch die Kooperation zwischen den Behörden innerhalb der Taskforce TETRA (Terrorist tracking).

¹¹² DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNEREN DES KANTONS ZÜRICH, *Staat und Religion*, 28. Siehe BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 99 f.

¹¹³ Loi sur la laïcité de l'Etat (LLE) vom 26. April 2018, A 2 75.

¹¹⁴ Siehe EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, 145 f. Auch die ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN, *Plan of action*, 12, empfiehlt, religiöse Führer und Gemeinschaften in die Entwicklung von Präventionsmassnahmen einzubeziehen und Wege zu finden, Vertrauen aufzubauen.

¹¹⁵ Gemäss FUCHS, *Praxis*, 331, heisst Neutralität «nicht «Nichtstun», sondern, dass der Staat jeden Organismus nach dessen Bedeutung für das Gesamtwohl unterstützen darf». Gemäss SAHLFELD, *Aspekte*, 110 f. ist der Staat aufgerufen, die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen wahrzunehmen. Staatliche Neutralität bedeutet nicht eine Indifferenz gegenüber der Religion. Religionsgemeinschaften werden dabei – wie auch Gewerkschaften, Vereine und andere Gruppierungen – nicht wegen ihrer Glaubensinhalte vom Staat gefördert und unterstützt, sondern es genügt die Tatsache ihrer soziologischen und zahlenmässigen Relevanz.

¹¹⁶ Gemäss MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, 83, berechtigt und verpflichtet die Neutralität in religiösen Belangen zu differenzieren, wobei diese Differenzierung nicht aufgrund rein religiöser Gründe geschehen darf.

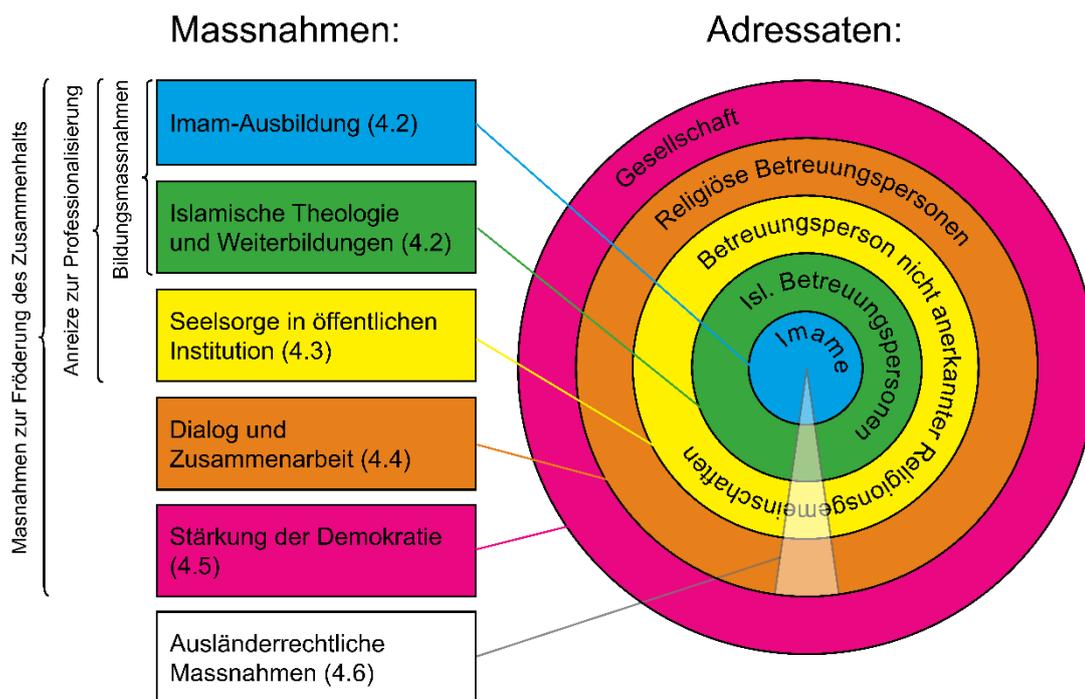
¹¹⁷ Gemäss INNIGER/VORSTER/RHEEDER, *Changing religious landscapes*, 5, sind diese Kenntnisse ungenügend.

¹¹⁸ In den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Dezember 2000, Rz. 89: «Mangels Einsicht und geeigneter Kriterien darf der neutrale Staat im Bereich genuin religiöser Fragen nichts regeln und bestimmen [...]. Das hindert ihn freilich nicht daran, das tatsächliche Verhalten einer Religionsgemeinschaft oder ihrer Mitglieder nach weltlichen Kriterien zu beurteilen, auch wenn dieses Verhalten letztlich religiös motiviert ist».

Ausbildungserfordernissen Qualitätsstandards für Tätigkeiten innerhalb von Religionsgemeinschaften fest- oder durchzusetzen¹¹⁹. Qualitätsstandards, welche die Tätigkeiten innerhalb der Religionsgemeinschaft betreffen, könnten demnach einzig über freiwillige Bildungsangebote und entsprechende Anreize, diese zu absolvieren, erreicht werden. Anknüpfungspunkte für staatliche Vorgaben bestehen demgegenüber bei der Regelung des Zugangs zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen (vgl. Ziff. 4.3). Zusätzlich, allerdings in bescheidenem Umfang, weil hier nur relativ wenig Betreuungspersonen erfasst werden, besteht ein Anknüpfungspunkt bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern aus einem Drittstaat zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als religiöse Betreuungs- oder Lehrpersonen (vgl. Ziff. 4.6).

Der Bericht zeigt auf, wie durch Weiterbildungen (Ziff. 4.2), die Öffnung des Zugangs zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen (Ziff. 4.3) und durch Dialog und Zusammenarbeit (Ziff. 4.4) religiöse Akteure und ihre die Kohäsion fördernden Beiträge gestärkt werden können. Das Kapitel betreffend Weiterbildungen fokussiert – ausgehend von den im Postulat aufgeworfenen Fragen – auf islamische Betreuungspersonen. Der Ausbau des Zugangs zu öffentlichen Institutionen hingegen betrifft privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften im Allgemeinen. Im Kapitel Dialog und Zusammenarbeit sind schliesslich alle Religionsgemeinschaften mitgedacht. Die meist aus den Kantonen stammenden Good Practice-Beispiele (im vorliegenden Bericht grün hinterlegt um sie von der Würdigung des Bundesrates abzugrenzen), sollen inspirieren und veranschaulichen, was bereits unternommen wird. Schliesslich wird kurz auf Massnahmen zur Stärkung der Demokratie (Ziff. 4.5) und auf ausländerrechtliche Fragestellungen (Ziff. 4.6) eingegangen. Die folgende Grafik visualisiert das Verhältnis der hier diskutierten Massnahmen in Bezug auf den von ihnen anvisierten Adressatenkreis:

¹¹⁹ Gemäss MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, 116, ist die Interventionsschwelle seitens des Staats gegenüber privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften höher als gegenüber öffentlich-rechtlich anerkannten. Nicht anerkannte Religionsgemeinschaften müssen eine staatliche Einmischung in ihre «Angelegenheiten» nur hinnehmen, soweit sie gegen Rechtsvorschriften verstossen und/oder den «rechtsstaatlichen ordre public» missachten.



4.2 Aus- und Weiterbildung islamischer Betreuungspersonen

In diesem Kapitel werden einige Aspekte im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung von islamischen Betreuungspersonen angesprochen. Bildung schafft Raum für Selbstreflexion und Begegnung und stellt eine gute Gelegenheit dar, um über die gemeinsame Zukunft nachzudenken sowie fachliche Kompetenzen zu stärken. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Professionalisierung islamischer Betreuungspersonen und ihrer Arbeit. Es gilt allerdings auch zu bedenken, dass eine Ausbildung in der Schweiz bzw. Europa den Einsatz für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht zu garantieren vermag.¹²⁰ Bezüglich der verschiedenen Weiterbildungsangebote in der Schweiz kann weitgehend auf die Studie der ZHAW verwiesen werden. Die seelsorgespezifischen Weiterbildungen werden unter Ziff. 4.3.3 bei der Seelsorge in öffentlichen Institutionen angesprochen.

4.2.1 Imam-Ausbildung in der Schweiz

Auch in der Schweiz wird eine Imam-Ausbildung diskutiert. Von einer in der hiesigen Gesellschaft verankerten und von ihr getragenen Imam-Ausbildung erhofft man sich insbesondere künftig gut ausgebildete und in der Schweiz verwurzelte Imame, die eine integrations- und präventionsfördernde Wirkung entfalten und für die Mehrheitsgesellschaft als verlässliche Ansprechpartner dienen. Eine in der Schweiz angebotene Imam-Ausbildung würde den Einfluss ausländischer Akteure zurückbinden und zur gesellschaftlichen Anerkennung von Muslimen und Musliminnen in der Schweiz beitragen.

Bei der Beantwortung der Frage nach einer inländischen Imam-Ausbildung ist die Entwicklung in den umliegenden Ländern zu berücksichtigen. Der Rechtsvergleich (vgl. Ziff. 2.2.2) hat diesbezüglich aufgezeigt, dass sich trotz entsprechender Bemühungen in keinem

¹²⁰ JACOBS/LIPOWSKY, *made in Europe*, 12.

der acht untersuchten Länder bisher eine staatlich verantwortete Imam-Ausbildung etablieren konnte. Massgebend sind indessen die Gegebenheiten in der Schweiz. Eine wichtige Rolle spielen dabei insbesondere folgende verfassungsrechtlichen, politischen und praktischen Aspekte:

Verfassungsrechtliche Aspekte: Die Situation betreffend die religiöse Neutralität des Staates gestaltet sich in der Schweiz sehr ähnlich wie in anderen untersuchten Staaten. Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) verwehrt es dem Staat, sich in die internen religiösen Angelegenheiten von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften oder in deren berufspraktische Bildung einzumischen oder mittels verbindlicher Vorgaben von Ausbildungserfordernissen Qualitätsstandards für solche internen Tätigkeiten fest- oder durchzusetzen (vgl. Ziff. 4.1). Ausserdem verlangt die Neutralitätspflicht des Staates von den Behörden eine unparteiische, gleichmässige Berücksichtigung aller religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen. Staatliche Massnahmen müssen also so ausgestaltet werden, dass sie nicht einseitig Angehörige einer bestimmten Religion treffen (vgl. Ziff. 1.3.3.1 und Art. 8 Abs. 2 BV). Schliesslich betrifft die Imam-Ausbildung im Sinne einer berufspraktischen Ausbildung (vgl. Ziff. 1.3.2) in erster Linie die Verantwortung der religiösen Akteure sowie allenfalls dafür einbezogene Hochschulen, und damit die Zuständigkeit der Kantone und nicht diejenige des Bundes.

Politische Aspekte: Wie bereits dargelegt, haben die Gesellschaft und der Staat ein Interesse, dass Religionsgemeinschaften zum Wohl der Gesellschaft beitragen und das integrative Potenzial der Religion nutzbar machen. Staatlich errichtete Imam-Ausbildungen hätten indessen – auch bei freiwilliger Ausgestaltung – den Nachteil, sicherheits- und integrationspolitische Anliegen mit religiösen Anliegen zu verbinden und gleichzeitig nur die islamische Gemeinschaft in den Blick zu nehmen. Die Erfahrungen im Ausland¹²¹ zeigen, dass solche staatlich getragenen Studiengänge selten zum gewünschten Ergebnis führen, auch weil die Befürchtung besteht, sie würden als staatliche Regulierungs- und Kontrollinstrumente der Muslime und Musliminnen dienen.¹²² Statt die erhoffte Wirkung zu entfalten, können solche Massnahmen als diskriminierend wahrgenommen werden und behindern das Vertrauen in den Staat.

Praktische Aspekte: Berücksichtigt man ausserdem die spezifischen Gegebenheiten in der Schweiz (wie etwa die Kleinräumigkeit und Mehrsprachigkeit) und insbesondere diejenigen der hiesigen islamischen Gemeinschaften (bescheidene Zahl der hier tätigen Imame¹²³ und der frei werdenden Stellen, die Prekarität ihrer Tätigkeit, die fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten von in Westeuropa ausgebildeten Theologen, die religiöse, kulturelle und sprachliche Diversität der islamischen Gemeinschaften sowie den Umstand, dass viele Moscheebesuchende im Ausland ausgebildete Imame sehr schätzen¹²⁴) ist es

¹²¹ Vgl. etwa die in Kapitel 2.2.2 geschilderte Erfahrungen in Deutschland und den Niederlanden.

¹²² Vgl. auch HASHAS/DE RUITER/VINDING/HAJJI, *Imams in Western Europe*, 24, 28.

¹²³ Gemäss SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, 7, sind in der Schweiz schätzungsweise 130 Imame regelmässig und über eine gewisse Zeit tätig, welche die religiösen Experten innerhalb einer Gemeinschaft darstellen und dadurch wesentlich für die Deutung des Islams verantwortlich sind. Berücksichtigt man die fehlende bzw. prekäre Finanzierung dieser Imame, sowie ihre Fragmentierung einerseits nach Schweizer Amtssprachen und andererseits nach der in ihren Herkunftsländern gesprochenen Sprache und vergleicht ihre Situation mit den schätzungsweise 680 bis 1000 türkischsprachigen DITIB-Imamen, welche in Deutschland durch den türkischen Staat entlohnt werden, zeigen sich die mit einer Imam-Ausbildung in der Schweiz verbundenen praktischen Schwierigkeiten.

¹²⁴ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE, in: ESER DAVOLIO/ADILI/RETHNER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 56. Gemäss RUDOLPH/LÜDDECKENS/UEHLINGER, *Imam-Ausbildung*, 3, befürwortet die grosse Mehrheit der befragten Musliminnen und Muslime und der öffentlichen Institutionen die Ausbildung von Imamen in der Schweiz. Nur eine kleine Minderheit ist dagegen. Am stärksten favorisieren sie jedoch eine «Zusatzausbildung zu einer im Ausland erworbenen Imam-Ausbildung». Nur eine kleinere Gruppe wünscht sich eine «grundständige Imam-Ausbildung» in der Schweiz. Vgl. auch BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 71, wonach die im Ausland absolvierte Ausbildung eines Imams von der Gemeinde sehr geschätzt wird und dem Geistlichen oft eine Legitimität in den Gemeinden

fraglich, ob eine einheitliche, staatlich initiierte Imam-Ausbildung in der Lage wäre, dieser Komplexität und Vielschichtigkeit Rechnung zu tragen und ob es in den islamischen Gemeinschaften effektiven Bedarf bzw. Nachfrage nach Absolventinnen und Absolventen solcher Studiengänge gibt.¹²⁵

Dass von Behörden initiierte inländische Studiengänge massgeblich zur Qualifizierung von Imamen beitragen oder die mit den aus dem Ausland angeworbenen Imamen assoziierte Problemlage lösen könnten, ist demnach zweifelhaft. Der Bundesrat teilt somit im Ergebnis die Auffassung der ZHAW-Studie, dass es nicht zielführend wäre, staatlich initiierte vollwertige Imam-Ausbildung im Sinne einer berufspraktischen Qualifikation in der Schweiz zu entwickeln.

Wenn die Etablierung einer inländischen (oder europäischen) Imam-Ausbildung weiterverfolgt werden soll, würde sich jedenfalls eine *Bottom-up*-Initiative aus der Zivilgesellschaft, namentlich der in der Schweiz verwurzelten islamischen Dachverbände und von den Bildungsreinrichtungen besser eignen als die *Top-down*-Methode.¹²⁶

Auch bei dieser Variante stellen sich zwar die oben erwähnten praktischen Schwierigkeiten. Da hier die berufspraktische Qualifizierung von Imamen von der Zivilgesellschaft und nicht vom Bund verantwortet würde, fielen indessen sowohl die verfassungsrechtlichen wie auch politischen Bedenken weitgehend weg. Notwendig wäre jedoch auch hier der Aufbau eines soliden islamisch-theologischen Fundaments in Zusammenarbeit mit den Universitäten. Da diese Studiengänge über einen längeren Zeitraum hin aufgebaut werden müssten, käme auch eine Kombination von Angeboten im Ausland und im Inland in Frage. Für in der Deutschschweiz beheimatete künftige Imame könnten sich dabei die Angebote der deutschen und österreichischen Universitäten als interessant erweisen. Unerlässlich wäre auch bei einem *Bottom-up*-Modell einer Imam-Ausbildung eine auf Vertrauen beruhende Zusammenarbeit sowohl unter den religiösen Akteuren als auch mit dem Staat, wie auch eine längerfristige und stabile Finanzierung der Ausbildung und der künftigen Absolventen.

4.2.2 Islamische-theologische Studiengänge und -inhalte

Gefässe, die dazu beitragen, das Selbstreflexionsvermögen von religiösen Betreuungsperson zu schärfen und so zu vertiefen, dass die Übersetzungsleistung von der Religion in Richtung der Gesellschaft gelingt,¹²⁷ haben eine wichtige Funktion in der Gesellschaft.¹²⁸ Sie tragen zur Professionalisierung von Betreuungspersonen und zur Nutzbarmachung der positiven Potenziale von Religion bei. Theologische Studiengänge spielen dabei eine wichtige Rolle. Idealerweise werden die theologischen Inhalte und Überlegungen auch ausserhalb theologischer Studiengänge – etwa in niederschweligen Weiterbildungen – mit anderen Bereichen, wie etwa mit der Religions- und Gemeindepädagogik oder gesellschaftsbezogenen Kompetenzen¹²⁹ verknüpft und zu Theologien anderer Religionen in Beziehung und in Diskurs gesetzt. Vor diesem Hintergrund ist die Tendenz begrüssenswert, dass sich Hochschulen und Bildungseinrichtungen in ihren Lehr- und Forschungstätigkeiten vermehrt mit der Theologie von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften und der religiösen Pluralisierung auseinandersetzen.

verschafft. Gemäss SCHMID/TRUCCO, *SZIG-Studies* 3, werden in den Herkunftsländern gepflegte Bildungstraditionen weiterhin ein hohes Gewicht für viele Musliminnen und Muslime haben.

¹²⁵ ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 62 f.

¹²⁶ Vgl. auch ALI, *Muslim chaplaincy*, 297.

¹²⁷ SCHMID, *Islamische Theologie*, 609.

¹²⁸ Gemäss SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *SZIG-Papers* 2, 28 ist das Verständnis der theologischen und historischen Grundlagen des Islams eine wichtige Präventionsmassnahme.

¹²⁹ SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY, in: ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 57.

Good-Practice-Beispiel SZIG: Das Schweizerische Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) an der Universität Freiburg gilt als führendes Forschungs- und Bildungszentrum in der Schweiz für aktuelle gesellschaftliche Fragen zum Islam und setzt sich für eine universitäre und gesellschaftliche Verankerung einer islamisch-theologischen Selbstreflexion ein. Im Bereich der Lehre bietet das SZIG das interdisziplinäre Masterhaupt- und Masternebenprogramm «Islam und Gesellschaft», welches zur Qualifikation von religiösen Betreuungspersonen dienen kann, sowie ein Doktoratsprogramm «Islam und Gesellschaft: Islamisch-theologische Studien» an, in welchem sechs Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler von der Stiftung Mercator Schweiz unterstützt werden.¹³⁰ Aufgrund seiner gesellschaftlichen Relevanz wird das SZIG als Institut der Universität Freiburg unter anderem auch vom Bund (SBFI, SEM und FRB) mitunterstützt.

4.2.3 Diversifizierte Weiterbildungen

Statt einer nicht sachgerechten engen Fokussierung auf eine Imam-Ausbildung (vgl. Ziff. 4.2.1) hat sich bei Weiterbildungsangeboten ein breiterer Ansatz bewährt, welcher der Diversität von Betreuungspersonen Rechnung trägt. Neben den Imamen sind dabei vermehrt auch weitere Betreuungspersonen wie etwa Moscheenvorstandsmitglieder, Religionslehrerinnen und Religionslehrer, Seelsorgende, Frauen- oder Jugendgruppenleitende etc. – explizit auch Frauen – als Zielgruppen anzusprechen. Angehörige dieser Personengruppe üben ihre Tätigkeit meist ehrenamtlich aus. Sie wurden nicht selten in der Schweiz sozialisiert und sehen ihre Perspektive auch längerfristig hier. Betreuungspersonen, die mit der Lebenswelt – gerade auch von Jugendlichen – vertraut sind, nehmen im Hinblick auf das Zusammenleben und damit auch auf die Radikalisierungsprävention eine wichtige Rolle ein. Diese kann durch gezielte Weiterbildungen nachhaltig gefördert werden. Dabei stehen Seelsorge, Sozial- und Jugendarbeit oder die pädagogisch-didaktischen Kompetenzen im Vordergrund wie auch die Übersetzungsleistung theologischen Wissens in den hiesigen Kontext.

Die Erfahrung zeigt, dass bedarfsorientierte, längerfristig ausgerichtete und finanzierte Weiterbildungsangebote sinnvoll sind, welche unter der partizipativen Einbindung der relevanten Akteure entwickelt wurden und auch hinsichtlich des Anforderungsniveaus verschiedenen Zielgruppen zugänglich sind.¹³¹

Die Studie der ZHAW, welche eine Übersicht über islambezogene Weiterbildungsangebote beinhaltet, zeigt auf, dass solche Angebote grösstenteils bereits bestehen. So gibt es eine breite Palette von Weiterbildungen ohne Zulassungsbedingungen, die thematisch sehr breit aufgestellt sind, etwa das bereits genannte Weiterbildungsangebot MOGA (vgl. Ziff. 3.4.1), aber auch spezialisierte Weiterbildungen auf Hochschulniveau (z.B. die CAS in Seelsorge der Theologischen Fakultät der Universität Bern, vgl. Ziff. 4.3.3).

Good-Practice-Beispiel «Zürich-Kompetenz»¹³²: Das Projekt «Zürich-Kompetenz» soll ab 2022 Imamen und anderen muslimischen Betreuungspersonen eine achttägige Weiterbildung anbieten. Hauptträgerin des Projekts ist die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Sie hat das SZIG in Zusammenarbeit mit der VIOZ beauftragt, den Inhalt des Weiterbildungsangebots zu entwerfen. Dieses soll sich an den vom Kanton vorgegebenen Zielen orientieren. Insbesondere soll das Projekt einen Beitrag leisten zu

¹³⁰ DZIRI/AMITI/BOEHLER/BOUDAOU/BOUDARD/ISIS-ARNAUTOVIC/MUSTAFI/SCHMID/UÇAK-EKINCI, *SZIG-Papers 10*, 24 ff.; <https://www.stiftung-mercator.ch/> > Projekte > Islam und Gesellschaft: islam-theologische Studien (Stand: 12.10.2020).

¹³¹ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *Schlussbericht*, 96 ff.

¹³² Vgl. Factsheet «Zürich-Kompetenz» der Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich, abrufbar unter: www.zh.ch > Sport & Kultur > Religionsgemeinschaften > Muslimische Seelsorge und «Zürich-Kompetenz» > Merkblätter & Downloads (Stand: 6.5.2021).

einer Vergrößerung des Personenpools von kompetenten Ansprechpersonen, zur Verhinderung der Entstehung von Parallelstrukturen und zur langfristigen Stärkung des Dialogs und der verbindlichen Zusammenarbeit mit den Teilnehmenden. Ausserdem sollen theologische Reflexionen mit gesellschaftlichen Herausforderungen in Beziehung gesetzt werden und ein positiver Zugang zur Vielfalt der Lebensformen aufgezeigt werden. Das Projekt kostet über die zweieinhalbjährige Laufdauer 406'780 Franken. Davon übernimmt der gemeinnützige Fonds des Kantons Zürich einen Kostenbeitrag von 385'000 Franken. Die restlichen 21'780 Franken übernimmt die VIOZ.

Das Bereitstellen von Weiterbildungsangeboten gewährleistet aber für sich alleine keine Professionalisierung von Betreuungspersonen. Weiterbildungen müssen auch besucht, respektive abgeschlossen und das Erlernte muss umgesetzt werden. Angesichts der meist prekären Arbeitsbedingungen und der Überlastung von Islamischen Betreuungspersonen sowie ihren bescheidenen beruflichen Perspektiven in der Schweiz (vgl. Ziff. 2.1.1), stellt sich die Frage, wie sich die Nachfrage für Weiterbildungen fördern lässt. Dabei spielen die Aussicht auf ein anerkanntes Diplom, auf die Weiterentwicklung der beruflichen Perspektiven und auf den Zugang zu attraktiven Tätigkeitsfeldern eine wichtige Rolle.¹³³ Die Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen für Betreuungspersonen aus privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften bietet dazu eine gute Gelegenheit (vgl. nachfolgend Ziff. 4.3).¹³⁴

4.3 Seelsorge in öffentlichen Institutionen

4.3.1 Bedeutung der Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen

Der NAP spricht sich in seiner Massnahme 3 dafür aus, dass «auch religiös tätige Betreuungspersonen von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften seelsorgliche Funktionen wahrnehmen können». Die Tätigkeiten von religiösen Betreuungspersonen in öffentlichen Institutionen wie in Gefängnissen und Spitälern sind gemäss NAP an gewisse Voraussetzungen zu knüpfen, wie beispielsweise das Vorweisen einer anerkannten Ausbildung (vgl. dazu Ziff. 4.3.3).

Die Aufnahme dieser Massnahme in den NAP illustriert den Zusammenhang zwischen der Radikalisierungsprävention und dem Zugang religiös tätiger Betreuungspersonen nicht öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften zu seelsorglichen Tätigkeiten in öffentlichen Institutionen. Nicht selten befinden sich Menschen in einem Spital, einem Asylzentrum oder einer Einrichtung des Freiheitsentzuges in einer Krisensituation (wie etwa Krankheit, Sterben, Tod, Freiheitsentzug, Flucht oder Trauma) und setzen sich vermehrt mit existentiellen Fragen und religiösen Inhalten auseinander. Oft sind es gerade diese Belastungssituationen, welche Personen unter Umständen anfällig für extreme Ideologien machen können.¹³⁵ Dies gilt insbesondere für den Freiheitsentzug¹³⁶ aber auch den Aufenthalt in Asylunterkünften¹³⁷. In diesen Einrichtungen kann die Seelsorge Menschen den notwendigen spirituellen und sozialen Halt vermitteln und eine konstruktive und stabilisierende Wirkung haben.¹³⁸ Somit kann sich eine religionspezifische Seelsorge in multireligiösen Teams auch als ein wichtiger Schutz gegen mögliche Radikalisierungen

¹³³ Ebenso SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *Schlussbericht*, 99.

¹³⁴ Vgl. auch CEYLAN/JACOBS, *Islam als Beruf*, 8.

¹³⁵ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 80.

¹³⁶ Gemäss SCHNEUWLY PURDIE, in: ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETHE, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, 21 können Gefängnisse als Orte vielfältiger Verletzlichkeiten zu einem Nährboden für radikale Weltanschauungen und Verhaltensweisen werden und der Radikalisierung Vorschub leisten.

¹³⁷ Gemäss ABOU-TAAM, *Radikalisierung*, sind Asylsuchende Rahmenbedingungen ausgesetzt, die einen Prozess der Radikalisierung begünstigen können.

¹³⁸ Vgl. etwa LANG/SCHMID/SHEIKHZADEGAN, *Kommunikation*, 371.

erweisen, der in dieser Weise nicht von anderen Diensten geleistet werden kann.¹³⁹ Ausserdem teilt der Bundesrat die Auffassung der Autoren der Studie der ZHAW, dass durch die vermehrte Einbindung in entlohnte Aufgaben in öffentlichen Institutionen eine grössere Zahl kooperativer Schlüssel- bzw. Ansprechpersonen für die Radikalisierungsprävention befähigt werden kann. Diese können eine Vorbildfunktion einnehmen und sich für die Gesellschaft und das Wohl unseres Landes einsetzen.¹⁴⁰

Eine Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen bezieht auch Frauen mit ein und bietet ihnen – im Gegensatz zu einer Imam-Ausbildung – Gelegenheit, Leitungs- und Vorbildfunktionen einzunehmen, ohne gegen traditionelle religiöse Normen zu verstossen.¹⁴¹

Die entlohnte Tätigkeit in öffentlichen Institutionen leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Professionalität, indem sie Betreuungspersonen attraktive Betätigungsfelder eröffnet und so Anreize für die Teilnahme an umfangreichen Weiterbildungen schafft.

Durch die Seelsorgeweiterbildung und -tätigkeit werden ausserdem gerade diejenigen Fähigkeiten gefördert, welche für die Übersetzungsleistung der entsprechenden Religion in den hiesigen Kontext wichtig sind. Es gehört zur Aufgabe der Seelsorgenden, sich einfühlsam und engagiert auch auf Andersdenkende und -glaubende einzulassen und deren Wohl zu suchen. Sie müssen ihre persönlichen Ansichten in den Hintergrund stellen können und sich konstruktiv mit der ganzen Komplexität der Schweizer Lebenswirklichkeit wie auch derjenigen einer öffentlichen Institution sowie mit verschiedenen Lebensmodellen auseinandersetzen. Die Ausbildung und Zusammenarbeit in multireligiösen Teams fördert zudem die Selbstreflexion, den interreligiösen Austausch und die Offenheit¹⁴² und bietet Gelegenheit, positive Kontakte zu knüpfen.

In Einrichtungen des Freiheitsentzugs, in Asylunterkünften¹⁴³ und im Spital sind Menschen in der Regel auf die Seelsorge vor Ort angewiesen, da sie sich privat die Seelsorge nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen organisieren können. Wie oben dargelegt, besteht in diesen Konstellationen ein grundrechtlicher Anspruch, religionsspezifische Seelsorge durch die Einrichtung ermöglicht zu bekommen (vgl. Ziff. 1.3.3.2).¹⁴⁴

Die organisatorische Einbindung¹⁴⁵ der Seelsorge durch Vertreter von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in öffentlichen Institutionen bietet hervorragende Gelegenheit, die Seelsorgetätigkeit an staatliche Voraussetzungen zu knüpfen. So können der Staat bzw. die öffentliche Institution die Rahmenbedingungen (etwa der Abschluss einer spezifischen und qualitativ hochstehenden Weiterbildung und sonstige Qualitätsstandards und Regeln) für eine religiöse Tätigkeit innerhalb der öffentlichen Institution verbindlich

¹³⁹ Gemäss ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/REHER, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, 47, spielen etwa muslimische Seelsorger mit Schweizer Ausbildungsabschluss und erfolgter Sicherheitsprüfung eine wichtige Rolle für die Prävention. Ihr Wissen und ihre Kompetenzen sind für das Gefängnispersonal von Nutzen. Gemäss SEM, *Bericht*, 35, spielt die Seelsorge eine wichtige Rolle in der Gewaltprävention. Siehe auch SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 80, 83 und 86, wonach die Seelsorgenden Interreligiosität positiv vorleben und so auch ein Modell für das Zusammenleben im Zentrum sein können. Gemäss SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG/DZIRI, *SZIG-Papers 1*, 35, sind die Seelsorgenden oft die einzigen Personen im Asylzentrum, die Zeit und Freiraum für längere Gespräche haben.

¹⁴⁰ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 4. Vgl. auch FAMOS/KÖFERLI, in: SCHMID/LANG (Hrsg.), *SZIG-Papers 8*, 23, wonach aus einem echten, interreligiösen Austausch zwischen den Seelsorgenden etwas entstehen könnte, das in die je eigenen Religionsgemeinschaften ausstrahlt.

¹⁴¹ MATTSON, in: CALLISIR/CHBIB/INAM/KÖRNER/ZOHDI (Hrsg.), *Conference Report*, 15.

¹⁴² Vgl. auch BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 63 f.

¹⁴³ Insbesondere Frauen und unbegleitete Minderjährige in Asylunterkünften haben erschwerten Zugang zu lokalen Gemeinden.

¹⁴⁴ Siehe auch SAHLFELD, *Aspekte*, 271 und SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, 253 ff.

¹⁴⁵ Auch der SCHWEIZERISCHE NATIONALFONDS, *Gefängnisseelsorge*, 24, empfiehlt den Gefängnisleitungen, die inoffiziellen religiösen Akteure besser einzubinden. SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG/DZIRI, *SZIG-Papers 1*, 40, empfiehlt die Seelsorgenden zahlenmässig kleinerer Glaubensgemeinschaften, besser in die etablierten Seelsorgedienste zu integrieren, wobei staatliche Akteure diese Prozesse unterstützen sollen.

vorgeben und durchsetzen. Mit Sicherheitsüberprüfungen¹⁴⁶ lässt sich ausserdem weitgehend verhindern, dass Betreuungspersonen mit fragwürdigem Hintergrund Zugang erhalten und zum Sicherheitsrisiko werden.¹⁴⁷ Statt ein spirituelles Vakuum entstehen zu lassen, welches das Risiko in sich birgt, von Besucherinnen und Besuchern oder Mithäftlingen gefüllt zu werden, ist es angezeigt, religiöse Bedürfnisse in transparenter und verfassungskonformer Weise durch religionsspezifische und in die Einrichtung eingebundene Seelsorge zu stillen.¹⁴⁸ Dieser Einbezug würde gerade in Einrichtungen, in welchen sich viele Menschen zu einer nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zählen, ein positives Signal senden.¹⁴⁹

Im Sinne der freien Religionsausübung ist es nach dem Geschriebenen mindestens sinnvoll, qualifizierten religiösen Betreuungspersonen privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften den Zugang zu öffentlichen Institutionen zu ermöglichen¹⁵⁰ bzw. in die bestehenden Ausbildungen und Strukturen einzubinden. Dies gilt insbesondere im Justizvollzug, in der Armee und im Asyl- und Gesundheitsbereich. Die Öffnung für die durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften erbrachte Seelsorge in öffentlichen Institutionen leistet einen nachhaltigen Beitrag zum Zusammenleben: Sie fördert die Professionalisierung und Präventionsarbeit von Betreuungspersonen und sie trägt zur Übersetzungsleistung der Religion in die hiesige Lebenswirklichkeit bei. Darüber hinaus fördert die Öffnung auch Frauen in Leitungsfunktionen. Der Zugang von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen bringt gesellschaftliche Anerkennung mit sich und trägt damit zur Inklusion ihrer Anhängerinnen und Anhänger als gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft bei. Das Gemeinwesen kann die Voraussetzungen der in die Einrichtung einbezogenen Tätigkeit verbindlich regeln und diese Regeln auch durchsetzen.

4.3.2 Wichtige Merkmale erfolgsversprechender Modelle

Bei der Ausgestaltung der von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften erbrachten Seelsorge in öffentlichen Institutionen müssen vielfältige praktische Fragen beantwortet werden. Je nach kantonaler Tradition und Rechtsordnung werden die Lösungen unterschiedlich ausfallen. Erfolgsversprechende Modelle der Seelsorge in öffentlichen Institutionen gewähren privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften den Zugang unabhängig von der Anerkennungsfrage, wobei die Regeln partizipativ ausgestaltet und die Seelsorgetätigkeit entlohnt wird.

¹⁴⁶ KKJPD, *Grundlagenpapier*, 10.

¹⁴⁷ Auch das Bundesgericht spricht sich in dem die Untersuchungshaft betreffenden BGE 106 Ia 136 E.5 (nicht publiziert) für «die Bevorzugung eines anstaltseigenen Gefangenenseelsorgers» aus, da diese «vor allem im Interesse einer vernünftigen Organisation des Untersuchungsgefängnisses» liegt. Die Vertrauenswürdigkeit von in der Organisation der Anstalt eingebundenen Seelsorgenden ist den Behörden bekannt, ebenso ihre Fähigkeit, die seelsorgliche Betreuung zu übernehmen und ihre Vertrautheit mit der Haftordnung und den Pflichten gegenüber den Justizbehörden. Vgl. auch SKJV, *Justizvollzug*, S. 24: Angesichts des mit den Seelsorgenden der Landeskirchen nicht vergleichbaren Status werfen auch der Umgang mit dem Seelsorgegeheimnis und die Handhabung der Meldepflicht gegenüber der Justizvollzugsanstalt Fragen auf. Gemäss FARMAN/MERZ, *Engagement*, 50, stellen Seelsorgemodelle, welche auf die organisierte Einbindung verzichten, ein Sicherheitsrisiko dar.

¹⁴⁸ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 87. Vgl. auch *Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime*, 58, wonach die Erfahrung zeigt, dass es im Gegensatz zu Seelsorgern meist selbsternannte Prediger unter den Häftlingen sind, die radikalierend auf Mithäftlinge einwirken. Vgl. auch NEUMANN, *Prisons*, 35.

¹⁴⁹ So auch PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, 77 für den Bereich der Asylseelsorge. Gemäss SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 81, dürfte die gelungene Zusammenarbeit zwischen den Seelsorgenden verschiedener Religionen und die damit vorgelebte Interreligiosität eine positive Ausstrahlung auf die Asylsuchenden und deren Zusammenleben gehabt haben.

¹⁵⁰ Vgl. *Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime*, 60, 62, wonach die fehlende Institutionalisierung der nichtchristlichen religiösen Betreuung problematisiert und diesbezüglich ein Optimierungspotenzial festgestellt wird. Siehe auch HAFNER, *Beziehungen*, Kapitel C.1.

4.3.2.1 Keine Verknüpfung mit dem Erfordernis der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

Es versteht sich von selbst, dass eine Anknüpfung an die öffentlich-rechtliche Anerkennung bei der Zulassung von Seelsorgern aus privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in öffentlichen Institutionen nicht zielführend sein kann. Vielmehr gilt es Möglichkeiten zu finden, den Zugang und die Arbeitsbedingungen für grössere Religionsgemeinschaften unabhängig von der Organisationsform auszugestalten. Dies würde zum Abbau von auf der Religionszugehörigkeit basierenden Asymmetrien beitragen.¹⁵¹ In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der religionspezifischen Seelsorge, gerade auch in Krisensituationen in welchen sich Menschen vermehrt religiösen Fragen zuwenden, nicht zu unterschätzen. Die Erfahrung zeigt, dass die seelsorgliche Begleitung durch Betreuungspersonen mit einer anderen Religionszugehörigkeit nicht selten an ihre Grenzen stösst.¹⁵² Selbst lebensbezogene Fragen ohne unmittelbaren Konnex zur Religion haben für gläubige Menschen meist auch religiöse Anteile.¹⁵³ Daher ist das Angebot einer religionspezifischen Seelsorge in multireligiösen Seelsorgeteams in öffentlichen Institutionen wichtig.

Good-Practice-Beispiel Armeseelsorge: Seit dem Erlass der neuen Weisungen über die Beratung, Begleitung und Unterstützung durch die Armeseelsorge (WBBU) durch den Chef der Armee und dem Inkrafttreten der Prinzipien der Armeseelsorge im März 2020 haben Religionsgemeinschaften, welche die geforderten Voraussetzungen erfüllen, Zugang zur Seelsorgetätigkeit in der Armee. Damit wurde auf die Voraussetzung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung verzichtet und die Armeseelsorge konfessionell, religiös und weltanschaulich breit ausgestaltet. Die Armee regelt in den Prinzipien und Weisungen die Ziele, Aufgaben und Organisation der Armeseelsorge sowie die Voraussetzungen zur Seelsorgetätigkeit. Angehörige der Armeseelsorge gehören damit einer in einem Dachverband organisierten Kirche oder einer religiösen Gemeinschaft an, die mit der Armeseelsorge in Partnerschaft steht. Die Kirche oder religiöse Gemeinschaft ist ihrerseits Mitglied eines Dachverbandes und setzt sich für unsere Gesellschaft und das Wohl der Schweiz ein. Auch die Kompetenzen, die Arbeitsweise und die Grundprofile der Seelsorgenden (Verschwiegenheit, interreligiöse Offenheit, Zurückstellen der eigenen weltanschaulichen Überzeugungen, Seelsorgegeheimnis, Berichterstattung, Weiterbildungen etc.) werden von der Armee geregelt.

Somit sind es nicht Kirchen oder religiöse Gemeinschaften, welche die Rahmenbedingungen für die seelsorgliche Tätigkeit in der Armee vorgeben, sondern die Armee selbst. Dies geschieht auf allgemeingültige Weise und gilt für alle vom VBS akkreditierten Religionsgemeinschaften gleichermassen. Somit richten sich diejenigen Religionsgemeinschaften, die Willens sind, in der Armee seelsorgliche Tätigkeiten aufzunehmen, an den Anforderungen der Armee aus und nicht umgekehrt.¹⁵⁴

4.3.2.2 Partizipative Ausgestaltung

Die Ausgestaltung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen bietet die Möglichkeit seitens der öffentlichen Institution bzw. des Staates, die Voraussetzungen für den Zugang und die Tätigkeit (Anstellungsvoraussetzungen, Qualitätssicherung, Organisation etc.) vorzugeben

¹⁵¹ Gemäss SVS, *Präventionsmassnahmen*, 20, ist im Strafvollzug der Status von muslimischen Seelsorgenden entsprechend demjenigen der Seelsorgenden anderer Religionsgemeinschaften anzupassen.

¹⁵² SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG/DZIRI, *SZIG-Papers 1*, 21.

¹⁵³ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 79.

¹⁵⁴ Vgl. REBER, *IR-Paper 1*, 10. Gemäss REBER, *IR-Paper 1*, 11, setzt die Öffnung der Armeseelsorge ein grundlegendes Zeichen für den religiösen und gesellschaftlichen Frieden und dient als ein praktisches Vorbild für das friedliche Zusammenleben und Zusammenarbeiten von Religionsgemeinschaften; ein Vorbild, welches andere staatliche Bereiche und Tätigkeiten sowie die ganze Gesellschaft inspirieren kann.

und auch durchzusetzen. Erfolgsversprechende Modelle beziehen alle relevanten Akteure partizipativ in den Prozess der Ausgestaltung der Seelsorge ein, wobei auch der Einbezug von Bildungseinrichtungen, der Forschung, der Politik und der Gesellschaft wichtige Impulse geben kann.

