



18. August 2021

---

# **Professionalisierungsanreize für religiöse Betreuungspersonen**

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

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
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
<b>2</b>	<b>Befunde der Studien</b>	<b>11</b>
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
<b>3</b>	<b>Aktuelle Situation</b>	<b>18</b>
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
<b>4</b>	<b>Würdigung des Bundesrates und Good-Practice-Beispiele</b>	<b>26</b>
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
<b>5</b>	<b>Erkenntnisse und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>48</b>
<b>6</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>52</b>
<b>7</b>	<b>Abkürzungen .....</b>	<b>58</b>

## **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»<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 2017<sup>4</sup> 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 muss<sup>5</sup>. 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.<sup>6</sup> Im Bereich

---

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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.)

<sup>6</sup> 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 Christentums<sup>7</sup>, des Hinduismus<sup>8</sup> und des Buddhismus<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 Neuenburg<sup>12</sup>) 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

---

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

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

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

<sup>10</sup> 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.

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

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

**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)<sup>14</sup>. 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 beinhalten<sup>15</sup>. 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.<sup>16</sup>

### 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)<sup>17</sup> 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

<sup>13</sup> Für eine Übersicht des kantonalen Anerkennungsrechts vgl. KÖLBENER, *Anerkennungsrecht*, 283 ff.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> AGAI in: CEYLAN, *Imamausbildung*, 2.

<sup>17</sup> 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». <sup>18</sup> Staatliche Beschränkungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie nicht einseitig Angehörige bestimmter Religionen oder Weltanschauungen treffen. <sup>19</sup>

Die Religionsfreiheit lässt auch die Mehrheitsgesellschaft abstossende, selbst radikale Überzeugungen zu. <sup>20</sup> 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) <sup>21</sup> 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<sup>bis</sup> StGB), setzt das Recht Grenzen. Verboten ist natürlich auch die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die religiös motiviert oder legitimiert wird. <sup>22</sup>

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). <sup>23</sup>

### 1.3.3.2 Grundrechtlicher Anspruch auf die Ermöglichung religionspezifischer 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. <sup>24</sup> Steht der Staat mit einer Person in einem Sonderstatusverhältnis, <sup>25</sup> wie etwa in einem öffentlichen Spital, einer Einrichtung des

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

<sup>19</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, 343.

<sup>20</sup> SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, 81.

<sup>21</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.

<sup>22</sup> 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<sup>bis</sup> StGB).

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

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

<sup>25</sup> 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 sicherzustellen<sup>26</sup> bzw. ihr in geeigneter Weise eine seelsorgliche Betreuung zu ermöglichen.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Gestützt auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit ergibt sich demnach der Anspruch von inhaftierten Personen, eine Seelsorgerin oder einen Seelsorger ihres Vertrauens beizuziehen.<sup>29</sup> Genauso verhält es sich mit dem Anspruch gegenüber der Einrichtungsleitung auf einen von der Leitung organisierten Imam für das Freitagsgebet.<sup>30</sup> Ohne eine solche organisatorische Hilfe ist im Sonderstatusverhältnis des Freiheitsentzugs dieser Teil der Glaubensausübung unmöglich.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

## 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

---

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

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

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

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

<sup>30</sup> BGE 113 Ia 304 E. 4.

<sup>31</sup> PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 166.

<sup>32</sup> PAHUD DE MORTANGES, *Spitalseelsorge*, 164, 174.

<sup>33</sup> 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 Studie<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Imame würden nicht notwendigerweise über die allgemein vermutete, bedeutende Autoritätsposition verfügen.<sup>36</sup> 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 Säkularisierung<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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 gebildete<sup>39</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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.

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

<sup>36</sup> SCHMID, *Imams*, 75.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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.

---

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

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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 Betreuungspersonen<sup>43</sup> – 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 Tätigkeiten<sup>44</sup> 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.

---

<sup>43</sup> Inklusive Imame.

<sup>44</sup> 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 Studie<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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 diskutiert<sup>47</sup>, 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.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> 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.

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

<sup>47</sup> 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](http://www.consilium.europa.eu) > Startseite > Presse > Pressemitteilungen

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

Seit 2010 wurden in **Deutschland** (mit einer Bundesunterstützung von 44 Mio. Euro<sup>50</sup>) 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> Seit 2020/2021 bieten einerseits die *Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion*<sup>54</sup> (DITIB) und andererseits der Verein *Islamkolleg Deutschland*<sup>55</sup> im Anschluss an die theologischen Studiengänge Ausbildungen zu Religionsbeauftragten (inklusive Imamen) an<sup>56</sup>. 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.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

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

---

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

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

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

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

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

<sup>54</sup> Vgl. Pressemeldung der DITIB vom 1. September 2020, DITIB startet Ausbildung zu Islamischen Religionsbeauftragten: Auftaktveranstaltung in Dahlem, abrufbar unter: [www.ditib.de](http://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.

<sup>55</sup> Vgl. Webseite des Islamkolleg Deutschland, abrufbar unter: [www.islamkolleg.de](http://www.islamkolleg.de) (Stand: 7.3.2021).

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

<sup>57</sup> 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](http://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.

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

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup>

### 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 hinausgehende<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> 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.

---

<sup>61</sup> 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.

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

<sup>63</sup> 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

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

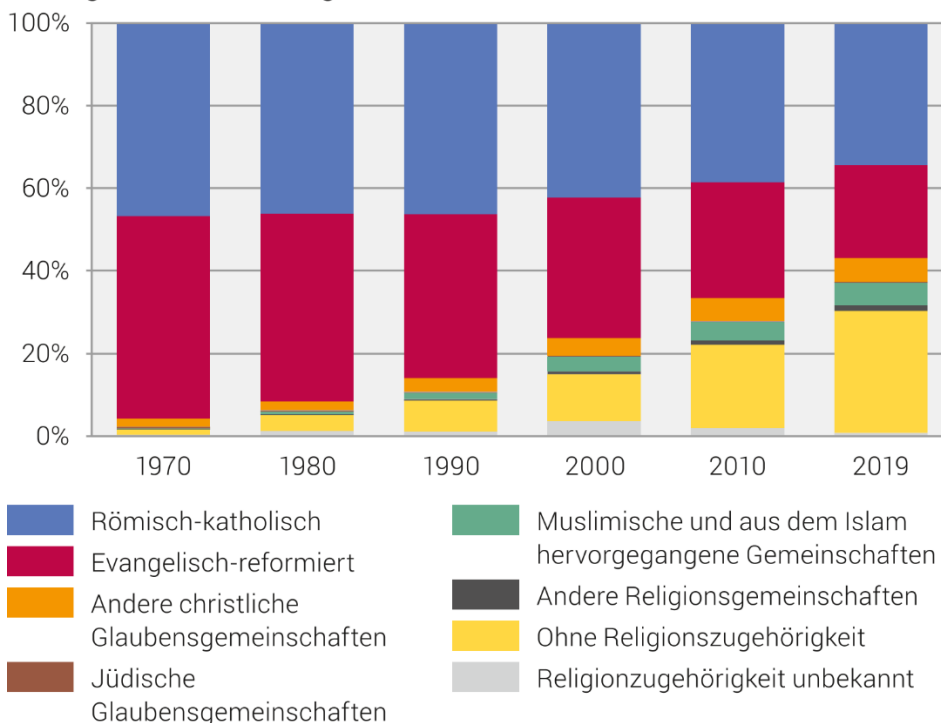
### 3 Aktuelle Situation

#### 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 Religionszugehörigkeit<sup>65</sup> 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 Glaubensgemeinschaften<sup>66</sup>). 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%.<sup>67</sup> Die Schweizer Religionslandschaft ist demnach gleichzeitig christlich, säkular und religiös plural<sup>68</sup> geprägt.

#### Entwicklung der Religionslandschaft

Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren



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

© BFS 2021

<sup>65</sup> Von der Religionszugehörigkeit zu unterscheiden ist die praktisch gelebte Religiosität.

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> 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).

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Bezüglich Seelsorge in der Armee stehen Angehörigen der Armee gemäss Art. 31 des Militärgesetzes (MG)<sup>70</sup> 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 Flughäfen<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> 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.