Good-Practice-Beispiel QuaMS: Der 2017 gegründete Verein Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen (QuaMS) ist in Zusammenarbeit mit dem SZIG der Universität Freiburg, der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich sowie der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürichs unter dem Patronat der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich entstanden. Mitglieder des Vereins sind die VIOZ und der Kanton Zürich. QuaMS verfügt auch über eine Begleitkommission, in welcher die Direktion der Justiz und des Innern, die VIOZ und die beiden Landeskirchen vertreten sind. Betreffend Weiterbildung besteht zudem eine Partnerschaft mit dem SZIG, wobei Weiterbildungsangebote dem Bedarf angepasst werden. Die Direktion der Justiz und des Innern führt unter Einbezug der Polizei eine Sicherheitsüberprüfung der Seelsorgenden durch. Die angehenden Seelsorger werden im Rahmen ihrer Praktika in Seelsorge in Spitälern von christlichen Seelsorgenden angeleitet und so auf ihren späteren Einsatz in Spitälern, Altersheimen oder psychiatrischen Kliniken vorbereitet. Die Seelsorgenden erbringen ihre Dienstleistungen indessen ehrenamtlich. QuaMS zeigt nach dem Gesagten auf, wie unter dem Patronat des Kantons in einem Dialog zwischen Kirchen, Bildungseinrichtungen und privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften an Mindeststandards gearbeitet werden kann.¹⁵⁵

Good-Practice-Beispiel Partnerschaft Hôpitaux Universitaires Genève (HUG) mit dem Verein «aumônerie musulmane»: Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes über die Gesundheit des Kantons Genf¹⁵⁶ – wie auch Art. 8 des Gesetzes über den Laizismus des Kantons Genf¹⁵⁷ – gewährt jedem Patienten und jeder Patientin zu jeder Zeit das Recht auf u.a. religiöse Begleitung. Zur Umsetzung dieses Rechts kooperieren die HUG unter anderem mit dem Verein *aumônerie musulmane*.¹⁵⁸ In der Kooperationsvereinbarung wurde festgehalten, dass die Seelsorgenden der verschiedenen Religionen sowohl unter sich als auch mit den HUG in einem regelmässigen Austausch stehen und die Werte der Akzeptanz und der Offenheit fördern. Die *aumônerie musulmane* ist zudem verpflichtet, sich für eine im Hinblick auf die Tätigkeit im Spital geeignete Ausbildung der Seelsorgenden zu bemühen.¹⁵⁹

4.3.2.3 Honorierung der Leistungen

Es ist von der Erwartung wegzukommen, die von öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften geleistete Seelsorge in öffentlichen Institutionen müsse ehrenamtlich erfolgen.¹⁶⁰ Schliesslich erbringen Seelsorgende in öffentlichen Institutionen Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Relevanz, wobei die Vertreterinnen und Vertreter von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften die gleichen anspruchsvollen Aufgaben erfüllen wie diejenigen der öffentlich-rechtlich anerkannten, die in der Regel

¹⁵⁵ BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, 71.

¹⁵⁶ Loi sur la santé vom 7. April 2006, K 1 03.

¹⁵⁷ Loi sur la laïcité de l'Etat (LLE) vom 26. April 2018, A 2 75.

¹⁵⁸ HUG, Aumônerie, abrufbar unter: <https://www.hug.ch/> > Rechercher par mot clé > Aumônerie (Stand: 13.10.2020).

¹⁵⁹ Siehe Vertrag zwischen HUG und aumônerie musulmane, abrufbar unter: <https://www.hug.ch/> > Rechercher par mot clé > Aumônerie > Conventions (Stand: 13.10.2020).

¹⁶⁰ Gemäss SCHMID/LANG bzw. FAMOS/KÖFERLI, in: SCHMID/LANG, *SZIG-Papers* 8, 11 und 22, ist auf längere Sicht eine Entlohnung zwingend erforderlich, damit Seelsorgende ihre Aufgabe und Rolle zukünftig professionell wahrnehmen können. Vgl. auch SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *SZIG-Papers* 2, 42.

finanziell entschädigt werden.¹⁶¹ Ausserdem lassen sich unbezahlte Seelsorgemodelle nur schwer aufrechterhalten.¹⁶²

Good-Practice-Beispiel Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies: In den 1990er Jahren liess die JVA Pöschwies erstmals Imame für Freitagsgebete zu. Aufgrund der langjährigen, guten Erfahrungen wurde im Juni 2017 ein muslimischer Seelsorger in einem Vollzeitpensum angestellt. Daneben besteht das Team aus zwei vollzeitlich angestellten und drei teilzeitlich angestellten christlichen Seelsorgenden und drei bis vier muslimischen Seelsorgern, welche in kleinen Teilzeitpensen arbeiten. Die Seelsorger privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften sind ihren Kollegen der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen in allen Belangen gleichgestellt, auch in der Entlohnung.

Für eine Anstellung ist der Abschluss eines universitären Studienganges und das Bestehen der Sicherheitsüberprüfung erforderlich. Bei zugezogenen Seelsorgenden wird ausserdem eine gewisse Integrationsleistung vorausgesetzt. Der Abschluss einer spezifischen Weiterbildung wird nicht verlangt, jedoch die Bereitschaft, eine solche zu absolvieren. Von vollzeitlich arbeitenden Seelsorgenden wird das Absolvieren des CAS Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug (SSMV) der AWS erwartet. Dafür wird Arbeitszeit zur Verfügung gestellt. Von in Kleinstpensen arbeitenden Seelsorgenden wird erwartet, einen Vorkurs zu absolvieren und verschiedene Grundmodule des CAS SSMV abzuschliessen. Die JVA Pöschwies übernimmt sämtliche Weiterbildungskosten und -spesen. Neben diesen aktiven Anreizen und der Unterstützung der Seelsorgeweiterbildung besteht eine enge Kooperation mit der Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie (AWS) der theologischen Fakultät der Universität Bern (vgl. Ziff. 4.3.3). Dies trägt dazu bei, dass dem Bedarf und den Bedürfnissen der Institution angepasste Studiengänge entwickelt und durchgeführt werden können. Die Einbindung der von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften erbrachten Seelsorge ist sowohl für die betroffenen Insassen wie auch für die JVA ein bedeutender Gewinn. Insbesondere hat es sich seitens der Anstaltsleitung bewährt, nicht nur Vertrauen von muslimischen Seelsorgenden zu erwarten, sondern es ihnen auch entgegenzubringen. Eine konkrete Folge davon ist, dass sich die Gräben zwischen den verschiedenen Glaubensrichtungen geschlossen haben und keine Polarisierung mehr stattfindet.

4.3.3 Seelsorgeweiterbildungen

In öffentlichen Institutionen tätige Seelsorgende müssen in der Lage sein, mit Rücksicht auf die institutionellen, rechtlichen und kulturellen Kontexte und die spezifische psychische Verfassung der Betroffenen professionell zu handeln. Dies bedarf einer entsprechenden seelsorgetheoretischen wie auch –praktischen Ausbildung. Die Tätigkeiten von religiösen Betreuungspersonen in öffentlichen Institutionen sind denn auch an gewisse Voraussetzungen zu knüpfen. Eine wichtige Rolle spielen dabei anerkannte und qualitativ hochwertige Weiterbildungen. Dementsprechend empfiehlt Massnahme 3 des NAP die Schaffung solcher Bildungsangebote.¹⁶³

¹⁶¹ Vgl. KÖRNER, in: CALLISIR/CHBIB/INAM/KÖRNER/ZOHDI (Hrsg.), *Conference Report*, 16.

¹⁶² Vgl. FARMAN/MERZ, *Engagement*, 50. Gemäss SKJV, Justizvollzug, 26f., bleiben spezifische Weiterbildungsstandards für muslimische Seelsorgende toter Buchstabe, solange sie nicht unter gleichen Arbeitsbedingungen angestellt werden wie die Seelsorgenden der Landeskirchen. Es mangelt nicht an Weiterbildungsangeboten, sondern an der Möglichkeit, diese auch tatsächlich zu besuchen. Grund dafür ist, dass sie oft nur als Besucher und Besucherinnen Zugang zu Insassinnen und Insassen haben und dass sie bloss ehrenamtlich bzw. in Kleinstpensen arbeiten.

¹⁶³ Gemäss KKJPD, *Empfehlungen*, 2, (Empfehlung 1d), sollen für Angehörige von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften justizvollzugsspezifische Aus- und Weiterbildungsangebote geschaffen werden und sollen sie vor ihrer Tätigkeit sicherheitsüberprüft werden.

Längerfristig ist für Seelsorgende aus privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften die qualitativ gleiche Ausbildung anzustreben wie für diejenigen der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften. Weiterbildungsangebote, welche sich an Seelsorgende unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit richten, sind vor diesem Hintergrund besonders wichtig (vgl. etwa das nachfolgende Good-Practice-Beispiel der AWS). Ausserdem bieten sie die Möglichkeit zum interreligiösen und interkulturellen Austausch sowie einer entsprechenden Vernetzung. Neben der Vermittlung institutionsspezifischer Kenntnisse sind unter anderem auch die Bereiche Beratung, Dialog, Ethik, Theologie und die Verzahnung von Praxis und Theorie von Bedeutung. Ausserdem empfiehlt es sich, die Weiterbildungsangebote dem Bedarf anzupassen und eine enge Kooperation zwischen den Bildungseinrichtungen, den öffentlichen Institutionen und den islamischen Akteuren anzustreben.

Good-Practice-Beispiel CAS-Studiengänge in Seelsorge der Theologischen Fakultät der Universität Bern und der Theologischen Hochschule Chur, Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie (AWS): Die Theologische Fakultät der Universität Bern und die Theologische Hochschule Chur bieten in Kooperation mit den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und der Römisch-katholischen Zentralkonferenz der Schweiz sechs spezifische CAS-Studiengänge¹⁶⁴ für die Qualifizierung zur Seelsorge auf Hochschulniveau an und bauen auf eine 25-jährige Erfahrung in diesem Bereich. Angeboten werden u.a. ein CAS in Spital- und Klinikseelsorge, ein CAS in Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug (SSMV) und ein CAS in Altersseelsorge in Heimen und Gemeinden. Für die sechs CAS-Studiengänge wird in der Regel ein Master in Theologie vorausgesetzt.¹⁶⁵ Das neue Weiterbildungsreglement¹⁶⁶ öffnet die ursprünglich christlich ausgerichteten Studiengänge für Personen anderer Religionen. Bei der AWS handelt es sich um die einzige universitäre Zertifizierungsstätte für Spital- und Klinikseelsorge, Gefängnisseelsorge und Altersseelsorge in Heimen und Gemeinden in der Schweiz.

Die CAS-Studiengänge der AWS (jeweils 15 ECTS Punkte¹⁶⁷) sind modular aufgebaut, so dass auch religionspezifische Module angeboten werden. Ausserdem sind die Studiengänge interreligiös und interkulturell ausgerichtet, wodurch die Seelsorgenden verschiedener Religionen bereits in der Ausbildung eng zusammenarbeiten, sich vernetzen und gemeinsame Standards erarbeiten können. Eine gemeinsame Ausbildung stärkt die gelungene Zusammenarbeit in den öffentlichen Institutionen. Dies wiederum ermöglicht den Seelsorgenden, Interreligiosität positiv vorzuleben und so einen Beitrag an die Friedenssicherung und der Radikalisierungsprophylaxe zu leisten. Bei der Weiterbildung im Kontext der Gefängnisseelsorge besteht eine Kooperation mit der JVA Pöschwies, welche ihre Gefängnisseelsorgenden an der Universität Bern ausbilden lässt. Zurzeit werden im

¹⁶⁴ Die CAS-Studiengänge (Certificate in Advanced Studies) können zu einem DAS (Diploma of Advanced Studies) und einem MAS (Master of Advanced Studies) in Spezialseelsorge ausgebaut werden.

¹⁶⁵ Gemäss Art. 18 Abs. 3 des Reglements für die Weiterbildungsstudiengänge in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie der Theologischen Hochschule Chur und der Universität Bern vom 3. Dezember 2020, abrufbar unter: www.theol.unibe.ch > Weiterbildung > Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie AWS > Zulassung und Anmeldung > Studienreglement Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie AWS (Stand: 8.7.2021), können Ausnahmen bezüglich der Zulassungsvoraussetzungen «sur dossier» genehmigt werden. So kann einerseits vom Erfordernis des Abschlusses eines theologischen Studiums abgesehen werden, sofern entsprechende berufliche Praxiserfahrung und eine dem Theologiestudium vergleichbare fachliche Ausbildung mitgebracht wird, die für eine Seelsorgetätigkeit qualifiziert. Andererseits können Personen ohne Hochschulabschluss oder Berufspraxis weitere Auflagen für die Zulassung auferlegt werden, wie etwa der erfolgreiche Besuch eines Vorkurses bei der AWS.

¹⁶⁶ Die Erfahrungen mit der Durchführung des *CAS Religious Care in Migration Contexts* sind bei der Erarbeitung des neuen Weiterbildungsreglements eingeflossen.

¹⁶⁷ European Credit Transfer System.

Rahmen der Gefängnisseelsorge drei Imame, ein buddhistischer Mönch und zwei Rabbiner ausgebildet.

Es besteht ein enger Konnex zwischen der Nachfrage nach Weiterbildungen und der Etablierung entsprechender Beschäftigungsmöglichkeiten für Absolventinnen und Absolventen. Dies gilt insbesondere bei derart umfassenden Weiterbildungen, wie sie die Seelsorge in öffentlichen Institutionen erfordert. Statt lediglich auf mehr ausgebildete Seelsorgende aus nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zu warten oder solche Weiterbildungsangebote einzufordern, erweist es sich als sinnvoll, die entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten mit eigenen finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, mit den Bildungseinrichtungen zusammenzuarbeiten und gleichzeitig vertrauenswürdigen sowie geeigneten Personen das Absolvieren der Weiterbildung zu ermöglichen.¹⁶⁸ Eine wichtige Rolle spielen dabei insbesondere die finanzielle Beteiligung bzw. die Übernahme der Weiterbildungskosten und -spesen durch die staatlichen Akteure (vgl. Good-Practice-Beispiel JVA Pöschwies, Ziff. 4.3.2.3) und die Möglichkeit der Weiterbildung auf Arbeitszeit. Diese Vorgehensweise erhöht die Nachfrage nach solchen Weiterbildungsangeboten und stellt den öffentlichen Institutionen längerfristig mehr qualifizierte Seelsorgende privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften zur Verfügung.¹⁶⁹

4.4 Dialog und Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren

4.4.1 Im Allgemeinen

In Zeiten zunehmender religiöser Pluralität sind Formen des Dialoges bzw. der Kooperation sinnvoll, welche alle in einer Gesellschaft relevanten religiösen Kräfte miteinbeziehen¹⁷⁰ (Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bildungseinrichtungen, religiöse Akteure und Jugendorganisationen, Fachstellen, Akademikerinnen und Akademiker, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter etc.). Sie sollen so konzipiert werden, dass sie den Austausch, das gegenseitige Verständnis für unterschiedliche Anliegen und Herausforderungen und die gegenseitige Erfahrungs- und Wissensvermittlung fördern und somit zu einer Kultur des Vertrauens beitragen.¹⁷¹ Angesprochen sind hier sowohl Formen des Dialoges bzw. der Kooperation, die über die eigene Disziplin, Religion, Region und Staatsebene hinausgehen, wie auch der innerdisziplinäre, innerreligiöse, inner- bzw. interkantonale und regionale Austausch.¹⁷² Erwähnt seien hier beispielhaft die Unterstützung der muslimischen Seelsorge durch die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürichs und die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürichs sowohl

¹⁶⁸ Dies betrifft v.a. öffentliche Institutionen bzw. Sonderstatusverhältnisse, welche sich einschränkend auf den Einzelnen auswirken (auf Bundesebene die Bundesasylzentren und die Armee, auf Kantonsebene die Justizvollzugseinrichtungen, Spitäler, Kliniken, Alters- und Pflegeheime und kollektive Asylunterkünfte, vgl. Ziff. 3.2.1). Gemäss SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 86, ist es schwierig, potentielle muslimische Seelsorgende zum Besuch von Weiterbildungen zu motivieren, solange die beruflichen Perspektiven unklar sind. Nach Möglichkeit soll beides aneinander gekoppelt und der Besuch von Weiterbildungen auch finanziell unterstützt werden

¹⁶⁹ Vgl. auch SKJV, *Justizvollzug*.

¹⁷⁰ MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, 9. Solche Zusammenarbeit wird auch von ESER DAVOLIO/BANFI/GEHRIG/GERBER/LUZHA/MEY/MÖWE/MÜLLER/STEINER/SULEYMANOVA/VILLIGER/WICHT, *Hintergründe*, 23 f. empfohlen. Vgl. auch die Empfehlungen der Delegationsmitglieder der Fachstelle für Integrationsfragen des Kantons Zürich, welche sich auf islamische Akteure beziehen. Danach sind eine umfassende Strategie für den Einbezug muslimischer Bevölkerung auszuarbeiten, ein Dialog zu führen, die meist ehrenamtlichen Leistungen anzuerkennen sowie eine partizipative Zusammenarbeit zu pflegen; DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNERN DES KANTONS ZÜRICH, FACHSTELLE FÜR INTEGRATIONSFRAGEN, *Bericht zur Studienreise*, 20 ff.

¹⁷¹ Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass den Vertretern und Vertreterinnen nicht anerkannter Religionsgemeinschaften oft die Ressourcen fehlen dürften, während den üblichen Arbeitszeiten an Dialogen teilzunehmen.

¹⁷² Vgl. zum interreligiösen Dialog auch SVS, *NAP*, 17, Massnahme 12.

hinsichtlich der Finanzierung wie auch des Coachings (vgl. Good-Practice-Beispiel QuaMS, Ziff. 4.3.2.2 sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, Ziff. 3.4.3).

Good-Practice-Beispiel Zürcher «Teilhabeprogramm»: Im August 2020 verabschiedete der Zürcher Regierungsrat das Teilhabeprogramm «Wir sind alle Zürich». Damit soll die gesellschaftliche Teilnahme der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und namentlich auch der Religionsgemeinschaften am öffentlichen Leben verbessert werden. Ziel ist es mitunter, alle Bevölkerungsgruppen in einer vielfältig werdenden Gesellschaft einzubinden. Die Teilhabe kann in unterschiedlichen Bereichen stattfinden: In der Familie, am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft, in Vereinen und Bildungsinstitutionen, in Religionsgemeinschaften, in der Armee, in der Gemeinde, im Kanton oder in der nationalen Politik. Der Kanton Zürich fördert u.a. den Aufbau einer verstärkten Zusammenarbeit mit der muslimischen Gemeinschaft – der grössten nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft im Kanton – und die Stärkung der Strukturen der VIOZ.

4.4.2 Institutionalisierte Dialog und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Religionsgemeinschaften

Gemäss Art. 72 Abs. 1 BV obliegt den Kantonen die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat. Gemeint ist dabei nicht nur die Beziehung zu öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, sondern zu Religionsgemeinschaften im Allgemeinen.¹⁷³ Das Verhältnis zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften kann die Inklusion aller Menschen ungeachtet ihres Glaubens ins Gemeinwesen massgebend fördern und ist somit auch vor dem Hintergrund der Wahrung des Religionsfriedens (vgl. Art. 72 Abs. 2 BV) von Bedeutung. Damit sind die Integrations- und Friedenssicherungsfunktionen der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV (vgl. Ziff. 1.3.3.1) bzw. die objektivrechtlich-programmatische Gestaltungskomponente der Religionsfreiheit angesprochen. Bund und Kantone können mit anderen Worten durch die Art und Weise der Ausgestaltung ihrer Beziehungen zu Religionsgemeinschaften einen Beitrag zur Inklusion und damit zum Religionsfrieden leisten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden religiösen Pluralität in der Gesellschaft ist der religiöse Friede keine Selbstverständlichkeit, sondern muss gelebt und gepflegt werden.¹⁷⁴ Gestärkt wird er durch eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften.¹⁷⁵ Diese Vorgehensweise entfaltet ausserdem eine radikalierungsprophylaktische Wirkung.¹⁷⁶

Die Massnahme 11 des NAP unterstreicht denn auch die Bedeutung der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen dem Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Im Rahmen dieses Berichtes ist insbesondere die an die Kantone und deren Gebietskörperschaften gerichtete Empfehlung von Bedeutung, den Dialog und die Zusammenarbeit mit religiös tätigen Organisationen zu intensivieren und zu institutionalisieren. Dabei ist der

¹⁷³ So auch MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, 104, wonach die fehlende Anerkennung nicht ausschliesst, dass der Staat mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften mehr oder weniger eng kooperieren oder ihnen gar gewisse Privilegien zugestehen kann.

¹⁷⁴ Gemäss SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, 239, 261, ist die aktive Gewährleistung des Religionsfriedens insbesondere in multireligiösen und pluralistischen Staaten ein vordringliches Anliegen. Es handelt sich um eine Herausforderung, deren Brisanz weiter zunehmen wird. Der Schutz des religiösen Friedens als Staatsaufgabe wird in Anbetracht der fortschreitenden konfessionellen Ausdifferenzierung der Bevölkerung an Bedeutung gewinnen. So verpflichtet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) denn auch in seiner ständigen Rechtsprechung die Staaten, eine aktive Rolle als Hüter des religiösen Friedens einzunehmen.

¹⁷⁵ FEHR, in: SCHMID/LANG (Hrsg.), *SZIG-Papers* 8, 5.

¹⁷⁶ So empfiehlt die *Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung*, 7492, staatlichen Akteuren die Pflege der Beziehung besonders betroffener Gemeinschaften. Gemäss SVS, *Präventionsmassnahmen*, 25, soll der Dialog zwischen den muslimischen Gemeinschaften und den öffentlichen Behörden auf allen Ebenen (lokal, kantonal, national) geführt werden. Ausserdem hält der *Muslim-Dialog*, 22, fest, dass eine chancengleiche Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zur Verhinderung der Radikalisierung beiträgt.

systematische und partizipative Einbezug in institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozesse sicherzustellen, was die Erarbeitung entsprechender Strategien erfordert.

Die Ausgestaltung der Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften erfolgt vor dem Hintergrund der kantonalen Strukturen und geschichtlich gewachsenen Traditionen.¹⁷⁷ So unterhalten alle Kantone Beziehungen und Kontakte zu den öffentlich-rechtlich anerkannten bzw. zu den anerkannten Religionsgemeinschaften. Jedoch gilt es auch die gegenwärtigen Veränderungen in der Gesellschaft, insbesondere die religiöse Pluralisierung und Säkularisierung, vermehrt und angemessen zu berücksichtigen und die sich in der Tendenz heute schon abzeichnenden künftigen Verhältnisse der Religionszugehörigkeit in den Blick zu nehmen. Wichtig dabei ist die gezielte Unterstützung der gemeinschaftsfördernden Aspekte der Religionen und Weltanschauungen und der Einbezug der entsprechenden Organisationen und Religionsgemeinschaften, auch der privatrechtlich organisierten. Der Bundesrat begrüsst die vielfältigen Arbeiten und Bestrebungen der Kantone in diesem Zusammenhang. Zu einer erfolgsversprechenden Ausgestaltung dieser Prozesse trägt auch die Unterstützung durch (öffentlich-rechtlich) anerkannte Gemeinschaften (vgl. Good-Practice-Beispiel QuaMS, Ziff. 4.3.2.2 sowie das Pilotprojekt Asylseelsorge, Ziff. 3.2.2) und der Einbezug der konfessionslosen Bevölkerung bei. Ausserdem spielen sowohl staatliche Stellen für Religionsfragen (vgl. Ziff. 4.4.2.1) als auch institutionalisierte Gefässe für Dialog und Kooperation mit Vertreterinnen und Vertretern von Religionsgemeinschaften eine bedeutende Rolle (vgl. Ziff. 4.4.2.2).

Good-Practice-Beispiel Freiburg: Der Freiburger Staatsrat beabsichtigt, die Beziehungen des Kantons auch zu den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zu klären und zu modernisieren. Gemäss einer Medienmitteilung des Kantons Freiburg vom 22. November 2019 erachtet die Regierung «es als notwendig, die Regeln der Beziehungen zwischen dem Staat und den nicht öffentlich-rechtlich anerkannten konfessionellen Gemeinschaften zu überarbeiten. Immer mehr Freiburgerinnen und Freiburger teilen andere religiöse Überzeugungen als die geschichtlich im Kanton etablierten. Durch die Modernisierung der entsprechenden Gesetzgebung sollten die Rechte und Pflichten dieser Gemeinschaften festgelegt werden können, beispielsweise in den Bereichen Seelsorge, konfessioneller Unterricht und Beachtung der Grundrechte.»¹⁷⁸

Good-Practice Beispiel Zürich: Der Kanton Zürich spricht sich für verbindliche Formen der Zusammenarbeit aus und betreibt eine aktive Religionspolitik, die auch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften im Blick hat. Dabei stehen die zahlenmässig grössten Gemeinschaften im Fokus. Die Direktion der Justiz und des Innern hat eine Studie in Auftrag gegeben, um die Situation der nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton zu untersuchen und Empfehlungen zum Umgang mit diesen Religionsgemeinschaften aufzustellen.¹⁷⁹ Sie erwägt zudem, ein mögliches Gesetz für nicht anerkannte Religionsgemeinschaften zu erarbeiten und nach Wegen zu suchen, die die gesamtgesellschaftlichen Leistungen anerkennen.

¹⁷⁷ Vgl. REBER/AHARCHAOU, *IR-Paper 2*, für eine Übersicht der Beziehungen zwischen den Kantonen und den Religionsgemeinschaften.

¹⁷⁸ Medienmitteilung der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft vom 22. November 2019, «Der Staatsrat möchte die Beziehungen zwischen dem Staat und den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften modernisieren», abrufbar unter: www.fr.ch > Suche > Religionsgemeinschaften (Stand 5.7.2021). Für weiterführende Informationen vgl. den Bericht 2018-DIAF-30 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-41 Christian Ducotterd – Überwachung von Moscheen und Imamen vom 5. November 2019, abrufbar unter: www.parlinfo.fr.ch/ > Geschäfte > Berichte > Nummer > 2018-DIAF-30 (Stand: 13.10.2020).

¹⁷⁹ BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*.

Good-Practice-Beispiel Tessin: Im Zusammenhang mit Covid-19-Massnahmen nahm das Departement für Institutionen im Frühjahr 2020 den Kontakt mit rund vierzig nicht anerkannten Religionsgemeinschaften auf. Es ging dabei um die Information über behördliche Gesundheitsbestimmungen und Regelungen betreffend den Umgang mit Verstorbenen und religiösen Riten. Im Rahmen dieses Austausches hat sich eine Vertrauensbeziehung entwickelt, in welcher sich die Vertreterinnen und Vertreter der Religionsgemeinschaften ernstgenommen, anerkannt und wertgeschätzt gefühlt haben. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen erwägen das Departement und die Kantonsregierung nun, die Beziehungen zu den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zu vertiefen und eine kantonale Anlauf- und Informationsstelle zu schaffen.

Good Practice-Beispiel Genf: Die Genfer Kantonsverfassung bekräftigt das Prinzip der Laizität und hält in Art. 3 Abs. 3 ausdrücklich fest, dass die Behörden Beziehungen mit den Religionsgemeinschaften unterhalten. Das Gesetz über den Laizismus des Kantons Genf¹⁸⁰, welches am 9. März 2019 in Kraft trat, schafft den rechtlichen Rahmen, um das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zu regeln und soll den Kreis der Gemeinschaften, die in den Genuss staatlicher Leistungen kommen, über die anerkannten Religionsgemeinschaften ausweiten. Dazu werden verbindliche Bedingungen formuliert, unter anderem der Respekt der Grundrechte und die Ablehnung jeglicher Gewaltausübung. Das Gesetz regelt u.a. die Erhebung einer freiwilligen Steuer für Religionsgemeinschaften durch die staatliche Verwaltung¹⁸¹ und die philosophische, spirituelle und religiöse Begleitung in öffentlichen Einrichtungen¹⁸².

4.4.2.1 Fachstellen für Religionsfragen

Mehrere Kantone haben bereits Stellen für Religionsfragen eingerichtet oder sind dabei, solche einzurichten (Bern, Basel-Stadt, Solothurn, Tessin, Waadt und Zürich). Diese können eine wichtige Funktion wahrnehmen bei der Förderung des integrativen Potenzials der Religionsgemeinschaften: Sie fungieren als wichtige Ansprechpartner für religionsbezogene Fragen, und pflegen – unter Einhaltung der notwendigen Distanz – Kontakte mit Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unabhängig von ihrer Organisationsform. Sie arbeiten mit Verwaltungseinheiten und Institutionen ihrer Kantone zusammen und vernetzen sich mit Bildungseinrichtungen und Behörden von Bund und Kantonen. Ausserdem generieren sie das benötigte Fachwissen und Kompetenzen, welche den säkularen Staat und die Gesellschaft zu einem sachgerechten Umgang mit religiösen Standpunkten befähigen und Vertrauen schaffen.

Good-Practice-Beispiel Bern: Seit dem 1. Januar 2020 wurde die «Stelle des Beauftragten für kirchliche Angelegenheiten» um das Aufgabenfeld der Beziehungspflege mit nicht anerkannten Religionsgemeinschaften erweitert und heisst nun «Stelle des Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten». Das Team bearbeitet religiöse Themen von Seiten des Kantons.

Good-Practice-Beispiel Basel-Stadt: Der Kanton Basel richtete 2009 eine Koordinationsstelle für Religionsfragen ein. Diese arbeitet in beratender Funktion an der Schnittstelle von Verwaltung, Politik, Religionsgemeinschaften und Bevölkerung. Sie hat in enger Zusammenarbeit mit weiteren Fachpersonen die Aufgabe, religiöse Phänomene zu verstehen und in den gesellschaftlichen Rahmen einzuordnen. Die Stelle ist zuständig für

¹⁸⁰ Loi sur la laïcité de l'Etat (LLE) vom 26. April 2018, A 2 75.

¹⁸¹ Art. 5 LLE.

¹⁸² Art. 8 LLE.

alle rund 250 in Basel ansässigen Religionsgemeinschaften und moderiert den runden Tisch der Religionen. Die Koordinationsstelle für Religionsfragen ist im Weiteren Mitglied der kantonalen *Interdepartementalen Strategiegruppe Extremismus und Radikalisierung*.

Good-Practice-Beispiel Solothurn: Seit dem 1. November 2019 läuft das Projekt «Staat und Religion», welches die künftige Zusammenarbeit mit privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften in einem partizipativen Prozess und unter wissenschaftlicher Begleitung prüft. So wurden eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme dieser Religionsgemeinschaften und ihrer Anliegen vorgenommen sowie erste Handlungsempfehlungen erarbeitet. Darauf basierend werden im weiteren Projektverlauf die Anliegen von Verwaltung und Politik aufgenommen und mit jenen der Religionsgemeinschaften verknüpft. Ziel des Projekts ist es aufzuzeigen, wie sich die Zusammenarbeit von Staat und nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften zukünftig ausgestalten soll. Wichtige Partner hierbei sind u.a. der Runde Tisch der Religionen¹⁸³ und daraus entstandene Arbeitsgruppen. Im Fokus stehen verschiedene Themen, die sich um die Schwerpunkte Partizipation, Prävention und Sensibilisierung drehen (bspw. Seelsorge in öffentlichen Institutionen, Kinder- und Jugendarbeit und konfessionelle Grabfelder). Basierend auf den bisherigen Projekterfahrungen wird 2022 eine kantonale Koordinationsstelle für Religionsfragen geschaffen.

4.4.2.2 Institutionalisierte Formen des Dialoges und der Zusammenarbeit

Ausserdem haben sich Strukturen bewährt, in welchen sich kantonale Behörden über Themen mit Religionsbezug mit allen grösseren Religionsgemeinschaften unabhängig ihrer Organisationsform austauschen und deren Sichtweise und Wissen sachgerecht miteinbeziehen. Dies gilt insbesondere, wenn der Dialog auf Augenhöhe stattfindet, längerfristig vorgesehen ist und in Runden Tischen, Konferenzen, Chartas, Erklärungen oder anderweitig institutionalisiert wird. Der Vorteil solcher verbindlichen Partnerschaften mit den Religionsgemeinschaften ist, dass sie nicht nur Vertrauen entstehen lassen, welches die gesellschaftliche Anerkennung der Glaubensgemeinschaften fördert, sondern auch die Möglichkeit eröffnet, Rechte (wie etwa den Zugang zu Tätigkeiten in öffentlichen Institutionen) und Pflichten (etwa Qualitätserfordernisse oder das Einhalten verbindlicher Vereinbarungen) in verbindlicher Weise zu regeln. Ausserdem zeigt die Erfahrung, dass die partizipative Einbindung oder gar die Unterstützung von «Bottom-up»-Initiativen, welche Betroffene zu Beteiligten macht, zu einer besseren Akzeptanz und somit zur Förderung des Miteinanders führt.

Good-Practice-Beispiel Basel-Stadt: Der Kanton erachtet die Kontaktpflege mit einzelnen Religionsgemeinschaften und religiösen Dachverbänden als zentral und hat den Dialog und die Zusammenarbeit im «Runden Tisch der Religionen beider Basel» institutionalisiert. Dieser bezweckt den lösungsorientierten Austausch betreffend aktuelle Fragen und Problemstellungen aus Verwaltung und Politik sowie zu Anliegen von Religionsgemeinschaften und Bevölkerung. Ausserdem erhalten die Mitglieder Einladungen zu religiösen und interreligiösen Anlässen und erfahren von Weiterbildungsangeboten. In den gemeinsam erarbeiteten Leitprinzipien verpflichten sich die Mitglieder zur Festigung des Glaubenslebens ihrer Mitglieder innerhalb des rechtlichen Rahmens und zur Stärkung des friedlichen multireligiösen Zusammenlebens.

¹⁸³ Der Runde Tisch der Religionen existiert im Kanton Solothurn seit 2009 und wird vom Amt für soziale Sicherheit koordiniert und moderiert. Ziel des Runden Tisches ist die Förderung des Austausches mit Religionsgemeinschaften und des interreligiösen Dialogs sowie die Unterstützung der Organisation interreligiöser Veranstaltungen.

Good-Practice-Beispiel St. Gallen: Unter Federführung des Departementes des Innern treffen sich im Rahmen der «Konferenz zu Fragen von Religion und Staat» mehrmals jährlich Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Religionen und Konfessionen. Im Fokus steht die Fähigkeit beider Seiten, zum friedlichen Zusammenleben in der Gesellschaft beitragen zu können. Ausserdem sollen konkrete Fragestellungen zu Berührungspunkten des Staates mit religiösen Aspekten diskutiert werden mit dem Ziel, früh die verschiedenen Positionen zu kennen und Missverständnissen vorzubeugen.¹⁸⁴

Good-Practice-Beispiel Kantonspolizei Zürich: In der Kantonspolizei Zürich fördert die Fachstelle Brückenbauer den Dialog und die Zusammenarbeit mit ausländisch geprägten Organisationen und Personen hinsichtlich polizeilicher Präventionsarbeit. Angesprochen werden Vorsteherinnen und Vorsteher kultureller wie auch religiöser Vereinigungen. Brückenbauerinnen und Brückenbauer informieren die betreffenden Bevölkerungssegmente über Rechte und Pflichten im Umgang mit der Polizei, ermöglichen positive Kontakte und bieten einen einfachen Zugang zur Polizei. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine bessere Früherkennung möglicher Radikalisierung, trägt zum Aufbau des gegenseitigen Verständnisses bei und fördert das Vertrauen in die Polizei und den Staat im Allgemeinen. Dieses Vertrauen in das demokratische System beugt wiederum der Radikalisierung vor.

Good-Practice-Beispiel Waadt: Der Kanton Waadt kennt neben der öffentlich-rechtlichen Anerkennung¹⁸⁵ auch die öffentliche Anerkennung¹⁸⁶. Das Gesetz über die Anerkennung¹⁸⁷ regelt die Bedingungen¹⁸⁸ wie auch die Rechte, die mit der Anerkennung einhergehen¹⁸⁹. Letztere umfassen den Zugang zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen und die Konsultierung von staatlicher Seite über sie betreffende Angelegenheiten. Der Kanton führt nicht nur Gespräche mit bereits anerkannten Gemeinschaften (bisher lediglich die Israelitische Gemeinde), sondern auch mit einer Vielzahl von Religionsgemeinschaften, welche sich derzeit um eine Anerkennung bemühen. Diese sind in der Waadtländer Vereinigung der islamischen Organisationen¹⁹⁰, der evangelischen Föderation im Kanton Waadt¹⁹¹ oder der Föderation der anglikanischen und christ-katholischen Kirchen¹⁹² vereinigt.

Good-Practice-Beispiel Schaffhausen: Im Kanton Schaffhausen finden seit November 2006 regelmässige Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern verschiedener religiöser Gemeinschaften statt. Um diesem Dialog mehr Verbindlichkeit zu geben, wurde die «Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog» unter partizipativer Einbindung der Glaubensgemeinschaften erarbeitet und den Exekutivbehörden von Kanton und Stadt vorgelegt. Die Erklärung enthält verschiedene Bekenntnisse, die das friedliche Zusammenleben fördern sollen (etwa zur Wertschätzung der Religionsfreiheit, zur Anerkennung der freiheitlich demokratischen Rechtsordnung, zum Aufbau der Gesellschaft,

¹⁸⁴ Kanton St. Gallen, Departement des Innern, «Religion und Staat – wer schützt wen?», Beiträge aus der St. Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat, 12. September 2017, St. Gallen, 5, abrufbar unter: www.sg.ch > Gesundheit & Soziales > Soziales > Integration > Zusammenleben > Interreligiöses Zusammenleben > Broschüre 2017 «Religion und Staat – wer schützt wen?».

¹⁸⁵ Reconnaissance comme institutions de droit public.

¹⁸⁶ Reconnaissance comme institution d'intérêt public.

¹⁸⁷ Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public vom 9. Januar 2007 (LR CR), RSV 180.51.

¹⁸⁸ Ordre juridique suisse, droits constitutionnels, respect de la paix confessionnelle, respect des principes démocratiques, transparence financière, rôle et durée d'établissement dans le canton (Art. 4 ff. LR CR).

¹⁸⁹ Mission d'aumônerie, financement, exonération fiscale, contrôle des habitants, fichiers informatiques, consultation (Art. 11 ff. LR CR).

¹⁹⁰ Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM).

¹⁹¹ Fédération évangélique vaudoise (FEV).

¹⁹² Fédération des Églises dans le canton de Vaud signataire de l'Accord de Bonn 1931.

zum Respekt der Vielfalt von Kulturen, Religion und Meinungen, zum Zusammenleben in gegenseitigem Respekt und zum Einsatz gegen Gewalt).¹⁹³

4.4.3 Austausch zwischen Kantonen und Bund

Für das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat sind die Kantone zuständig (Art. 72 Abs. 1 BV). Nach einer Zeit der konfessionellen Spannungen konnte der Bundesstaat 1848 nur gegründet werden, weil man den Kantonen ihre religiösen Traditionen beliebt. Diese Rücksichtnahme auf kantonale Eigenheiten in religiösen Angelegenheiten ist für den Zusammenhalt unseres Landes noch immer wichtig. Angesichts der demographischen Veränderungen in der Gesellschaft stellen sich indessen vermehrt auch religionsbezogene Fragen auf Bundesebene, wie etwa im Rahmen der Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten, der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» oder auch der Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen¹⁹⁴. Angesichts dieser Entwicklungen gewinnt der Austausch zwischen Bund und Kantonen an Bedeutung.

4.5 Förderung der aktiven Bürgerschaft, Stärkung der Demokratie und Verhinderung von Diskriminierung

Über die bisher diskutierten, vornehmlich die religiösen Akteure betreffenden Massnahmen und Möglichkeiten hinaus, sind auch gesellschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Die Massnahme 18 des NAP zeigt etwa Wege auf, wie durch die Förderung der aktiven Bürgerschaft, der Stärkung der Demokratie und der Bekämpfung von Diskriminierung der Entstehung und Perpetuierung von extremistischem Gedankengut entgegengewirkt werden kann. In Anlehnung an diese Massnahme, welche sich an verschiedene Zielgruppen richtet, sind folgende interdependente Kompetenzen und Faktoren zu fördern: Die aktive Bürgerschaft, das Wissen über Demokratie, Menschenrechte und Religionen¹⁹⁵, die Fähigkeit zu eigenständigem Denken, insbesondere zur kritischen Selbstreflexion und zum verantwortungsbewussten Handeln, wie auch die Kompetenz zur analytischen und kritischen Medienrezeption.

Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass es der Demokratie nicht darum geht, die grundlegenden Anschauungen Einzelner zu verändern, sondern darum, durch den Dialog Möglichkeiten des Zusammenlebens von Gruppen mit verschiedenen Auffassungen zu finden, ohne dass Parallelgesellschaften entstehen.¹⁹⁶ Es versteht sich von selbst, dass die Demokratie nicht nur im Ausland (vgl. Art. 54 Abs. 2 BV), sondern auch im Inland gefördert werden soll und dies die gesamte Gesellschaft betrifft.¹⁹⁷ Für einzelne Projekte im Zusammenhang mit der Stärkung der Demokratie sei auf den Monitoringbericht 2018 zum NAP verwiesen.¹⁹⁸

¹⁹³ Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog, abrufbar unter: www.integres.ch > Interreligiöser Dialog > Schaffhauser Erklärung (Stand: 2.7.2021).