---

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

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

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

<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> Das Pilotprojekt zeigt, dass eine muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren möglich ist und gelingen kann.<sup>77</sup> Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung der Seelsorge und mangels gut ausgebildeter muslimischer Seelsorgenden<sup>78</sup> verzichtete der Bund nach Auslaufen des

<sup>73</sup> SEM, *Bericht*, 27.

<sup>74</sup> SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*.

<sup>75</sup> SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 4.

<sup>76</sup> 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).

<sup>77</sup> SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 89.

<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>

### 3.3 Einreise- und Zulassungsbestimmungen für religiöse Betreuungspersonen

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)<sup>80</sup> 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,<sup>81</sup> nämlich diejenigen, die aus Drittstaaten zum Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen. Dabei gilt die Tätigkeit als religiöse Betreuungsperson als Erwerbstätigkeit.<sup>82</sup> Nicht erfasst werden religiöse Betreuungspersonen, die aus einem EU/EFTA-Staat stammen oder nicht zwecks Erwerbstätigkeit (etwa Familiennachzug oder Asyl) in die Schweiz einreisen.<sup>83</sup> 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 Zulassungsbedingungen<sup>84</sup> gemäss Art. 18-24 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zu erfüllen.

<sup>79</sup> 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.

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

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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])».

<sup>83</sup> 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).

<sup>84</sup> 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 bestätigen<sup>85</sup>. 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 SEM<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> 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

---

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

<sup>86</sup> 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).

<sup>87</sup> Jährlich beschränkt der Bundesrat die Bewilligungen mittels Festlegung von Kontingenten. Religiöse Gemeinschaften können keinen Anspruch auf eine Bewilligungsvergabe 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.<sup>88</sup> Mit dem Muslim-Dialog bekannte sich der Bund für den Weg der Kooperation mit muslimischen Akteuren.<sup>89</sup>

**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 Koordinationengesetz (HFKG)<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

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

<sup>88</sup> Siehe *Muslim-Dialog*.

<sup>89</sup> SCHMID, *Islamische Theologie*, 608.

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

<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup>
- 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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

**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.

---

<sup>92</sup> 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).

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

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



3.3). Anders als im altrechtlichen Art. 7 VIntA<sup>95</sup>, 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.<sup>96</sup> Ausserdem sei auf die in der Studie der ZHAW aufgeführten religionsbezogene Weiterbildungsangebote verwiesen, wie diejenigen des SZIG<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup>

### 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 Bern<sup>99</sup>, IRAS COTIS<sup>100</sup>, das Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog<sup>101</sup>, der Verein

---

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

<sup>96</sup> 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).

<sup>97</sup> Das SZIG bietet über die in ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/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).

<sup>98</sup> Vgl. dazu ausführlich ESER DAVOLIO/ADILI /RETH/BRÜESCH, *Betreuungspersonen*, 40 ff.

<sup>99</sup> 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).

<sup>100</sup> 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).

<sup>101</sup> 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).

tasamouh<sup>102</sup> und das *Certificate of Advanced Studies* (CAS) Mediatives Handeln in transkulturellen Kontexten der Berner Fachhochschule<sup>103</sup>.

## 4 Würdigung des Bundesrates und Good-Practice-Beispiele

### 4.1 Einleitende Bemerkungen

Religion und Religionsgemeinschaften sind wichtige Faktoren, welche das gesellschaftliche Zusammenleben mitprägen.<sup>104</sup> Sie wirken identitätsbildend und beeinflussen das Verhalten von Individuen und Gruppen indem sie Doktrinen, Sichtweisen und Regeln erzeugen und Legitimität produzieren.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup>

Viele religiöse Gemeinschaften nutzen ihr Potenzial, um zum Wohl der Gesamtgesellschaft, zum Zusammenhalt und zum religiösen Frieden beizutragen.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup>

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.<sup>109</sup>

Bei der Bearbeitung von religiösen Fragestellungen durch staatliche Akteure sind diese Potenziale vermehrt in den Blick zu nehmen<sup>110</sup>. Vor dem Hintergrund des Religionsfriedens

---

<sup>102</sup> 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).

<sup>103</sup> 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 interreligiös 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).

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

<sup>105</sup> FOX/SANDLER, *The Question*, 293 f.

<sup>106</sup> 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.