¹⁹⁴ Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS), vom 9. Oktober 2019 SR 311.039.6.

¹⁹⁵ Siehe NEUMANN, OSCE, 50: «It should be no surprise, therefore, that «religious literacy» - the knowledge and understanding of one's own religion - has been found to be a protective factor against the appeal of extremists who claim to act in the name of religion». Für die Hintergründe der Radikalisierung und besonders anfällige Personengruppen, siehe oben Ziff. 2.1.2.

¹⁹⁶ FRAZER/JAMBERS, *Religion und die Prävention*, 5.

¹⁹⁷ Gemäss PICKEL, *Weltanschauliche Vielfalt*, 53, ist der Anteil der Gesamtbevölkerung, der sich sehr oder eher mit der Schweiz verbunden fühlen mit 97% praktisch gleich hoch wie der entsprechende Anteil der Muslime (98%).

¹⁹⁸ SVS, *Monitoringbericht*, 34 ff.

Der religionskundliche Unterricht an Schulen vermittelt Kenntnisse über Religionen und fördert einen demokratie- und pluralitätsgerechten Umgang mit Religion sowie die Akzeptanz einer Gesellschaft mit vielfältigen Weltanschauungen.¹⁹⁹ Aus diesen Gründen ist religiöse Bildung in einer sich zunehmend diversifizierenden Gesellschaft von grosser Bedeutung und als Bestandteil der ganzheitlichen Schulbildung zu betrachten.²⁰⁰

Schliesslich zeigt die Studie der ZHAW auf, dass Perspektivlosigkeit, schwierige soziale bzw. professionelle Integration und *grievances*, mit welchen auf Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen bzw. auf eine Reduktion des Individuums auf den Islam oder die Herkunft reagiert wird, den Prozess der Radikalisierung begünstigen können. Insofern können Massnahmen, welche Diskriminierungen und Ausgrenzung entgegenwirken, radikalierungsprophylaktische Wirkung entfalten.

4.6 Ausländerrechtliche Massnahmen

4.6.1 Zulassung von religiösen Betreuungspersonen aus Drittstaaten

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) regelt die arbeitsmarktlichen Zulassungsbedingungen und bietet die Möglichkeit zur Verhängung von Einreisesperren, zum Widerruf und Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen. Bestehen bei der Einreise respektive der Bewilligungserteilung Hinweise, dass eine Person gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz verstossen könnte, wird das Gesuch unter Beizug weiterer Behörden einer intensiven Sicherheitsprüfung unterzogen (vgl. Ziff. 3.3). Am 1. Januar 2019 wurden mit Art. 26a AIG Anforderungen an religiöse Betreuungspersonen²⁰¹ im Ausländer- und Integrationsgesetz verankert, welche zusätzlich zu den übrigen Zulassungsvoraussetzungen für erwerbstätige Drittstaatsangehörige zu erfüllen sind (vgl. Ziff. 3.3 und 3.4.1). Es besteht damit ein rechtliches Instrumentarium, um ausländischen religiösen Betreuungspersonen, welche gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die innere oder äussere Sicherheit verstossen oder diese gefährden, oder die zusätzlichen Voraussetzungen nach Art. 26a AIG nicht erfüllen, die Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung nicht zu erteilen oder zu entziehen. Es besteht somit kein Anlass, die Zulassungsvoraussetzungen für religiöse Betreuungspersonen im AIG nochmals zu verschärfen. Auswirkungen hätte dies ohnehin lediglich auf eine sehr begrenzte Anzahl von Personen, nämlich religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten, welche zum Zwecke der Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen (vgl. Ziff. 3.3). Aufgrund des Verbots der Diskriminierung würden solche Verschärfungen zudem für alle Religionsgemeinschaften gelten. Ausserdem könnten allzu hohe Hürden bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen als religiöse Betreuungspersonen dazu führen, dass religiöse Gemeinschaften in verstärktem Masse durch nichtprofessionelle Betreuungspersonen betreut würden, was weder im Sinne der integrations- noch präventionspolitischen Zielsetzungen ist.

4.6.2 Integrationsvereinbarungen

Neben den Zulassungsbedingungen von religiösen Betreuungspersonen ist auch die Möglichkeit der Kantone von Bedeutung, die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu verknüpfen (Art. 33 Abs. 5 AIG vgl. auch Ziff. 3.3). Damit können die Kantone religiösen Betreuungspersonen bei Bedarf verbindliche Weiterbildungserfordernisse auferlegen. Eine flächendeckende

¹⁹⁹ JÖDICKE/ROTA, *öffentliche Schule*, 2, 9 und 13.

²⁰⁰ ENGI, *Neutralität*, 285 f.

²⁰¹ Die Definition der religiösen Betreuungspersonen ist in den Weisungen des SEM enger gefasst als diejenige in diesem Bericht (vgl. Ziff. 1.3.2).

Einführung von Integrationsvereinbarungen wurde im Rahmen der Revision des ehemaligen AuG, und somit auch der Neuverankerung von Art. 26a AIG, vom Bundesrat geprüft und verworfen.²⁰² Auch eine flächendeckende Einführung von Integrationsvereinbarungen spezifisch für religiöse Betreuungspersonen erachtet der Bundesrat als nicht zweckmässig. So setzen die Zulassungsbedingungen von Art. 26a AIG schon heute voraus, dass die Sprachanforderungen bereits bei der Einreise zum Zweck eines längerfristigen Aufenthalts vollumfänglich erfüllt sind und die religiöse Betreuungsperson mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sind. Es muss folglich bereits bei der Einreise ein massgeblicher Teil der Integrationsleistung vorliegen. Sollte dennoch ein zusätzlicher Integrationsbedarf vorliegen, sind es hingegen die Kantone, welche am besten in der Lage sind, den noch ausstehenden Integrations- bzw. Weiterbildungsbedarf der religiösen Betreuungsperson abzuschätzen und dem Defizit gezielt mit massgeschneiderten Massnahmen zu begegnen. Schliesslich spricht auch die föderalistische Kompetenzverteilung, wonach die Kantone für die Regelung von Fragen mit Religionsbezug primär zuständig sind (Art. 72 Abs. 1 BV), gegen die Einschränkung dieses Ermessensspielraumes der Kantone.

5 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt dieses Berichtes sind die von der Postulantin aufgeworfenen Fragen nach der Prävention religiöser Radikalisierung im Spektrum des Islams und danach, wie das inkludierende Potenzial von islamischen Betreuungspersonen und islamischen Gemeinschaften durch Bildungsvoraussetzungen gefördert und nutzbar gemacht werden kann. Der Fokus des Postulates auf Ausbildungserfordernisse für Imame wird im Bericht erweitert, indem auch breiter gefasste Wege in den Blick genommen werden, die Anreize für die Professionalisierung religiöser Betreuungspersonen zum Gemeinwohl schaffen.

Im Zentrum des Berichts steht denn auch die Frage, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt und das friedliche Miteinander in einer religiös vielfältigen Gesellschaft gestärkt werden können. Dabei geht es vornehmlich um Massnahmen mit Religionsbezug, welche ausserhalb des repressiven Sicherheitsbereichs angesiedelt sind. Aufgrund der in Art. 72 Abs. 1 BV vorgesehenen Kompetenzverteilung sind die Kantone für das Verhältnis zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat zuständig. Der Bericht veranschaulicht mittels einer breiten Palette konkreter Good-Practice-Beispiele, wie die Kantone diese Beziehungen ausgestalten.

Der Bericht und die Good-Practice-Beispiele der Kantone zeigen auf, dass sich Strategien zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auch hinsichtlich der Radikalisierungsprophylaxe bewährt haben, wenn sie religiöse Betreuungspersonen (statt nur Imame) ansprechen und auf den Einbezug religiöser Betreuungspersonen in öffentliche Institutionen und den Dialog respektive die Kooperation (statt nur Bildungsmassnahmen) zwischen den Behörden und den verschiedenen Religionsgemeinschaften (alle, nicht nur islamische) ausgerichtet sind.

Aus dem Bericht ergeben sich mitunter folgende Erkenntnisse:

1. Die positiven wie auch negativen Potenziale von Religion und Religionsgemeinschaften sind vermehrt in den Blick zu nehmen: Die Frage, ob

²⁰² Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes, BBl 2013 2407 und 2416.

Imamen eine Schlüsselfunktion für ein gelingendes Zusammenleben und die Prävention von Radikalisierung zukommt, kann offenbleiben. Fest steht hingegen, dass religiöse Betreuungspersonen und Religionsgemeinschaften sowohl positive wie auch negative Potentiale entwickeln können. Angesichts der zunehmenden religiösen Pluralisierung der Schweizer Gesellschaft müssen beide Facetten vermehrt in den Blick genommen werden. Dabei sind sowohl die religiöse Neutralität des Staates wie auch der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu berücksichtigen. Die destruktiven Einflüsse, etwa radikaler Hassprediger, dürfen nicht verharmlost werden. Vielmehr ist ihnen entschieden entgegenzutreten, selbst wenn es sich dabei um Einzelfälle handelt. Gleichzeitig gilt es, die positiven Potentiale durch Bildungsmaßnahmen – und darüber hinaus – zu fördern.

2. **Eine wichtige Rolle spielen dabei behördliche Fachstellen für Religionsfragen:** Sie fungieren als Ansprechpartner für religionsbezogene Fragen, fördern das integrative Potenzial der Religionsgemeinschaften und schaffen Vertrauen. Ausserdem generieren sie das benötigte Fachwissen und Kompetenzen, welche den säkularen Staat und die Gesellschaft zu einem sachgerechten Umgang mit religiösen Standpunkten befähigen.
3. **Die Etablierung einer staatlich verantworteten Imam-Ausbildung in der Schweiz ist nicht zweckmässig.** Aufgrund von verfassungsmässigen, politischen und praktischen Überlegungen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Bestrebungen in anderen westeuropäischen Ländern hält der Bundesrat es für nicht zweckmässig, eine staatlich verantwortete Imam-Ausbildung in der Schweiz zu etablieren. Wenn eine Imam-Ausbildung in der Schweiz verfolgt werden soll, würde sich jedenfalls eine *Bottom-up*-Initiative von in der Schweiz verwurzelten islamischen Dachverbänden und von den Bildungsreinrichtungen besser eignen.
4. **Aufgrund der religiösen Neutralität des Staates bestehen nur punktuell Anknüpfungspunkte, um Ausbildungsstandards für religiöse Betreuungspersonen vorauszusetzen.** Die Neutralitätspflicht verbietet es Bund und Kantonen, sich in die internen religiösen Angelegenheiten von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften einzumischen. Da der Staat somit für Tätigkeiten innerhalb einer Religionsgemeinschaft keine Ausbildungsvoraussetzungen verlangen kann, können Qualitätsstandards einzig über freiwillige Bildungsangebote und entsprechende Anreize, diese zu absolvieren, erreicht werden. Anknüpfungspunkte für staatliche Vorgaben bestehen demgegenüber bei der Regelung des Zugangs zur Seelsorge in öffentlichen Institutionen und bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern aus einem Drittstaat zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit als religiöse Betreuungs- oder Lehrpersonen.
5. **Das Schweizer System der Zulassungsvoraussetzungen für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten wie auch die Regelung der Integrationsvereinbarungen hat sich grundsätzlich bewährt.** Das Ausländer- und Integrationsgesetz zur Erteilung einer Einreise- und Aufenthaltsbewilligung an religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten sieht spezifische Voraussetzungen vor. Allerdings gelten diese spezifischen Bestimmungen des AIG lediglich für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten, die zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen. Diese müssen bereits bei der Einreise Sprachkenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache vorgewiesen. Ausserdem müssen sie mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sein. Nach Einführung des Ausländer- und Integrationsgesetzes 2019 besteht im Bereich des

Ausländerrechtes kein nochmaliger Revisionsbedarf betreffend religiösen Betreuungspersonen.

6. **Neben Imamen sind auch weitere islamische Betreuungspersonen mit einem breiten Angebot an Bildungsmöglichkeiten anzusprechen.** Statt einer engen Fokussierung auf eine Imam-Ausbildung hat sich bei Weiterbildungsangeboten ein breiterer Ansatz bewährt, welcher der Diversität von Betreuungspersonen Rechnung trägt. Insbesondere sollten auch in der Schweiz sozialisierte Betreuungspersonen – inklusive Frauen – als Zielgruppe einbezogen werden. Auch eine Diversifizierung von theologischen Studienangeboten würde sowohl die Inklusion wie auch die Professionalisierung von Betreuungspersonen nicht anerkannter Religionsgemeinschaften stärken.
7. **Neben der Schaffung von Bildungsangeboten sind weitere Anreize für die Professionalisierung notwendig, um die Beiträge religiöser Betreuungspersonen zur Stärkung der gesellschaftlichen Kohärenz zu fördern.** Angesichts fehlender beruflicher Perspektiven im islamischen Spektrum vermag die Entwicklung von Bildungsangeboten allein noch keine Probleme zu lösen. Darum ist es wichtig, darüber hinaus breiter gefasste Wege in den Blick zu nehmen, welche die Professionalisierung von Leistungen religiöser Betreuungspersonen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts unterstützen. Da die Weiterentwicklung der Professionalisierung religiöser Betreuungspersonen oft im gemeinsamen Interesse von staatlichen und religiösen Akteuren liegt, bestehen hier gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit.
8. **Ein solcher Professionalisierungsanreiz wäre insbesondere der Einbezug privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften in seelsorgliche Tätigkeiten in öffentlichen Institutionen.** Mit einer Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen könnte insbesondere die Nachfrage nach anspruchsvollen Weiterbildungen erhöht werden. Damit würde auch dem grundrechtlichen Anspruch auf religionsspezifische Seelsorge von Einrichtungsbewohnern entsprochen und der religiösen Vielfalt Rechnung getragen. Auf diese Weise könnten das inkludierende Potenzial der Religion und somit das friedliche Zusammenleben gefördert werden. Diese Vorgehensweise erfordert aber einen langen Atem und langfristig angelegte und finanzierte Vorhaben wie auch den partnerschaftlichen und institutionalisierten Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren. Eine wichtige Rolle spielt dabei eine sorgfältig ausdifferenzierte Ausgestaltung der Voraussetzungen der Seelsorge in öffentlichen Institutionen wie auch die finanzielle Beteiligung bzw. die Übernahme der Weiterbildungskosten durch staatlichen Akteure und die Möglichkeit der Weiterbildung auf Arbeitszeit.
9. **Der Einbezug in die Seelsorge in öffentlichen Institutionen bietet gute Anknüpfungspunkte für staatliche Vorgaben.** Bei der Seelsorge in öffentlichen Einrichtungen können die Rahmenbedingungen für diese Tätigkeit von staatlicher Seite her verbindlich gesetzt und somit die Anforderungen an die Religionsgemeinschaft und Seelsorgende vorgegeben werden. Diese Anforderungen können etwa den Abschluss einer spezifischen und qualitativ hochstehenden Weiterbildung, eine Sicherheitsüberprüfung oder sonstige Qualitätsstandards und Regeln umfassen.
10. **Auch Institutionen des Bundes sollen sich der Seelsorge durch nicht öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften öffnen.** Die Armee und die

Bundesasylzentren gehören zu den zwei Institutionen des Bundes, in welchen institutionalisierte Seelsorge von Bedeutung ist. Alle anderen relevanten Bereiche fallen aufgrund der Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Kantone. Während die Armee nicht öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften bereits in die von ihr angebotene Seelsorge einbezogen hat, steht eine gleichartige, definitive Lösung bei den Bundesasylzentren noch aus. Arbeiten zu entsprechenden Pilotprojekten sind bereits angelaufen.

11. Es hat sich bewährt, Religionsgemeinschaften unabhängig von deren Organisationsform mittels Dialog und Zusammenarbeit systematisch und partizipativ in institutionelle Strukturen und sie betreffende Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Eine mittels institutionalisiertem Dialog und Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Religionsgemeinschaften inkludierende Ausgestaltung der Beziehung ist geeignet, die integrativen Aspekte der Religion zu fördern, den Entwicklungen der Religionszugehörigkeit Rechnung zu tragen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Dieses Vorgehen eröffnet zudem die Möglichkeit, Rechte und Pflichten von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften in verbindlicher Weise zu regeln.

12. Wichtig sind der Austausch und die Zusammenarbeit aller involvierten Akteure. Angesichts der demographischen Veränderungen und der zunehmenden Religionsdiversität in der Gesellschaft gewinnt der Austausch und die Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren an Bedeutung, insbesondere auch zwischen den Behörden.

Aus diesen Erkenntnissen und aus den vorangehenden Erwägungen und Analysen leiten sich folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen ab:

1. Der Bundesrat begrüsst die von den Kantonen ergriffenen Initiativen und Massnahmen, welche die soziale und religiöse Kohäsion stärken und somit auch radikalierungsprophylaktische Wirkungen entfalten.
2. Der Bundesrat begrüsst insbesondere die von Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen getroffenen Massnahmen, welche Seelsorgende nicht öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften in öffentliche Institutionen einbinden. Er lädt sie ein, ihr Engagement in diesem Bereich fortzusetzen und zu intensivieren, damit auch religiös tätige Betreuungspersonen privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften entlohnte seelsorgliche Funktionen in einem institutionalisierten Rahmen wahrnehmen können.
3. Der Bundesrat prüft, inwiefern die Seelsorge durch grössere nicht öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften in den Bundesasylzentren flächendeckend eingeführt und die dafür notwendige Finanzierung sichergestellt werden kann.
4. Der Bundesrat begrüsst die Schaffung von Fachstellen für Religionsfragen und das Engagement der Kantone betreffend den Dialog und die Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften. Er lädt die Kantone ein, den Dialog und die Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften unabhängig ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung zu intensivieren und gegebenenfalls zu institutionalisieren.
5. Der Bundesrat prüft in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Bedarf an Austausch und Koordination zu religionsbezogenen Themen zwischen den beiden Staatsebenen. Zu prüfen ist auch, ob ein institutionalisierter Austausch sinnvoll sein könnte.

6. Ausserdem soll die Koordination von religionsrechtlichen Fragestellungen zwischen den Bundestellen intensiviert und der Austausch zwischen ihnen regelmässig gepflegt werden. Diese Aufgabe wird die im Bundesamt für Justiz angesiedelte Stelle für religionsrechtliche Fragen übernehmen.

Der Bundesrat wird im Rahmen der Erfüllung des Postulats 21.3451 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats «Imame in der Schweiz», welches vom Ständerat am 16. Juni 2021 angenommen wurde, weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Imamen in der Schweiz prüfen.

6 Bibliographie

- ABOU-TAAM MARWAN: *Radikalisierung* und Prävention bei Flüchtlingen, Bundeszentrale für politische Bildung, 14. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/> > Politik > Extremismus > Islamismus > Dem Islamismus begegnen > Radikalisierung und Prävention bei Flüchtlingen (Stand: 13.10.2020)
- ACHERMANN ALBERTO/ACHERMANN CHRISTIN/MENET JOANNA/MÜHLEMANN DAVID: Das *Zulassungssystem* für religiöse Betreuungspersonen – Eine explorative Studie, Bern 2013, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/> > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Thematische Berichte und Studien (Stand: 05.10.2020)
- ALI MANSUR: *Muslim chaplaincy* as a model for imamship – From liminality to immanent spirituality, in: Hashas Mohammed/de Ruyter Jan Jaap/Vinding Niels Valdemar (Hrsg.), *Imams in Western Europe – Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam 2018, 295-314
- BAUMANN MARTIN/ENDRES JÜRGEN/MARTENS SILVIA/TUNGER-ZANETTI ANDREAS: «Hallo, es geht um meine Religion!» – Muslimische *Jugendliche* in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität, Luzern 2017, abrufbar unter: <https://www.unilu.ch/> > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Zentrum Religionsforschung > Forschung > Imame, Rapper, Cybermuftis (Stand: 05.10.2020)
- BAUMANN MARTIN/SCHMID HANSJÖRG/TUNGER-ZANETTI ANDREAS/SHEIKHZADEGAN AMIR/NEUBERT FRANK/TRUCCO NOEMI: *Regelung* des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften, Freiburg, Luzern 2019, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > Berichte (Stand: 05.10.2020)
- BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN, BAU UND HEIMAT, *Verfassungsschutzbericht* 2019, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/> > Service > Publikationen > Verfassungsschutzbericht 2019 (Stand: 26.10.2020)
- CALLISIR ERKIN/CHBIB RAIDA/INAM RIDA/KÖRNER BENEDIKT/ZOHDI HELENA (Hrsg.): Muslim chaplaincy in Europe and Northern America, *Conference Report* der Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft (AIWG), Frankfurt am Main 2019, abrufbar unter: <https://aiwg.de/> > Publikationen > Internationale Publikationen (Stand: 05.10.2020)
- CAMPICHE ROLAND J.: *Die Religion*: Distanznahme des Staates?, in: Friedrich Ueli/Campiche Roland J./Pahud de Mortanges René/Winzeler Christoph: *Bundesstaat und Religionsgemeinschaften – Überlegungen und Vorschläge für ein zeitgemässes Religionsrecht in der schweizerischen Bundesverfassung*, Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht, Bern 2003, 19-32
- CEYLAN RAUF: *Imamausbildung* in Deutschland, Perspektiven aus Gemeinden und Theologie, Frankfurt am Main 2019, abrufbar unter: <https://aiwg.de/> > Publikationen > AIWG Expertisen > Islamausbildung in Deutschland (Stand 7.3.2021).
- CEYLAN RAUF/JACOBS ANDREAS: *Islam als Beruf* – Beschäftigungsperspektiven für Absolventen der Studiengänge «Islamische Theologie» in Deutschland, *Analysen & Argumente* 2018, abrufbar unter: <https://www.kas.de/> > Publikationen > Analysen und Argumente (Stand: 05.10.2020)
- DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNEREN DES KANTONS ZÜRICH, FACHSTELLE FÜR INTEGRATIONSFRAGEN: *Radikalisierung und gewaltbereiter Extremismus – Bericht zur Studienreise* nach Vilvoorde (Belgien), Zürich 2017, abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/> > Schul- und Sportdepartement > Gesundheit & Prävention > Gewaltprävention > Radikalismus (Stand: 05.10.2020)

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

- DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNEREN DES KANTONS ZÜRICH: *Staat und Religion* im Kanton Zürich, Zürich 2017, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/> > Sport & Kultur > Religionsgemeinschaften (Stand: 05.10.2020)
- DZIRI AMIR/AMITI ARLINDA/BOEHMLER ALEXANDER/BOUDAOU SAFIA/BRODARD BAPTISTE/ISIS-ARNAUTOVIC ESMA/MUSTAFI NADIRE/SCHMID HANSJÖRG/UÇAK-EKINCI DILEK: Islamisch-theologische Studien: Eine neue Wissenschaftsdisziplin in der Schweiz, *SZIG-Papers 10*, Freiburg 2020, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Papers (Stand: 12.10.2020)
- EL CHAZLI KARIM/ARONOVITZ ALBERTO/CURRAN JOHN/MOS REIS LEITE MATHEUS/KÜHNEL VERENA/MAYR MAXIMILIAN/PRETELLI ILARIA/VOORHOEVE MAAIKE/WESTERMARK HENRIK: Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, *Prévention de la radicalisation (avec un accent sur l'implication des acteurs musulmans)*, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz vom 10. September 2019, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Religionsfragen (Stand: 18.8.2021)
- ENGI LORENZ: Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zürich/Basel/Genf 2017
- ESEER DAVOLIO MIRYAM/ADILI KUSHTRIM/RETHEER AYESHA/BRÜESCH NINA: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Soziale Arbeit, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe: Die Rolle muslimischer *Betreuungspersonen* und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der Schweiz – Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Migration, Schlussbericht vom Februar 2020, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Religionsfragen (Stand: 18.8.2021)
- ESEER DAVOLIO MIRYAM/BANFI ELISA/GEHRIG MILENA/GERBER BRIGITTA/LUZHA BURIM/MEY EVA/MÖWE ILONA/MÜLLER DOMINIK/STEINER ISABELLE/SULEYMANOVA DILYARA/VILLIGER CAROLE/WICHT LAURENT: *Hintergründe* jihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Eine explorative Studie mit Empfehlungen für Prävention und Intervention, Zürich 2015, abrufbar unter: <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Soziale Arbeit > Publikationen > Publikationen Soziale Arbeit (Stand: 05.10.2020)
- ESEER DAVOLIO MIRYAM/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/MERZ FABIEN/SAAL JOHANNES/RETHEER AYESHA: Schlussbericht: *Aktualisierte Bestandesaufnahme* und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zur Prävention und Intervention, Zürich 2019, abrufbar unter: <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Soziale Arbeit > Publikationen > Publikationen Soziale Arbeit (Stand: 05.10.2020)
- FARMAN DARIUS/MERZ FABIEN: Das *Engagement* muslimischer Organisationen in der Schweiz gegen gewaltbereiten Extremismus, Bulletin 2017 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 33-57, abrufbar unter: <https://css.ethz.ch/> > Publikationen > Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Stand: 05.10.2020)
- FOX JONATHAN/SANDLER SHMUEL: *The Question of Religion and World Politics, Terrorism and Political Violence* 2005, 293-303
- FRAZER OWEN/JAMBERS ANAËL: *Religion und die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE)*, Fünf Empfehlungen an westliche Regierungen zum religionssensiblen Umgang mit PVE, Policy Perspectives Juni 2018, abrufbar unter: <https://css.ethz.ch/> > Publikationen > CSS Policy Perspectives (Stand: 05.10.2020)
- FUCHS JOHANNES GEORG: Aus der *Praxis* eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung, Basel 1979
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020
- HAFNER FELIX: *Beziehungen* zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Basel 2001, abrufbar unter: <https://www.ekr.admin.ch/> > Aktuell > Veranstaltungen > Fachtagungen > Rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften (2002) (Stand: 05.10.2020)
- HASHAS MOHAMMED/DE RUITER JAN JAAP/VINDING NIELS VALDEMAR/HAJJI KHALID: *Imams in Western Europe* – Developments, transformations, and institutional challenges, in: Hashas Mohammed/de Ruiters Jan Jaap/Vinding Niels Valdemar (Hrsg.), *Imams in Western Europe – Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam 2018, 19-37
- HOFINGER VERONIKA/SCHMIDINGER THOMAS: Wege in die *Radikalisierung* – Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt), Wien 2017, abrufbar unter: <https://www.irks.at/> > Publikationen > Studien > Wege in die Radikalisierung (Stand: 05.10.2020)

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

- HUMAN RIGHTS WATCH: All You Can Do is Pray – Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in *Burma's* Arakan State, 2013, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/> > Reports > Filter by Year: 2013 and by Country: Myanmar (Burma) (Stand: 26.10.2020)
- HUMAN RIGHTS WATCH: Shoot the Traitors – Discrimination Against Muslims under *India's* New Citizenship Policy, 2020, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/> > Reports > Filter by Year: 2020 and by Country: India (Stand: 26.10.2020)
- INNIGER MATTHIAS: Religionspolitische *Auslegeordnung* für den Kanton Bern – Kurzbericht, Bern 2018, abrufbar unter: <https://www.jgk.be.ch/> > Die Direktion > Organisation > Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten > Publikationen (Stand: 05.10.2020)
- INNIGER MATTHIAS/VORSTER JACOBUS/RHEEDER RIAAN: *Changing religious landscapes* challenge confession-based state policies on religion, In die Skriflig/In Luce Verbi 2020, abrufbar unter: <https://indieskriflig.org.za/> > Articles > By Issues > Vol. 54, No 1 (2020) (Stand: 12.10.2020)
- JACOBS ANDREAS/LIPOWSKY JANOSCH: Imame – *made in Europe?* Ausbildung und Beschäftigung von islamischen Geistlichen in Deutschland und Frankreich, Analysen & Argumente 2019, abrufbar unter: <https://www.kas.de/> > Startseite > Publikationen > Analysen und Argumente > Imame – made in Europe? (Stand: 05.10.2020)
- JÖDICKE ANSGAR/ ROTA ANDREA: Unterricht zum Thema Religion an der *öffentlichen Schule*, Untersuchung im Rahmen des NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft», Schlussbericht, Freiburg 2010
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH: *Grundrechte*, 3. Aufl., Bern 2018
- KÖLBENER STEFAN: Anhang 1 / Das kantonale *Anerkennungsrecht* in der Schweiz, in: Pahud de Mortanges René (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich/Basel/Genf 2015, 283-369
- KKJPD: *Empfehlungen* der KKJPD vom 12. April 2018 für den Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug in der Schweiz, Bern 2018, abrufbar unter: <https://www.skjv.ch/> > Unsere Themen > Radikalisierung (Stand: 05.10.2020)
- KKJPD: *Grundlagenpapier* für den Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug in der Schweiz, Bern 2018, abrufbar unter: <https://www.skjv.ch/> > Unsere Themen > Radikalisierung (Stand: 05.10.2020)
- LANG ANDREA/SCHMID HANSJÖRG/SHEIKHZAGEDAN AMIR: Von der interkulturellen *Kommunikation* zur transkulturellen Praxis: Fallgestützte Analysen der muslimischen Asyl- und Spitalseelsorge, *Spiritual Care* 2019, 367-376
- LIEDHEGENER ANTONIUS/PICKEL GERT/ODERMATT ANASTAS/YENDELL ALEXANDER/JAECKEL YVONNE: Wie Religion «uns» trennt – und verbindet. Befunde einer *Repräsentativbefragung* zur gesellschaftlichen Rolle von religiösen und sozialen Identitäten in Deutschland und der Schweiz, Luzern/Leipzig 2019, abrufbar unter: <https://ul.gucosa.de/> > Recherche > Suche > Wie Religion «uns» trennt – und verbindet (Stand: 12.10.2020)
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS: *Grundrechte* in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008
- MÜLLER MARKUS: *Das Religiöse im Staat* – Gedanken zu einem neuen Umgang mit einem alten Phänomen, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 2019, 449-468
- MÜLLER MARKUS: *Religion im Rechtsstaat* – Von der Neutralität zur Toleranz, Bern 2017
- NEUMANN PETER R.: Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region, London 2017 (zugleich Bericht der OSZE), abrufbar unter: <https://icsr.info/> > Publications > Reports (Stand: 12.10.2020)
- NEUMANN PETER R.: *Prisons and Terrorism* – Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries, London 2010, abrufbar unter: <https://icsr.info/> > Publications > Reports (Stand: 13.10.2020)
- NEUMANN PETER R./ROGERS BROOKE: *Recruitment* and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe, London 2007, abrufbar unter: <https://icsr.info/> > Publications > Reports (Stand: 26.10.2020)
- ORGANISATION DER VEREINTEN NATIONEN: *Plan of action* to prevent violent extremism vom 24. Dezember 2015, abrufbar unter: <https://www.un.org/> > About the UN > Main Organs > Secretariat > Office of Counter-Terrorism > Resources > Plan of Action to Prevent Violent Extremism (Stand: 13.10.2020)

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

- PAHUD DE MORTANGES RENÉ: Die rechtliche Regelung der *Spitalseelsorge* – eine Übersicht, in: Pahud de Mortanges René/Schmid Hansjörg/Becci Irene, *Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz – Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen*, Zürich/Basel/Genf 2018, 151-177
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ/SÜESS RAIMUND: *Muslime und schweizerisches Recht – Ein Ratgeber für Experten und Laien*, Zürich/Basel/Genf 2019
- PICKEL GERT: *Weltanschauliche Vielfalt* und Demokratie – Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt, Gütersloh 2019, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de> > Publikationen > Bücher und Studien > Kostenlose Studien (Stand: 05.10.2020)
- REBER CHRISTIAN: Die Schweizer Armee-seelsorge auf dem Weg in die multireligiöse Zukunft, *IR-Paper 1*, Freiburg 2020, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/ius/> > Institut für Religionsrecht > Forschung > Publikationen > IR-Papers (Stand: 13.10.2020)
- REBER CHRISTIAN/AHARCHAOU LARA: Die Kantone und ihre Beziehungen zu Religionsgemeinschaften, *IR-Paper 2*, Freiburg 2020, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/ius/> > Institut für Religionsrecht > Forschung > Publikationen > IR-Papers (Stand: 13.10.2020)
- RUDOLPH ULRICH/LÜDDECKENS DOROTHEA/UEHLINGER CHRISTOPH: *Imam-Ausbildung* und islamische Religionspädagogik in der Schweiz? Schlussbericht – Eine Untersuchung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft» (NFP 58), Zürich 2009, abrufbar unter: www.snf.ch/ > Fokus Forschung > NFP > NFP 58 (Stand: 05.10.2020)
- SAHLFELD KONRAD: *Aspekte der Religionsfreiheit* – im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte, Zürich/Basel/Genf 2004
- SCHÄDLER SIMON: Der Schutz des religiösen Friedens als *Staatsaufgabe* – Eine juristische Untersuchung des öffentlichen Interesses am Frieden zwischen den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Zürich 2014
- SCHMID HANSJÖRG: «I'm just an Imam, not a Superman»: *Imams in Switzerland: Between Stakeholder Objects and Self-Interpretation*, *Journal of Muslims in Europe* 2020, 64-95
- SCHMID HANSJÖRG: Zwischen Wissenschaft, Politik und Religionsgemeinschaften. *Islamische Theologie* an Schweizer Universitäten, in: Pahud de Mortanges René (Hrsg.), *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts – Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht*, Zürich 2020, 583-618
- SCHMID HANSJÖRG/LANG ANDREA (Hrsg.): *Muslimische Seelsorge im Kanton Zürich*, *SZIG-Papers 8*, Freiburg 2020, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Papers (Stand: 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA: *Radikalisierungen vorbeugen – Zusammenarbeit zwischen Staat und muslimischen Organisationen*, *SZIG-Papers 2*, Freiburg 2018, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Papers (Stand: 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA: *Schlussbericht/Rapport Final – Islambezogene Weiterbildung in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse/Formations continues sur l'islam en Suisse – Etat des lieux et analyse des besoins*, Freiburg 2016, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Weiterbildung > Islambezogene Weiterbildung in der Schweiz (Stand: 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA/DZIRI AMIR: *Muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen*, *SZIG-Papers 1*, Freiburg 2018, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG-Papers (Stand: 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/SHEIKHADEGAN AMIR: Der Pilotversuch muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich – *Evaluation* des Nutzens und der Machbarkeit, Freiburg 2017, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/> > Aktuell > Muslimische Seelsorge im Testbetrieb: Pilotprojekt zeigt positive Resultate (Stand: 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI: *Bildungsangebote für Imame – ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive*, *SZIG-Studies 3*, Freiburg 2019, abrufbar unter: <https://www3.unifr.ch/szig/> > Forschung > Publikationen > SZIG/CSIS-Studies (Stand: 5.10.2020)
- SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS: *Religion in Schweizer Gefängnissen: Gewandelte Gefängnisseelsorge* und neue religiöse Akteure (NFP 58 Themenheft II), Bern 2011, abrufbar unter: www.snf.ch/ > Fokus Forschung > NFP > NFP 58 (Stand: 05.10.2020)

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

SKJV: Aus- und Weiterbildungsangebote im Bereich Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus im *Justizvollzug*, Freiburg 2021, abrufbar unter: www.skjv.ch > Unsere Themen > Prävention von Radikalisierung > Analyse Aus- und Weiterbildung (Stand 6.3.2021)

SVS: *Monitoringbericht* 2018 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, Bern 2018, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/](https://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilung > Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – Monitoringbericht 2018 (Stand: 05.10.2020)

SVS: Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (*NAP*), Bern 2017, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/](https://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilung > Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Stand: 05.10.2020)

SVS: *Präventionsmassnahmen* zur Verhinderung von Radikalisierung – Eine Bestandesaufnahme in der Schweiz, Bern 2016, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/](https://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilung > Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung (Stand: 05.10.2020)

WEBER QUIRIN: *Schutz und Integrität der religiösen Minderheiten – Stärke des schweizerischen Staatsdenkens*, Aktuelle Juristische Praxis 2014, 1077-1083

Publikationen des Bundes:

Bekämpfung von dschihadistisch motivierten Terrorismus in der Schweiz – mit Schwerpunkt auf dschihadistisch motivierten Reisenden, *Erster TETRA-Bericht*, Bern 2015, abrufbar unter: [https://www.fedpol.admin.ch/](https://www.fedpol.admin.ch) > Terrorismus > Terrorismus > Schweiz ist aktiv (Stand: 05.10.2020)

Bericht des Bundesrates über die Situation der Muslime in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung ihrer vielfältigen Beziehungen zu den staatlichen Behörden in Erfüllung der Postulate 09.4027 Amacker-Amann vom 30. November 2009, 09.4037 Leuenberger vom 2. Dezember 2009 und 10.3018 Malama vom 1. März 2010, [https://www.ejpd.admin.ch/](https://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > Medienmitteilung > 08.05.2013 (Stand: 12.10.2020)

BfS, *Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz – Erste Ergebnisse* der Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur 2019, Neuchâtel 2020, abrufbar unter: [https://www.bfs.admin.ch/](https://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen > Publikationen (Stand: 4.3.2021)

Botschaft über die neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/](https://www.admin.ch) > Bundesrecht > Bundesblatt > Suche > Botschaft über die neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (Stand: 12.10.2020)

Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, BBl 2013 2397, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/](https://www.admin.ch) > Bundesrecht > Bundesblatt > Suche > Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes vom 8. März 2013 (Stand: 7.3.2021).

BSV, NATIONALE PLATTFORM ZUR FÖRDERUNG VON MEDIENKOMPETENZEN, JUGEND UND MEDIEN, *Narrative zur Prävention von Online-Radikalisierung – Projektbeispiele, Empfehlungen und Anwendung in der Praxis*, Bern 2020, abrufbar unter: <https://www.jugendundmedien.ch/> > Über uns > Medienmitteilungen > Jugendliche bei der Bekämpfung von Radikalisierung und Extremismus im Netz einbeziehen (Stand: 26.10.2020).

Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus – *Dritter TETRA-Bericht*, Bern 2017, abrufbar unter: [https://www.fedpol.admin.ch/](https://www.fedpol.admin.ch) > Terrorismus > Terrorismus > Schweiz ist aktiv (Stand: 05.10.2020)

Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus, *Zweiter TETRA-Bericht*, Bern 2015, abrufbar unter: [https://www.fedpol.admin.ch/](https://www.fedpol.admin.ch) > Terrorismus > Terrorismus > Schweiz ist aktiv (Stand: 12.10.2020)

Muslim-Dialog 2010, Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, Bern 2011, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch> > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Thematische Berichte und Studien > Religion (Stand: 12.10.2020)

SEM, *Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen*, *Bericht* des SEM zum Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats 16.3407, Feri, vom 9. Juni 2016, 18. Oktober 2019, abrufbar unter:

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

<https://www.sem.admin.ch/> > Publikationen & Service > Service > Forschung und Evaluation
(Stand: 13.10.2020)

SEM, *Weisungen* und Erläuterungen: Ausländerbereich, Kapitel 4 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit vom Oktober 2013 (aktualisiert am 1. Januar 2021), abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/> > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich (Stand: 7.3.2021)

Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl 2015 7487, abrufbar unter: <https://www.admin.ch> > Bundesrecht > Bundesblatt > 2015 (Stand: 05.10.2020)

7 Abkürzungen

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
AIWG	Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft
Art.	Artikel
AWS	Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie
BfS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe(n)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
bzw.	beziehungsweise
CAS	Certificate of Advanced Studies
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, deutscher Ableger des türkischen Präsidiums für Religionsangelegenheiten (Diyamet)
d.h.	das heisst
Dr. iur.	Doktor der Rechtswissenschaft
Dr. phil.	Doktor der Philosophie
Dr.	Doktor
DV	Direktion für Völkerrecht (EDA)
E.	Erwägung
ECTS	European Credit Transfer System
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
etc.	et cetera
f., ff.	und folgende Seite(n)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FEV	Fédération évangélique vaudoise
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung (EDI)
HFKG	Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
Hrsg.	Herausgeber
HUG	Hôpitaux Universitaires Genève
JVA	Justizvollzugsanstalt
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LLE	Loi sur la laïcité de l'Etat (Kanton Genf)
LRCR	Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public vom 9. Januar 2007 (Kanton Waadt)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung
Mio.	Million(en)
MOGA	Weiterbildungsprojekt des SZIG «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure»

Bericht des Bundesrates "Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen"

NAP	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst
NFP 58	Nationales Forschungsprogramm «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft»
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Prof.	Professor(in)
PVE	Prävention von gewalttätigem Extremismus
QuaMS	Verein Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen
Rz.	Randziffer
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIG	Schweizerischer Israelischer Gemeindebund
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
sog.	sogenannt(e)
SSMV	CAS Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug der Universität Bern
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
u.a.	unter anderem
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UVAM	Union Vaudoise des Associations Musulmanes
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VintA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018
VIOZ	Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich
VSMS	Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen vom 9. Oktober 2019
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007
WBBU	Weisungen über die Beratung, Begleitung und Unterstützung durch die Armeseelsorge, den psychologisch-Pädagogischen Dienst der Armee und den Sozialdienst der Armee
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer
ZIID	Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog



18 août 2021

Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 16.3314 Ingold du
27 avril 2016

Table des matières

1	Contexte.....	5
1.1	Postulat Ingold 16.3314	5
1.2	Travaux effectués	5
1.3	Remarques liminaires	7
1.3.1	Objet et axes du rapport	7
1.3.2	Terminologie.....	7
1.3.3	Liberté de conscience et de croyance selon l'art. 15 Cst	9
	1.3.3.1 Généralités	9
	1.3.3.2 Droit fondamental à un accompagnement spirituel dans les institutions publiques	10
2	Conclusions des études	11
2.1	Résultats de l'analyse de la situation en Suisse (étude ZHAW)	11
2.1.1	Rôle des accompagnants religieux et des organisations musulmanes..	12
2.1.2	Contexte de la radicalisation.....	12
2.1.3	Radicalisation et prévention de la radicalisation dans l'environnement des mosquées et des organisations islamiques	13
2.1.4	Formation et formation continue	13
2.2	Droit comparé	14
2.2.1	Prévention de la radicalisation	14
2.2.2	Formation des imams et études de théologie islamique.....	15
2.2.3	Conditions préalables à la nomination et à l'activité des imams.....	17
2.2.4	L'aumônerie au sein des institutions publiques.....	17
3	Situation actuelle.....	17
3.1	Appartenance religieuse en Suisse	17
3.2	Aumônerie dans les institutions publiques	18
3.2.1	Généralités	18
3.2.2	Services d'aumônerie dans les institutions fédérales – en particulier dans les centres fédéraux pour requérants d'asile.....	19
3.3	Dispositions relatives à l'entrée et à l'admission des personnes assurant un encadrement religieux.....	20
3.4	Exemples de mesures engagées	22
3.4.1	Par la Confédération.....	22
3.4.2	Par les cantons et les communes	24
3.4.3	Par la société civile.....	25
4	Appréciation du Conseil fédéral et exemples de bonnes pratiques	25
4.1	Remarques liminaires	25
4.2	Formation et formation continue des accompagnants musulmans	28
4.2.1	Formation des imams organisée par l'État en Suisse	28
4.2.2	Programmes et contenus des études théologiques islamiques.....	30
4.2.3	Formations continues diversifiées.....	31
4.3	Aumônerie dans les institutions publiques	32
4.3.1	Importance d'une aumônerie spécifique à la confession.....	32
4.3.2	Caractéristiques majeures des modèles prometteurs	34
	4.3.2.1 Absence de subordination à la reconnaissance de droit public.....	34
	4.3.2.2 Approche participative.....	35
	4.3.2.3 Rémunération des services.....	36
4.3.3	Formation continue des aumôniers.....	37

4.4	Dialogue et collaboration entre tous les acteurs concernés.....	39
4.4.1	Généralités	39
4.4.2	Dialogue institutionnel et collaboration entre cantons et communautés religieuses	39
4.4.2.1	Services spécialisés dans les questions religieuses.....	42
4.4.2.2	Dialogue et collaboration : formes institutionnelles.....	42
4.4.3	Échanges entre les cantons et la Confédération.....	44
4.5	Promotion de la citoyenneté, renforcement de la démocratie et prévention des discriminations	44
4.6	Mesures relevant du droit des étrangers	45
4.6.1	Admission des personnes assurant un encadrement religieux en provenance d'États tiers	45
4.6.2	Conventions d'intégration	46
5	Résultats et conclusions	46
6	Bibliographie	51
7	Abréviations	57

Condensé

Ce rapport porte sur le postulat Ingold 16.3314 « Tirer parti du rôle clé que jouent les imams modérés contre la radicalisation des jeunes musulmans » du 27 avril 2016. Il s'agit en premier lieu de répondre à la question de savoir s'il est possible de tirer parti du potentiel intégrateur des accompagnants musulmans, et comment soutenir les efforts en ce sens par le biais de la formation. Le rapport s'attache à élargir le cadre pour envisager des moyens plus généraux propres à favoriser la professionnalisation des services qu'assurent les accompagnants religieux au bénéfice de la société.

Dans son étude mandatée par l'Office fédéral de la justice et le Secrétariat d'État aux migrations, l'Université des sciences appliquées de Zurich conclut que le grand public tend à surestimer l'emprise et l'influence des imams, et qu'elles devraient être relativisées. Elle relève en outre que les personnes chargées de l'encadrement religieux et les mosquées jouent un rôle mineur dans les phénomènes de radicalisation en Suisse. Les conclusions de l'étude suggèrent que la mise sur pied de cursus de formation théologique de base spécifiquement destinés aux imams n'aurait que peu d'effets. Il vaudrait mieux promouvoir la professionnalisation des accompagnants religieux socialisés en Suisse. En outre, il faudrait activement encourager l'accès à des activités rémunérées, par exemple l'aumônerie au sein des institutions publiques.

L'étude de droit comparé a permis de constater qu'aucun des pays d'Europe occidentale examinés n'a mis sur pied une formation nationale des imams, en raison de la neutralité religieuse des États. La formation professionnelle pratique des imams après des études théologiques est laissée aux prestataires privés. En Allemagne, une filière de théologie islamique et une formation privée des imams bénéficient du soutien financier de l'État. Les huit pays examinés s'accordent quant à l'importance de l'aumônerie dans les institutions publiques, en particulier dans les prisons.

Le Conseil fédéral a conscience des risques que représentent les prédicateurs et les communautés extrémistes pour la sécurité intérieure, le développement de la société et la paix religieuse. Il conclut toutefois que la mise en place d'une formation d'imams initiée par

l'État n'est pas la bonne réponse à cette problématique. Plutôt que de se concentrer sur une formation des imams, il est important de proposer une offre de formation diversifiée, qui cible aussi les autres accompagnants musulmans socialisés en Suisse, tels que les professeurs d'éducation religieuse, les aumôniers, les responsables de groupes de femmes ou de jeunes, sans oublier les femmes. La mise en place d'offres de formation continue adaptées ne permettra toutefois pas à elle seule de résoudre les problèmes, car les personnes n'ont pas suffisamment de perspectives professionnelles pour les motiver à suivre des formations plus poussées.

Par ailleurs, le rapport démontre que les leviers dont dispose la Confédération pour fixer les standards des formations destinées aux accompagnants religieux sont limités, en raison du principe de la neutralité religieuse. L'État ne peut pas poser des exigences en matière de formation pour les activités au sein d'une communauté religieuse. En revanche, la loi sur les étrangers et l'intégration prévoit que les accompagnants religieux doivent remplir des critères précis, telles que la connaissance d'une langue nationale, pour pouvoir bénéficier d'une autorisation d'entrée ou de séjour. Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux personnes provenant d'États tiers. Les accompagnants religieux ressortissants des États de l'UE-AELE, les personnes qui n'entrent pas en Suisse pour des motifs professionnels (p. ex. regroupement familial ou asile) ainsi que le personnel diplomatique n'ont pas à remplir ces critères. Une marge de manœuvre existe en ce qui concerne les services d'aumônerie dans les institutions publiques, dont les plus grandes communautés religieuses de droit privé devraient pouvoir bénéficier. Dans ce domaine, il est envisageable de fixer des exigences en matière de formation et de formation continue ainsi que d'autres règles contraignantes, telles qu'un contrôle de sécurité, et de les faire respecter. Il s'avère judicieux d'impliquer les communautés religieuses de droit privé dans les institutions publiques (hôpitaux, institutions d'exécution des peines et centres d'asile). En effet, en plus de l'aide immédiate apportée aux individus et aux institutions, l'aumônerie offre une valeur ajoutée à la société. Elle est aussi pertinente pour refléter les changements sociétaux au sein des communautés religieuses. Le fait que des communautés religieuses de droit privé puissent accéder à des activités intégrées aux structures officielles et rémunérées dans les institutions publiques stimulerait la demande d'offres de formation de qualité et contribuerait à la professionnalisation de la branche. Une plus forte implication de ces communautés offrirait une réponse inclusive aux problématiques soulevées par l'auteure du postulat. Elle apporterait une importante contribution à la paix religieuse.

Le rapport propose d'autres mesures visant à promouvoir la coexistence religieuse et prévenir la radicalisation. Il faut dissocier le potentiel d'intégration que peut avoir la religion des risques qu'elle peut entraîner en identifiant et combattant les influences négatives. La religion et les communautés peuvent encourager un vivre-ensemble pacifique. Cette facette doit être développée en soutenant la professionnalisation des accompagnants religieux et en réduisant les asymétries qui existent dans la pratique entre les communautés reconnues par l'État et les communautés non reconnues. Les cantons ont aussi un rôle important à jouer : ils peuvent reconnaître les prestations fournies par les communautés religieuses, soutenir la professionnalisation par le biais de l'encouragement de formations diversifiées (voir ch. 4.2.3), leur permettre de s'impliquer dans les institutions publiques (voir ch. 4.3) et entretenir une coopération et un dialogue institutionnels avec les acteurs religieux (voir ch. 4.4.2).

Les mesures qui relèvent de ces domaines sont tant dans l'intérêt général que dans celui des acteurs religieux. Elles constituent la base d'une collaboration visant au bien-être de la société. Ces efforts doivent contribuer à la coexistence pacifique dans une société hétérogène. Procéder de façon inclusive prévient la radicalisation et renforce la paix

religieuse. Enfin, le rapport se penche sur la manière dont le dialogue et la collaboration institutionnels entre les acteurs étatiques et religieux aident à prévenir la radicalisation, indépendamment de la manière dont les communautés religieuses sont organisées, et favorisent une coexistence pacifique. À cet égard, le rapport souligne l'importance des services spécialisés dans les questions religieuses.

Le présent rapport ne prétend pas traiter exhaustivement la thématique des imams en Suisse. Il se concentre sur les aspects soulevés par l'auteure du postulat. Le Conseil fédéral examinera d'autres thèmes pertinents en relation avec les activités des imams en Suisse dans le cadre de la réalisation du postulat 21.3451 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États « Imams en Suisse ».¹

1 Contexte

1.1 Postulat Ingold 16.3314

Le présent rapport répond au postulat 16.3314 « Tirer parti du rôle clé que jouent les imams modérés contre la radicalisation des jeunes musulmans », déposé le 27 avril 2016 par Maja Ingold². Le postulat invite le Conseil fédéral à « établir un rapport dans lequel il expose les mesures visant à réglementer la formation des imams afin de prévenir tout prosélytisme islamiste et permettant de tirer parti du potentiel intégrateur que peuvent avoir ces derniers lorsqu'ils sont en contact avec des jeunes au sein de leur communauté musulmane ».

Dans son développement, l'auteure du postulat relève que les imams sont des autorités dont l'action peut déboucher tout aussi bien sur un vivre-ensemble pacifique que sur la constitution de sociétés parallèles, voire sur un endoctrinement djihadiste. Sachant que les imams dits d'importation ne sont généralement pas au fait des réalités de notre pays, il importe, selon l'auteure du postulat, de leur imposer des exigences de formation afin de les outiller pour devenir les acteurs clés et les multiplicateurs d'une coexistence harmonieuse entre les religions.

Dans sa réponse du 6 juillet 2016, le Conseil fédéral reconnaît que la question des personnes assurant un encadrement religieux appelle des clarifications et s'est déclaré disposé à rédiger un rapport sur la question. Compte tenu des compétences cantonales en la matière, il estime que ledit rapport doit être établi en étroite collaboration avec les cantons. Le Conseil national a adopté le postulat le 15 mars 2017.

1.2 Travaux effectués

En date du 18 août 2017, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), initialement chargé des travaux, a invité le nouveau Service du droit des religions institué entre-temps au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ) à prendre son relais et à répondre au postulat. L'OFJ a accédé à cette demande assuré la direction de ces travaux.

En vue de dresser un tableau de la situation des accompagnants musulmans et des communautés islamiques et de leur rapport à la formation et la formation continue ainsi qu'à la radicalisation islamiste, l'OFJ, avec le concours du SEM, a confié à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW) l'élaboration d'un rapport de recherche. L'OFJ a

¹ Postulat de la commission de la politique de sécurité du Conseil des États 21.3451 "Imams en Suisse" disponible à l'adresse: <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Curia Vista > Recherche > 21.3451 (état au 2.7.2021).

² Postulat Ingold 16.3314 disponible à l'adresse: <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Curia Vista > Recherche > 16.3314 (état au 2.07.2021).

également chargé l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) de réaliser une étude de droit comparé sur l'implication des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation.

Un groupe de travail dirigé par l'OFJ a accompagné les travaux en exécution du postulat. Il se composait de représentants des organisations suivantes :

- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- Aumônerie de l'armée, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
- Office fédéral de la police (fedpol)
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
- Direction du droit international public (DDIP)
- Service de lutte contre le racisme (SLR)
- Service de renseignement de la Confédération (SRC)
- Réseau national de sécurité (RNS)
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)

Ont été en outre associés ou consultés les responsables cantonaux des questions religieuses, ainsi que plusieurs autres experts:

- Monsieur David Atwood, coordinateur pour les questions religieuses, BS
- Professeur Lorenz Engi, délégué aux affaires religieuses, ZH
- Monsieur Thomas Erb, directeur adjoint de l'établissement pénitentiaire de Pöschwies, ZH
- Monsieur Thomas Gerber, *Fachstelle Brückenbauer*, police cantonale de Zurich
- Monsieur Matthias Inniger, conseiller sur les questions de diversité religieuse et de politique religieuse
- Monsieur David Leutwyler, délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses, BE
- Madame Laura von Mandach, Centre suisse de compétences en matière d'exécution des peines CSCSP
- Professeur Isabelle Noth, directrice du département d'aumônerie, de psychologie et de pédagogie religieuse et présidente du programme de formation continue en aumônerie, accompagnement spirituel et psychologie pastorale (AWS), Université de Berne
- Professeur René Pahud de Mortanges, Institut de droit des religions, Université de Fribourg
- Professeur Hansjörg Schmid, directeur du Centre suisse Islam et société (CSIS), Université de Fribourg
- Monsieur Frank Stüfen, chargé du CAS Aumônerie dans les établissements d'exécution des peines et des mesures (SSMV) programme de formation en aumônerie, accompagnement spirituel et psychologie pastorale (AWS), Institut de théologie pratique, Université de Berne
- Madame Michela Trisconi, collaboratrice scientifique et personne de contact pour les affaires religieuses, TI
- Madame Noemi Trucco, CSIS, Université de Fribourg
- Monsieur Andreas Tunger-Zanetti, Centre de recherche sur les religions, Université de Lucerne

- Madame Julia Vitelli, responsable de projet « État et religion », SO

1.3 Remarques liminaires

1.3.1 Objet et axes du rapport

Le présent rapport a pour point de départ les questions soulevées par l'auteur du postulat concernant la prévention de la radicalisation religieuse dans le contexte de l'Islam et les moyens à mettre en œuvre pour tirer parti, à l'aide de mesures de formation, du potentiel intégrateur des personnes chargées de l'encadrement religieux des communautés islamiques. Si le postulat Ingold est axé sur des mesures de formation destinées spécifiquement aux imams, le présent rapport s'attache à élargir la démarche pour envisager des moyens plus généraux propres à favoriser la professionnalisation des services qu'assurent les accompagnants religieux au bénéfice de la société.

La question au cœur de ce rapport consiste à savoir comment renforcer la cohésion sociale et favoriser un vivre-ensemble harmonieux dans une société multiconfessionnelle. Le champ d'action se situe au-delà du domaine de la sécurité et de la répression³. Sont prises en compte les mesures qui 1) renforcent la cohésion sociale et religieuse et exercent par conséquent un effet préventif contre la radicalisation ; 2) se situent en dehors du domaine de la sécurité et 3) ont un lien avec les questions religieuses. Le présent rapport se concentre sur la formation continue des accompagnants musulmans (ch. 4.2), sur les services d'aumônerie dans les institutions publiques (ch. 4.3) et enfin, sur le dialogue et la coopération entre les acteurs concernés (ch. 4.4).

1.3.2 Terminologie

Radicalisation islamiste: le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) du 4 décembre 2017⁴ définit la *radicalisation* comme un « processus par lequel une personne adopte des positions toujours plus extrêmes sur les plans politiques, sociaux ou religieux et pouvant aller jusqu'au recours à la violence extrême pour atteindre ses buts ». L'important à cet égard est qu'il s'agit d'un *processus*, c'est-à-dire d'une évolution qu'il est possible d'influencer dans un sens favorable ou préjudiciable. On retiendra aussi que si la radicalisation *peut* valider l'usage de la violence en tant que moyen pour atteindre des objectifs extrêmes, voire conduire au passage à l'acte, cela n'est pas obligatoirement le cas⁵. Le terme « islamisme » désigne une forme d'extrémisme politique (comme l'extrémisme de droite ou de gauche). Les courants islamistes les plus radicaux visent à établir un ordre étatique dont les normes correspondent à leur vision fondamentaliste du monde. Dans les cas extrêmes, l'islamisme vise l'abolition de tout ou partie de l'ordre de l'État démocratique libéral⁶. Dans le domaine de la violence légitimée par la religion, ce sont, depuis le 11 septembre 2001, principalement les actes islamistes qui

³ Selon le deuxième *rapport TETRA*, p. 12, il faut considérer que la question de la radicalisation va bien au-delà d'un simple problème de sécurité. Il s'agit d'un problème d'ordre sociétal et c'est donc la société dans son ensemble qui est concernée. Les autorités de sécurité ne peuvent apporter qu'une partie des réponses nécessaires pour contrer ce phénomène. D'après le *troisième rapport TETRA*, p. 3, la tentation est grande d'appeler à des mesures purement sécuritaires, spectaculaires ou symboliques. Pour trouver des réponses au phénomène de la radicalisation, il faut chercher des solutions qui dépassent le champ d'action des autorités de sécurité.

⁴ RNS, *PAN*, p. 11 avec renvoi à une définition du Nordic Council of Ministers de l'année 2017.

⁵ Cette différenciation est importante notamment pour définir avec précision le domaine de compétences du SRC: les autorités fédérales et cantonales sont tenues de signaler au SRC les ambitions des organisations hostiles aux principes démocratiques et constitutionnels qui commettent, encouragent ou préconisent des actes de violence pour servir leurs desseins (voir art. 19, al. 2, let. a et e de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens), RS 121.)

⁶ Cf. également BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, BAU UND HEIMAT, *Verfassungsschutzbericht*, p.172. Les opinions des acteurs islamiques sur la forme de l'objectif idéal, sur les points de départ et les méthodes vont dans des directions très différentes.

retiennent l'attention du public. Cependant, il y a eu et il y a encore au sein du christianisme⁷, de l'hindouisme⁸ et du bouddhisme⁹ des courants et des groupes isolés qui justifient, soutiennent et même exercent la violence envers ceux qui pensent autrement.

La relation entre religion, pensée radicale et action violente présente un haut degré de complexité et ne peut donc se satisfaire d'approches monocausales et déterministes¹⁰.

L'idée, par exemple, que les idéologies fondamentalistes mèneraient automatiquement à la radicalisation, laquelle conduirait à son tour inévitablement à un extrémisme violent, est loin de la réalité et nuit à une approche rationnelle du phénomène. D'autres facteurs, notamment le contexte sociobiographique, les problématiques multifactorielles ou encore le ressenti face aux expériences d'exclusion et de discrimination pèsent généralement plus lourd que la religion¹¹.

Sont considérés dans le présent rapport comme des **accompagnants ou encadrants musulmans toutes** les personnes de religion islamique qui accompagnent, encadrent et soutiennent les musulmans au quotidien, au sein de la famille, dans les activités de loisirs, dans la pratique de la foi, de même qu'au sein de diverses institutions (écoles, hôpitaux, armée, prisons, centres pour requérants d'asile). Ce groupe comprend les imams, les enseignants coraniques, les professeurs de religion islamique et les aumôniers musulmans. Il peut s'agir aussi de travailleurs sociaux ou d'animateurs de jeunesse travaillant dans des associations rattachées aux mosquées. Peuvent également assumer des tâches d'encadrement, les membres des comités ou d'autres responsables de communautés ou d'associations musulmanes, qu'ils exercent leur activité à titre professionnel ou à titre bénévole.

Communautés religieuses reconnues de droit public: la plupart des cantons (hormis les cantons de Genève et de Neuchâtel¹²) pratiquent la reconnaissance en droit public des communautés religieuses. Cette reconnaissance est de la compétence des cantons et les conditions qu'elle requiert (notamment la diffusion, l'enracinement, les contributions au développement de la société) sont régies par le droit cantonal. Généralement, les communautés doivent satisfaire aux critères minimaux suivants: comptabilité transparente (budget et comptes), droits démocratiques de participation des membres, y compris pour ce qui touche à l'utilisation des ressources financières, aux responsabilités statutaires et au respect de l'ordre juridique et de la liberté religieuse d'autrui. Les communautés religieuses reconnues de droit public sont organisées en corporations de droit public et bénéficient de certains privilèges, variables d'un canton à l'autre. Elles sont généralement autorisées à prélever un impôt auprès de leurs membres et peuvent de même dispenser une instruction religieuse dans les locaux des écoles publiques ou assurer un accompagnement spirituel par exemple dans les hôpitaux et les établissements pénitentiaires¹³.

⁷ Songeons par exemple à la violence à l'encontre de personnes d'une certaine orientation sexuelle ou à celle exercée en lien avec des interruptions de grossesse.

⁸ En relation par exemple avec le nationalisme hindou en Inde, voir HUMAN RIGHTS WATCH, *India*.

⁹ Par exemple, la persécution des musulmans par les moines bouddhistes au Myanmar, voir HUMAN RIGHTS WATCH, *Myanmar (Burma)*.

¹⁰ HOFINGER/SCHMIDINGER, *Radikalisierung*, p. 5. Selon le *Deuxième rapport TETRA*, p. 12, le processus de radicalisation ne répond pas à un schéma précis et prédictible: il est complexe, multifactoriel et singulier.

¹¹ Voir SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *CSIS-Papers 2*, p. 19.

¹² Les cantons de Genève et de Neuchâtel portent l'empreinte de la laïcité française et connaissent une large séparation entre l'Église et l'État, encore que cette séparation ne soit pas strictement appliquée dans le canton de Neuchâtel. Le canton reconnaît les Églises protestante réformée, catholique romaine et catholique chrétienne comme des institutions d'intérêt public et leur verse des subventions annuelles. En outre, le canton de Neuchâtel envisage un changement de système vers une reconnaissance de droit public.

¹³ Pour un aperçu des lois cantonales sur la reconnaissance (des religions) voir KÖLBENER, *Anerkennungsrecht*, p. 283 ss.

Communautés religieuses de droit privé: les communautés religieuses non reconnues de droit public sont considérées comme des communautés religieuses de droit privé. Si elles souhaitent se doter de la personnalité juridique, elles peuvent revêtir la forme d'associations de droit privé au sens des art. 60 ss du code civil (CC)¹⁴ ou se constituer en fondations (art. 80 ss, CC). Les structures associatives de droit privé telles que nous les connaissons en Suisse n'empêchent pas que certaines communautés puissent être politiquement et financièrement influencées depuis l'étranger. Dans le cas des communautés religieuses de droit privé, on distinguera les communautés religieuses reconnues publiquement de celles qui ne le sont pas. Quelques cantons pratiquent (en plus de la reconnaissance *en droit public*) **la reconnaissance publique des communautés religieuses**. Cette reconnaissance, connue aussi sous le terme de « *petite reconnaissance* », est à différencier de la reconnaissance de droit public susmentionnée. Les collectivités religieuses reconnues publiquement sont organisées sous le régime de droit privé et jouissent de certains privilèges, lesquels diffèrent d'un canton à l'autre et incluent l'admission à l'exercice de l'aumônerie dans les institutions publiques¹⁵. Les communautés religieuses qui ne sont ni reconnues publiquement ni reconnues de droit public sont considérées comme des **communautés religieuses non reconnues**.

La **formation des imams** fait référence, dans le présent rapport, à formation professionnelle pratique des théologiens islamiques. Il s'agit d'un séminaire complémentaire aux études ou des modules de formation correspondants, destiné à transmettre des compétences concrètes et pratiques spécialement adaptées à la profession d'imam pour les préparer à gérer la communauté d'un lieu donné, pour ainsi dire une sorte de pendant du séminaire ou du vicariat¹⁶.

1.3.3 Liberté de conscience et de croyance selon l'art. 15 Cst

1.3.3.1 Généralités

La Suisse est un État de droit libéral et démocratique. Les droits fondamentaux, tels que la liberté d'opinion et la liberté de religion, forment les fondements de notre société construite sur la diversité linguistique, ethnique, culturelle, politique et religieuse. La liberté de religion consacrée par l'art. 15 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁷ comprend à la fois la liberté intérieure d'avoir des convictions religieuses et la liberté extérieure de les afficher, de les pratiquer et de les diffuser dans certaines limites (liberté religieuse positive). Sont protégées toutes les formes de croyance (les croyances théistes ainsi que les convictions agnostiques, libertaires, athées et rationalistes), de même que la liberté de ne pas avoir de religion ou d'en changer. Ce devoir de neutralité et de tolérance de l'État à l'égard des différentes croyances découle également de la liberté religieuse (dite liberté de religion négative) et de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la conviction religieuse ou idéologique (art. 8, al. 2, Cst.). La neutralité religieuse de l'État fait obligation aux autorités de considérer avec équité et impartialité toutes les convictions religieuses et idéologiques présentes dans une société pluraliste. On admet certes l'octroi de certains avantages aux communautés religieuses reconnues de droit public, encore que cette préférence ne puisse porter sur la

¹⁴ RS 210. Les communautés dans lesquelles des personnes d'une religion donnée se réunissent pour pratiquer ensemble leur foi, mais aussi pour s'adonner à des activités sportives ou culturelles, ne sont toutefois pas tenues de s'organiser sur le plan juridique. Elles peuvent former de simples communautés ad hoc. Ces communautés ad hoc ne sont pas rares parmi les musulmans de Suisse.

¹⁵ Le canton de Zurich reconnaît par exemple les communautés israélites. En vertu du § 10 de loi du 9 juillet 2007 sur les communautés israélites reconnues (*Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden*), LS 184.1, les responsables des communautés juives reconnues sont admis à l'exercice de l'aumônerie dans certaines institutions du canton et des communes, telles que les hôpitaux, les maisons de repos ou les prisons.

¹⁶ AGAI in: CEYLAN, *Imamausbildung*, p. 2.

¹⁷ RS 101.

pratique de la foi¹⁸. Les restrictions imposées par l'État sont à concevoir de sorte à ne pas affecter unilatéralement les membres de certaines religions ou tenants d'une certaine idéologie¹⁹.

La liberté religieuse autorise aussi des convictions qui heurtent la société majoritaire, y compris des convictions radicales²⁰. Il n'appartient pas à l'État de s'ingérer dans les croyances religieuses des individus. Cela étant dit, la liberté de religion ne protège pas tous les comportements découlant des croyances ou légitimés par celles-ci. La loi fixe des limites, en particulier lorsque des personnes sont atteintes dans leur honneur, lorsque l'on offense ou bafoue publiquement les convictions d'autrui en matière de croyance, en particulier de croyance en Dieu [art. 261 du code pénal (CP)]²¹ ou lorsque l'on rabaisse ou discrimine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, ou de leur orientation sexuelle de façon à porter atteinte à la dignité humaine (art. 261^{bis}, CP)]. Sont bien sûr interdits la menace ou l'usage de la menace motivée ou légitimée par la religion²².

La liberté de croyance et de conscience sert certes à protéger la liberté (fonction de protection de la liberté) en reconnaissant à toute personne le droit de choisir et de vivre librement sa foi, mais elle vise aussi à prévenir l'exclusion des minorités religieuses et à favoriser l'inclusion de tous les individus, sans distinction de confession, dans la communauté (fonction d'intégration), pour concourir substantiellement à la préservation de la paix religieuse (fonction de maintien de la paix)²³.

1.3.3.2 Droit fondamental à un accompagnement spirituel dans les institutions publiques

Au même titre que les droits fondamentaux de manière générale, la liberté de croyance et de conscience selon l'art. 15 Cst. se conçoit en premier lieu comme un droit de défense. Ainsi, tant la liberté d'avoir des convictions religieuses, que la possibilité de les vivre sont à l'abri de l'intervention de l'État. En ce qui concerne l'aumônerie, il s'agit d'un accompagnement, d'un conseil et d'un soutien religieux où sont abordés les questions, soucis et besoins existentiels les plus intimes. Aussi, l'accompagnement spirituel revêt-il une dimension religieuse et, à ce titre, il est protégé par l'art. 15 Cst. en tant qu'élément essentiel de l'exercice de la foi.

Dans certaines configurations, la liberté religieuse peut engendrer le droit à une prestation positive de l'État²⁴. Ainsi, lorsque l'État entretient avec un individu un rapport lié à un statut particulier²⁵, comme c'est le cas dans un hôpital public, un établissement pénitentiaire ou un centre d'hébergement pour requérants d'asile, il lui incombe à l'évidence de garantir à la personne concernée le libre exercice de sa foi ou sa liberté de religion²⁶ et de lui fournir un accompagnement spirituel approprié²⁷. Cela vaut pareillement pour toutes les religions, quelle que soit leur forme d'organisation.

¹⁸ ATF 113 Ia 304 consid. 4.c. Voir aussi ATF 118 Ia 46 consid. 4e/aa ; ATF 123 I 296 consid. 4b/bb.

¹⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 343

²⁰ SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, p. 81

²¹ RS 311

²² De même la provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP) et la mise en danger de l'ordre constitutionnel (art. 275 CP) ou la propagande subversive (art. 275^{bis} CP).

²³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 327; MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, p.57 s.

²⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 331. Voir aussi *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale*, p.158.

²⁵ Le statut particulier peut être établi sur une base volontaire ou obligatoire et existe lorsqu'une personne a une relation juridique plus étroite avec l'État que le reste de la population et qu'il en résulte des obligations et des restrictions spécifiques des libertés (personnel militaire, détenus des établissements pénitentiaires ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, n°. p. 450). En principe, les personnes qui se trouvent dans une relation liée à un statut particulier peuvent également se prévaloir des droits fondamentaux garantis par la Constitution.

²⁶ MÜLLER/SCHAFER, *Grundrechte*, p.279; SAHLFELD, *Aspekte*, p.271.

²⁷ Concernant la privation de liberté en vertu du droit pénal, voir ATF 106 Ia 136 consid. 5 (non publié).

Au moment de concrétiser l'obligation de l'État à fournir une prestation, il y a lieu de considérer quel est le statut particulier de la personne, en prenant en compte plusieurs facteurs essentiels comme le degré de restriction et de dépendance de l'individu vis-à-vis de l'État et sa capacité à organiser un accompagnement religieux à titre privé.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la détention pénale peut, en isolant largement les détenus du monde extérieur, entraîner des restrictions à la liberté de croyance et de conscience. Celles-ci sont à maintenir dans des limites étroites. L'institution doit trouver les modalités et les moyens nécessaires pour garantir au mieux l'exercice de la liberté religieuse sans pour autant imposer une charge excessive sur l'exécution des peines et des mesures²⁸. En vertu de la liberté de croyance et de conscience, les détenus ont le droit de consulter un aumônier de leur choix²⁹. Il en va exactement de même en ce qui concerne le droit à la présence d'un imam pour la prière du vendredi que les détenus peuvent faire valoir auprès de la direction de l'établissement³⁰. Sans le concours organisationnel de l'institution, il est impossible de garantir cet élément de la pratique religieuse dans le statut particulier que représente la privation de liberté³¹.

En cas d'hospitalisation, il y a moins d'obstacles à l'accès à un accompagnement spirituel que dans les établissements pénitentiaires. Mais ici encore, l'individu est particulièrement dépendant de l'organisation et du personnel hospitaliers. Pour réaliser le droit de pratiquer sa religion, il faut à tout le moins que l'institution publique tolère les services d'aumônerie et fournisse un soutien administratif minimal (comme la transmission réglementaire d'informations)³².

En conclusion, lorsque le service d'aumônerie propre à une religion n'est pas ou difficilement réalisable sur une base privée, l'organisation d'un tel service dans les institutions publiques doit être considérée non pas comme un privilège, mais comme un droit qui est partie intégrante de la liberté religieuse positive consacrée à l'art. 15 Cst.³³.

2 Conclusions des études

2.1 Résultats de l'analyse de la situation en Suisse (étude ZHAW)

Le 7 mai 2019, l'OFJ et le SEM ont confié à la ZHAW l'élaboration d'un rapport de recherche sur le rôle des communautés religieuses et des personnes chargées de l'encadrement religieux dans la prévention de la radicalisation islamiste, avec une attention particulière portée à la formation et la formation continue des imams. L'étude³⁴ a pris sous la loupe les quatre éléments suivants: 1) le rôle des organisations et des accompagnants musulmans ; 2) le contexte de la radicalisation ; 3) la radicalisation et la prévention de la radicalisation dans l'environnement des mosquées et des organisations musulmanes et 4) la conception concrète de la formation et de la formation continue des accompagnants religieux.

²⁸ ATF 129 I 74, consid. 4.2; ATF 113 Ia 304 consid. 3; ATF 106 Ia 136 consid. 5 (non publié).

²⁹ ATF 106 Ia 136 consid. 5 (non publié); MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, p.122.

³⁰ ATF 113 Ia 304 consid. 4.

³¹ PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, p.166.

³² PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, p.164, p.174.

³³ Voir INNIGER, *Auslegeordnung*, p. 19; PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, p. 76. D'après PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, p.156, tous les aumôniers, toutes religions confondues, disposent d'un tel droit d'accès aux institutions publiques.

³⁴ ESER DAVOLIO/ADILI /RETHIER/BRÜESCH: Die Rolle muslimischer Betreuungspersonen und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der Schweiz.

2.1.1 Rôle des accompagnants religieux et des organisations musulmanes

L'étude de la ZHAW donne à penser en particulier que le grand public tend à surestimer l'emprise et l'influence des imams et que ces éléments devraient être appréciés à leur juste mesure³⁵. Les imams, en effet, n'occupent pas nécessairement la haute position d'autorité³⁶ qu'on aime à leur prêter. Leur influence est plutôt limitée, en raison surtout de conditions de travail difficiles et précaires (multiplicité de tâches exigeantes, attentes élevées de la société et des fidèles qui fréquentent la mosquée, ressources limitées, absence ou bas niveau de rémunération). Hormis le manque de possibilités de formation en Suisse, c'est principalement la lourde charge de travail pour de maigres revenus qui explique pourquoi la profession d'imam n'exerce que peu d'attrait auprès des musulmans qui ont été socialisés en Suisse et pourquoi les imams sont recrutés à l'étranger. La sécularisation avancée des musulmans³⁷ vivant en Suisse limite l'ascendant des imams. Cet aspect est largement sous-estimé dans l'opinion publique.

2.1.2 Contexte de la radicalisation

Il ressort de l'étude que ce sont en grande partie des hommes âgés de 18 à 35 ans, souvent immigrés de deuxième génération (secundos) et issus des agglomérations ou centres urbains, généralement peu instruits et mal ou non intégrés sur le marché du travail, qui apparaissent dans les radars des services de renseignements en rapport avec la radicalisation djihadiste.³⁸ L'origine de la radicalisation tient à une interprétation partielle de l'Islam et à l'éloignement de la société. Les personnes sans grande instruction religieuse³⁹, déstructurées et en grande difficulté, y compris les nouveaux convertis sont particulièrement vulnérables à cet égard. Au nombre des facteurs de risque, l'étude retient les situations familiales complexes, le chômage, la propension à la violence, les crises existentielles et la faible intégration sociale. Le ressentiment, la frustration, le sentiment d'injustice qui naît des expériences d'exclusion et de discrimination, mais aussi le fait d'être réduit à sa religion ou à son origine, amène les individus à accepter et à défendre la violence propre à l'idéologie djihadiste. Au-delà de la propagande sur internet, qui n'a semble-t-il d'autre effet que de renforcer le processus de radicalisation, ce sont les relations entretenues avec le monde extérieur (en particulier avec les pairs) qui se révèlent être les principaux moteurs de la radicalisation⁴⁰.

L'étude suggère, entre autres recommandations, de lutter contre l'exclusion et la discrimination des musulmans, étant entendu que l'inclusion implique toujours un processus d'interaction entre la société majoritaire et les minorités et que la démarche suppose nécessairement une ouverture à l'autre et un intérêt mutuel.

³⁵ Voir BAUMANN/ENDRES/MARTENS/TUNGER-ZANGETTI, *Jugendliche*, p.2.

³⁶ SCHMID, *Imams*, p.75.

³⁷ Selon l'OFS, Premiers résultats, annexe G4, 13 % des musulmans se rendent à la mosquée au moins une fois par semaine. En revanche, 45,8 % des musulmans n'ont jamais fréquenté une mosquée au cours de l'année sous revue. Selon l'annexe G6, 31 % des musulmans interrogés ont déclaré n'avoir jamais prié au cours des douze derniers mois.

³⁸ L'étude ESER DAVOLIO/ADILI /RETHER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 23, fait référence à ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETHER, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, 10 ss., ainsi qu'aux données du SRC mises à disposition dans le cadre de cette dernière étude.

³⁹ Voir également CCDJP, *Document-cadre*, p.9, qui relève que bien des délinquants radicalisés disposent de connaissances très limitées de la religion. Forts de leur connaissance historique de la religion, les représentants religieux formés sont à même de déconstruire leur mode de pensée des personnes radicalisées et de leur transmettre un contre-discours. Ils peuvent aussi aider les extrémistes portés à la violence à relâcher les tensions et pressions auxquelles ils sont exposés.

⁴⁰ Voir à ce propos MERZ/SAAL, in: ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETHER, *État des lieux actualisé*, p.7 ss, en particulier p. 20 s. ; HOFINGER/SCHMIDINGER, *Radikalisierung*, p.10 s., p. 29.

2.1.3 Radicalisation et prévention de la radicalisation dans l'environnement des mosquées et des organisations islamiques

Le rapport de recherche conclut que les personnes chargées de l'encadrement religieux en Suisse jouent un rôle mineur dans les phénomènes de radicalisation. À quelques rares exceptions près, les mosquées ne constituent donc guère des hauts lieux de la radicalisation⁴¹.

Si les encadrants musulmans n'ont que peu de moyens d'influencer les processus de radicalisation, ils n'en jouent pas moins, dit le rapport, un rôle préventif de première importance. Beaucoup d'entre eux sont du reste disposés à endosser de plus grandes responsabilités dans la prévention de la radicalisation⁴² et ce, dans des fonctions diverses et multiples. Ils peuvent ainsi assumer un service d'aumônerie dans les institutions publiques, soutenir les musulmans issus de l'immigration dans leur intégration sociale, travailler en réseau avec les autorités et agir en médiateurs, soutenir les personnes victimes de discriminations et contrecarrer l'émergence de discours radicaux et de récits de victimisation, se charger du recrutement et de l'embauche du personnel religieux et contribuer, au travers des activités organisées dans leurs locaux, à la transposition des contenus théologiques dans le contexte suisse.

La mise en réseau, de même que la collaboration de confiance établie entre les acteurs musulmans et les autorités apparaissent ainsi comme autant de leviers de prévention déterminants qui facilitent les échanges. La collaboration est en outre propice au développement concerté de mesures de prévention appropriées.

Selon le rapport, un rôle de premier plan revient aussi à l'aumônerie musulmane au sein des institutions publiques: les aumôniers peuvent en effet y exercer une fonction préventive capitale, spécialement dans les prisons, puisqu'ils sont en relation à la fois avec les détenus musulmans et avec le personnel pénitentiaire, ce qui leur permet d'agir en médiateurs et de clarifier certains points. L'implication des accompagnants spirituels dans d'autres institutions publiques, hôpitaux ou centres pour requérants d'asile notamment, renforce leur statut et par-là même, leur contribution à la prévention. Quant à la rémunération de leurs activités, elle est propre à créer des incitations à se former et concourt ainsi à une plus grande professionnalisation.

2.1.4 Formation et formation continue

Les conclusions de l'étude de la ZHAW suggèrent, en se référant à la situation en Allemagne et en France (ch. 2.2.2), que la mise sur pied de cursus de formation théologique de base spécifiquement destinés aux imams en Suisse n'aurait en définitive que peu d'effets. Ces formations ne rendraient pas compte de la diversité religieuse et culturelle des croyances islamiques en Suisse. De plus, sachant que ce champ professionnel reste économiquement parlant peu intéressant, que les emplois y sont peu nombreux et que la demande d'imams formés en Suisse est limitée, on peut partir de l'idée que les imams se recruteraient demain encore à l'étranger.

⁴¹ Voir aussi NEUMANN/ROGERS, *Recruitment*, p.1, p.19 ss, selon qui les tentatives de recrutement des militants islamistes dans les pays européens sont surtout menées dans la clandestinité. Il est devenu rare que le recrutement soit mené dans les mosquées au vu de tous. De plus, l'emprise en matière de radicalisation s'est déplacée des « imams radicaux » vers d'autres activistes, ce que confirme aussi la tendance qui veut que les fidèles modérés et les responsables des mosquées résistent de plus en plus à l'influence des prédicateurs extrémistes, voir *Rapport du Conseil fédéral sur la situation des musulmans en Suisse*, p.67.

⁴² Voir aussi RNR, *Mesures de prévention*, p.16.

Ainsi, plutôt que d'investir dans la formation des imams, mieux vaut promouvoir la professionnalisation des accompagnants⁴³ – y compris des femmes – socialisés en Suisse, en ayant soin de mettre sur pied des cours dans les trois grandes régions linguistiques et à les diversifier (tant sur le plan thématique que sur le plan du niveau d'exigences), tout en veillant à associer les organisations faïtières musulmanes à leur conception. Il s'agit prioritairement de développer les compétences en matière d'aumônerie, de travail social et de pédagogie, ainsi que les aptitudes à transposer le savoir théologique dans le contexte suisse. Toujours selon le rapport, il importe de transmettre des contenus à la fois théologiques et non théologiques afin de créer un espace propice au débat sur le rapport entre le religieux et le séculier.