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

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> Auch das Genfer Gesetz über den Laizismus<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup>

Es versteht sich von selbst, dass in diesem Zusammenhang bei aller Wahrung der religiösen Neutralität des Staates<sup>115</sup> eine sorgfältige Differenzierung<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup>

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.<sup>118</sup> Ohne öffentlich-rechtliche Anerkennung ist es dem Bund und den Kantonen wegen der zu beachtenden Neutralitätspflicht ausserdem verwehrt, mittels verbindlicher Vorgaben von

---

<sup>111</sup> 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<sup>ter</sup> 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).

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

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

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> 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.

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

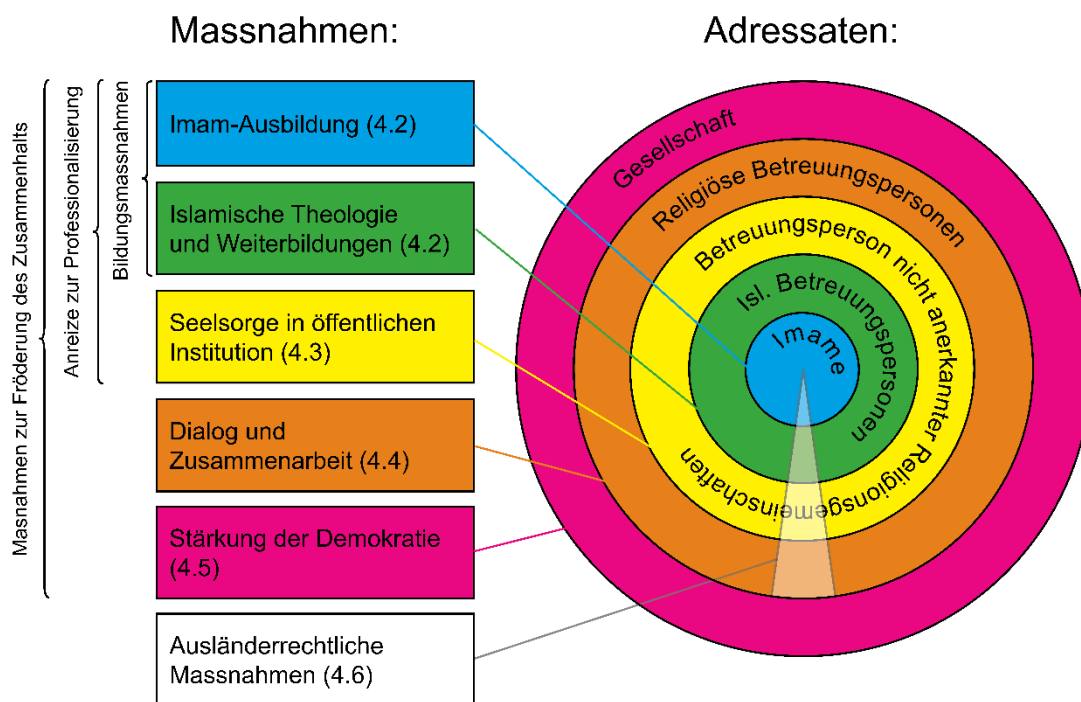
<sup>118</sup> In den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Dezember 2000, Rz. 89: «Mangels Einsicht und geeigneter Kriterien darf der neutrale Staat im Bereich genuin religiöser Fragen nichts regeln und bestimmen [...]. Das hindert ihn freilich nicht daran, 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 durchzusetzen<sup>119</sup>. 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:

---

<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup> 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

<sup>120</sup> 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 Ausland<sup>121</sup> zeigen, dass solche staatlich getragene Studiengänge selten zum gewünschten Ergebnis führen, auch weil die Befürchtung besteht, sie würden als staatliche Regulierungs- und Kontrollinstrumente der Muslime und Musliminnen dienen.<sup>122</sup> 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 Imame<sup>123</sup> 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 schätzen<sup>124</sup>) ist es

---

<sup>121</sup> Vgl. etwa die in Kapitel 2.2.2 geschilderte Erfahrungen in Deutschland und den Niederlanden.

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

<sup>123</sup> 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.