Dans le cadre d'une relation de coopération entre l'État et les communautés religieuses, les acteurs étatiques pourraient inciter les personnes chargées de l'accompagnement religieux à suivre une formation complémentaire et à se professionnaliser, ce qui contribuerait à assurer la qualité de leurs prestations, avec à la clé une action d'intégration et de prévention de la radicalisation. On peut miser ici sur des prestations financières et sur l'obtention de diplômes reconnus, dont on peut espérer une meilleure reconnaissance sociale et une plus forte demande de formation continue.

Enfin, l'étude relève l'importance d'un accès à des activités rémunérées⁴⁴ au sein des institutions publiques (comme dans le système pénitentiaire, l'armée, le système éducatif, le domaine de l'asile et de la santé), dans la mesure où pareil accès ouvre des portes vers des domaines d'activité non bénévoles. Sans oublier la haute valeur symbolique et la dynamique d'inclusion d'une telle participation institutionnelle, laquelle est de nature à promouvoir le respect mutuel entre les acteurs musulmans et la société majoritaire, à générer la reconnaissance sociale, à tenir lieu de rempart contre l'extrémisme et à encourager la formation. Pour conclure, il y a lieu d'aller de l'avant en matière d'intégration et de rémunération des aumôniers musulmans dans les institutions publiques et de promouvoir la formation continue par le biais d'incitations.

2.2 Droit comparé

Dans une étude de droit comparé⁴⁵, l'ISDC a étudié l'implication des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation islamiste. Il a examiné la situation en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. À partir de ces résultats, l'étude de la ZHAW a examiné de plus près le paysage des études théologiques islamiques, ainsi que de la formation et de la formation continue des imams en Allemagne, en France, en Italie et en Autriche.

2.2.1 Prévention de la radicalisation

Le rapport de l'ISDC constate que tous les pays hormis l'Italie ont mis en place des mesures étatiques au niveau national et/ou local pour prévenir la radicalisation, avec cette précision que la plupart des mesures engagées ne se réfèrent pas spécifiquement à l'Islam. Si les projets de longue haleine et l'implication des acteurs musulmans dans les efforts de prévention de l'État constituent des facteurs gagnants⁴⁶, les efforts engagés se heurtent

⁴³ Y compris des imams.

⁴⁴ Selon la DIRECTION DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DU CANTON DE ZÜRICH, SERVICE POUR LES QUESTIONS D'INTÉGRATION, *Bericht zur Studienreise*, p. 21, le professionnalisme exigé devrait être dûment rétribué.

⁴⁵ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention de la radicalisation* (avec un accent sur l'implication des acteurs musulmans).

⁴⁶ Voir le *Premier rapport TETRA*, p. 19 ; RNS, *Mesures de prévention*, p. 15, qui affirme que l'intégration des associations musulmanes est capitale dans le travail de prévention.

souvent au manque de partenaires musulmans appropriés. Et le rapport de relever que l'école, en tant qu'elle développe l'esprit critique, éduque aux médias et enseigne l'éthique et la religion – confessionnelle ou non – est le lieu idéal pour immuniser les jeunes vulnérables contre les discours radicaux.

2.2.2 Formation des imams et études de théologie islamique

Dans tous les pays étudiés, les débats sur la formation des imams se ressemblent. Partout, on souhaite que les imams soient formés dans le pays de domicile afin de promouvoir un islam ancré dans les réalités juridiques et sociales de ce pays. Parallèlement, on a pour souci de contrer les dépendances de l'étranger et la radicalisation islamiste, tout en favorisant l'intégration des étrangers. Jusqu'ici, pourtant, malgré l'appel à une formation nationale des accompagnants musulmans, un modèle étatique de formation d'imams fondé sur un enseignement pratique n'a encore été mis sur pied dans aucun de ces pays. Une formation européenne d'imam est également en discussion⁴⁷ sans que sa forme soit encore concrétisée

La difficulté tient à la liberté religieuse et à la neutralité religieuse de l'État, qui veut que la formation du personnel religieux relève des communautés religieuses et que l'État ne puisse intervenir dans le processus de nomination d'un imam. En Suède, par exemple, une étude commandée par les pouvoirs publics a conclu en 2009 que l'État ne pouvait soutenir aucune formation spécifique d'imams, en raison principalement de la neutralité confessionnelle imposée par la Constitution⁴⁸.

L'**Autriche** n'a pas non plus mis en place sa propre formation d'imam. Et cela malgré le fait que la Communauté religieuse islamique d'Autriche (IGGÖ) y soit reconnue comme une corporation de droit public depuis 1979 et que la théologie islamique y soit enseignée dans les universités depuis 2017⁴⁹.

Depuis 2010, des chaires de théologie islamique ont vu le jour sur sept sites en **Allemagne** (avec un soutien fédéral de 44 millions d'euros⁵⁰). La création de ces cursus est allée de pair avec la mise en place d'un enseignement confessionnel islamique dans les écoles publiques de plusieurs Länder, enseignement destiné surtout aux futurs dispensateurs de cours de religion islamique dans les écoles ainsi qu'à la relève de théoriciens de l'Islam. Ces filières n'ont guère modifié les pratiques d'embauche des communautés musulmanes et donc très peu contribué, de façon directe, à la qualification des imams⁵¹. Une des principales raisons en est que les diplômés de ces cours officient rarement comme imams, les associations de mosquées étant le plus souvent incapables de financer des salaires de diplômés d'une université allemande⁵². De plus, ces formations d'imams ne rencontrent pas l'accueil espéré de la part des associations de mosquées et des organisations faïtières, étant perçues comme un instrument de régulation et de contrôle des musulmans par l'État⁵³. Depuis 2020-2021, d'une part l'*Union turco-islamique de l'Institut pour la religion*⁵⁴ (DITIB), d'autre part

⁴⁷ Voir notamment, le communiqué de presse du 10 novembre 2020 de Charles Michel, président du Conseil européen: «Remarques du président Charles Michel après la vidéoconférence sur la réponse de l'Europe à la menace terroriste », à consulter à l'adresse : www.consilium.europa.eu > Page d'accueil > Presse > Communiqués de presse

⁴⁸ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p.133, et d'autres références.

⁴⁹ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p.41 et 43 s.

⁵⁰ SCHMID/TRUCCO, *Etude CSIS 3*, p.41.

⁵¹ SCHMID/TRUCCO, *Etude CSIS 3*, p.43.

⁵² SCHMID/TRUCCO, *Etude CSIS 3*, p.43.

⁵³ Voir aussi CEYLAN/JACOBS, *Islam als Beruf*, p.7.

⁵⁴ Voir communiqué de presse de la DITIB du 1^{er} septembre 2020, sur le lancement d'une formation pour les responsables religieux islamiques: manifestation inaugurale à Dahlem, à consulter à l'adresse : www.ditib.de (état au 7.3.2021). La DITIB est la branche allemande du Diyanet turc (« Présidence des affaires religieuses »). Selon EL

l'association *Islamkolleg Deutschland*⁵⁵ proposent, après des études théologiques, une formation de responsable de l'enseignement religieux (y compris une formation d'imams)⁵⁶. Bien que ce dernier projet soit encouragé par l'État fédéral, il n'y aura pas, selon le ministère fédéral de l'Intérieur, de modèle de formation centralisé ou même organisé par l'État, car ce serait contraire non seulement au droit d'autodétermination des communautés, mais également à leur diversité et à la variété de leurs besoins⁵⁷. Reste à savoir si ces cours pratiques feront leurs preuves. En tout état de cause, ils s'appuient sur la « culture de réflexion » précédemment établie grâce à la création de cours d'études théologiques islamiques⁵⁸.

En France⁵⁹, au nom de la *laïcité*, aucune communauté religieuse n'est reconnue par l'État ni, en principe, aucun enseignement religieux proposé. Cette règle s'applique également aux cours d'études islamiques, ou autres⁶⁰. Il existe cependant un grand nombre d'instituts privés dont les diplômes ne sont pas reconnus par l'État. Les formations publiques destinées aux imams, appelées « diplômes universitaires » (DU), se limitent à des sujets juridiques, historiques et civiques. Ces formations diplômantes ne sont pas seulement ouvertes aux imams, mais aussi à d'autres personnes. La formation des imams ainsi que les qualifications en théologie islamique sont laissées aux prestataires privés et aux principaux pays d'origine des musulmans français.

Aux **Pays-Bas**, après la création de deux associations faïtières musulmanes et un appel d'offres gouvernemental, trois programmes d'études islamiques et de formation d'imams ont été mis en place en 2005 et 2006, financés par l'État. L'un de ces programmes a été transformé en programme d'études islamiques en 2010 et les deux autres ont été supprimés en raison du faible nombre d'étudiants et du nombre élevé d'abandons⁶¹.

La situation dans les quatre autres pays étudiés montre aussi que la formation des imams (qu'elle soit établie ou seulement programmée) ne relève pas de la responsabilité des acteurs étatiques. Au Royaume-Uni, cette responsabilité incombe aux établissements d'enseignement musulmans privés, les « *Daarul Ulooms* », et en Suède aux communautés religieuses musulmanes. En Espagne, les organisations faïtières s'efforcent de coopérer avec une université et en Italie, une université a l'intention de mettre en place une formation d'imam en collaboration avec un établissement d'enseignement au Maroc⁶².

CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p. 20, ss, 40 % des 1700 à 2500 imams estimés présents en Allemagne sont employés par la DITIB, donc payés par l'État turc.

⁵⁵ Voir www.islamkolleg.de (état au 7.3.2021)

⁵⁶ En outre, il existe d'autres associations, telles que la communauté islamique Millî Görüş et l'association des centres culturels islamiques, qui proposent des formations.

⁵⁷ Selon un communiqué de presse du 10 novembre 2020 du Ministère allemand de l'Intérieur, le ministre de l'Intérieur Seehofer dresse un bilan provisoire positif: «La Conférence allemande sur l'islam contribue à accroître les offres de formation d'imams en Allemagne et en langue allemande », à consulter à l'adresse www.bmi.bund.de > Presse > Suche, l'association *Islamkolleg Deutschland 2020* a lancé un projet modèle à l'échelle nationale pour la formation du personnel religieux des communautés musulmanes en langue allemande. Le projet est soutenu par des fonds fédéraux et cofinancé par le Land de Basse-Saxe.

⁵⁸ SCHMID/TRUCCO, *Etude CSIS 3*, p. 51

⁵⁹ Pour la situation en France, voir notamment SCHMID/TRUCCO, *Etude CSIS 3*, p. 34 ss, EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p. 66 ss.

⁶⁰ L'ancienne région administrative d'Alsace-Lorraine fait exception à la règle: l'Université de Strasbourg est la seule université d'État à posséder une faculté de théologie catholique et une faculté de théologie protestante.

⁶¹ Diverses raisons sont invoquées pour justifier la suppression des programmes: par exemple, le manque de confiance dans les motivations du gouvernement néerlandais, causé par un lien étroit avec les discours sur la sécurité et l'intégration dans l'établissement des programmes, le faible salaire que les futurs imams peuvent espérer et le manque de reconnaissance par les communautés musulmanes. Ce dernier point est partiellement dû au fait qu'une formation en Europe continue d'être considérée par de nombreuses communautés islamiques comme une option de second choix par rapport à une formation dans des pays musulmans.

⁶² EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*.

2.2.3 Conditions préalables à la nomination et à l'activité des imams

En Italie et en Autriche, des registres nationaux d'imams font actuellement l'objet de discussions et il est prévu de lier l'enregistrement des candidats à des exigences spécifiques. Dans les six autres pays étudiés, en revanche, il n'existe aucune exigence de l'État, au-delà de la législation ordinaire sur les étrangers, se rattachant à l'admission des imams ou à l'exercice de leurs activités, par exemple en matière de formation de base ou de formation continue⁶³.

2.2.4 L'aumônerie au sein des institutions publiques

Les pays étudiés ont en commun d'avoir reconnu l'importance de la prévention de la radicalisation dans les institutions de détention et le besoin accru d'aumôniers de prison⁶⁴. Au Royaume-Uni, par exemple, les aumôniers officiant dans les prisons – et aux Pays-Bas également dans les hôpitaux et les établissements de soins – sont des membres des autorités employés par les collectivités publiques et donc rémunérés. La France exige pour l'accompagnement religieux dans les institutions publiques (contrairement aux imams) l'obtention d'un diplôme universitaire correspondant et une enquête de sécurité. La loi allemande sur les Églises d'État reconnaît aux communautés religieuses le droit d'organiser des services religieux et d'exercer un accompagnement les institutions publiques.

3 Situation actuelle

3.1 Appartenance religieuse en Suisse

Les chiffres et le graphique de l'Office fédéral de la statistique (OFS) illustrent l'évolution du paysage religieux en Suisse au cours des 50 dernières années. Plusieurs tendances se font jour s'agissant de l'appartenance religieuse⁶⁵. Ainsi, la proportion de la population qui se réclame d'une communauté religieuse reconnue de droit public (principalement catholique romaine et évangélique réformée) s'inscrit en net recul en Suisse. En conséquence, le nombre de personnes qui se disent chrétiennes (catholiques romains, protestants et autres confessions chrétiennes)⁶⁶ est également en baisse, bien que cette proportion représente toujours un pourcentage considérable de 62,6 % de la population résidente. En revanche, les personnes se déclarant sans appartenance religieuse se sont multipliées pour représenter en 2019 une proportion de 29,5 % de la population résidente permanente. La proportion de la population musulmane résidente a elle aussi progressé pour s'inscrire désormais à 5,5 %⁶⁷. Le paysage religieux suisse se présente donc à la fois comme chrétien, séculier et religieusement pluriel⁶⁸.

⁶³ En Autriche, l'IGGÖ doit confirmer que l'imam venant de l'étranger est suffisamment qualifié et une université autrichienne doit certifier que sa formation acquise à l'étranger correspond à la formation équivalente en Autriche.

⁶⁴ EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p. 145.

⁶⁵ Il convient de distinguer la religiosité vécue au quotidien de l'appartenance religieuse.

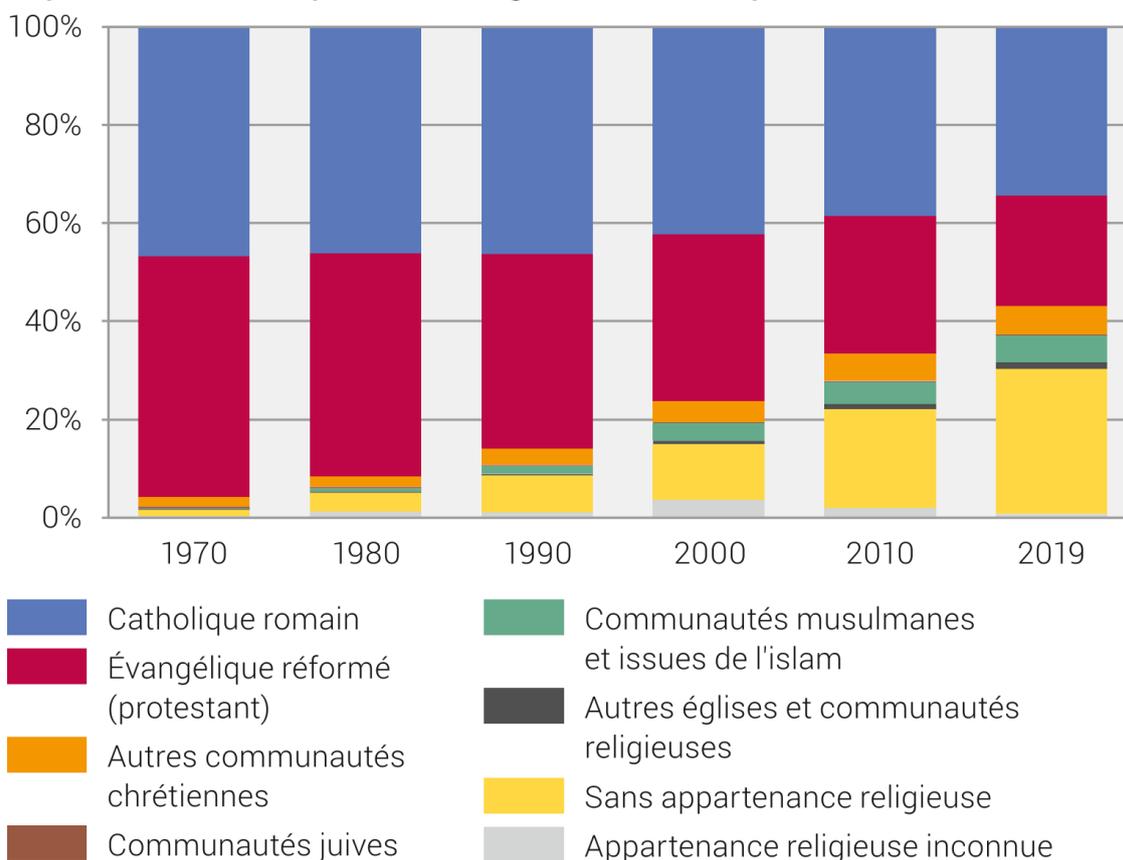
⁶⁶ L'OFS inclut dans les autres communautés chrétiennes, entre autres l'Église catholique-chrétienne, les Églises orthodoxes chrétiennes ainsi que d'autres Églises protestantes, telles que les Églises méthodistes et les Églises néo-apostoliques ; OFS, Appartenance religieuse depuis 1910, Population résidente permanente âgée de 15 ans ou plus, tableau du 26.01.21, à consulter à l'adresse : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions > Tableaux (état au 3.4.2021).

⁶⁷ Voir OFS, Appartenance religieuse depuis 1910, Population résidente permanente âgée de 15 ans et plus, tableau du 26.1.2021, à consulter à l'adresse: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions > Tableaux (état au 4.3.2021).

⁶⁸ INNIGER, Analyse de la politique religieuse, p. 11.

Évolution du paysage religieux

Population résidante permanente âgée de 15 ans ou plus



Sources: OFS – RFP (1970–2000), Relevé structurel (RS, 2010–2019)

© OFS 2021

3.2 Aumônerie dans les institutions publiques

3.2.1 Généralités

Des services d'aumônerie peuvent être proposés dans les institutions publiques, notamment du domaine de l'exécution des peines, de l'asile et de la santé, ainsi que de l'armée et du système éducatif. Dans les cas où le statut particulier impose à l'individu des restrictions, voire le place dans une dépendance vis-à-vis de l'État et qu'il se trouve dans l'impossibilité ou en grande difficulté pour organiser un accompagnement spirituel à titre privé à l'extérieur, les services d'aumônerie intégrés à l'institution jouent un rôle capital (ch. 1.3.3.2). Au niveau fédéral, cela concerne les centres fédéraux pour requérants d'asile et l'armée (ch. 3.2.2), tandis que pour les institutions cantonales, cela vaut surtout pour les établissements pénitentiaires, les hôpitaux, les cliniques, les établissements médico-sociaux et les maisons de retraite, de même que pour les hébergements collectifs de réfugiés.

Dans le contexte de la prévention de la radicalisation, on parle avant tout d'accompagnement spirituel ou de services d'aumônerie dans les prisons et dans les centres pour requérants d'asile.

S'agissant des institutions de la santé, un peu plus de la moitié des législations cantonales reconnaissent aux patients un droit à un service d'aumônerie⁶⁹. Dans l'armée, les militaires disposent d'un tel service d'assistance spirituelle conformément à l'art. 31 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁷⁰. Les aumôniers ont accès aux centres fédéraux pour requérants d'asile et aux centres d'hébergement des aéroports en vertu de l'art. 3, al. 2, let. f, de l'ordonnance du DFJP du 4 décembre 2018 relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports⁷¹.

L'offre et l'organisation des services d'aumônerie varient d'une institution à l'autre et d'un canton à l'autre. En règle générale, l'assistance spirituelle institutionnalisée est assurée aujourd'hui par les aumôniers des deux confessions prédominantes en Suisse, l'Église catholique romaine et l'Église protestante réformée. Elle est donc considérée comme un privilège lié à la reconnaissance publique (ou de droit public). D'autres communautés religieuses organisent et financent leur aumônerie sur une base privée et sont ainsi tributaires de la place que leur concède l'institution et de l'accès aux informations pertinentes que cette dernière leur consent. En raison de la protection des données, ces communautés peinent cependant à obtenir des informations sur les résidents ou patients des institutions⁷².

Du côté des communautés religieuses régies par le droit privé, la demande en assistance spirituelle a augmenté sous l'effet de la pluralisation religieuse, incitant les cantons à considérer l'ouverture de services d'aumônerie dispensés par des personnes issues de ces mêmes communautés. Certaines institutions ont déjà opéré cette ouverture, d'autres y travaillent. Reste que malgré ces avancées, les services organisés par les communautés religieuses de droit privé ne sont généralement ni institutionnalisés ni rémunérés dans les institutions publiques.

3.2.2 Services d'aumônerie dans les institutions fédérales – en particulier dans les centres fédéraux pour requérants d'asile

L'armée et les centres fédéraux pour requérants d'asile sont les deux institutions fédérales dans lesquelles les individus peuvent être ou sont confrontés à des difficultés existentielles, sans qu'ils puissent, en raison de leur statut particulier, se procurer eux-mêmes un soutien spirituel comme ils le peuvent lorsqu'ils vivent à l'extérieur de ces institutions. Ces multiples difficultés illustrent l'importance des offres institutionnelles adaptées in situ. C'est ainsi que l'armée a créé un cadre qui lui permet d'établir des partenariats avec les Églises et les communautés religieuses en vue de fournir aux militaires un accompagnement spirituel adéquat, sur une base clairement définie (voir exemple de bonnes pratiques, aumônerie de l'armée, ch. 4.3.2.1). Elle a conclu un partenariat avec deux associations faitières, l'une israélite et l'autre musulmane.

Depuis 2002, les **centres fédéraux pour requérants d'asile** fournissent une assistance spirituelle via le SEM et en coopération avec les Églises nationales. Les aumôniers accrédités exercent leurs fonctions en toute confidentialité et sont juridiquement liés par le secret. L'accompagnement spirituel est ouvert à tous les demandeurs d'asile, sans distinction de religion et de culture. Les centres d'asile fédéraux disposent de locaux pour l'aumônerie⁷³.

⁶⁹ PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, p. 164. Voir p. ex. § 9, al. 1, de la Patientinnen- und Patientengesetz [du canton de Zurich] du 05.04.2004 (LS 813.13).

⁷⁰ RS 510.10.

⁷¹ RS 142.311.23.

⁷² PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, p. 75.

⁷³ SEM, *Rapport*, p.27.

Entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2018, le SEM a mené un projet pilote d'aumônerie musulmane au Centre fédéral pour requérants d'asile de Zurich (Juch), avec le concours des Églises nationales réformée et catholique et la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI). Le but en était d'examiner s'il y avait un avantage à engager des aumôniers musulmans et s'il était possible de généraliser leur activité dans les centres d'asile fédéraux. La mise en œuvre du projet a été confiée à l'Association des organisations islamiques de Zurich (VIOZ). Le Centre suisse Islam et société (CSIS) de l'Université de Fribourg a accompagné le projet sur le plan scientifique et a procédé à son évaluation⁷⁴. Trois aumôniers musulmans se sont partagé un emploi à 70 % pour accompagner les demandeurs d'asile. Pendant la phase pilote, ces derniers étaient employés et rémunérés par le SEM.

Dans son rapport d'évaluation, le CSIS relève que l'aumônerie musulmane a apporté un plus évident, tant pour les demandeurs d'asile que pour les travailleurs sociaux et les aumôniers chrétiens. Cette valeur ajoutée s'est ressentie au sein du centre de requérants, mais aussi au-delà de ses murs pour rejaillir sur la société suisse⁷⁵. Les aumôniers musulmans jettent des ponts entre la Suisse et les pays d'origine des demandeurs d'asile et transmettent à ces derniers une vision ouverte et humaniste de l'Islam. Les Églises nationales portent de l'intérêt au développement de l'aumônerie dans le contexte interreligieux et musulman⁷⁶. Le projet pilote a montré que l'accompagnement spirituel des musulmans au sein des centres d'asile de la Confédération est chose possible et qu'il porte ses fruits⁷⁷. En l'absence d'une base légale pour le financement de l'aumônerie et en raison du manque d'aumôniers musulmans bien formés⁷⁸, la Confédération a décidé de ne pas introduire d'aumônerie musulmane dans ses centres fédéraux pour requérants d'asile à la fin du projet pilote en 2018. À titre transitoire, fedpol, l'Église catholique romaine et l'Église évangélique réformée du canton de Zurich financent l'aumônerie au Centre fédéral pour requérants d'asile de Zurich par le biais du projet QuaMS (voir exemple de bonnes pratiques QuaMS, ch. 4.3.2.2) jusqu'en 2021. Par ailleurs, dans le cadre des travaux relatifs au présent rapport, le SEM a lancé début 2021 le projet pilote « Aumônerie musulmane dans les centres fédéraux pour requérants d'asile ». Dans ce contexte, le SEM a pris en charge le financement de l'accompagnement spirituel musulman dans la région d'asile de Zurich, et il a introduit à titre de test l'aumônerie musulmane dans deux autres régions d'asile⁷⁹.

3.3 Dispositions relatives à l'entrée et à l'admission des personnes assurant un encadrement religieux

La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁸⁰ prévoit l'octroi d'un permis de travail et de séjour pour l'exercice d'activités religieuses en Suisse. Cette disposition ne concerne toutefois qu'une petite partie des personnes assurant un

⁷⁴ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*.

⁷⁵ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 4.

⁷⁶ SEM, Aumônerie musulmane au centre pilote de Zurich: le projet pilote donne de bons résultats, communiqué de presse du 16.02.2018, à consulter à l'adresse: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home.html> > Le SEM > Communiqués de presse (état au 29.10.2020).

⁷⁷ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 89.

⁷⁸ Heures des questions 18.5015 Kälin « Aumônerie musulmane du Centre fédéral pour requérants d'asile Juch » et 18.5017 Fluri « Projet d'aumônerie musulmane dans le centre fédéral pour requérants de Zurich-Altstetten. Garantir la poursuite du financement », à consulter à l'adresse: <https://www.parlement.ch/> > Travail parlementaire > Bulletin officiel > Recherche > 18.5015 ou 18.5017 (état au 12.10.2020).

⁷⁹ Dans les régions Suisse orientale et Suisse romande, l'aumônerie musulmane avait déjà été introduite au moment de la publication du présent rapport. Dans les régions du Tessin et de la Suisse centrale, l'introduction est en cours de planification.

⁸⁰ RS 142.20.

encadrement religieux en Suisse⁸¹, à savoir celles venant d'États tiers pour y exercer une activité lucrative, l'activité d'encadrement religieux étant assimilée en l'occurrence à une activité lucrative⁸². Ne sont pas concernés les accompagnants religieux issus d'un État de l'UE/AELE ou qui n'entrent pas en Suisse pour y exercer une activité lucrative (mais seulement au titre du regroupement familial ou de l'asile, par exemple)⁸³. Les conditions d'entrée et d'admission pour les chargés d'encadrement religieux en provenance d'États tiers sont exposées ci-dessous.

D'abord, comme tous les ressortissants étrangers qui souhaitent entrer en Suisse, ces religieux étrangers ne doivent constituer aucune menace pour la sécurité et l'ordre publics ni pour les relations internationales de la Suisse (art. 5, al. 1, let. c, LEI). Ensuite, ces personnes, ainsi que les professeurs dispensant des cours de langue et de culture des pays d'origine qui viennent en Suisse en provenance de pays non-membres de l'UE/AELE pour y exercer une activité lucrative doivent remplir les conditions générales d'admission sur le marché du travail énoncées aux art. 18 à 24 LEI⁸⁴.

En outre, l'art. 26a, LEI pose en préalable à l'admission et à l'intégration de ces encadrants religieux qu'ils aient des compétences dans la langue nationale parlée sur le lieu de travail. Les connaissances orales doivent être au moins équivalentes au niveau B1 et les connaissances écrites au moins au niveau A1 du cadre de référence pour les langues reconnues à l'échelle européenne (art. 22b, al. 2, OASA). Les personnes assurant un encadrement religieux doivent aussi être familiarisées avec les systèmes social et juridique suisses et être capables d'en transmettre la connaissance aux étrangers dont ils s'occupent. Elles doivent confirmer cela par écrit au moyen d'une déclaration, conformément à la directive SEM applicable⁸⁵. Pour évaluer leur degré de connaissance du système de valeurs sociales et juridiques de la Suisse, les critères déterminants sont le respect de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que le respect des valeurs de la Constitution fédérale (art. 22b OASA en lien avec l'art. 58a, al. 1, let. a et b LEI). Selon l'art. 77c OASA, les valeurs de la constitution englobent notamment: a) les principes de l'État de droit et de l'ordre démocratique et libéral de la Suisse ; b) les droits fondamentaux tels que l'égalité des droits entre femmes et hommes, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté de conscience

⁸¹ ACHERMANN/ACHERMANN/MENET/MÜHLEMANN, *Système d'admission*, p. 35. Selon ESER DAVOLIO/ADILI/RETHE/BRÜESCH, *Personnes assurant un encadrement religieux*, p. 10, « pour la période allant de 2008 à 2018, il s'est agi en moyenne de 54 personnes par année. Dans ce nombre, en moyenne annuelle, 36 permis ont été délivrés à des accompagnants chrétiens et 13 permis à des accompagnants islamiques (exclusivement des imams). Il est à noter que ces chiffres comprennent des conversions de permis L et B, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas toujours de personnes admises pour la première fois ». Selon SCHMID/TRUCCO, *Études CSIS 3*, p. 7, on estime au total à 130 le nombre d'imams (suisses et étrangers) travaillant régulièrement et pour un certain temps en Suisse, qui représentent les experts religieux au sein d'une communauté et sont donc essentiellement responsables de l'interprétation de l'islam. Selon des renseignements du CSIS, ce chiffre inclut probablement la plupart des imams officiant à temps plein et à temps partiel. Un nombre indéterminé d'imams bénévoles s'ajoutent à ce chiffre.

⁸² Voir SEM, *Directives*, p. 92: « Selon la jurisprudence actuelle [décision non publiée de l'arrêt du Tribunal fédéral du 6 mars 1996 / 2A.23/1995] et au regard des tâches accomplies au sein de l'Église, l'activité religieuse doit être assimilée à une activité lucrative même lorsqu'elle est exercée à titre gratuit. Déterminant est le fait qu'il s'agisse d'une activité qui 'normalement en général procure un gain'. Les activités exercées en qualité de missionnaire ou de personne dispensant un encadrement religieux entrent également dans cette catégorie (art. 1a, al. 2, de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), du 24 octobre 2007, RS 142.2011) ».

⁸³ Les accompagnants religieux qui ont la nationalité suisse ou qui sont déjà autorisés à résider et à travailler en Suisse ne sont pas non plus concernés par ces conditions d'admission. Il convient de rappeler une nouvelle fois qu'en raison du devoir de neutralité de l'État découlant de la liberté religieuse, la Confédération et les cantons ne peuvent pas lier les activités internes des communautés religieuses non reconnues de droit public à des conditions spécifiques dépassant le cadre de la législation générale (ch. 1.3.3.1 et 4.1).

⁸⁴ Il s'agit, par exemple, d'exigences de qualifications personnelles, d'un diplôme universitaire, d'une demande déposée par l'employeur, du respect des contingents et de la priorité accordée aux travailleurs indigènes, des conditions de rémunération et de travail usuelles dans une branche ou une profession, enfin de la jouissance d'un logement approprié.

⁸⁵ Voir SEM, *Directives*, Annexe au chiffre 4.3.7. La confirmation doit être jointe à la demande et fait partie intégrante des conditions d'admission.

et de croyance ainsi que la liberté d'opinion, enfin ; c) l'obligation de fréquenter l'école obligatoire.

Conformément aux directives du SEM⁸⁶, sont exclusivement considérées comme exerçant une activité d'encadrement religieux les personnes « qui, de par leur fonction et leur orientation, assument un rôle central de mentor et d'interlocuteur spirituel et rituel en faveur de leur communauté religieuse », telles que les pasteurs, les rabbins, les imams et les prêtres. En outre, l'autorisation n'est accordée que si la communauté religieuse revêt une importance nationale ou suprarégionale. Enfin, tant la communauté religieuse que les responsables de l'encadrement religieux doivent respecter les règles du droit suisse, se conformer en théorie et en pratique aux dispositions constitutionnelles et légales en vigueur, exiger la même attitude de leurs membres et condamner les comportements fautifs.

La procédure d'obtention d'une autorisation de travail pour les ressortissants de pays tiers se déroule en deux étapes et est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons.⁸⁷ De plus, les cantons sont libres de lier l'autorisation à des obligations de formation continue, par exemple dans le cadre de conventions d'intégration. En cas de non-respect des conditions fixées, l'autorisation d'exercer une activité d'encadrement religieux peut être révoquée. Dans le cadre de la procédure d'autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative par des ressortissants d'États tiers, la Confédération examine non seulement les conditions d'admission sur le marché du travail, mais aussi les exigences d'intégration liées à l'admission. Dans sa fonction de surveillance, elle peut refuser son autorisation (art. 99 LEI, en lien avec l'art. 86 OASA) s'il existe, par exemple, des motifs de révocation au sens de l'art. 62 LEI (art. 86, al. 2, let. a OASA). Selon l'art. 62, al. 1, let. c, LEI, il y a motif de révocation quand l'étranger attend de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou présente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Si des indices donnent à penser qu'une personne pourrait porter atteinte à la sécurité et à l'ordre publics ou mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, un contrôle de sécurité approfondi est effectué.

3.4 Exemples de mesures engagées

Sont présentées ici une série d'exemples parmi une multitude de mesures destinées à prévenir la radicalisation ou à promouvoir le vivre-ensemble, l'accent étant mis sur celles qui ne relèvent pas du domaine de la sécurité et qui sont en rapport avec la religion. Il s'agit à la fois de projets en cours et de projets déjà menés à terme. Nous renvoyons aussi aux exemples de bonnes pratiques exposés au ch. 4.

3.4.1 Par la Confédération

Dialogue avec la population musulmane: le 29 novembre 2009, les citoyens suisses ont approuvé l'initiative « Contre la construction de minarets » par 57,5 % de voix pour et 42,5 % de voix contre. À l'approche et principalement au lendemain de cette votation, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a organisé un dialogue entre les autorités fédérales et les musulmans de Suisse. Conscients que l'État ainsi que la population

⁸⁶ SEM, *Directives*, chiffre 4.7.16.1, p. 95. La définition des personnes chargées de l'encadrement religieux dans les directives du SEM est donc plus étroite que celle du présent rapport (cf. chiffre 1.3.2).

⁸⁷ Chaque année, le Conseil fédéral limite le nombre d'autorisations en fixant des quotas. Les communautés religieuses ne peuvent pas exiger l'octroi d'un permis. Le canton compétent évalue d'abord si les conditions légales sont remplies et s'il existe un besoin effectif d'une personne chargée de l'encadrement religieux dans le canton. Dans le cadre de sa fonction de surveillance, la Confédération n'examine que les demandes d'autorisation qu'un canton lui a soumises pour approbation.

musulmane veulent s'engager activement en faveur de l'intégration et de la paix religieuse, un dialogue a été mené jusqu'en avril 2011. Le dialogue s'est attaché à thématiser un certain nombre de questions et de problèmes d'importance nationale et appelant des réponses à l'échelle du pays. Il a ainsi été possible d'identifier les préoccupations partagées par la Confédération et la population musulmane et d'esquisser des mesures relevant de la compétence de la Confédération, telle que l'examen des conditions d'admission des personnes chargées de l'accompagnement ou encore la compatibilité entre religion et service militaire obligatoire⁸⁸. Le Dialogue avec la population musulmane, a permis à la Confédération de s'engager sur la voie de la coopération avec les acteurs musulmans⁸⁹.

Soutien fédéral aux offres de formation continue: le CSIS a été mis sur pied à l'Université de Fribourg dès 2015. Il répond entre autres à un souhait exprimé dans le cadre du Dialogue avec la population musulmane et dans ce sens, il bénéficie, en tant que centre de compétence national, du soutien de la Conférence suisse des hautes écoles via des fonds provenant de contributions liées aux projets et versées en vertu de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)⁹⁰. En collaboration avec d'autres institutions fédérales telles que le Service de lutte contre le racisme SLR, le SEM soutient également des projets individuels de ce centre, notamment le projet de formation continue « Organisations musulmanes comme actrices sociales » (OMAS).

Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) du 4 décembre 2017: le PAN, élaboré conjointement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, ambitionne de créer des conditions propices à la prévention et à la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent⁹¹.

- La mesure 3 vise, au titre de l'autonomie des universités, à créer des offres de formation et de formation continue pour les personnes chargées de l'encadrement religieux.
- La mesure 6 cherche à améliorer l'information dans le domaine des religions. Les antennes étatiques et des organisations partenaires sont destinées à fournir des renseignements sur des questions liées à la religion.
- La mesure 11 consiste à intensifier et à institutionnaliser le dialogue et la coopération entre, d'une part, les cantons, les communes et les villes, et d'autre part, les associations de migrants, les associations sportives, les associations féminines, les associations de jeunesse, les professionnels, les organismes d'entraide et les organisations religieuses, cela dans le but de renforcer la coopération entre l'État et la société civile.
- La mesure 12 est destinée à soutenir le dialogue interreligieux entre les différentes communautés religieuses reconnues et les organisations actives sur le plan religieux.
- La mesure 17, par le biais du programme national d'impulsion, cherche à apporter un soutien financier aux projets mettant en œuvre les mesures contenues dans le PAN en vue de prévenir et combattre la radicalisation et l'extrémisme violent⁹².
- La mesure 18 a pour objet d'améliorer, chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, les aptitudes à la pensée critique et à l'analyse différenciée de leur

⁸⁸ Voir *Dialogue avec la population musulmane*.

⁸⁹ SCHMID, *Islamische Theologie*, p. 608.

⁹⁰ RS 414.20.

⁹¹ RNS, PAN.

⁹² Pour un aperçu des projets financés dans le cadre du PAN, voir <https://www.svs.admin.ch/> > Thèmes et agenda > Prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent > Programme d'impulsion, ainsi que <https://www.fedpol.admin.ch/> > Terrorisme > PAN: projets soutenus (état au 13.10.2020 pour les deux renvois).

environnement, de les former à l'utilisation des réseaux sociaux et d'améliorer leur connaissance des principales religions.

Création du Service du droit des religions : la Confédération et les cantons sont conjointement responsables de la coexistence pacifique des différentes communautés religieuses en Suisse. La relation entre ces communautés et l'État relève quant à elle de la compétence des cantons. Au sein de l'Administration fédérale, les questions de religion et leurs implications juridiques et politiques occupaient principalement l'OFJ, fedpol, le SEM et le SLR. En 2017, l'OFJ a créé un service du droit des religions⁹³, lequel traite des thèmes liés à la religion dans les limites des compétences de la Confédération et tient lieu d'organe de contact et de coordination en la matière. Sa tâche consiste principalement à favoriser les échanges entre les différents services fédéraux pour assurer une approche cohérente des questions religieuses.

Plateforme nationale Jeunes et médias de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS): les quatre projets pilote soutenus dans le cadre du thème prioritaire « Extrémisme et radicalisation » (2017-2019) se sont concentrés sur la déconstruction des messages et des objectifs de propagande, en particulier dans le domaine de l'extrémisme islamiste (construction de contre-discours) ou sur l'utilisation de messages positifs pour limiter les préjugés et promouvoir une pensée différenciée et la coexistence sociale (récits alternatifs). Sur la base de ces projets, il a été possible de formuler des recommandations de portée générale pouvant s'appliquer à d'autres formes d'extrémisme⁹⁴.

Conditions d'entrée et d'admission en Suisse au sens de l'art. 26a LEI : Le nouvel art. 26a LEI est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Cette disposition prévoit, en plus des conditions relatives au marché de l'emploi, de nouvelles conditions d'admission pour les étrangers originaires de pays tiers qui souhaitent travailler en Suisse pour assurer un encadrement ou un enseignement religieux (ch. 3.3.). À la différence de l'ancien article 7 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE)⁹⁵, l'art. 26a LEI exige désormais que ces personnes satisfassent entièrement aux conditions linguistiques dès leur entrée sur le territoire suisse si elles visent un séjour de longue durée. Aucune dérogation n'est désormais admise, de même qu'il n'est plus possible d'octroyer un délai supplémentaire dans les conventions d'intégration cantonales.

3.4.2 Par les cantons et les communes

Il existe, dans les cantons et les communes, un large éventail de mesures en lien avec la religion qui ne relèvent pas du domaine de la sécurité et qui sont destinées à favoriser le vivre-ensemble ou à prévenir la radicalisation. Un certain nombre d'entre elles sont présentées comme exemples de bonnes pratiques au ch. 4 du présent rapport. Il existe encore beaucoup d'autres mesures, approches et initiatives, mais il ne sera mentionné ici que les bureaux et antennes pour la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme⁹⁶. Nous renvoyons aussi aux formations continues en rapport avec la religion citées dans l'étude de la ZHAW, ou encore à celles proposées par le CSIS⁹⁷ de l'Université de Fribourg,

⁹³ Voir RNS, *Mesures de prévention*, p.16: « Au cours des entretiens, les représentants des autorités cantonales ont parfois exprimé le souhait de disposer d'une antenne nationale pour les questions religieuses ».

⁹⁴ Voir OFAS, PLATEFORME NATIONALE DE PROMOTION DES COMPÉTENCES MÉDIATIQUES JEUNES ET MÉDIAS, *radicalisation sur Internet*.

⁹⁵ RS 142.205.

⁹⁶ Pour un aperçu des services spécialisés et des points de contact en Suisse, voir <https://www.svs.admin.ch/> > Thèmes et agenda > Prévention de la radicalisation et de l'extrémisme (état au 13.10.2020).