<sup>124</sup> 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.<sup>125</sup>

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.<sup>126</sup>

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,<sup>127</sup> haben eine wichtige Funktion in der Gesellschaft.<sup>128</sup> 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 Kompetenzen<sup>129</sup> 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.

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

<sup>126</sup> Vgl. auch ALI, *Muslim chaplaincy*, 297.

<sup>127</sup> SCHMID, *Islamische Theologie*, 609.

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

<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup>

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»<sup>132</sup>:** 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

<sup>130</sup> 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).

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

<sup>132</sup> Vgl. Factsheet «Zürich-Kompetenz» der Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich, abrufbar unter: [www.zh.ch](http://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 Erlernete 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.<sup>133</sup> Die Öffnung der Seelsorge in öffentlichen Institutionen für Betreuungspersonen aus privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften bietet dazu eine gute Gelegenheit (vgl. nachfolgend Ziff. 4.3).<sup>134</sup>

### 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.<sup>135</sup> Dies gilt insbesondere für den Freiheitsentzug<sup>136</sup> aber auch den Aufenthalt in Asylunterkünften<sup>137</sup>. In diesen Einrichtungen kann die Seelsorge Menschen den notwendigen spirituellen und sozialen Halt vermitteln und eine konstruktive und stabilisierende Wirkung haben.<sup>138</sup> Somit kann sich eine religionspezifische Seelsorge in multireligiösen Teams auch als ein wichtiger Schutz gegen mögliche Radikalisierungen

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

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

<sup>135</sup> SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 80.

<sup>136</sup> 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.

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

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

erweisen, der in dieser Weise nicht von anderen Diensten geleistet werden kann.<sup>139</sup> 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.<sup>140</sup>

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.<sup>141</sup>

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 Offenheit<sup>142</sup> und bietet Gelegenheit, positive Kontakte zu knüpfen.

In Einrichtungen des Freiheitsentzugs, in Asylunterkünften<sup>143</sup> 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).<sup>144</sup>

Die organisatorische Einbindung<sup>145</sup> 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

---

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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.

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

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

<sup>143</sup> Insbesondere Frauen und unbegleitete Minderjährige in Asylunterkünften haben erschwerten Zugang zu lokalen Gemeinden.

<sup>144</sup> Siehe auch SAHLFELD, *Aspekte*, 271 und SCHÄDLER, *Staatsaufgabe*, 253 ff.

<sup>145</sup> 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 Sicherheitsüberprüfungen<sup>146</sup> lässt sich ausserdem weitgehend verhindern, dass Betreuungspersonen mit fragwürdigem Hintergrund Zugang erhalten und zum Sicherheitsrisiko werden.<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> Dieser Einbezug würde gerade in Einrichtungen, in welchen sich viele Menschen zu einer nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft zählen, ein positives Signal senden.<sup>149</sup>

Im Sinne der freien Religionsausübung ist es nach dem Geschriebenen mindestens sinnvoll, qualifizierten religiösen Betreuungspersonen privatrechtlich organisierter Religionsgemeinschaften den Zugang zu öffentlichen Institutionen zu ermöglichen<sup>150</sup> 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.

---

<sup>146</sup> KKJPD, *Grundlagenpapier*, 10.

<sup>147</sup> 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.

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> 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.

<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> Selbst lebensbezogene Fragen ohne unmittelbaren Konnex zur Religion haben für gläubige Menschen meist auch religiöse Anteile.<sup>153</sup> 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.<sup>154</sup>

### 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

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

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

<sup>153</sup> SCHMID/SCHNEUWLY PURDIE/SHEIKHZADEGAN, *Evaluation*, 79.

<sup>154</sup> 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.<sup>155</sup>

**Good-Practice-Beispiel Partnerschaft Hôpitaux Universitaires Genève (HUG) mit dem Verein «aumônerie musulmane»:** Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes über die Gesundheit des Kantons Genf<sup>156</sup> – wie auch Art. 8 des Gesetzes über den Laizismus des Kantons Genf<sup>157</sup> – 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*.<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup>

#### 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.<sup>160</sup> 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

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

<sup>156</sup> Loi sur la santé vom 7. April 2006, K 1 03.

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

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

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

<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup> Ausserdem lassen sich unbezahlte Seelsorgemodelle nur schwer aufrechterhalten.<sup>162</sup>

**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.<sup>163</sup>

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

<sup>162</sup> 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.