⁹⁷ Depuis septembre 2020, le CSIS propose au-delà des offres de formation continue exposées dans ESER DAVOLIO/ADILI /RETHÉ/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, p. 40 ss et 74 ss, un cycle de formation pour l'aumônerie musulmane dans les institutions publiques qui bénéficie également du soutien de fedpol, via les fonds du plan d'action national ; voir

la Faculté de théologie de l'Université de Berne, la Faculté des sciences sociales de l'Université de Genève, la Faculté de théologie et de sciences des religions de l'Université de Lausanne et le Département de linguistique appliquée de la ZHAW à Winterthour⁹⁸.

3.4.3 Par la société civile

La société civile prend elle aussi une part active au dialogue interreligieux et interculturel, à la formation qui s'y rattache et à la prévention de la radicalisation. Vu la diversité des initiatives, il est impossible de les présenter, même sommairement, dans leur intégralité sans déborder le cadre du présent rapport. Pour illustrer les nombreuses autres initiatives, citons, à titre d'exemples seulement, la Maison des religions à Berne⁹⁹, IRAS COTIS¹⁰⁰, le *Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog*¹⁰¹, l'association tasamouh¹⁰² et le *Certificate of Advanced Studies (CAS)* et le cours « *Mediatives Handeln in transkulturellen Kontexten* » de la Haute école bernoise¹⁰³.

4 Appréciation du Conseil fédéral et exemples de bonnes pratiques

4.1 Remarques liminaires

La religion et les communautés religieuses sont d'importants facteurs de cohésion sociale¹⁰⁴. Par l'établissement de doctrines, de prises de position et de règles, elles créent de la légitimité, participent de la construction de l'identité et influencent en cela le comportement des individus et des groupes¹⁰⁵. Si les religions et les communautés religieuses peuvent concourir à une coexistence pacifique et à la solidarité dans la société, elles recèlent aussi un potentiel négatif. La religion a donc un impact sur la réalité sociale d'un État¹⁰⁶.

<https://www3.unifr.ch/CSIS/> > Formation continue > Domaine de l'aumônerie > Muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen (en allemand seulement) (état au 13.10.2020).

⁹⁸ Voir pour de plus amples développements ESER DAVOLIO/ADILI/REHER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, p.40 ss

⁹⁹ La Maison des religions - Dialogue des cultures à Berne est un espace de dialogue interculturel qui propose notamment des offres de formation et des manifestations spécialisées ou culturelles. La maison réunit huit communautés religieuses et s'attache à favoriser la coexistence interreligieuse et interculturelle, ce qui suscite un grand intérêt dans la société. Voir <https://www.haus-der-religionen.ch/> (état au 13.10.2020).

¹⁰⁰ IRAS COTIS, la Communauté de travail interreligieuse en Suisse, est un réseau national regroupant diverses communautés et organisations religieuses actives dans le dialogue interreligieux et interculturel. IRAS COTIS organise par exemple chaque année une semaine religieuse avec un large éventail d'activités dans de nombreux cantons pour promouvoir la rencontre et le dialogue. Voir <https://www.iras-cotis.ch/> (état au 13.10.2020).

¹⁰¹ Le *Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog (ZIID)* est également un organisme de formation qui promeut le dialogue interreligieux. Il est dirigé par trois spécialistes, un chrétien, un musulman et un juif, et organise des conférences, des visites, des cours de langue et des colloques. Voir <https://www.ziid.ch/> (état au 13.10.2020).

¹⁰² L'association tasamouh basée à Bienne travaille dans le domaine de la prévention du fondamentalisme religieux et du radicalisme chez les jeunes musulmans. Des médiateurs interreligieux formés et encadrés par l'association conseillent les jeunes et leurs familles et appuient le processus d'intégration. En 2017, 14 médiateurs ont terminé leur formation, laquelle comprenait également un cours dispensé par la police cantonale bernoise sur les processus d'endoctrinement en ligne. Par ailleurs, l'association sensibilise la population par le biais d'événements externes et d'offres éducatives destinées notamment aux enseignants et aux travailleurs sociaux. En 2019, le RNS a assuré un soutien financier à l'association tasamouh pour sa participation à la mise en œuvre du PAN. Voir <https://tasamouh.ch/> (état au 13.10.2020).

¹⁰³ La Haute école spécialisée bernoise propose depuis 2004, avec la Maison des religions, un CAS sur l'action médiative dans des contextes transculturels. Ce cursus transmet les bases de la médiation et de l'animation, l'accent étant mis sur la coexistence de plusieurs contextes culturels et religieux, ce qui se reflète dans la composition transnationale et interreligieuse du groupe de participants. La formation vise à fournir aux diplômés des outils permettant d'identifier les tensions et les conflits à un stade précoce et d'intervenir. Voir <https://www.bfh.ch/> > Weiterbildungen > CAS > Suche > *Mediatives Handeln in transkulturellen Kontexten* (état au 13.10.2020).

¹⁰⁴ LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, p. 43.

¹⁰⁵ FOX/SANDLER, *The Question*, p. 293 s.

¹⁰⁶ Sur l'importance de la religion pour la société, voir également MÜLLER M., *Das Religiöse im Staat*, p. 468, selon lequel celui qui aspire à un nouveau « sentiment d'appartenance » durable doit aussi aspirer à un État actif en matière religieuse, ce qui suppose que l'État renonce au paradigme « la religion est une affaire privée ». La religion est aussi et très clairement une affaire publique et donc politique. Voir aussi HAFNER, *Beziehungen*, chapitre V ; SAHLFELD, *Aspekte*, p.110 s. ; WEBER, *Schutz*, p. 1077, p. 1080. CAMPICHE, dans *Die Religion*, p. 27 rappelle que les normes sont construites sur la base de valeurs qui, à leur tour, se nourrissent de convictions religieuses.

De nombreuses communautés religieuses mettent leurs ressources à profit pour contribuer au bien-être de la société dans son ensemble, à la cohésion sociale et à la paix religieuse¹⁰⁷. Souvent fournis sur une base volontaire, leurs services comprennent notamment l'accompagnement spirituel, le travail social, le travail de jeunesse, l'aide à l'intégration, le conseil et le dialogue interreligieux. Il importe de reconnaître et de valoriser ces précieux apports à la société civile¹⁰⁸.

La religion révèle parfois aussi des aspects pernicious. Elle peut ainsi nourrir des sentiments d'exclusivité, favoriser le repli identitaire et l'émergence de sociétés parallèles qui dévalorisent d'autres religions et les non-croyants, au point même de légitimer ou de justifier la violence exercée à leur endroit. Cela dit, il est rare que dans l'esprit d'un croyant, la conception fondamentaliste de la religion l'emporte sur la constitution et la démocratie¹⁰⁹.

Les acteurs étatiques appelés à traiter de questions religieuses doivent davantage tenir compte de ces potentialités¹¹⁰. Dans une optique de paix religieuse, il est utile de promouvoir et de prendre en compte le potentiel d'intégration de la religion et de lutter en même temps activement et résolument contre ses effets néfastes. En cas de violation de la loi, les autorités de sécurité prennent des mesures¹¹¹, mais il est des situations problématiques qui n'impliquent aucune infraction. Le canton de Zurich, par exemple, estime qu'une de ses tâches consiste à prévenir l'émergence ou le développement de milieux religieux qui posent systématiquement un problème à l'égard du respect de l'ordre juridique. Parallèlement, il examine si, et dans quelle mesure et dans quel cadre juridique, il y a lieu de soutenir les services fournis à la société dans son ensemble par des communautés religieuses non reconnues de droit public¹¹². La loi genevoise du 26 avril 2018 sur la laïcité (LLE)¹¹³ fait également la distinction entre le potentiel positif et négatif de la religion, en disposant que l'État peut aussi bien appuyer des mesures favorisant le dialogue interreligieux et la paix religieuse qu'intervenir contre les dérives sectaires.

Il est souhaitable de soutenir davantage les personnes chargées de l'encadrement religieux afin qu'elles puissent contribuer à une coexistence constructive et à la paix religieuse dans la société. Lorsqu'elles traitent de questions liées à la religion, les autorités ont besoin par exemple de s'appuyer sur des accompagnants crédibles et bien ancrés dans leur communauté. Cela vaut en particulier pour la mise en œuvre de mesures préventives, dont

¹⁰⁷ Selon LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, p. 45, la religion est propice à l'activité bénévole et donc à la société civile.

¹⁰⁸ Voir aussi SAHLFELD, *Aspekte*, p. 111, selon lequel sans les services fournis par les communautés religieuses, souvent sur une base volontaire, les États seraient plus pauvres, y compris en termes mesurables, en francs, en euros ou en dollars.

¹⁰⁹ LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, p. 44. À cet égard, PICKEL, *Weltanschauliche Vielfalt*, p. 11 s., montre que l'appartenance religieuse n'influence guère l'attitude envers la démocratie et que l'adhésion à la démocratie se manifeste dans une égale mesure dans tous les groupes religieux. Ce n'est donc pas la religion en tant que telle ou la religiosité vécue qui pose problème pour les démocraties, mais plutôt et uniquement leurs formes d'expression dogmatiques.

¹¹⁰ Selon HAFNER, *Beziehungen*, chapitre V, les communautés religieuses sont des forces qui contribuent en partie à la formation d'éléments constitutifs de l'État de droit tels que la démocratie, l'ordre de paix, la loi et la justice, mais qui peuvent aussi les mettre à rude épreuve. L'État ne peut donc pas simplement faire preuve d'indifférence à leur égard ou s'abstenir de toute relation. Voir aussi LIEDHEGENER/PICKEL/ODERMATT/YENDELL/JAECKEL, *Repräsentativbefragung*, p. 45.

¹¹¹ Selon la situation, une multitude d'instruments peuvent entrer en ligne de compte. Citons à titre d'exemple la *Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste*, la loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées, RS 122, l'art. 260^{ter}, CP, Participation ou soutien à une organisation criminelle, mesures de contrainte dans le cadre d'une procédure pénale telles que la surveillance des communications, l'observation, les interrogatoires, la détention provisoire ou les mesures de substitution telles que la rétention des documents de voyage, l'obligation de s'annoncer à la police, etc. mais aussi la coopération entre les autorités au sein de la task force TETRA (Terrorist tracking).

¹¹² DIRECTION DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DU CANTON DE ZURICH, *Staat und Religion*, p. 28. Voir BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, p. 99 s.

¹¹³ À 2 75.

l'effet, en termes de lutte contre la radicalisation, se trouve considérablement renforcé par l'implication active d'acteurs musulmans¹¹⁴.

Il va sans dire que dans ce contexte, tout en respectant scrupuleusement la neutralité religieuse de l'État¹¹⁵, une différenciation attentive¹¹⁶ s'impose pour éviter de renforcer des acteurs à l'influence contre-productive. Cela nécessite de la part des intervenants étatiques une connaissance approfondie de la religion et de ses acteurs et communautés¹¹⁷.

Son devoir de neutralité interdit à l'État de juger, de promouvoir ou de combattre la religion ou les mouvements religieux, tout comme de s'immiscer dans les affaires internes des communautés religieuses organisées en vertu du droit privé¹¹⁸. De même, en l'absence d'une reconnaissance de droit public, il est interdit à la Confédération et aux cantons de fixer ou d'imposer, au moyen de prescriptions impératives concernant les exigences de formation, des normes de qualité pour les activités des communautés religieuses¹¹⁹. Il en découle que le respect de ces normes peut être assuré uniquement dans le cadre de formations volontaires et d'incitations à les suivre. En revanche, la réglementation de l'accès à l'aumônerie dans les institutions publiques (ch. 4.3) fournit un point d'appui aux exigences de l'État. De plus, bien que dans une moindre mesure puisque cela ne concerne qu'un nombre relativement limité de personnes, l'admission de ressortissants de pays tiers venant travailler comme accompagnants ou enseignants religieux constitue un autre levier d'action (ch. 4.6).

Le rapport montre comment renforcer les acteurs religieux et leur contribution à la cohésion grâce aux formations continues (ch. 4.2), aux possibilités d'accès à l'aumônerie dans les institutions publiques (ch. 4.3), ainsi que par le dialogue et la coopération (ch. 4.4). Le chapitre dédié aux formations continues se focalise sur les encadrants musulmans – à partir des questions soulevées par le postulat. L'élargissement de l'accès aux institutions publiques concerne en revanche les communautés religieuses organisées sous le régime du droit privé en général. Le chapitre sur le dialogue et la coopération couvre toutes les communautés religieuses. Les exemples de bonnes pratiques, dont la plupart émanent des cantons (et sont signalées en vert dans le présent rapport pour les distinguer de l'appréciation du Conseil fédéral), ont pour but d'illustrer ce qui est déjà entrepris et de servir d'inspiration. Enfin, les mesures visant à renforcer la démocratie (ch. 4.5) et les questions relevant du droit des étrangers (ch. 4.6) sont brièvement passées en revue. Le graphique ci-après permet de visualiser la relation entre les mesures examinées ici et le groupe cible auquel elles s'adressent.

¹¹⁴ Voir EL CHAZLI/ARONOVITZ/CURRAN/DOS REIS LEITE/KÜHNEL/MAYR/PRETELLI/VOORHOEVE/WESTERMARK, *Prévention*, p. 145 s. De même l'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Plan d'action*, p. 12, recommande d'impliquer les communautés et les leaders religieux dans l'élaboration des mesures de prévention et de trouver les moyens d'instaurer la confiance.

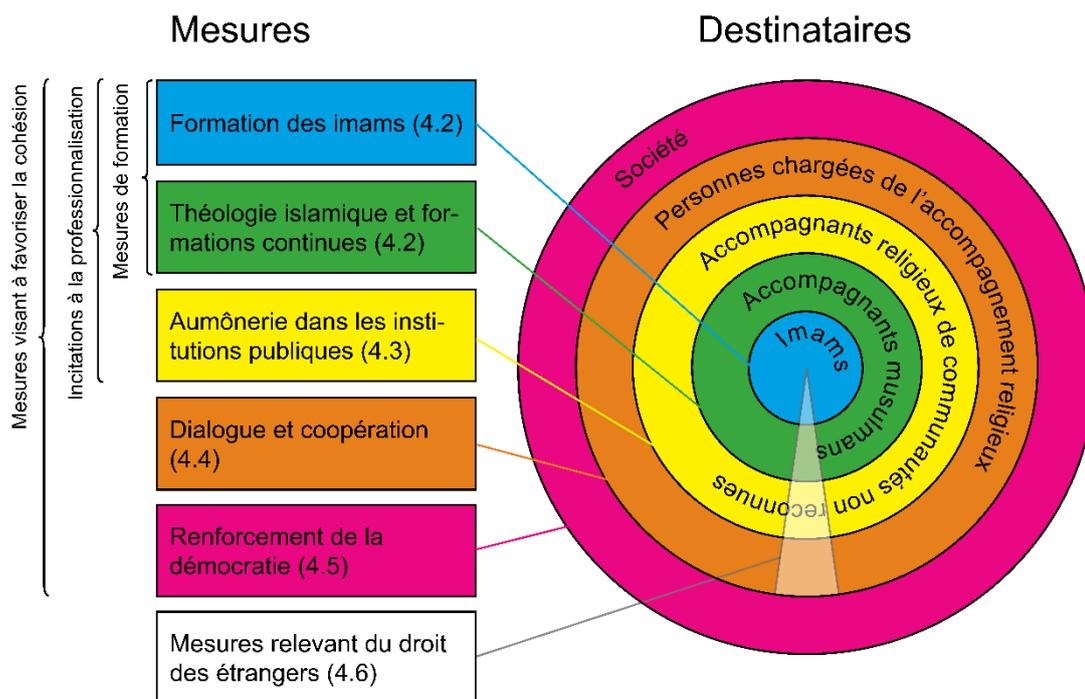
¹¹⁵ Selon FUCHS, *Praxis*, p. 331, neutralité ne signifie pas « ne rien faire », mais la possibilité pour l'État de soutenir chaque organisation en fonction de son importance pour le bien collectif. Selon SAHLFELD, *Aspekte*, p. 110 s., l'État est appelé à prendre en considération les différents groupes sociaux. La neutralité de l'État n'est pas synonyme d'indifférence à l'égard de la religion. Tout comme les syndicats, les associations et d'autres groupes, les communautés religieuses ne sont pas promues et soutenues par l'État en raison de leurs croyances, mais du fait, en soi suffisant, de leur importance sociologique et quantitative.

¹¹⁶ Selon MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, p. 83, la neutralité autorise et oblige à faire preuve de nuance en matière religieuse, mais cette différenciation ne doit pas être fondée sur des motifs purement religieux.

¹¹⁷ Selon INNIGER/VORSTER/RHEEDER, *Changing religious landscapes*, p. 5, ces connaissances sont insuffisantes.

¹¹⁸ Selon la Cour constitutionnelle fédérale allemande, jugement de la deuxième chambre du 19 décembre 2000, n° 89, faute de connaissances spécifiques et de critères appropriés, l'État neutre ne peut rien réglementer ni déterminer dans les questions proprement religieuses [...]. Cela ne l'empêche évidemment pas de juger la conduite effective d'une communauté religieuse ou de ses membres selon des critères laïques, même quand cette conduite est motivée par la religion.

¹¹⁹ Selon MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, p. 116, le seuil d'intervention de l'État est plus élevé pour les communautés religieuses organisées sur la base du droit privé que pour les communautés religieuses reconnues en vertu du droit public. Les communautés religieuses non reconnues ne doivent accepter l'ingérence de l'État dans leurs « affaires » que dans la mesure où elles violent des dispositions légales et/ou ne respectent pas « l'ordre public dans le cadre de l'État de droit ».



4.2 Formation et formation continue des accompagnants musulmans

Ce chapitre aborde certains aspects liés à la formation et la formation continue des intervenants musulmans. La formation crée un espace de réflexion personnelle et de rencontre et constitue une bonne occasion de réfléchir à l'avenir commun et de renforcer les compétences spécifiques. Elle contribue grandement à la professionnalisation des accompagnants et de leur travail. Gardons toutefois à l'esprit qu'une formation en Suisse ou en Europe ne saurait garantir l'adhésion aux principes de la démocratie et de l'État de droit¹²⁰. Pour les diverses offres de formation continue en Suisse, on peut puiser dans l'étude de la ZHAW. Les formations complémentaires concernant spécifiquement l'accompagnement spirituel sont abordées au ch. 4.3.3, qui traite de l'aumônerie dans les institutions publiques.

4.2.1 Formation des imams organisée par l'État en Suisse

La formation des imams fait aussi l'objet de débats en Suisse, où il apparaît particulièrement souhaitable qu'une formation d'imam ancrée dans la société helvétique et soutenue par elle produise à l'avenir des imams bien enracinés en Suisse, capables de jouer un rôle positif en matière d'intégration et de prévention et servant d'interlocuteurs fiables pour la société majoritaire. Une formation d'imam mise sur pied par la Suisse réduirait l'influence des acteurs étrangers et contribuerait à la reconnaissance sociale des musulmans de Suisse.

Pour répondre à la question d'une formation nationale d'imams, il convient d'examiner l'évolution dans les pays environnants. À cet égard, l'étude de droit comparé (ch. 2.2.2) a montré que, malgré les efforts déployés dans ce sens, une formation d'imam sous la

¹²⁰ JACOBS/LIPOWSKY, *Made in Europe*, p. 12.

responsabilité de l'État n'a encore vu le jour dans aucun des huit pays passés en revue. Les aspects constitutionnels, politiques et pratiques ci-après, spécifiques à la Suisse, sont déterminants :

Aspects constitutionnels: À cet égard, la question de la neutralité religieuse de l'État est très similaire en Suisse à celle des autres pays examinés. Le droit fondamental à la liberté de croyance et de conscience (art. 15 Cst.) interdit à l'État de s'immiscer dans les affaires religieuses internes des communautés religieuses organisées selon le droit privé, d'intervenir dans l'organisation de leur pratique professionnelle ou de fixer ou d'imposer des normes de qualité pour ces activités internes au moyen de spécifications contraignantes visant les exigences de formation (ch. 4.1). Le devoir de neutralité de l'État exige aussi que les autorités tiennent compte de manière impartiale et assurent une prise en compte équivalente de toutes les convictions religieuses et philosophiques. Les mesures étatiques doivent donc être conçues de manière à ne pas affecter unilatéralement les adeptes d'une religion particulière (voir. ch. 1.3.3.1 et art. 8, al. 2, Cst.). Enfin, la formation des imams au sens d'une formation professionnelle pratique (cf. chiffre 1.3.2) relève principalement de la responsabilité des acteurs religieux et des éventuelles hautes écoles impliquées, et est donc de la compétence des cantons et non de celle de la Confédération.

Aspects politiques: Comme nous l'avons relevé plus haut, la société et l'État ont tout à gagner à ce que les communautés religieuses contribuent au bien-être général et mettent en valeur leur potentiel en faveur de l'intégration. Les cours de formation d'imams dispensés par l'État - même sur une base volontaire - auraient l'inconvénient de combiner des aspects relevant de la politique de sécurité et d'intégration avec des préoccupations religieuses, tout en étant exclusivement centrés sur la communauté musulmane. Les expériences à l'étranger¹²¹ montrent que ces formations aboutissent rarement au résultat souhaité, surtout parce qu'elles risquent d'être décriées en tant qu'instruments normatifs et de contrôle de l'État à l'encontre des musulmans¹²². De telles mesures ne produisent donc pas l'effet escompté, elles sont au contraire perçues comme discriminatoires et entravent la confiance dans l'État.

Aspects pratiques: Si l'on tient compte des particularités de la Suisse (exiguïté territoriale et plurilinguisme par exemple) et surtout des spécificités des communautés musulmanes en Suisse (nombre restreint d'imams¹²³ actifs dans notre pays, faible nombre de postes à pourvoir, précarité de l'activité d'imam, peu de possibilités de financer des théologiens formés en Europe occidentale, diversité religieuse, culturelle et linguistique des communautés islamiques, mais aussi le fait que de nombreux fidèles apprécient grandement les imams formés à l'étranger¹²⁴), on est fondé à se demander si une formation d'imam uniformisée promue par l'État pourrait rendre compte de cette diversité et s'il existe, au sein

¹²¹ Voir le ch. 2.2.2 pour les expériences faites en Allemagne et aux Pays-Bas.

¹²² Voir aussi HASHAS/DE RUITER/VINDING/HAJJI, *Imams in Western Europe*, p. 24, 28.

¹²³ Selon SCHMID/TRUCCO, *CSIS-Studies* 3, p. 7, on estime à 130 le nombre d'imams travaillant régulièrement et pendant un certain temps en Suisse ; ils représentent les experts religieux au sein d'une communauté et sont donc essentiellement responsables de l'interprétation de l'Islam. Si l'on tient compte du manque de financement de ces imams, ainsi que la diversité linguistique (langues officielles suisses d'une part et langue de leur pays d'origine d'autre part), et si l'on compare leur situation aux quelque 680 à 1000 imams turcophones du DITIB qui sont rémunérés par l'État turc en Allemagne, on mesure les difficultés pratiques liées à la formation des imams en Suisse.

¹²⁴ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE, in: ESER DAVOLIO/ADILI/RETHEL/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, p. 56. Selon RUDOLPH/LÜDDECKENS/UEHLINGER, *Imam-Ausbildung*, p. 3, la grande majorité des musulmans et des institutions publiques interrogés sont favorables à la formation des imams en Suisse. Seule une petite minorité s'y oppose. Cependant, ils sont surtout favorables à une *formation complémentaire* à la formation d'imam acquise à l'étranger. Seul un petit groupe appelle de ses vœux une *formation de base d'imam* en Suisse. Voir également BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, p. 71, selon lesquels la formation d'un imam à l'étranger est très appréciée par la communauté et donne lui-même souvent de la légitimité.

des communautés islamiques, un réel besoin ou une réelle demande de diplômés ainsi formés¹²⁵.

Il est donc permis de douter que des cursus mis sur pied en Suisse par les autorités puissent contribuer de manière significative à la qualification des imams ou régler les problèmes liés aux imams recrutés à l'étranger. En résumé, le Conseil fédéral partage les conclusions de l'étude de la ZHAW qui estime inopportun de créer en Suisse une formation d'imam complète initiée par l'État, au sens d'une formation qualifiante.

En tout état de cause, si le projet de mise en place d'une formation d'imam à l'échelle nationale (ou européenne) devait se poursuivre, une approche ascendante (*bottom-up*) venant de la société civile, à savoir des organisations faïtières musulmanes ancrées en Suisse et des établissements de formation, serait préférable à une approche descendante (*top-down*)¹²⁶.

Les difficultés pratiques mentionnées plus haut existent sans doute aussi avec cette variante. Mais puisque la qualification professionnelle des imams relèverait dans ce cas de la responsabilité de la société civile et non de la Confédération, de nombreuses réserves d'ordre constitutionnel et politique n'auraient plus lieu d'être. Il faudrait alors aussi construire une base solide de théologie islamique en coopération avec les universités. Puisque ces cursus doivent être mis sur pied sur une plus longue période, une combinaison d'offres à l'étranger et en Suisse serait également envisageable. Pour les futurs imams basés en Suisse alémanique, les cours proposés par les universités allemandes et autrichiennes pourraient s'avérer intéressants. Dans le cas d'une approche ascendante de la formation des imams, il serait tout aussi indispensable d'instaurer une coopération basée sur la confiance, tant entre les acteurs religieux qu'avec l'État, et de pouvoir compter sur un financement stable et durable de la formation et des futurs diplômés.

4.2.2 Programmes et contenus des études théologiques islamiques

Les structures et contenus contribuant à aiguïser et approfondir la réflexion personnelle des accompagnants religieux de sorte que la transposition du religieux dans la société intervienne avec succès¹²⁷ revêtent au sein de cette dernière une fonction importante¹²⁸. Ils contribuent à la professionnalisation des accompagnants et à la mise en valeur des aspects positifs de la religion. Les études théologiques jouent un rôle majeur à cet égard. En dehors de ces études, notamment dans des formations continues accessibles à tous, les contenus et considérations théologiques sont reliés, dans l'idéal, à d'autres domaines comme la pédagogie religieuse et communautaire ou aux compétences sociétales¹²⁹ et mis en rapport avec les aspects théologiques d'autres religions pour être débattus. Dans ce contexte, il convient de saluer les efforts que déploient les universités et les établissements de formation pour intégrer dans leur réflexion, dans leurs activités d'enseignement et de recherche, la dimension théologique des communautés religieuses de droit privé et la dimension de la pluralité religieuse.

Exemple de bonnes pratiques - CSIS : Considéré comme le principal centre de recherche et de formation en Suisse traitant les questions sociales actuelles en lien avec l'islam, le Centre Suisse Islam et Société (CSIS) de l'Université de Fribourg se propose d'implanter la

¹²⁵ ESER DAVOLIO/ADILI /REHER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, p. 62 s.

¹²⁶ Voir également ALI, *Muslim chaplaincy*, p. 297.

¹²⁷ SCHMID, *Islamische Theologie*, p. 609.

¹²⁸ Selon SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *CSIS-Papers 2*, p. 25 comprendre les fondements théologiques et historiques de l'Islam est une mesure incontournable de prévention.

¹²⁹ SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY, in: ESER DAVOLIO/ADILI /REHER/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, p. 57.

réflexion théologique islamique dans le milieu universitaire et dans la société. Sur le plan de l'enseignement, le CSIS propose le programme interdisciplinaire de master principal et de master secondaire « Islam et société », qui peut servir à la qualification des accompagnants religieux, ainsi qu'un programme de doctorat « Islam et société: études islamo-théologiques », dans lequel six jeunes chercheurs sont soutenus par la Fondation Mercator Suisse¹³⁰. En raison de sa pertinence sociale, le CSIS en tant qu'institut de l'Université de Fribourg est entre autres cofinancé par la Confédération (SEFRI, SEM et SLR).

4.2.3 Formations continues diversifiées

En lieu et place d'une approche inadéquate étroitement centrée sur la formation des imams (ch. 4.2.1), une autre option, plus large, s'est révélée efficace pour avoir pris en compte la diversité du personnel d'encadrement. Il importe en effet de cibler, en plus des imams, d'autres accompagnants ou encadrants religieux, notamment les membres des conseils des mosquées, les professeurs d'éducation religieuse, les aumôniers, les responsables de groupes de femmes ou de jeunes, sans oublier les femmes. Ces personnes exercent généralement leur activité sur une base bénévole et bien souvent aussi, elles ont été socialisées en Suisse où elles se voient installées dans la durée. Ces accompagnants, familiarisés avec notre mode de vie, en particulier avec le milieu des jeunes, jouent un rôle capital pour le vivre-ensemble et, partant, pour la prévention de la radicalisation. La prévention précisément peut être consolidée sur le long terme au moyen de formations continues ciblées. À cet égard, il faut surtout miser sur l'accompagnement spirituel, le travail social et de jeunesse ou les compétences pédagogiques et didactiques, ainsi que sur les aptitudes à transposer les connaissances théologiques dans le contexte local.

La pratique montre tout l'avantage qu'il y a à proposer des offres de formation continue liées à la demande, orientées et financées sur la durée, élaborées avec la participation des acteurs concernés et donc accessibles à divers groupes cibles en fonction du niveau d'exigence¹³¹.

L'étude de la ZHAW, en livrant un aperçu des cours de formation continue en rapport avec l'Islam, indique que de telles offres existent déjà en grande partie. On y relève en effet une vaste palette de cours de formation continue sans conditions d'admission et couvrant un large éventail thématique, comme le cours OMAS mentionné plus haut (ch. 3.4.1), mais aussi des formations spécialisées de niveau universitaire (par exemple le CAS en aumônerie – proposé par la Faculté de théologie de l'Université de Berne, voir ch. 4.3.3).

Exemple de bonnes pratiques - « Zürich-Kompetenz »¹³² : Le projet « Zürich-Kompetenz » vise à offrir, à partir de 2022, une formation continue de huit jours destinée aux imams et aux accompagnants musulmans. La Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich est le principal promoteur de ce projet. Elle a chargé le CSIS de concevoir le contenu de la formation, qui devra respecter les objectifs fixés par le canton, en collaboration avec la VIOZ. Ce projet devrait notamment permettre de contribuer à augmenter le nombre d'interlocuteurs compétents, à éviter l'émergence de structures parallèles et à renforcer sur le long terme le dialogue et la collaboration institutionnels entre les parties. Les réflexions théologiques devront en outre tenir compte des défis sociétaux et la formation devra adopter une approche positive vis-à-vis de la diversité. Sur une période de

¹³⁰ DZIRI/AMITI/BOEHLER/BOUDAOU/BOUDARD/ISIS-ARNAUTOVIC/MUSTAFI/SCHMID/UÇAK-EKINCI, *CSIS-Papers 10*, p. 24 ss.; <https://www.stiftung-mercator.ch/> > Projets > Islam et société : études islamo-théologiques (état au 12.10.2020).

¹³¹ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *Schlussbericht*, p. 96 ss.

¹³² Vgl. Factsheet «Zürich-Kompetenz» der Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich, abrufbar unter: www.zh.ch > Sport & Kultur > Religionsgemeinschaften > Muslimische Seelsorge und «Zürich-Kompetenz» > Merkblätter & Downloads (Stand: 6.5.2021).

deux ans et demi, le projet coûtera 406 780 francs, dont 385 000 seront pris en charge par le fonds d'utilité publique du canton de Zurich. Les coûts restants, soit 21 780 francs, seront couverts par la VIOZ.

À elle seule, l'offre de formations continues ne saurait garantir la professionnalisation des accompagnants religieux. Encore faut-il en effet que ces derniers fréquentent les cours, qu'ils aillent jusqu'au bout de leur formation et mettent les connaissances acquises en pratique. Au vu des conditions de précarité dans lesquelles ils exercent leur activité en Suisse, de la très forte sollicitation dont ils font l'objet, et compte tenu des perspectives professionnelles limitées (ch. 2.1.1), il est utile de s'interroger sur la meilleure manière de stimuler la demande de formation continue. La perspective d'un diplôme reconnu, d'une extension de l'horizon professionnel et d'un accès à des domaines d'activité attrayants pèse ici de tout son poids¹³³. Dans ce sens, l'ouverture de l'aumônerie dans les institutions publiques aux accompagnants des communautés religieuses organisées selon le droit privé représente une réelle opportunité (ch. 4.3 ci-dessous)¹³⁴.

4.3 Aumônerie dans les institutions publiques

4.3.1 Importance d'une ouverture de l'aumônerie à d'autres confessions dans les institutions publiques

Le PAN préconise dans sa mesure 3, que « les personnes assumant un encadrement religieux et issues de communautés non reconnues puissent également exercer des fonctions d'aumôniers ». Et d'ajouter qu'il convient de subordonner les activités qu'elles déploient dans les institutions publiques telles que les prisons et les hôpitaux à certaines conditions, notamment à la preuve d'une formation reconnue (ch. 4.3.3).

L'intégration de cette mesure dans le PAN met en lumière la corrélation entre prévention de la radicalisation et présence d'aumôniers issus de communautés religieuses non reconnues de droit public dans les institutions publiques. Le séjour en hôpital, dans un centre pour requérants d'asile ou en prison est généralement synonyme d'une situation de crise (maladie, décès, privation de liberté, fuite ou traumatisme) et confronte donc souvent les personnes concernées à des questions existentielles et au religieux. Or, ce sont bien souvent aussi ces situations de stress qui rendent perméables aux idéologies extrêmes¹³⁵. Cela vaut en particulier pour la privation de liberté¹³⁶, mais aussi pour l'hébergement dans des centres pour requérants d'asile¹³⁷. En ces lieux, l'aumônerie est en mesure d'apporter le soutien spirituel et social indispensable et d'exercer une action constructive et stabilisatrice¹³⁸. Ainsi, un accompagnement spirituel spécifique à une religion dans des équipes multiconfessionnelles peut se révéler être un rempart de taille et qui ne peut être fourni par d'autres services de la même manière, contre une éventuelle radicalisation¹³⁹. Le

¹³³ Voir aussi SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *Schlussbericht*, p. 99.

¹³⁴ Voir aussi CEYLAN/JACOBS, *Islam als Beruf*, p. 8.

¹³⁵ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 80.

¹³⁶ D'après SCHNEUWLY PURDIE, in: ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETHE, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, p. 21, les prisons, en tant que lieux de multiples fragilités, peuvent entretenir un terrain propice aux idéologies et aux comportements extrémistes et favoriser la radicalisation.

¹³⁷ Selon ABOU-TAAM, *Radikalisierung*, les demandeurs d'asile sont exposés à des conditions susceptibles de favoriser la radicalisation.

¹³⁸ Cf. par exemple LANG/SCHMID/SHEIKHZADEGAN, *Kommunikation*, p. 371.

¹³⁹ Selon ESER DAVOLIO/SCHNEUWLY PURDIE/MERZ/SAAL/RETHE, *Aktualisierte Bestandesaufnahme*, p. 47, les aumôniers musulmans, par exemple, ayant achevé une formation et répondant aux exigences de sécurité, jouent un rôle essentiel dans la prévention. Leurs connaissances et leurs compétences sont utiles au personnel pénitentiaire. Selon le SEM, *Bericht*, p. 35, l'aumônerie joue un rôle essentiel dans la prévention de la violence. Voir aussi SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 80, 83 et 86 selon laquelle l'accompagnement spirituel interreligieux est une bonne pratique et peut donc également être un modèle pour la vie commune dans un centre. Selon SCHMID/SCHNEUWLY

Conseil fédéral rejoint en outre les conclusions de l'étude de la ZHAW qui veut qu'une plus grande implication dans des tâches rémunérées au sein d'institutions a pour effet de multiplier le nombre d'acteurs clés ou de personnes de contact disposées à coopérer dans la lutte contre la radicalisation. Ces personnes peuvent incarner des modèles et, à ce titre, œuvrer pour la société et le bien de notre pays¹⁴⁰.

L'ouverture de l'aumônerie à d'autres confessions dans les institutions publiques inclut aussi les femmes et offre de ce point de vue, contrairement à la formation des imams, une opportunité d'occuper elles aussi des fonctions de direction et de servir de modèles sans enfreindre les normes religieuses traditionnelles¹⁴¹.

Une activité rémunérée dans les institutions publiques favorise la professionnalisation en ouvrant d'intéressants domaines d'activité aux accompagnants et en créant ainsi des incitations à suivre des formations générales.

Relevons encore que la formation continue et les activités des aumôniers développent précisément les capacités nécessaires pour transposer leur religion dans les réalités du pays. Leur tâche consiste à accueillir avec dévouement et empathie ceux qui pensent ou croient autrement et à rechercher leur bien-être. Ils doivent savoir mettre leurs points de vue personnels en retrait et se confronter avec bienveillance aux réalités de la Suisse dans toute leur complexité, de même qu'à la nature de l'institution publique et à différents modes de vie. La formation et le travail en équipes multiconfessionnelles encourage la réflexion personnelle, les échanges entre les religions et développe l'esprit d'ouverture¹⁴² tout en offrant l'occasion de nouer des relations constructives.

Dans les établissements de détention ou d'hébergement des demandeurs d'asile¹⁴³ ainsi que dans les hôpitaux, les personnes sont généralement tributaires d'un service d'aumônerie intra-muros, car elles ne peuvent pas, ou que difficilement, organiser une assistance spirituelle sur une base privée. Comme indiqué plus haut, il existe dans ces cas un droit fondamental à un accompagnement confessionnel mis sur pied par l'institution (ch. 1.3.3.2)¹⁴⁴.

L'intégration dans l'organisation des institutions publiques de services d'aumônerie¹⁴⁵ assurés par des représentants des communautés religieuses de droit privé offre une excellente occasion de lier l'accompagnement spirituel aux exigences de l'État. Ainsi, l'État ou l'institution publique peut fixer et imposer un cadre général (p.ex. le suivi d'une formation spécifique de qualité ou d'autres règles et normes de qualité) pour accéder à l'activité religieuse au sein de l'institution publique. L'instauration de contrôles de sécurité¹⁴⁶ permet en outre de barrer dans une large mesure cet accès aux personnes ayant des antécédents douteux qui pourraient présenter un risque pour la sécurité¹⁴⁷. Plutôt que de laisser se

PURDIE/LANG/DZIRI, *CSIS-Papers 1*, p. 35, les aumôniers sont souvent les seuls dans le centre de requérants à disposer du temps et de la disponibilité nécessaires pour de longs entretiens.

¹⁴⁰ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 4. Voir aussi FAMOS/KÖFERLI, in: SCHMID/LANG (éd.), *CSIS-Papers 8*, p. 23, selon lesquels il pourrait en résulter un véritable échange interreligieux entre les aumôniers qui rejillira sur chacune des communautés religieuses.

¹⁴¹ MATTSON, in: CALLISIR/CHBIB/INAM/KÖRNER/ZOHDI (éd.), *Conference Report*, p. 15.

¹⁴² Voir aussi BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, p. 63 s.

¹⁴³ Les femmes et les mineurs non accompagnés hébergés dans des centres pour requérants d'asile, en particulier, ont plus de difficultés s'intégrer dans les communautés locales.

¹⁴⁴ Voir SAHLFELD, *Aspekte*, p. 271 et SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, p. 253 ss.

¹⁴⁵ Le FONDS NATIONAL SUISSE, *Religion dans les prisons*, p. 24, recommande également aux administrations pénitentiaires de mieux associer les acteurs religieux non officiels. SCHNEUWLY PURDIE/LANG/DZIRI, *CSIS-Papers 1*, p. 40, préconise aussi une meilleure intégration des aumôniers des petites communautés religieuses dans les services d'aumônerie et invite les acteurs étatiques à soutenir ces initiatives.

¹⁴⁶ CCDJP, *Document-cadre*, p. 10.

¹⁴⁷ Dans son arrêt ATF 106 Ia 136 consid. 5 (non publié) qui concerne la détention préventive, le Tribunal fédéral penche aussi en faveur de l'engagement d'un aumônier de prison, solution qu'il juge favorable à une organisation judiciaire du centre de détention préventive. Les autorités sont ainsi au clair sur la fiabilité des aumôniers qui participent à l'organisation de la

développer un vide religieux qui risque d'être comblé par des visiteurs ou des codétenus, il faut répondre aux besoins spirituels dans la transparence et dans le respect de la constitution en instituant une aumônerie spécifique à la confession au sein de l'établissement¹⁴⁸. Pareille intégration enverrait un signal positif, en particulier dans les institutions qui accueillent en grand nombre des membres d'une communauté religieuse non reconnue de droit public¹⁴⁹.

Dans le souci de garantir le libre exercice de la religion et au vu des considérations qui précèdent, le bon sens commande tout au moins que l'on ouvre les institutions publiques aux accompagnants spirituels qualifiés¹⁵⁰ des communautés de droit privé ou qu'on les intègre dans les formations et dans les structures existantes. Cela vaut tout spécialement pour le système pénitentiaire, l'armée, le domaine de l'asile et celui de la santé. Cette ouverture participe durablement du vivre-ensemble en dynamisant la professionnalisation et le travail de prévention des accompagnants, tout en contribuant à transposer la religion dans les réalités suisses. Elle a en outre pour avantage d'ouvrir aux femmes la possibilité d'occuper des fonctions dirigeantes. Assurer à ces communautés religieuses un accès aux institutions publiques est en soi une reconnaissance sociale, reconnaissance qui favorise l'inclusion des fidèles en tant que membres à part entière de la société. Les collectivités publiques peuvent fixer des conditions contraignantes à l'activité déployée au sein de l'institution et veiller à les faire respecter.

4.3.2 Caractéristiques majeures des modèles prometteurs

La conception des services d'aumônerie assurés par des collectivités religieuses de droit privé dans des institutions publiques est appelée à répondre à plusieurs problèmes pratiques. Les solutions à envisager varient en fonction des traditions propres à chaque canton et de leurs systèmes juridiques. Certains modèles prometteurs garantissent aux communautés en question la possibilité d'offrir leurs services dans des institutions publiques, indépendamment de la question de la reconnaissance, et ce, selon des règles conçues de manière participative et moyennant une rémunération.

4.3.2.1 Absence de subordination à la reconnaissance de droit public

Conditionner l'admission d'aumôniers issus de communautés religieuses de droit privé à une reconnaissance de droit public reste à l'évidence une approche peu efficace. La voie consiste plutôt à trouver des moyens d'aménager cet accès et les conditions de travail pour les grandes communautés religieuses, indépendamment de leur mode d'organisation, avec à la clé une réduction de certaines asymétries fondées sur l'appartenance religieuse¹⁵¹. Il

prison, tout comme sur leur capacité à assurer un service d'aumônerie et leur connaissance du règlement de la prison et de leurs devoirs vis-à-vis des autorités judiciaires (voir aussi CSCSP, *Offres de formation*, p. 24). Comme leur statut est différent de celui des aumôniers et aumôniers des autres religions nationales, des notions telles que le secret de l'aumônerie et la gestion de l'obligation de signalement vis-à-vis de la hiérarchie de l'établissement soulèvent des questions. Selon FARMAN/MERZ, *Engagement*, p. 50, les modèles d'aumônerie qui ne sont pas intégrés à une institution représentent un risque pour la sécurité.

¹⁴⁸ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 87. Voir aussi *Rapport du Conseil fédéral sur la situation des musulmans en Suisse*, p. 58, où l'on lit que « l'expérience montre par ailleurs que, souvent, ce ne sont pas les imams engagés en tant qu'aumôniers qui jouent un rôle dans la radicalisation des détenus mais des détenus qui s'autoproclament prédicateurs ». Voir aussi NEUMANN, *Prisons*, p. 35.

¹⁴⁹ Voir aussi PAHUD DE MORTANGES/SÜESS, *Ratgeber*, p. 77 pour l'aumônerie destinée aux requérants d'asile. Selon SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 81, la collaboration fructueuse entre les aumôniers de différentes religions et l'interreligiosité dont elle témoigne devraient avoir un effet positif sur les demandeurs d'asile et leur cohabitation.

¹⁵⁰ Voir *Rapport du Conseil fédéral sur la situation des musulmans en Suisse*, p. 60, 62, qui observe que le fait que l'encadrement religieux non chrétien ne soit pas institutionnalisé dans les prisons suisses est source de problèmes et qu'il existe à cet égard une nette marge de progression. Voir aussi HAFNER, *Beziehungen*, chapitre C.1.

¹⁵¹ Selon le RNS, *Mesures de prévention*, p. 20, il faudrait reconnaître aux aumôniers de prison musulmans un statut identique à celui de leurs collègues des autres grandes religions.

convient de ne pas sous-estimer la portée d'une aumônerie spécifique à la confession, en particulier pour les personnes en situation de crise qui cherchent secours dans la religion. On s'aperçoit en effet sur le terrain que l'accompagnement universel, c'est-à-dire assuré par des aumôniers ayant une appartenance religieuse différente, se heurte à bien des limites¹⁵². Pour les croyants, les questions existentielles, même sans lien direct avec la religion, renferment généralement une dimension religieuse¹⁵³, d'où l'importance d'offrir un accompagnement spirituel propre à la religion de chacun dans des équipes d'accompagnement spirituel multiconfessionnelles.

Exemple de bonnes pratiques – Aumônerie de l'armée. Depuis l'adoption des nouvelles directives du chef de l'armée sur le conseil, l'accompagnement et le soutien fournis par l'aumônerie de l'armée et depuis l'entrée en vigueur en mars 2020 des principes qui régissent l'activité de l'aumônerie militaire, celle-ci est ouverte aux communautés religieuses satisfaisant aux conditions requises. En d'autres termes, l'exigence du statut de droit public a été levée et l'accompagnement spirituel est désormais assuré au sein de l'armée sans distinction d'appartenance confessionnelle, religieuse ou de convictions philosophiques. Dans ses principes et directives, l'armée régleme les objectifs, les tâches et l'organisation de son aumônerie et fixe les conditions de son activité. Les membres de l'aumônerie militaire appartiennent donc à une Église regroupée en une association faîtière ou à une communauté religieuse qui a conclu un partenariat avec l'aumônerie militaire. L'Église ou la communauté religieuse est elle-même membre d'une organisation faîtière et s'engage pour le bien de notre société et de la Suisse. L'armée définit aussi les compétences, les méthodes de travail et le profil des aumôniers (confidentialité, ouverture aux autres religions, mise en retrait de ses propres convictions idéologiques, secret de l'aumônerie, présentation de rapports, formation continue, etc.).

En résumé, c'est l'armée et non pas les Églises ou les communautés religieuses qui définissent les conditions de l'accompagnement spirituel au sein des troupes. Les règles sont de portée générale et s'appliquent à toutes les communautés religieuses accréditées par le DDPS. Ainsi, les communautés religieuses désireuses d'assurer un service d'aumônerie dans l'armée s'adaptent aux conditions de l'armée et non pas l'inverse¹⁵⁴.

4.3.2.2 Approche participative

L'organisation de l'aumônerie au sein des institutions publiques donne à ces dernières ou à l'État l'occasion d'en définir les conditions (critères d'engagement, contrôle de la qualité, organisation, etc.) et de les faire respecter. Or on note que les modèles prometteurs associent à ce processus l'ensemble des acteurs concernés, tels que les institutions de formation, de recherche, des milieux politiques et de la société. Ce type d'approche participative assure des apports intéressants.

Exemple de bonnes pratiques - QuaMS : Fondée en 2017, l'association QuaMS est née d'une collaboration avec le CSIS de l'Université de Fribourg, l'Église évangélique réformée du canton de Zurich et la corporation catholique romaine du canton de Zurich, sous le patronage de la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich. Sont membres de l'association le VIOZ et le canton de Zurich. QuaMS dispose aussi d'une commission

¹⁵² SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG/DZIRI, *CSIS-Papers 1*, p. 21.

¹⁵³ SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 79.

¹⁵⁴ Voir REBER, *IR-Paper 1*, p. 10. Selon REBER, *IR-Paper 1*, p. 11, l'ouverture de l'aumônerie de l'armée à un éventail de confessions envoie un signal déterminant pour la paix religieuse et sociale et tient lieu de modèle pratique de coexistence et de coopération pacifiques entre les communautés religieuses. Ce modèle peut inspirer d'autres domaines et activités de l'État et la société dans son ensemble.

d'accompagnement qui compte des représentants de la Direction de la justice et de l'intérieur, du VIOZ et des deux Églises susmentionnées. Sur le terrain de la formation continue, un partenariat a été institué avec la CSIS et des cours sont conçus en fonction des besoins. La Direction de la justice et de l'intérieur de Zurich soumet les aumôniers à un contrôle de sécurité avec le concours de la police. Des aumôniers chrétiens instruisent les aspirants aumôniers pendant leurs stages dans les hôpitaux et les préparent à leur activité future dans les établissements hospitaliers, les maisons de retraite ou les cliniques psychiatriques. Les aumôniers travaillent à titre bénévole. L'association QuaMS témoigne de la possibilité de définir des standards minimaux, sous le patronage du canton et dans un dialogue entre les Églises, les établissements de formation et les communautés religieuses de droit privé¹⁵⁵.

Exemple de bonnes pratiques – Partenariat entre les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et l'association « Aumônerie musulmane »: l'art. 37, al. 4 de la loi du 7 avril 2006 sur la santé du canton de Genève¹⁵⁶ – de même que l'art. 8 de la loi sur la laïcité du canton de Genève (LLE)¹⁵⁷ – reconnaissent à chaque patient le droit en tout temps à un accompagnement, notamment religieux. Pour concrétiser ce droit, les HUG coopèrent, entre autres, avec l'association *Aumônerie musulmane*¹⁵⁸. L'accord de coopération stipule que « les aumôneries des différentes communautés religieuses entretiennent entre elles et avec les HUG des relations régulières. Elles favorisent ainsi un esprit d'ouverture et de respect pour les convictions de chacun et chacune ainsi que pour les différentes pratiques et les différents rituels religieux ». L'aumônerie musulmane s'engage aussi à assurer ce que les aumôniers bénéficient d'une formation spécifique qui les prépare à l'activité qu'ils sont appelés à déployer dans les hôpitaux¹⁵⁹.

4.3.2.3 Rémunération des services

Il faut abandonner l'idée que l'accompagnement spirituel qu'assurent dans les institutions publiques des communautés religieuses sans statut de droit public doit être fourni à titre bénévole¹⁶⁰. Les aumôniers des institutions publiques fournissent des services utiles à la société dans son ensemble et les représentants des communautés religieuses de droit privé effectuent le même travail exigeant que ceux des communautés religieuses de droit public, lesquels sont d'ailleurs généralement rétribués¹⁶¹. Sans compter toute la difficulté qu'il y a à maintenir des services d'aumônerie non rétribués¹⁶².

Exemple de bonnes pratiques – établissement pénitentiaire (EP) de Pöschwies : Dans les années 1990, l'établissement pénitentiaire de Pöschwies a admis pour la première fois

¹⁵⁵ BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, p. 71.

¹⁵⁶ Loi sur la santé du 7. Avril 2006, K 1 03.

¹⁵⁷ Loi sur la laïcité de l'Etat du 26 Avril 2018, A 2 75.

¹⁵⁸ HUG, Aumônerie, à consulter à l'adresse: <https://www.hug.ch/> > Rechercher par mot clé > Aumônerie (état au: 13.10.2020).

¹⁵⁹ Voir convention entre les HUG et l'association « Aumônerie musulmane », à consulter à l'adresse: <https://www.hug.ch/> > Rechercher par mot clé > Aumônerie > Conventions (état au 13.10.2020).

¹⁶⁰ Selon SCHMID/LANG et FAMOS/KÖFERLI, in: SCHMID/LANG, *CSIS-Papers 8*, p. 11 et 22, la rémunération est impérative pour que les aumôniers puissent à l'avenir remplir leur tâche avec professionnalisme. Voir aussi SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/LANG, *CSIS-Papers 2*, p. 42.

¹⁶¹ Voir KÖRNER, in: CALLISIR/CHBIB/INAM/KÖRNER/ZOHDI (éd.), *Conference Report*, p. 16.

¹⁶² Voir FARMAN/MERZ, *Engagement*, p. 50. Selon le CSCSP, *Offres de formation*, p. 26 s., les normes de formation continue propres aux aumôniers musulmans restent lettre morte tant qu'ils ne bénéficient pas des mêmes conditions de travail que les aumôniers des Églises nationales. Ce n'est pas l'offre de formation continue qui pose problème, mais bien la possibilité de suivre effectivement ces formations, ce qui s'explique par le fait que bien souvent, les aumôniers ne peuvent rencontrer les détenus qu'en qualité de visiteurs et qu'ils travaillent uniquement à titre bénévole ou à un taux d'occupation minimum.

des imams à la prière du vendredi. Au vu des bonnes expériences réunies sur plusieurs années, l'EP a ouvert en juin 2017 un poste à plein temps pour l'accompagnement spirituel musulman. L'équipe se compose depuis lors de deux aumôniers chrétiens à temps plein et trois à temps partiel, ainsi que de trois à quatre aumôniers musulmans à temps partiel. Les aumôniers des communautés religieuses de droit privé sont à tous égards à égalité avec leurs collègues des Églises reconnues de droit public, y compris en matière de rémunération.

Pour occuper la charge, il faut être titulaire d'un diplôme universitaire et avoir passé avec succès le contrôle de sécurité. Un certain degré d'intégration est également requis pour les aumôniers arrivés récemment en Suisse. Une formation continue spécifique n'est pas exigée, mais les candidats doivent se déclarer disposés à y participer. Les aumôniers à temps complet sont tenus d'achever le CAS Aumônerie dans les établissements d'exécution des peines et des mesures proposées par l'AWS et pour lequel ils disposent d'heures sur leur temps de travail. Les aumôniers travaillant à un taux d'occupation restreint sont tenus de suivre un cours préliminaire et divers modules de base du CAS précité. L'EP de Pöschwies prend à sa charge tous les coûts de la formation continue. En plus de ces incitations concrètes et du soutien actif à la formation, une étroite collaboration a été établie avec le programme de formation continue en aumônerie, accompagnement spirituel et psychologie pastorale (AWS) de la Faculté de théologie de l'Université de Berne (cf. chiffre 4.3.3). Cette approche permet de concevoir et de mettre en œuvre des cursus répondant aux besoins et aux impératifs de l'établissement. Les services d'aumônerie assurés par des communautés religieuses de droit privé apportent un bénéfice de taille, tant pour les détenus concernés que pour la prison. La direction a fait le choix de miser sur la confiance mutuelle avec les aumôniers musulmans, la démarche ayant permis de combler le fossé entre les différentes confessions et de mettre fin à la polarisation.

4.3.3 Formation continue des aumôniers

Les aumôniers travaillant dans des institutions publiques doivent pouvoir agir dans le respect des contextes institutionnels, juridiques et culturels et en fonction de la psychologie des personnes qu'ils accompagnent. Cela nécessite une formation en aumônerie appropriée tant en théorie qu'en pratique. Leurs activités doivent donc satisfaire à un certain nombre d'exigences. Un rôle capital revient ici aux formations continues reconnues et de qualité, raison pour laquelle la mesure 3 du PAN recommande la création de telles offres de formation¹⁶³.

À plus long terme, il est souhaitable que les aumôniers des communautés religieuses de droit privé bénéficient d'une formation de qualité égale à celles dispensées aux aumôniers des communautés religieuses reconnues de droit public. Dans ce sens les cours s'adressant aux aumôniers, sans distinction d'appartenance religieuse, cours propices aux échanges et à la mise en réseau (cf. l'exemple de bonne pratique suivant de l'AWS) ont toute leur utilité. En plus de transmettre des connaissances spécifiques à l'institution, ceux-ci doivent porter sur le conseil, le dialogue, l'éthique, la théologie et l'articulation entre la théorie et la pratique. On veillera en outre à adapter la formation aux besoins et à établir une coopération étroite entre les établissements de formation, les institutions publiques et les acteurs musulmans.

¹⁶³ Selon la CCDJP, *Recommandations*, p.2, (recommandation 1d). De plus, des offres de formation de base et continue doivent être aménagées pour des personnes assumant des fonctions de représentants religieux dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales, y compris ceux ne faisant partie d'aucune communauté religieuse reconnue par l'État, ces personnes devant se soumettre au préalable à un contrôle de sécurité.

Exemple de bonnes pratiques – Programme de formation continue en aumônerie, accompagnement spirituel et psychologie pastorale (AWS) de la Faculté de théologie de l'Université de Berne et de la Haute école de théologie de Coire : La faculté de théologie de l'Université de Berne et la Haute école de théologie de Coire proposent, en collaboration avec les églises réformées Berne-Jura-Soleure et la Conférence centrale catholique romaine de Suisse, six différents cursus de CAS¹⁶⁴ complets de niveau universitaire pour la qualification des aumôniers et jouissent d'une expérience de 25 ans dans ce domaine. Citons par exemple le CAS Aumônerie dans les hôpitaux et les cliniques, le CAS Aumônerie dans les établissements d'exécution des peines et des mesures (SSMV) et le CAS Aumônerie des personnes âgées dans les foyers et les communes. En règle générale, un master en théologie est requis pour les six CAS.¹⁶⁵ Le nouveau règlement sur la formation continue¹⁶⁶ ouvre les cours initialement orientés vers le christianisme aux personnes d'autres religions. L'AWS est le seul centre de certification universitaire pour l'aumônerie dans les hôpitaux et cliniques, les prisons, les foyers pour personnes âgées et les communes en Suisse. Les cursus CAS de l'AWS (15 points ECTS¹⁶⁷ chacun) sont modulables, de sorte que des modules spécifiques à des religions sont aussi proposés. En outre, les cours sont interreligieux et interculturels, de sorte que les aumôniers de différentes religions peuvent travailler en étroite collaboration, se mettre en réseau et développer des standards communs dès leur formation. Une formation commune renforce la réussite de la coopération dans les institutions publiques. Cela permet aux aumôniers de donner un exemple positif d'interreligiosité et de contribuer ainsi au maintien de la paix et à la prévention de la radicalisation. Pour la formation continue dans le cadre de l'aumônerie des prisons, il existe une coopération avec l'établissement pénitentiaire de Pöschwies, dont les aumôniers de prison sont formés à l'Université de Berne. Pour le moment, trois imams, un moine bouddhiste et deux rabbins sont formés dans le cadre de l'aumônerie des prisons.

Il existe une nette corrélation entre la demande de formation continue et la création de possibilités d'emplois pour les diplômés de ces formations. Cela vaut spécialement pour la formation approfondie requise pour exercer l'activité d'aumônier dans les institutions publiques. Aussi, plutôt que d'attendre simplement que les intervenants des communautés religieuses non reconnues de droit public soient plus nombreux à se former ou d'exiger d'eux qu'ils se forment, mieux vaudrait instituer des charges d'aumôniers rétribuées, coopérer avec les établissements de formation et donner aux personnes de confiance idoines la possibilité de suivre une formation continue¹⁶⁸. La prise en charge de tout ou partie des frais de

¹⁶⁴ Les cursus CAS (Certificate in Advanced Studies) peuvent être prolongés par un DAS (Diploma of Advanced Studies) et un MAS (Master of Advanced Studies).

¹⁶⁵ Conformément à l'art. 18, al. 3 du "Reglement für die Weiterbildungsstudiengänge in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie der Theologischen Hochschule Chur und der Universität Bern" du 3 décembre 2020 disponible à l'adresse: www.theol.unibe.ch > Weiterbildung > Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie AWS > Zulassung und Anmeldung > Studienreglement Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie AWS (état au 8.7.2021) des exceptions concernant les conditions d'admission peuvent être approuvées "sur dossier". Ainsi, il est possible d'une part de renoncer à l'exigence d'un diplôme en théologie, à condition d'apporter une expérience pratique professionnelle appropriée et une formation professionnelle comparable à l'étude de la théologie, qui qualifie pour le travail d'aumônerie. D'autre part, les personnes sans diplôme universitaire ou expérience professionnelle peuvent être soumises à des conditions d'admission supplémentaires, telles que la réussite d'un cours préliminaire à l'AWS.

¹⁶⁶ Les expériences faites avec le CAS *Religious Care in Migration Contexts* ont été prises en compte dans l'élaboration du nouveau règlement sur la formation continue.

¹⁶⁷ European Credit Transfer System.

¹⁶⁸ Cela vaut en particulier pour les institutions publiques ou les relations avec statut particulier qui ont un effet restrictif sur les personnes (au niveau fédéral, les centres d'asile fédéraux et l'armée ; au niveau cantonal, les établissements pénitentiaires, les hôpitaux, les cliniques, les maisons de retraite et de soins et les hébergements collectifs d'asile, cf. chiffre 3.2.1). Selon SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, p. 86, il est difficile de motiver les potentiels aumôniers musulmans à suivre des cours de formation continue tant que leurs perspectives professionnelles ne sont pas claires. Si possible, les deux devraient être liés et la participation à des formations complémentaires devrait également être soutenue financièrement.

formation par les acteurs étatiques est essentielle à cet égard (voir l'exemple de bonnes pratiques l'EP de Pöschwies, ch. 4.3.2.3), il en va de même de la possibilité de se former sur le temps de travail. Pareille approche augmente la demande de formation continue et assure, à plus long terme, aux institutions publiques un nombre supérieur d'aumôniers mieux qualifiés issus de communautés religieuses organisées selon le droit privé¹⁶⁹.

4.4 Dialogue et collaboration entre tous les acteurs concernés

4.4.1 Généralités

En cette période de pluralité religieuse, il est judicieux de développer des formes de dialogue et de coopération incluant tous les acteurs de la société pertinents en lien avec les forces religieuses¹⁷⁰ (autorités fédérales, cantonales et communales, institutions de formation, acteurs religieux, organisations de jeunesse, services spécialisés, universités, services sociaux, etc.). Elles doivent être conçues de façon à promouvoir l'échange, la compréhension mutuelle des préoccupations propres à chacun et la transmission d'expériences et de connaissances afin de contribuer à une culture de la confiance¹⁷¹. On pense tant aux formes de dialogue et de coopération qui ne se limitent pas à une discipline particulière, une religion, une région, ou à un échelon de l'État, qu'à l'échange au sein d'une même discipline, d'une même religion, d'un même canton ou au niveau intercantonal et régional¹⁷². On peut par exemple citer le soutien apporté par l'Église catholique romaine et l'Église réformée du canton de Zurich à l'aumônerie musulmane, qui prend à la fois la forme d'une aide financière et de coaching (voir exemple de bonnes pratiques QuaMS, ch. 4.3.2.2 et les initiatives de la société civile, ch. 3.4.3)

Exemple de bonnes pratiques - programme de participation zurichois : Le Conseil d'État zurichois a adopté le programme de participation « Wir sind alle Zürich » au mois d'août 2020. Il vise à améliorer la participation sociale des différents groupes de la population et des communautés religieuses, à la vie publique. L'objectif est d'associer toutes les populations d'une société qui se fait de plus en plus diversifiée. La participation peut s'illustrer dans plusieurs contextes : en famille, au travail, dans un quartier, au sein d'associations et d'institutions de formation, d'une communauté religieuse, à l'armée, dans une commune, un canton ou au niveau de la politique nationale. Le canton de Zurich encourage notamment le développement d'une meilleure collaboration avec la communauté musulmane, qui est la plus grande communauté religieuse du canton non reconnue de droit public, et le renforcement des structures de la VIOZ.

4.4.2 Dialogue institutionnel et collaboration entre cantons et communautés religieuses

Selon l'art. 72, al. 1, Cst., la réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons. Cela ne concerne pas uniquement les communautés religieuses reconnues de

¹⁶⁹ Voir aussi CSCSP, *Offres de formation*.

¹⁷⁰ MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, p. 9. ESER

DAVOLIO/BANFI/GEHRIG/GERBER/LUZHA/MEY/MÖWE/MÜLLER/STEINER/SULEYMANOVA/VILLIGER/WICHT, *Hintergründe*, p. 23 s. recommandent aussi cette coopération. Voir aussi les recommandations des membres de la délégation du service pour les questions d'intégration du canton de Zurich concernant les acteurs islamiques. Celles-ci suggèrent d'élaborer une stratégie globale visant à la prise en compte de la population musulmane, d'ouvrir le dialogue, de reconnaître les prestations majoritairement bénévoles et d'entretenir une collaboration participative ; DIRECTION DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DU CANTON DE ZURICH, SERVICE POUR LES QUESTIONS D'INTÉGRATION, *Bericht zur Studienreise*, p. 20 ss.

¹⁷¹ Il faut également garder à l'esprit que les représentants et les représentantes des communautés religieuses non reconnues peuvent souvent manquer de ressources pour participer aux dialogues pendant les heures de travail normales.

¹⁷² Au sujet du dialogue interreligieux, voir aussi RNS, PAN, p. 17, Mesure 12.

droit public, mais toutes les communautés religieuses en général¹⁷³. Le rapport entre l'État et les communautés religieuses peut encourager de façon déterminante l'inclusion de toutes les personnes au sein de la société, quelle que soit leur confession ; il revêt une certaine importance dans le contexte du maintien de la paix religieuse (voir art. 72, al. 2, Cst.). On parle là des fonctions d'intégration et de garantie de la paix de la liberté de conscience et de croyance au sens de l'art. 15 Cst. (voir ch. 1.3.3.1), il s'agit plus précisément d'éléments programmatoires de la liberté religieuse. En d'autres mots, la Confédération et les cantons peuvent contribuer à l'inclusion, et de ce fait à la paix religieuse, par la façon qu'ils ont de gérer leurs rapports avec les communautés religieuses. Dans un contexte de pluralité religieuse, la paix religieuse ne va pas nécessairement de soi, mais elle doit pouvoir être vécue et entretenue.¹⁷⁴ Elle est renforcée par une bonne collaboration, empreinte de confiance, entre l'État et les communautés religieuses¹⁷⁵, qui déploie en outre un effet prophylactique contre la radicalisation.¹⁷⁶

La mesure 11 du PAN souligne aussi la valeur de la collaboration institutionnelle entre l'État et les acteurs de la société civile. Dans le cadre de ce rapport, la recommandation d'intensifier et d'institutionnaliser le dialogue et la collaboration avec les organisations religieuses, qui est adressée aux cantons et aux collectivités locales, est particulièrement importante. Pour ce faire, ils doivent garantir l'intégration systématique et participative au sein des structures institutionnelles dans les processus de décision, ce qui nécessite d'élaborer des stratégies à cet effet.

La forme que revêtent les rapports aux communautés religieuses dépend des structures cantonales et des traditions.¹⁷⁷ Tous les cantons entretiennent des relations et des contacts avec les communautés religieuses reconnues (notamment de droit public). Toutefois il faut aussi tenir compte des changements sociétaux en cours, en particulier du pluralisme grandissant et de la sécularisation, et des nouveaux rapports d'appartenance religieuse, qui se dessinent. À cet égard, il est important de soutenir de façon ciblée les aspects des religions et des visions du monde propres à favoriser la cohésion sociale et d'impliquer les organisations et communautés religieuses, y compris celles de droit privé. Dans ce contexte, le Conseil fédéral apprécie les travaux et efforts fournis par les cantons. Une mise en œuvre réussie passe en outre par le soutien par des communautés reconnues (de droit public) (voir exemple de bonnes pratiques QuaMS, ch. 4.3.2.2 et le projet pilote aumônerie dans le domaine de l'asile, ch. 3.2.2) et l'implication de la population sans confession. En outre, tant les services étatiques en charge des questions religieuses (voir c. 4.4.2.1) que les outils institutionnels favorisant le dialogue et la coopération avec les représentants des communautés religieuses (voir ch. 4.4.2.2) jouent un rôle clé.

Exemple de bonnes pratiques - Fribourg : Le gouvernement fribourgeois a pour projet de clarifier et moderniser les relations du canton notamment avec les communautés religieuses

¹⁷³ Voir aussi MÜLLER M., *Religion im Rechtsstaat*, p. 104, selon qui l'absence de reconnaissance n'exclut pas que l'État puisse coopérer plus ou moins étroitement avec les communautés religieuses organisées selon le droit privé, ou même qu'il leur octroie certains privilèges.

¹⁷⁴ D'après SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, p. 239, p. 261, le fait de garantir activement la paix religieuse est d'une grande importance en particulier dans les États multireligieux et pluralistes. Il s'agit d'un enjeu de plus en plus crucial. La conservation de la paix religieuse gagnera en importance, compte tenu de l'augmentation de la diversification des confessions au sein de la population. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme oblige, dans sa jurisprudence constante, les États à revêtir un rôle actif en tant que gardiens de la paix religieuse.

¹⁷⁵ FEHR, in: SCHMID/LANG (éd.), *CSIS-Papers* 8, p. 5.

¹⁷⁶ Ainsi, la *Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste*, p. 6848, recommande que les acteurs étatiques entretiennent des contacts avec les communautés particulièrement exposées. Selon le RNS, *Mesures de prévention de la radicalisation*, p. 25, le dialogue entre les communautés musulmanes et les autorités doit être mené à tous les niveaux (local, cantonal, national). En outre, le *Dialogue avec la population musulmane*, p. 21, souligne que l'égalité des chances dans la vie économique, sociale et culturelle contribue à enrayer le phénomène de la radicalisation.

¹⁷⁷ Voir REBER/AHARCHAOU, *IR-Paper* 2, pour une vue d'ensemble des relations entre les cantons et les communautés religieuses.

non reconnues. Selon un communiqué de presse du canton de Fribourg du 22 novembre 2019, « Le Gouvernement estime nécessaire de revoir les règles relatives aux relations entre l'État et les communautés confessionnelles non reconnues de droit public. De plus en plus de Fribourgeoises et de Fribourgeois partagent des convictions religieuses différentes de celles établies historiquement dans le canton. La modernisation de la législation devrait permettre de fixer les droits et devoirs de ces communautés, par exemple en matière d'aumônerie, d'enseignement confessionnel ou de respect des droits fondamentaux »¹⁷⁸.

Exemple de bonnes pratiques - Zurich : Le canton de Zurich est favorable à des formes de coopération contraignantes et est actif du point de vue de la politique religieuse, également vis-à-vis des communautés religieuses de droit privé. La priorité est mise sur les plus grandes communautés. La Direction de la justice et de l'intérieur a commandé une étude au sujet de la situation des communautés religieuses du canton non reconnues en droit public qui contient des recommandations sur la façon de gérer les contacts avec ces communautés.¹⁷⁹ Elle propose par exemple de créer d'une loi pour les communautés religieuses non reconnues et de chercher des moyens de reconnaître les actions au travers desquelles elles contribuent à l'intérêt général de la société.

Exemple de bonnes pratiques - Tessin : Au printemps 2020, dans le contexte des mesures destinées à lutter contre le Covid-19, le Département tessinois des institutions a pris contact avec environ quarante communautés religieuses non reconnues. Le canton entendait leur communiquer des informations au sujet des dispositions sanitaires officielles et des règles concernant les funérailles et les rites religieux. Une relation de confiance s'est développée au fil des échanges, les représentants des communautés se sentant pris au sérieux, reconnus et appréciés à leur juste valeur. Sur la base de cette expérience positive, le département et le gouvernement cantonal envisagent désormais de consolider les relations du canton avec les communautés religieuses non reconnues et de créer un point de contact et d'information cantonal.

Exemple de bonnes pratiques - Genève : Le principe de la laïcité est inscrit dans la Constitution cantonale genevoise, qui règle en son art. 3, al. 3, que les autorités entretiennent des relations avec les communautés religieuses. La LEE¹⁸⁰, entrée en vigueur le 9 mars 2019, établit le cadre juridique permettant de régler les relations entre l'État et les communautés religieuses et vise à étendre le cercle des communautés religieuses qui peuvent bénéficier de prestations cantonales au-delà des seules communautés reconnues. Pour ce faire, la loi contient des conditions contraignantes, concernant notamment le respect des droits fondamentaux et le rejet de toute forme de violence. La loi règle la perception par l'administration cantonale d'une contribution religieuse volontaire pour les communautés religieuses¹⁸¹ et l'accompagnement philosophique, spirituel ou religieux dans les établissements publics¹⁸².

¹⁷⁸ Communiqué de presse de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du 22 novembre 2019, " Le Conseil d'Etat souhaite moderniser les rapports entre l'Etat et les communautés religieuses non reconnues", disponible à l'adresse: www.fr.ch > Recherche > Communautés religieuses (état au 05.07.2021). Pour plus d'information voir le rapport 2018-DIAF-30 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-41 Christian Ducotterd – Surveillance des mosquées et des imams du 5 novembre 2019, consultable à l'adresse: www.parlinfo.fr.ch > Affaires > Rapports > N° de signature > 2018-DIAF-30 (état au: 05.07.2021).

¹⁷⁹ BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*.

¹⁸⁰ Loi sur la laïcité de l'Etat du 26 Avril 2018, A 2 75.

¹⁸¹ Art. 5 LLE.

¹⁸² Art. 8 LL

4.4.2.1 Services en charge des questions religieuses

Plusieurs cantons ont déjà mis en place ou sont en train de mettre en place des services en charge des questions religieuses (Berne, Bâle-Ville, Soleure, Tessin, Vaud et Zurich). Ils peuvent jouer un rôle majeur pour promouvoir le potentiel intégrateur des communautés religieuses : elles font office d'interlocuteurs importants pour les questions relatives à la religion et entretiennent des contacts avec les communautés religieuses et les communautés non confessionnelles qui défendent une conception philosophique du monde, indépendamment de la façon dont elles sont organisées (tout en conservant le recul nécessaire). Ces services travaillent en collaboration avec les unités administratives et les institutions cantonales et ont établi un réseau avec les institutions de formation et les autorités de la Confédération et des cantons. Ils génèrent en outre les connaissances et compétences spécialisées nécessaires permettant à l'État séculier et à la société de traiter les questions religieuses de façon adéquate et instaurant une relation de confiance.

Exemple de bonnes pratiques - Berne : Depuis le 1^{er} janvier 2020, les tâches du « Délégué aux affaires ecclésiastiques » ont été étendues et comprennent les relations avec les communautés religieuses non reconnues ; il s'appelle désormais le « Délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses ». Son équipe s'occupe des thématiques ayant trait à la religion dans le canton.

Exemple de bonnes pratiques - Bâle-Ville : Le canton de Bâle a créé un service de coordination des questions religieuses en 2009. Le service exerce à titre consultatif, à l'intersection entre l'administration, le monde politique, les communautés religieuses et la population. En étroite collaboration avec des spécialistes, il a pour tâche d'analyser les phénomènes religieux et de les replacer dans leur contexte social. Le service est compétent pour toutes les communautés religieuses installées dans le canton de Bâle (près de 250). Il est le modérateur de la table ronde pour les religions et membre du groupe stratégique interdépartemental sur l'extrémisme et la radicalisation.

Exemple de bonne pratique - Soleure : Le canton de Soleure a lancé le projet « État et religion » le 1^{er} novembre 2019. Il a pour but d'examiner la future collaboration avec les communautés religieuses de droit privé dans le cadre d'un processus participatif. Il s'agit de dresser un état des lieux scientifique de ces communautés et de leurs besoins, et d'élaborer de premières recommandations. Plus tard, les besoins émanant de l'administration et du monde politique seront recensés, avant d'être conjugués à ceux des communautés religieuses. L'objectif de ce projet est de dessiner à quoi pourrait ressembler la collaboration entre l'État et les communautés religieuses non reconnues. La table ronde¹⁸³ sur les religions et les groupes de travail formés dans ce contexte sont notamment importants. Plusieurs thématiques seront abordées, tournant autour des domaines clés de la participation, de la prévention et de la sensibilisation (par exemple l'aumônerie dans les institutions publiques, le travail d'enfance et de jeunesse et cimetières confessionnels). Sur la base des expériences réalisées avec ce projet, un service de coordination cantonal pour les questions religieuses sera créé en 2022.

4.4.2.2 Dialogue et collaboration : formes institutionnelles

Les structures au sein desquelles les autorités cantonales échangent avec les plus grandes communautés religieuses, indépendamment de leur forme d'organisation, au sujet de

¹⁸³ La table ronde sur les religions existe dans le canton depuis 2009 et elle est gérée par l'Office de la sécurité sociale. Elle sert à promouvoir l'échange avec les communautés religieuses et le dialogue interreligieux et le soutien dans le cadre de l'organisation de manifestations interreligieuses.

thèmes ayant trait à la religion et en incluant leur point de vue et leurs connaissances ont fait leurs preuves. Elles sont particulièrement utiles lorsque le dialogue est établi d'égal à égal, qu'il est prévu sur le long terme et qu'il est institutionnalisé sous la forme de tables rondes, de conférences, de chartes, de déclarations ou sous d'autres formes. Ces partenariats avec les communautés religieuses ont non seulement pour avantage de permettre d'établir une relation de confiance, qui encourage la reconnaissance de ces communautés par la société en général, mais aussi de permettre de définir de façon contraignante leurs droits (par exemple droit d'exercer des activités dans les institutions publiques) et leurs obligations (par exemple exigences de qualité et respect d'accords obligatoires). En outre, l'expérience a montré que l'intégration participative, voire le soutien d'initiatives partant du bas vers le haut (« bottom-up »), qui permettent aux personnes concernées de s'impliquer, favorise l'acceptation et, par là même, le vivre-ensemble.

Exemple de bonnes pratiques - Bâle-Ville : Le canton attache une grande importance à instaurer un contact avec les communautés et les organisations faïtières religieuses et il a institutionnalisé le dialogue et la collaboration dans le cadre de la table ronde des deux cantons de Bâle sur les religions. Elle permet d'entretenir un échange à la fois axé sur les solutions à des questions et des problématiques actuelles émanant de l'administration et du monde politique et les besoins des communautés religieuses et de la population. En outre, les membres de cette table ronde sont invités à des événements religieux et interreligieux et sont informés des offres de formation continue. Selon des principes qui ont été élaborés en commun, ils s'engagent à inscrire la pratique religieuse des membres de leur communauté dans le cadre juridique et à renforcer une coexistence religieuse pacifique.

Exemple de bonnes pratiques - Saint-Gall : Sous la houlette du Département de l'intérieur, des représentants de diverses religions et confessions se réunissent plusieurs fois par an dans le cadre de la Conférence sur les questions en lien avec la religion et l'État. L'accent est mis sur la capacité des deux parties à contribuer à une coexistence pacifique. En outre, elle permet d'aborder des questions concrètes sur les points de convergence entre l'État et les aspects religieux, dans l'objectif de connaître les différentes positions suffisamment tôt et d'éviter les malentendus.¹⁸⁴

Exemple de bonnes pratiques - police cantonale zurichoise : Au sein de la police cantonale de Zurich, une unité spécialisée encourage le dialogue et la collaboration avec des organisations et des personnes d'origine étrangère dans le domaine du travail de prévention de la police. Les responsables d'associations culturelles et religieuses sont impliqués. Les représentants de l'unité informent les communautés concernées de leurs droits et obligations en rapport avec la police, ils permettent d'établir des contacts positifs et facilitent le recours à la police. Cette approche permet d'améliorer la détection précoce d'une éventuelle radicalisation, contribue à la compréhension mutuelle et favorise la confiance dans la police et l'État en général. Cette confiance dans le système démocratique exerce un effet préventif contre la radicalisation.

Exemple de bonnes pratiques - Vaud : Outre la reconnaissance comme institution de droit public, le canton de Vaud a également défini une reconnaissance comme institution d'intérêt

¹⁸⁴ Canton de Saint-Gall, Département de l'intérieur, "Religion und Staat - wer schützt wen?", contributions de la conférence de Saint-Gall sur les questions de religion, 12 septembre 2017, Saint-Gall, 5, disponible à l'adresse: www.sg.ch > Gesundheit & Soziales > Soziales > Integration > Zusammenleben > Interreligiöses Zusammenleben > Broschüre 2017 "Religion und Staat – wer schützt wen?".

public. La loi sur la reconnaissance¹⁸⁵ régit les conditions¹⁸⁶ et les prérogatives¹⁸⁷ liées à la reconnaissance d'une communauté religieuse. Il s'agit notamment du droit d'accès à l'aumônerie dans les institutions publiques et du droit des communautés à être consultées par l'État sur les questions qui les concernent. Le canton est non seulement en discussion avec les communautés déjà reconnues (uniquement la communauté israélite jusqu'à présent), mais aussi avec un grand nombre de communautés religieuses qui cherchent à l'être. Celles-ci sont réunies au sein de l'Union Vaudoise des Associations Musulmanes¹⁸⁸, de la Fédération évangélique vaudoise¹⁸⁹ ou de la fédération des Églises anglicane et catholique chrétienne¹⁹⁰.

Exemple de bonnes pratiques - Schaffhouse : Des rencontres régulières entre les représentants de différentes communautés religieuses sont organisées depuis novembre 2006 dans le canton de Schaffhouse. Afin de donner un caractère plus officiel à ce dialogue, une déclaration sur le dialogue interreligieux a été élaborée avec la participation des communautés religieuses avant d'être présentée aux autorités exécutives du canton et de la ville. La déclaration mentionne divers engagements visant à promouvoir la coexistence pacifique (comme la valorisation de la liberté religieuse, la reconnaissance de l'ordre juridique démocratique libéral, l'édification de la société, le respect de la diversité culturelle, religieuse et d'opinions, la cohabitation dans le respect mutuel et la lutte contre la violence).¹⁹¹

4.4.3 Échanges entre les cantons et la Confédération

La réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons (art. 72, al. 1, Cst.). Si l'État confédéré suisse a pu être fondé en 1848, suite à une période marquée par les tensions entre confessions, c'est uniquement parce que les cantons ont pu conserver leurs traditions religieuses. Le fait de tenir compte des spécificités cantonales en matière de religion reste important pour la cohésion de notre pays. Toutefois, dans le contexte de l'évolution démographique de la société, de plus en plus de questions ayant trait à la religion se posent au niveau fédéral, par exemple dans le cadre de l'initiative populaire contre la construction de minarets ou de l'initiative « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage », ou encore de l'ordonnance du 9 octobre 2019 sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)¹⁹². Force est de constater, au vu de cette progression, que les échanges entre la Confédération et les cantons ont gagné en importance.

4.5 Promotion de la citoyenneté, renforcement de la démocratie et prévention des discriminations

Au-delà des mesures et possibilités concernant essentiellement les acteurs religieux que nous avons précédemment abordées, il convient de prêter une attention particulière aux

¹⁸⁵ Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public du 9 janvier 2007 (LR CR), RSV 180.51.

¹⁸⁶ Ordre juridique suisse, droits constitutionnels, respect de la paix confessionnelle, respect des principes démocratiques, transparence financière, rôle et durée d'établissement dans le canton (art. 4 ss. LR CR).

¹⁸⁷ Mission d'aumônerie, financement, exonération fiscale, contrôle des habitants, fichiers informatiques, consultation (art. 11 ss. LR CR).

¹⁸⁸ UVAM.

¹⁸⁹ FEV.

¹⁹⁰ Fédération des Églises dans le canton de Vaud signataire de l'Accord de Bonn 1931.

¹⁹¹ Déclaration de Schaffhouse sur le dialogue interreligieux, disponible à l'adresse: www.integres.ch > Interreligiöser Dialog > Schaffhauser Erklärung (état au 2.7.2021).