<sup>163</sup> 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-Studiengänge<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup> Das neue Weiterbildungsreglement<sup>166</sup> 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 Punkte<sup>167</sup>) 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

<sup>164</sup> 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.

<sup>165</sup> 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](http://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.

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

<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup> 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.<sup>169</sup>

## 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 miteinbeziehen<sup>170</sup> (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.<sup>171</sup> 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.<sup>172</sup> 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

<sup>168</sup> 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

<sup>169</sup> Vgl. auch SKJV, *Justizvollzug*.

<sup>170</sup> 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.

<sup>171</sup> 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.

<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup> 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.<sup>174</sup> Gestärkt wird er durch eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften.<sup>175</sup> Diese Vorgehensweise entfaltet ausserdem eine radikalierungsprophylaktische Wirkung.<sup>176</sup>

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

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> 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.

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

<sup>176</sup> 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.<sup>177</sup> 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.»<sup>178</sup>

**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.<sup>179</sup> Sie erwägt zudem, ein mögliches Gesetz für nicht anerkannte Religionsgemeinschaften zu erarbeiten und nach Wegen zu suchen, die die gesamtgesellschaftlichen Leistungen anerkennen.

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

<sup>178</sup> 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](http://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/](http://www.parlinfo.fr.ch/) > Geschäfte > Berichte > Nummer > 2018-DIAF-30 (Stand: 13.10.2020).

<sup>179</sup> 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 Genf<sup>180</sup>, 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 Verwaltung<sup>181</sup> und die philosophische, spirituelle und religiöse Begleitung in öffentlichen Einrichtungen<sup>182</sup>.

#### 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

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

<sup>181</sup> Art. 5 LLE.

<sup>182</sup> 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 Religionen<sup>183</sup> 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.

---

<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup>

**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 Anerkennung<sup>185</sup> auch die öffentliche Anerkennung<sup>186</sup>. Das Gesetz über die Anerkennung<sup>187</sup> regelt die Bedingungen<sup>188</sup> wie auch die Rechte, die mit der Anerkennung einhergehen<sup>189</sup>. 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 Organisationen<sup>190</sup>, der evangelischen Föderation im Kanton Waadt<sup>191</sup> oder der Föderation der anglikanischen und christ-katholischen Kirchen<sup>192</sup> 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,

---

<sup>184</sup> 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](http://www.sg.ch) > Gesundheit & Soziales > Soziales > Integration > Zusammenleben > Interreligiöses Zusammenleben > Broschüre 2017 «Religion und Staat – wer schützt wen?».

<sup>185</sup> Reconnaissance comme institutions de droit public.

<sup>186</sup> Reconnaissance comme institution d'intérêt public.

<sup>187</sup> 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.

<sup>188</sup> 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).

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

<sup>190</sup> Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM).

<sup>191</sup> Fédération évangélique vaudoise (FEV).

<sup>192</sup> 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).<sup>193</sup>

#### 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 Schutzbedürfnissen<sup>194</sup>. 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 Religionen<sup>195</sup>, 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.<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup> Für einzelne Projekte im Zusammenhang mit der Stärkung der Demokratie sei auf den Monitoringbericht 2018 zum NAP verwiesen.<sup>198</sup>

<sup>193</sup> Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog, abrufbar unter: [www.integres.ch](http://www.integres.ch) > Interreligiöser Dialog > Schaffhauser Erklärung (Stand: 2.7.2021).

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

<sup>195</sup> 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.

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

<sup>197</sup> 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%).

<sup>198</sup> 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.<sup>199</sup> Aus diesen Gründen ist religiöse Bildung in einer sich zunehmend diversifizierenden Gesellschaft von grosser Bedeutung und als Bestandteil der ganzheitlichen Schulbildung zu betrachten.<sup>200</sup>

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 Betreuungspersonen<sup>201</sup> 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

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

<sup>200</sup> ENGI, *Neutralität*, 285 f.

<sup>201</sup> 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.<sup>202</sup> 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

---

<sup>202</sup> 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 INNERN 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](http://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/RETHEYR 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](http://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/RETHEYR 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/](http://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/](http://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](http://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