¹⁹² RS 311.039.6.

aspects sociaux. La mesure 18 du PAN présente des mesures permettant de contrer l'apparition et la perpétuation d'idéologies extrémistes tels que la promotion de la citoyenneté, le renforcement de la démocratie et la prévention des discriminations. Conformément à cette mesure, qui s'adresse à différents groupes cibles, il faut encourager les compétences interdépendantes et les facteurs suivants : la citoyenneté active, la connaissance de la démocratie, des droits de l'homme et des religions¹⁹³, le fait de penser par soi-même, en particulier exercer une réflexion personnelle critique et agir de manière responsable, ainsi que la faculté d'aborder les médias avec un esprit analytique et critique.

Rappelons que la démocratie ne vise pas à modifier les croyances fondamentales des individus, mais à trouver, par le dialogue, des moyens de vivre ensemble, malgré les visions différentes, tout en évitant l'apparition de sociétés parallèles¹⁹⁴. Il est évident qu'il ne faut pas seulement promouvoir la démocratie à l'étranger (voir art. 54, al. 2, Cst.), mais aussi en Suisse, et ce auprès de l'ensemble de la société.¹⁹⁵ Pour davantage d'informations sur les projets de renforcement de la démocratie, nous renvoyons au rapport de monitoring 2018 du PAN.¹⁹⁶

L'enseignement religieux à l'école transmet des connaissances et favorise une approche démocratique et pluraliste de la religion ainsi que l'acceptation d'une société composée de différentes conceptions du monde¹⁹⁷. Il revêt de ce fait une grande importance dans une société de plus en plus diversifiée et doit être considéré comme une partie intégrante de l'éducation scolaire holistique.¹⁹⁸

Le manque de perspectives, une intégration sociale ou professionnelle difficile et des griefs nés suite à des expériences d'exclusion et de discrimination, une réduction de l'individu à l'Islam ou à son origine, sont autant de motifs mentionnés dans l'étude de la ZHAW qui peuvent provoquer le processus de radicalisation. À cet égard, les mesures visant à lutter contre la discrimination et l'exclusion peuvent avoir un effet préventif contre la radicalisation.

4.6 Mesures relevant du droit des étrangers

4.6.1 Admission des personnes assurant un encadrement religieux en provenance d'États tiers

La LEI fixe les conditions d'admission sur le marché du travail et permet de prononcer des interdictions d'entrée, de révoquer et de ne pas prolonger des autorisations de séjour. Si, au moment de l'entrée en Suisse d'une personne ou du dépôt d'une demande d'autorisation de séjour, des indices laissent penser au SEM qu'elle pourrait porter atteinte à la sécurité et à l'ordre publics, la demande est soumise à un contrôle de sécurité approfondi, en collaboration avec d'autres autorités (voir ch. 3.3). Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'art. 26a LEI fixe les exigences que les personnes assurant un encadrement religieux¹⁹⁹ doivent remplir en plus des conditions d'admission s'appliquant ressortissants d'États tiers exerçant une activité lucrative (voir ch. 3.3 et 3.4.1). Il existe ainsi un ensemble de règles permettant de

¹⁹³ Voir NEUMANN, OSCE, p. 50: «It should be no surprise, therefore, that «religious literacy» - the knowledge and understanding of one's own religion - has been found to be a protective factor against the appeal of extremists who claim to act in the name of religion». En ce qui concerne le contexte de la radicalisation et les groupes de personnes particulièrement vulnérables, voir ch. 2.1.2.

¹⁹⁴ FRAZER/JAMBERS, *Religion und die Prävention*, p. 5.

¹⁹⁵ Selon PICKEL, *Weltanschauliche Vielfalt*, p. 53, le pourcentage de musulmans qui se sentent très ou plutôt liés à la Suisse (98 %) est pratiquement le même que celui de la population dans son ensemble (97 %).

¹⁹⁶ RNS, *Rapport de monitoring*, p. 35 ss.

¹⁹⁷ JÖDICKE/ROTA, *öffentliche Schule*, p. 2, 9 et 13.

¹⁹⁸ ENGI, *Neutralität*, p. 285 s.

¹⁹⁹ La définition des personnes assurant un encadrement religieux dans les directives du SEM est plus étroite que celle du présent rapport (cf. chiffre 1.3.2).

refuser l'octroi d'une autorisation d'entrée ou de séjour, ou de la révoquer pour les personnes étrangères assurant un encadrement religieux qui attentent à la sécurité et l'ordre public ou la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou les mettent en danger, ou encore les personnes qui ne remplissent pas les exigences supplémentaires selon l'art. 26a LEI. De ce fait, il n'y a pas lieu de renforcer les conditions d'admission des personnes assurant un encadrement religieux dans la LEI. Ce renforcement ne concernerait au demeurant qu'un nombre très limité de personnes, soit les accompagnants religieux issus de pays tiers qui entrent en Suisse pour y travailler (voir ch. 3.3). De plus, la discrimination étant interdite, un durcissement des conditions concernerait toutes les communautés religieuses. Des exigences trop élevées pour l'admission des personnes provenant de pays tiers chargées de l'encadrement religieux pourraient avoir pour conséquence une augmentation du nombre d'encadrants religieux non-professionnels en exercice, ce qui irait à l'encontre des objectifs d'intégration et de prévention.

4.6.2 Conventions d'intégration

La possibilité qu'ont les cantons de subordonner l'octroi et la prolongation d'une autorisation de séjour à la conclusion d'une convention d'intégration (art. 33, al. 5, LEI et ch. 3.3) a également son importance. Au besoin, les cantons peuvent poser des obligations de formation continue. Le Conseil fédéral avait examiné puis rejeté la possibilité d'instaurer la conclusion systématique de conventions d'intégration dans le cadre de la révision de l'ancienne loi sur les étrangers (LEtr), et donc de consacrer ce principe à l'art. 26a LEI.²⁰⁰ Il ne considère pas non plus judicieuse la conclusion systématique de conventions d'intégration spécifiques aux personnes assurant un encadrement religieux. Les conditions d'admission figurant à l'art. 26a LEI exigent que ces personnes satisfassent déjà entièrement aux conditions linguistiques dès leur entrée sur le territoire si elles visent un séjour de longue durée et qu'elles soient familiarisées avec les systèmes social et juridique suisses. Ces personnes doivent avoir déjà réalisé une importante partie de l'effort d'intégration au moment de leur entrée en Suisse. Les cantons sont les plus à même de déterminer s'il est nécessaire que les encadrants religieux fournissent des efforts supplémentaires en matière d'intégration ou de formation continue, et de remédier au problème de façon ciblée en mettant en place des mesures adaptées. Enfin, un dernier argument contre la restriction de la marge de manœuvre des cantons est celui de la répartition des compétences : la réglementation des rapports avec les communautés religieuses est en premier lieu du ressort des cantons (art. 72, al. 1, Cst.)

5 Résultats et conclusions

Le point de départ du présent rapport sont les questions soulevées par l'auteure du postulat : comment prévenir la radicalisation religieuse dans le contexte de l'islam et promouvoir le potentiel intégrateur des personnes chargées de l'encadrement religieux et des communautés musulmanes par le biais des conditions de formation ainsi que rendre ce potentiel utilisable. Si le postulat est axé sur les exigences de formation spécifiquement destinées aux imams, le présent rapport s'attache à élargir la démarche pour envisager des moyens plus généraux propres à favoriser la professionnalisation des accompagnants religieux au bénéfice du bien commun.

²⁰⁰ Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers, FF 2013 2140 s. et 2149 s.

La question au cœur de ce rapport consiste à savoir comment renforcer la cohésion sociale et favoriser un vivre-ensemble harmonieux dans une société multiconfessionnelle. Il se concentre sur des mesures ayant trait à la religion, en-dehors du domaine de la sécurité et de la répression. Conformément à la répartition des compétences prévue à l'art. 72, al. 1, Cst., il incombe aux cantons de réglementer les rapports entre l'Église et l'État. En présentant un éventail d'exemples de bonnes pratiques, le présent rapport illustre la manière dont les cantons gèrent ces relations.

Le rapport et ses exemples montrent que les stratégies visant à promouvoir la cohésion sociale font également leurs preuves en termes de prévention de la radicalisation lorsqu'elles s'adressent aux personnes assurant un encadrement religieux (et pas uniquement aux imams) et qu'elles sont orientées vers l'inclusion de ces personnes dans les institutions publiques ainsi que sur le dialogue et la coopération entre les autorités et les communautés religieuses (à savoir toutes les communautés et pas uniquement les communautés musulmanes).

Le rapport a permis de tirer les conclusions suivantes :

- 1. Il faut porter davantage d'attention au potentiel, positif et négatif, des religions et des communautés religieuses** : La question de savoir si les imams exercent une fonction clé pour une coexistence réussie et la prévention de la radicalisation peut rester ouverte. Il est en revanche certain que les encadrants religieux et les communautés religieuses ont à la fois le potentiel d'apporter du positif ou du négatif. Au vu de la pluralisation religieuse dans la société suisse, il faut prêter attention à ces deux facettes, dans le respect de la neutralité religieuse de l'État et le principe de la non-discrimination. L'influence destructrice des « prédicateurs de la haine » radicaux ne doit pas être minimisée. Il faut au contraire s'y opposer avec détermination, même s'il s'agit de cas isolés, tout en encourageant le potentiel positif de la religion, entre autres par le biais de mesures de formation.
- 2. Les services étatiques chargés des questions religieuses jouent un rôle important** : Dans leur fonction d'interlocuteurs pour les questions religieuses, ils promeuvent le potentiel intégrateur des communautés et permettent d'établir une relation basée sur la confiance. Ils génèrent en outre les connaissances et compétences spécialisées nécessaires permettant à l'État séculier et à la société de traiter les questions religieuses de façon adéquate.
- 3. Mettre sur pied une formation d'imams sous la responsabilité de l'État n'est pas judicieux**. Au vu des aspects constitutionnels, politiques et pratiques, et en tenant compte des expériences et des efforts déployés par d'autres pays d'Europe occidentale, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux de créer une formation d'imams qui soit sous la responsabilité de l'État. S'il faut envisager une formation des imams en Suisse, il serait plus approprié que l'initiative parte d'une démarche de bas en haut (*bottom-up*) initiée par des organisations faïtières musulmanes enracinées en Suisse et des établissements d'enseignement.
- 4. En raison de la neutralité religieuse de l'État, la fixation de standards de formation pour les personnes assurant un encadrement religieux ne peut s'appuyer que sur des points d'ancrage ponctuels**. Leur devoir de neutralité interdit à la Confédération et aux cantons de s'immiscer dans les affaires internes des communautés religieuses

organisées en vertu du droit privé. Puisque l'État ne peut pas poser des exigences en matière de formation au sein d'une communauté religieuse, le respect des normes de qualité ne peut être assuré que dans le cadre de formations volontaires, et d'incitations à les suivre. La réglementation de l'accès à l'accompagnement spirituel dans les institutions publiques ainsi que l'admission de ressortissants de pays tiers venant travailler comme accompagnants ou enseignants religieux constituent en revanche quant à eux des leviers d'action.

5. **Le système suisse de conditions d'admission pour les personnes chargées de l'accompagnement religieux issues d'États tiers et de conventions d'intégration a fait ses preuves.** La LEI prévoit des conditions spéciales pour l'octroi d'une autorisation d'entrée ou de séjour aux encadrants religieux en provenance d'États tiers. Elles ne s'appliquent toutefois qu'aux encadrants qui entrent en Suisse pour y exercer une activité lucrative. Ils doivent connaître la langue nationale utilisée sur leur lieu de travail dès leur entrée en Suisse et doivent être familiarisés avec le système social et juridique suisses. Il n'est pas nécessaire de procéder à des révisions supplémentaires des dispositions relatives aux personnes chargées de l'accompagnement religieux depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LEI en 2019.
6. **Il ne faut pas uniquement proposer une large palette de formations aux imams, mais aussi aux autres accompagnants musulmans.** Plutôt que de se focaliser sur la formation des imams, il serait utile d'utiliser une approche plus globale des offres de formation continue qui tienne compte de la diversité des accompagnants. Il faudrait aussi proposer des formations aux accompagnants socialisés en Suisse, y compris les femmes. Une diversification de l'enseignement théologique renforcerait l'inclusion en général et la professionnalisation des accompagnants des communautés religieuses non reconnues.
7. **En plus de la formation, d'autres incitations à la professionnalisation sont nécessaires pour renforcer la contribution des accompagnants religieux à la cohésion sociale.** En l'absence de perspectives professionnelles dans le contexte de l'islam le seul développement des offres de formation ne permet pas de résoudre les problèmes. Il est important d'envisager d'autres moyens plus généraux qui permettraient de soutenir la professionnalisation des prestations fournies par les encadrants religieux dans le but de renforcer la cohésion sociale. Puisque la formation et la professionnalisation des encadrants religieux sont dans l'intérêt commun des acteurs étatiques et religieux, elles offrent des conditions idéales pour une collaboration réussie.
8. **L'implication des communautés de droit privé dans les services d'aumônerie des institutions publiques est un exemple d'incitation à la professionnalisation.** En leur ouvrant l'accès aux institutions publiques pour y exercer des services d'aumônerie, on pourrait augmenter la demande en matière de formations plus poussées dans le domaine. Procéder de la sorte permettrait de tenir compte du droit fondamental des personnes vivant dans ces institutions de bénéficier d'un service d'aumônerie propre à leur religion et, ce faisant, de la diversité religieuse. On soutiendrait ainsi le potentiel d'inclusion de la religion et la coexistence pacifique. Cette approche nécessite toutefois une certaine pérennité et un financement sur le long terme, dans le maintien du dialogue et de la collaboration entre les acteurs concernés. Il est important de définir soigneusement les conditions dans lesquelles des services d'aumônerie peuvent être fournis dans les institutions publiques et de spécifier quels coûts ou quelle partie des

coûts de formation sont à la charge des acteurs étatiques. Tout aussi importante est la possibilité de suivre la formation continue sur le temps de travail.

9. Les services d'aumônerie dans les institutions publiques sont un domaine dans lequel l'État peut fixer des règles. L'État peut fixer des règles définissant le cadre dans lequel il est possible d'offrir des services d'aumônerie dans les établissements publics, ce qui équivaut à poser des conditions pour les communautés religieuses et les aumôniers. Les critères peuvent aller d'une formation répondant à des exigences de qualité élevées à un contrôle de sécurité ou d'autres règles et normes de qualité.

10. Les institutions de la Confédération doivent permettre aux communautés religieuses non reconnues de droit public d'offrir des services d'aumônerie. L'armée et les centres fédéraux pour requérants d'asile sont deux institutions fédérales dans lesquelles un service d'aumônerie institutionnel a son importance. En raison de la répartition des compétences entre Confédération et cantons, l'aumônerie dans tous les autres domaines relève des cantons. Alors que l'armée a déjà inclus les communautés religieuses non reconnues par l'État dans son offre d'aumônerie, une solution similaire et définitive pour les centres fédéraux pour requérants d'asile est toujours en suspens. Des projets pilotes en ce sens ont été lancés.

11. Il vaut la peine d'inclure systématiquement les communautés religieuses, indépendamment de leur forme d'organisation, dans les structures institutionnelles et de les impliquer dans les processus décisionnels au moyen du dialogue et de la collaboration. Une relation inclusive, qui se concrétise par un dialogue et une collaboration entre cantons et communautés religieuses, est appropriée pour encourager les aspects intégratifs de la religion, tenir compte des évolutions en matière d'appartenance religieuse et renforcer la confiance mutuelle. Cette approche permet en outre de définir de façon contraignante les droits et obligations des communautés religieuses non reconnues.

12. Les échanges et la collaboration entre tous les acteurs concernés sont importants. En raison des changements démographiques et de la pluralité religieuse, l'importance de l'échange et la collaboration entre tous les acteurs concernés, en particulier entre les autorités, augmente.

Les résultats et les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions et de formuler les recommandations suivantes :

1. Le Conseil fédéral se félicite des initiatives et des mesures prises par les cantons. Elles permettent de renforcer la cohésion sociale et religieuse et ont un effet préventif contre la radicalisation.
2. Le Conseil fédéral salue particulièrement les mesures prises par les cantons, communes et institutions publiques qui permettent à des aumôniers de communautés religieuses non reconnues de droit public d'exercer dans des institutions publiques. Il les invite à poursuivre leur engagement et à l'intensifier, de manière à ce que les encadrants religieux des communautés de droit privé puissent aussi fournir un service d'aumônerie rémunéré dans un cadre institutionnel.

3. Le Conseil fédéral examinera dans quelle mesure il est possible de fournir un service d'aumônerie dans tous les centres fédéraux pour requérants d'asile pour les principales communautés religieuses non reconnues par l'Etat et comment assurer le financement de ce service.
4. Le Conseil fédéral salue l'ouverture de services cantonaux chargés des questions religieuses et l'engagement des cantons en matière de dialogue et de collaboration avec les communautés religieuses. Il invite les cantons à renforcer ce dialogue et cette collaboration avec les communautés, qu'elles soient reconnues ou non par l'Etat, et à l'institutionnaliser si cela s'avère pertinent.
5. Le Conseil fédéral examinera, en collaboration avec les cantons, le besoin d'une plateforme d'échange et de coordination relative aux questions religieuses entre les deux niveaux étatiques. Il s'agira d'examiner s'il pourrait être judicieux d'institutionnaliser cet échange.
6. En outre, la coordination entre les organes fédéraux doit être renforcée en ce qui concerne les questions ayant trait au droit des religions, et des échanges réguliers doivent être mis en place. Le Service du droit des religions de l'OFJ sera chargé de cette tâche.

Dans le cadre de la réalisation du postulat 21.3451 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États intitulé « Imams en Suisse », qui a été adopté par le Conseil des États le 16 juin 2021, le Conseil fédéral se penchera sur d'autres aspects liés aux activités des imams en Suisse.

6 Bibliographie

- ABOU-TAAM MARWAN : *Radikalisierung* und Prävention bei Flüchtlingen, Bundeszentrale für politische Bildung, 14 juin 2018, à consulter à l'adresse : <https://www.bpb.de/> > Politik > Extremismus > Islamismus > Dem Islamismus begegnen > Radikalisierung und Prävention bei Flüchtlingen (état au : 13.10.2020)
- ACHERMANN ALBERTO/ACHERMANN CHRISTIN/MENET JOANNA/MÜHLEMANN DAVID : Etude « Système d'admission des personnes chargées de l'encadrement religieux – étude exploratoire », Berne 2013, à consulter à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home.html> > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques (Ce document n'est pas disponible en français, état au : 05.10.2020)
- ALI MANSUR : *Muslim chaplaincy as a model for imamship – From liminality to immanent spirituality*, in : Hashas Mohammed/de Ruitter Jan Jaap/Vinding Niels Valdemar (éd.), *Imams in Western Europe – Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam 2018, 295-314
- BAUMANN MARTIN/ENDRES JÜRGEN/MARTENS SILVIA/TUNGER-ZANETTI ANDREAS : «Hallo, es geht um meine Religion!» – Muslimische *Jugendliche* in der Schweiz auf der Suche nach ihrer Identität, Lucerne 2017, à consulter à l'adresse : <https://www.unilu.ch/> > Fakultäten > Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät > Institute, Seminare, Forschungsstellen > Zentrum Religionsforschung > Forschung > Imame, Rapper, Cybermuftis (état au : 05.10.2020)
- BAUMANN MARTIN/SCHMID HANSJÖRG/TUNGER-ZANETTI ANDREAS/SHEIKHZADEGAN AMIR/NEUBERT FRANK/TRUCCO NOEMI : *Regelung* des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften, Fribourg, Lucerne 2019, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > Rapports (état au : 05.10.2020)
- BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN, BAU UND HEIMAT : *Verfassungsschutzbericht* 2019, à consulter à l'adresse : <https://www.bmi.bund.de/> > Service > Publikationen > Verfassungsschutzbericht 2019 (état au : 26.10.2020)
- CALLISIR ERKIN/CHBIB RAIDA/INAM RIDA/KÖRNER BENEDIKT/ZOHDI HELENA (éd.) : *Muslim chaplaincy in Europe and Northern America*, *Conference Report* der Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft (AIWG), Francfort sur le Main 2019, à consulter à l'adresse : <https://aiwg.de/> > Publikationen > Internationale Publikationen (état au: 05.10.2020)
- CAMPICHE ROLAND J.: *Die Religion: Distanznahme des Staates?*, in: FRIEDRICH UELI/CAMPICHE ROLAND J./PAHUD DE MORTANGES RENÉ/WINZELER CHRISTOPH: *Bundesstaat und Religionsgemeinschaften– Überlegungen und Vorschläge für ein zeitgemässes Religionsrecht in der schweizerischen Bundesverfassung*, *Annuaire suisse de droit ecclésial*, Berne 2003, 19-32
- CCDJP : *Document-cadre concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales en Suisse*, Berne 2018, à consulter à l'adresse : <https://www.skjv.ch/> > Nos thèmes > Radicalisation (état au : 05.10.2020)
- CCDJP : *Recommandations de la CCDJP du 12 avril 2018 concernant la radicalisation et l'extrémisme violent*, Berne 2018, à consulter à l'adresse : <https://www.skjv.ch/> > Nos thèmes > Radicalisation (état au : 05.10.2020)
- CEYLAN RAUF : *Imamausbildung in Deutschland*, *Perspektiven aus Gemeinden und Theologie*, Francfort sur le Main 2019, à consulter à l'adresse : <https://aiwg.de> > Publikationen > AIWG Expertisen > *Islamausbildung in Deutschland* (état au : 07.03.2021).
- CEYLAN RAUF/JACOBS ANDREAS : *Islam als Beruf – Beschäftigungsperspektiven für Absolventen der Studiengänge «Islamische Theologie» in Deutschland*, *Analysen & Argumente* 2018, à consulter à l'adresse : <https://www.kas.de/> > Publikationen > *Analysen und Argumente* (état au : 05.10.2020)
- CSCSP : *Offres de formation et de formation continue dans le domaine de la radicalisation et de l'extrémisme violent*, Fribourg 2021, à consulter à l'adresse : www.skjv.ch/fr > Nos thèmes > *Prévention de la radicalisation > Analyse sur la formation et la formation continue* (état au : 06.03.2021)
- DIRECTION DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DU CANTON DE ZÜRICH : *Staat und Religion* im Kanton Zürich, Zurich 2017, à consulter à l'adresse : <https://www.zh.ch/> > Sport & Kultur > *Religionsgemeinschaften* (état au : 05.10.2020)
- DIRECTION DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DU CANTON DE ZÜRICH, SERVICE POUR LES QUESTIONS D'INTÉGRATION : *Radikalisierung und gewaltbereiter Extremismus – Bericht zur Studienreise*

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

nach Vilvoorde (Belgien), Zurich 2017, à consulter à l'adresse : <https://www.stadt-zuerich.ch/> > Schul- und Sportdepartement > Gesundheit & Prävention > Gewaltprävention > Radikalismus (état au : 05.10.2020)

DZIRI AMIR/AMITI ARLINDA/BOEHMLER ALEXANDER/BOUDAOUI SAFIA/BRODARD BAPTISTE/ISIS-ARNAUTOVIC ESMA/MUSTAFI NADIRE/SCHMID HANSJÖRG/UÇAK-EKINCI DILE K : Islamisch-theologische Studien: Eine neue Wissenschaftsdisziplin in der Schweiz, *CSIS-Papers 10*, Fribourg 2020, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > CSIS-Papers (état au : 12.10.2020)

EL CHAZLI KARIM/ARONOVITZ ALBERTO/CURRAN JOHN/MOS REIS LEITE MATHEUS/KÜHNEL VERENA/MAYR MAXIMILIAN/PRETELLI ILARIA/VOORHOEVE MAAIKE/WESTERMARK HENRIK : Institut suisse de droit comparé, *Prévention* de la radicalisation (avec un accent sur l'implication des acteurs musulmans), étude du 10 septembre 2019 commandée par l'Office fédéral de la justice, à consulter à l'adresse : www.bj.admin.ch > Etat & Citoyen > Questions religieuses (état au : 18.8.2021)

ENGI LORENZ : Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zurich/Bâle/Genève, 2017

ESER DAVOLIO MIRYAM/ADILI KUSHTRIM/RETHEY AYESHA/BRÜESCH NINA : Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Soziale Arbeit, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe: Die Rolle muslimischer *Betreuungspersonen* und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der Schweiz – étude commandée par l'Office fédéral de la justice, rapport final de février 2020, à consulter à l'adresse : www.bj.admin.ch > Etat & Citoyen > Questions religieuses (état au : 18.8.2021)

ESER DAVOLIO MIRYAM/BANFI ELISA/GEHRIG MILENA/GERBER BRIGITTA/LUZHA BURIM/MEY EVA/MÖWE ILONA/MÜLLER DOMINIK/STEINER ISABELLE/SULEYMANOVA DILYARA/VILLIGER CAROLE/WICHT LAURENT : *Hintergründe jihadistischer Radikalisierung in der Schweiz* – Eine explorative Studie mit Empfehlungen für Prävention und Intervention, Zurich 2015, à consulter à l'adresse : <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Soziale Arbeit > Publikationen > Publikationen Soziale Arbeit (état au : 05.10.2020)

ESER DAVOLIO MIRYAM/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/MERZ FABIEN/SAAL JOHANNES/RETHEY AYESHA : Schlussbericht : *Aktualisierte Bestandesaufnahme* und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zur Prävention und Intervention, Zurich 2019, à consulter à l'adresse : <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Soziale Arbeit > Publikationen > Publikationen Soziale Arbeit (état au : 05.10.2020)

FARMAN DARIUS/MERZ FABIEN : Das *Engagement* muslimischer Organisationen in der Schweiz gegen gewaltbereiten Extremismus, Bulletin 2017 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 33-57, à consulter à l'adresse : <https://css.ethz.ch/> > Publikationen > Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (état au : 05.10.2020)

FONDS NATIONAL SUISSE : *La religion dans les prisons* suisses: aumônerie en mutation et émergence de nouveaux acteurs, Résultats issus d'un projet du PNR 58, Cahier thématique II, Berne 2011, à consulter à l'adresse : www.snf.ch/ > Recherche > Programmes nationaux > PNR achevés > PNR 58 > Informations complémentaires (état au: 05.10.2020)

FOX JONATHAN/SANDLER SHMUEL : *The Question of Religion and World Politics, Terrorism and Political Violence* 2005, 293-303

FRAZER OWEN/JAMBERS ANAËL : *Religion und die Prävention* von gewalttätigem Extremismus (PVE), Fünf Empfehlungen an westliche Regierungen zum religionssensiblen Umgang mit PVE, Policy Perspectives, juin 2018, à consulter à l'adresse : <https://css.ethz.ch/> > Publikationen > CSS Policy Perspectives (état au : 05.10.2020)

FUCHS JOHANNES GEORG : Aus der *Praxis* eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung,,Bâle, 1979

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX : *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd., Zurich/St-Gall, 2020

HAFNER FELIX : *Beziehungen* zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Bâle 2001, à consulter à l'adresse : <https://www.ekr.admin.ch/f112.html> > Actualité > Manifestations > Colloques > Reconnaissance juridique des communautés religieuses (2002) (état au: 05.10.2020)

HASHAS MOHAMMED/DE RUITER JAN JAAP/VINDING NIELS VALDEMAR/HAJJI KHALID : *Imams in Western Europe* – Developments, transformations, and institutional challenges, in : Hashas

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

- Mohammed/de Ruiter Jan Jaap/Vinding Niels Valdemar (éd.), *Imams in Western Europe – Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam 2018, 19-37
- HOFINGER VERONIKA/SCHMIDINGER THOMAS : *Wege in die Radikalisierung – Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt)*, Vienne 2017, à consulter à l'adresse : <https://www.irks.at/> > Publikationen > Studien > Wege in die Radikalisierung (état au : 05.10.2020)
- HUMAN RIGHTS WATCH : *All You Can Do is Pray – Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*, 2013, à consulter à l'adresse : <https://www.hrw.org/> > Reports > Filter by Year: 2013 and by Country: Myanmar (Burma) (état au : 26.10.2020)
- HUMAN RIGHTS WATCH : *Shoot the Traitors – Discrimination Against Muslims under India's New Citizenship Policy*, 2020, à consulter à l'adresse: <https://www.hrw.org/> > Reports > Filter by Year: 2020 and by Country: India (état au : 26.10.2020)
- INNIGER MATTHIAS : *Analyse de la politique religieuse du canton de Berne - Rapport de synthèse*, Berne 2018, à consulter à l'adresse: <https://www.dij.be.ch/> > La Direction > Organisation > Délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses > Publications (état au: 05.10.2020)
- INNIGER MATTHIAS/VORSTER JACOBUS/RHEEDER RIAAN : *Changing religious landscapes challenge confession-based state policies on religion*, In die Skriflig/In Luce Verbi 2020, à consulter à l'adresse : <https://indieskriflig.org.za/> > Articles > By Issues > Vol. 54, No 1 (2020) (état au : 12.10.2020)
- JACOBS ANDREAS/LIPOWSKY JANOSCH : *Imame – made in Europe? Ausbildung und Beschäftigung von islamischen Geistlichen in Deutschland und Frankreich*, *Analysen & Argumente* 2019, à consulter à l'adresse : <https://www.kas.de/> > Startseite > Publikationen > Analysen und Argumente > Imame – made in Europe? (état au : 05.10.2020)
- JÖDICKE ANSGAR/ ROTA ANDREA : *Unterricht zum Thema Religion an der öffentlichen Schule*, Étude réalisée dans le cadre du PNR 58 « Collectivités religieuses, État et société », rapport final, Fribourg 2010
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTENBACH JUDITH : *Grundrechte*, 3^e éd., Berne, 2018
- KÖLBENER STEFAN : *Anhang 1 / Das kantonale Anerkennungsrecht in der Schweiz*, in : Pahud de Mortanges René (éd.), *Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften : Zukunfts- oder Auslaufmodell?*, Zurich/Bâle/Genève, 2015, 283-369
- LANG ANDREA/SCHMID HANSJÖRG/SHEIKHZAGEDAN AMIR : *Von der interkulturellen Kommunikation zur transkulturellen Praxis: Fallgestützte Analysen der muslimischen Asyl- und Spitalseelsorge*, *Spiritual Care* 2019, 367-376
- LIEDHEGENER ANTONIUS/PICKEL GERT/ODERMATT ANASTAS/YENDELL ALEXANDER/JAECKEL YVONNE : *Wie Religion «uns» trennt – und verbindet. Befunde einer Repräsentativbefragung zur gesellschaftlichen Rolle von religiösen und sozialen Identitäten in Deutschland und der Schweiz*, Lucerne/Leipzig 2019, à consulter à l'adresse : <https://ul.qucosa.de/> > Recherche > Wie Religion «uns» trennt – und verbindet (état au : 12.10.2020)
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS : *Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4^e éd., Berne, 2008
- MÜLLER MARKUS : *Das Religiöse im Staat – Gedanken zu einem neuen Umgang mit einem alten Phänomen*, *Zeitschrift des bernischen Juristenvereins* 2019, 449-468
- MÜLLER MARKUS : *Religion im Rechtsstaat – Von der Neutralität zur Toleranz*, Berne, 2017
- NEUMANN PETER R. : *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*, Londres 2017 (également un rapport de l'OSCE), à consulter à l'adresse : <https://icsr.info/> > Publications > Reports (état au : 12.10.2020)
- NEUMANN PETER R. : *Prisons and Terrorism – Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, Londres 2010, à consulter à l'adresse : <https://icsr.info/> > Publications > Reports (état au : 13.10.2020)
- NEUMANN PETER R./ROGERS BROOKE : *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, Londres 2007, à consulter à l'adresse : <https://icsr.info/> > Publications > Reports (état au : 26.10.2020)

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

- ORGANISATION DES NATIONS UNIES : *Plan of action to prevent violent extremism* du 24 décembre 2015, à consulter à l'adresse : <https://www.un.org/> > About the UN > Main Organs > Secretariat > Office of Counter-Terrorism > Resources > Plan of Action to Prevent Violent Extremism (état au : 13.10.2020)
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ : Die rechtliche Regelung der *Spitalseelsorge* – eine Übersicht, in : Pahud de Mortanges René/Schmid Hansjörg/Becci Irene, *Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz – Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen*, Zurich/Bâle/Genève 2018, 151-177
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ/SÜESS RAIMUND : *Muslime und schweizerisches Recht – Ein Ratgeber für Experten und Laien*, Zurich/Bâle/Genève, 2019
- PICKEL GERT : *Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie – Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt*, Gütersloh 2019, à consulter à l'adresse : <https://www.bertelsmann-stiftung.de> > Publikationen > Bücher und Studien > Kostenlose Studien (état au : 05.10.2020)
- REBER CHRISTIAN : Die Schweizer Armeeseelsorge auf dem Weg in die multireligiöse Zukunft, *IR-Paper 1*, Fribourg 2020, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/ius/> > Institut de droit des religions > Recherche > Publications > IR-Papers (état au : 13.10.2020)
- REBER CHRISTIAN/AHARCHAOU LARA : Die Kantone und ihre Beziehungen zu Religionsgemeinschaften, *IR-Paper 2*, Fribourg 2020, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/ius/> > Institut du droit des religions > Recherche > Publications > IR-Papers (état au : 13.10.2020)
- RNS : *Mesures de prévention de la radicalisation - État des lieux en Suisse*, Berne 2016, à consulter à l'adresse : <https://www.admin.ch/> > Documentation > Communiqués > Mesures de prévention de la radicalisation (état au : 05.10.2020)
- RNS : Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, Berne 2017, à consulter à l'adresse : www.dfjp.admin.ch/ > Actualité > Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (état au : 05.10.2020)
- RNS : *Rapport de monitoring* 2018 du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, Berne 2018, à consulter à l'adresse : <https://www.admin.ch/> > Documentation > Communiqués > Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent : rapport de monitoring 2018 (état au : 05.10.2020)
- RUDOLPH ULRICH/LÜDDECKENS DOROTHEA/UEHLINGER CHRISTOPH : *Imam-Ausbildung und islamische Religionspädagogik in der Schweiz? Schlussbericht – Étude réalisée dans le cadre du Programme national de recherche « Collectivités religieuses, État et société »* (PNR 58), Zurich 2009, à consulter à l'adresse : www.snf.ch/ > Point recherche > PNR > PNR 58 (état au : 05.10.2020)
- SAHLFELD KONRAD : *Aspekte der Religionsfreiheit – im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte*, Zurich/Bâle/Genève, 2004
- SCHÄDLER SIMON : *Der Schutz des religiösen Friedens als Staatsaufgabe – Eine juristische Untersuchung des öffentlichen Interesses am Frieden zwischen den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*, Zurich, 2014
- SCHMID HANSJÖRG : «I'm just an Imam, not a Superman»: *Imams in Switzerland: Between Stakeholder Objects and Self-Interpretation*, *Journal of Muslims in Europe* 2020, 64-95
- SCHMID HANSJÖRG : Zwischen Wissenschaft, Politik und Religionsgemeinschaften. *Islamische Theologie* an Schweizer Universitäten, in : Pahud de Mortanges René (éd.), *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts – Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht*, Zurich 2020, 583-618
- SCHMID HANSJÖRG/LANG ANDREA (éd.) : *Muslimische Seelsorge im Kanton Zürich*, *CSIS Papers 8*, Fribourg 2020, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > CSIS-Papers (état au : 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA : *Prévenir les radicalisations. Collaborations entre l'État et les organisations musulmanes*, *CSIS-Papers 2*, Fribourg 2018, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > CSIS-Papers (état au : 05.10.2020)
- SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA : *Schlussbericht/Rapport Final – Islambezogene Weiterbildung in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse/Formations continues sur l'islam en Suisse – Etat des lieux et analyse des besoins*, Fribourg 2016, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Formation

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

continue > Evaluation des formations continues en lien avec l'islam en Suisse (état au : 05.10.2020)

SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/LANG ANDREA/DZIRI AMIR : L'aumônerie musulmane dans les institutions publiques, *CSIS-Papers 1*, Fribourg 2018, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > CSIS-Papers (état au : 05.10.2020)

SCHMID HANSJÖRG/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/SHEIKHZADEGAN AMIR : Der Pilotversuch muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich – *Evaluation des Nutzens und der Machbarkeit*, Fribourg 2017, à consulter à l'adresse: <https://www.sem.admin.ch/> > Publications et services > Rapports (état au: 05.10.2020)

SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMFI : Bildungsangebote für Imame – ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive, *CSIS-Studies 3*, Fribourg 2019, à consulter à l'adresse : <https://www3.unifr.ch/szig/> > Recherche > Publications > SZIG/CSIS-Studies (état au : 5.10.2020)

WEBER QUIRIN : *Schutz und Integrität der religiösen Minderheiten – Stärke des schweizerischen Staatsdenkens*, Pratique juridique actuelle 2014, 1077-1083

Publications de la Confédération :

Dialogue avec la population musulmane 2010 - Echange entre les autorités fédérales et les musulmans en Suisse, Berne 2011, à consulter à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch> > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques > Religion (état au : 12.10.2020)

Lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse - focalisée sur les voyageurs djihadistes, Premier rapport *TETRA*, Berne 2015, à consulter à l'adresse : <https://www.fedpol.admin.ch/> > Terrorisme > Terrorisme > La Suisse est active (état au: 05.10.2020)

Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, à consulter à l'adresse : <https://www.admin.ch/> > Droit fédéral > Feuille fédérale > Recherche > *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996* (état au : 12.10.2020)

Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) du 8 mars 2013, FF 2013 2131, à consulter à l'adresse : <https://www.admin.ch/> > Droit fédéral > Recherche > *Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers* (état au : 07.03.2021).

Mesures de lutte prises par la Suisse contre le terrorisme à motivation djihadiste - Second rapport *TETRA*, Berne 2015, à consulter à l'adresse : <https://www.fedpol.admin.ch/> > Terrorisme > Terrorisme > La Suisse est active (état au : 12.10.2020)

Mesures prises par la Suisse dans la lutte contre le terrorisme à motivation djihadiste - Troisième rapport *TETRA*, Berne 2017, à consulter à l'adresse : <https://www.fedpol.admin.ch/> > Terrorisme > Terrorisme > La Suisse est active (état au : 05.10.2020)

OFAS, PLATEFORME NATIONALE JEUNES ET MÉDIAS, *Discours de prévention de la radicalisation sur Internet - Exemples de projet, recommandations et application pratique*, Berne 2020, à consulter à l'adresse: <https://www.jeunesetmedias.ch/> > Plateforme > Communiqués de presse > Impliquer les jeunes pour contrer la radicalisation et l'extrémisme sur Internet (état au : 26.10.2020).

OFS, *Pratiques et croyances religieuses et spirituelles en Suisse – Premiers résultats de l'Enquête sur la langue, la religion et la culture 2019*, Neuchâtel 2020, à consulter à l'adresse : <https://www.bfs.admin.ch/> > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions > Publications (état au : 04.03.2021)

Rapport du Conseil fédéral sur la situation des musulmans en Suisse, eu égard en particulier à leurs relations plurielles avec les autorités étatiques, en réponse aux postulats 09.4027 Amacker-Amann du 30 novembre 2009, 09.4037 Leuenberger du 2 décembre 2009 et 10.318 Malama du 1^{er} mars 2010, à consulter à l'adresse : <https://www.dfjp.admin.ch/> > Actualité > Communiqués de presse > 08.05.2013 (état au : 12.10.2020)

SEM, *Analyse de la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile, Rapport du SEM relatif au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9 juin 2016*, 18 octobre 2019, à consulter à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/> > Publications & services > Service > Recherche et évaluation (état au : 13.10.2020)

SEM, *Directives et commentaires Domaine des étrangers*, Chapitre 4 Séjour avec activité lucrative d'octobre 2013 (actualisée le 1^{er} janvier 2021), à consulter à l'adresse :

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

<https://www.sem.admin.ch/> > Publications et services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers (état au : 07.03.2021)

Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015, FF 2015 6843, à consulter à l'adresse: <https://www.admin.ch> > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2015 (état au : 05.10.2020)

7 Abréviations

AIWG	Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft
AWS	Programme de formation continue en aumônerie, accompagnement spirituel et psychologie pastorale (Aus- und Weiterbildung in Seelsorge, Spiritual Care und Pastoralpsychologie)
CAS	Certificate of Advanced Studies
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Consid.	Considérant
CP	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
DDIP	Direction du droit international public (DFAE)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
ECTS	European Credit Transfer System
EP	Établissement pénitentiaire
fedpol	Office fédéral de la police
FEV	Fédération évangélique vaudoise
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
HUG	Hôpitaux Universitaires Genève
ISDC	Institut suisse de droit comparé
LAAM	Loi du 3 février 1995 sur l'armée
LEHE	Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration
LLE	Loi du 26 avril 2018 sur la laïcité de l'État (Genève)
LRCR	Loi du 9 janvier 2007 sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public (Vaud)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OMAS	Organisations musulmanes comme actrices sociales (projet de formation continue du CSIS)
ONU	Organisation des nations unies

Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSMP	Ordonnance du 9 octobre 2019 sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier
PAN	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent du 4 décembre 2017
PNR 58	Programme national de recherche « Collectivités religieuses, État et société »
PVE	Prävention von gewalttätigem Extremismus
QuaMS	Association pour la qualité de l'aumônerie musulmane dans les institutions publiques (<i>Verein Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen</i>)
RNS	Réseau national de sécurité
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SLR	Service de lutte contre le racisme (DFI)
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SSMV	CAS de l'Université de Berne Aumônerie dans les établissements d'exécution des peines et des mesures (<i>Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug</i>)
SZIG	Centre suisse Islam et société
UVAM	Union Vaudoise des Associations Musulmanes
VIOZ	Association des organisations islamiques de Zurich (<i>Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich</i>)
ZHAW	Université des sciences appliquées de Zurich
ZIID	Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog