

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat Nr. 257/2006 betreffend  
Bericht zur Situation der muslimischen Bevölkerung  
im Kanton Zürich**

(vom 3. Dezember 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. Dezember 2006 folgendes, von Kantonsrat Dr. Beat Walti, Zollikon, Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, und Kantonsrat Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht zur Situation der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich zu verfassen. Dabei ist auch auf die Stellung von muslimischen Familien, Frauen und Jugendlichen einzugehen. Im Bericht sollen zudem nebst statistischen Angaben v. a. auch die Stellung und das Verhältnis der Muslime zu anderen Glaubensgemeinschaften und zum Staat dargestellt und bei Identifikation allfälliger Problembereiche Massnahmenvorschläge skizziert werden.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**I. Ausgangslage, Eingrenzungen und Präzisierungen**

Das Postulat KR-Nr. 257/2006 wurde vor dem Hintergrund der nach wie vor aktuellen und kontrovers geführten politischen Diskussion um den Bau von Minaretten in der Schweiz überwiesen. Verlangt wird indessen ein Bericht, der die Stellung der muslimischen Bevölkerung im gesamten Zusammenhang ihres Verhältnisses zu Staat, Gesellschaft und Religion betrachtet.

Dieser umfassende Ansatz übersteigt nicht nur den möglichen Umfang einer Berichterstattung im Rahmen eines Postulats. Die Berücksichtigung sämtlicher im Postulat angesprochenen Themen würde auch – wie etwa bei der gesellschaftlichen Stellung muslimischer Familien oder dem Verhältnis der Muslime zu anderen Glaubensgemein-

schaften – Untersuchungen in Bereichen erfordern, die grösstenteils nicht öffentlich-rechtlich geregelt sind und in denen der Kanton grundsätzlich keine Regelungskompetenz hat. Da das Postulat zudem auch Vorschläge für Massnahmen verlangt, die gegebenenfalls vom Staat zu ergreifen wären, wird der Postulatsbericht auf Politikbereiche begrenzt, die sich aus den in der Kantonsverfassung festgelegten Staatsaufgaben ableiten.

Angesichts des grossen Umfangs dieser Staatsaufgaben sind jedoch weitere Einschränkungen erforderlich. Der Bericht konzentriert sich daher auf jene Bereiche, in denen aus der Sichtweise staatlicher Zuständigkeit und Verantwortlichkeit besondere Probleme vorstellbar sind.

Das Postulat unterscheidet sodann zwischen der Stellung der muslimischen Bevölkerung gegenüber der Gesellschaft und gegenüber dem Staat. Die Optik wechselt zudem zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen wie etwa Kindern oder Frauen oder ist auf bestimmte gesellschaftliche Formen des Zusammenlebens wie z. B. die Familie ausgerichtet. Die theoretisch zwar mögliche, in der Praxis aber kaum umsetzbare Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft birgt die Gefahr einer akademischen Untersuchung, die keine ausreichende Grundlage für Massnahmen liefern könnte. Der Wechsel der Optik zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und gesellschaftlichen Formen des Zusammenlebens schadet der Übersichtlichkeit. Der Bericht beschränkt sich daher auch aus diesen Gründen auf die staatliche Sicht.

Der Postulatstext geht schliesslich davon aus, dass die muslimische Bevölkerung im Kanton Zürich eine homogene Gruppe bilde. Verschiedene Studien lassen indessen vermuten, dass bei der muslimischen Bevölkerung im täglichen Leben nicht nur oder nicht so sehr die Religion, sondern besonders die Herkunft eine Rolle spielt. So stammen die heute in der Schweiz lebenden rund 340 000 Musliminnen und Muslime aus über 100 verschiedenen Ländern. Im Kanton Zürich leben 66 520 Musliminnen und Muslime, wovon 9519 (14,3%) die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen (Volkszählung 2000). Zu dieser äusserst heterogenen Zusammensetzung der muslimischen Bevölkerungsgruppe kommen die verschiedenen Glaubensrichtungen im Islam hinzu. Diese Vielfalt ist insbesondere bei allgemeinen Aussagen zur Stellung der muslimischen Bevölkerung zu berücksichtigen.

## **II. Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich**

Trotz der dargelegten Einschränkungen verlangt eine sorgfältige Berichterstattung zum Postulat wissenschaftliche Vorarbeiten, die den Beizug von externen Expertinnen und Experten erforderten.

Der Regierungsrat beauftragte daher am 27. Juni 2007 die Direktion der Justiz und des Innern damit, als Grundlage zum vorliegenden Bericht eine Studie in Auftrag zu geben. Im Rahmen einer Gesamtstudie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich sollten unter Berücksichtigung der aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen und Literatur mit vier Teilstudien die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Straf- und Massnahmenvollzug sowie in Form eines summarischen Überblicks weitere Bereiche untersucht werden. Die Studie sollte zudem Empfehlungen für allfällige staatliche Massnahmen erarbeiten.

Die Direktion der Justiz und des Innern beauftragte das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich mit der Leitung der Gesamtstudie, zu der neben der Gesamtkoordination auch die Erarbeitung des summarischen Studienteils gehörte.

Die vier Teilstudien wurden an das Sozialforschungsbüro Landert & Partner (Bildung), das Departement Gesundheit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (Gesundheit) und an das Zentrum für Sozialwissenschaftliche Analysen der Universität Neuenburg (Sozialhilfe) vergeben. Die Teilstudie zum Bereich Strafen- und Massnahmenvollzug wurde von der Abteilung für Evaluation und Qualitätssicherung des Amtes für Justizvollzug erarbeitet.

Die spezifischen Fragestellungen zu den vier Teilstudien wurden in Zusammenarbeit mit der Studienleitung ausgearbeitet, welche die Teilstudien auch überwachte und koordinierte.

## **III. Zusammenfassung der Studie**

Im November 2008 legte die Studienleitung die Gesamtstudie vor. Die vier Teilstudien untersuchten die folgenden vier Fragenkomplexe, die je nach Bereich weiter konkretisiert wurden:

- Wie gross sind der relative und der absolute Umfang der betroffenen islamischen Bevölkerung im entsprechenden Politikfeld?
- Hinsichtlich welcher Teilaspekte des Islams (bezogen auf die zentralen Elemente des islamischen Glaubens, die «fünf Säulen des Islam»): Glaubensbekenntnis, Gebet, Abgabe, Fasten und Pilger-

fahrt) bestehen Berührungspunkte mit der staatlichen Tätigkeit im entsprechenden Politikfeld?

- Welche Herausforderungen oder Probleme bestehen allenfalls im Zusammenwirken von staatlicher Tätigkeit und islamischem Glauben?
- Wo besteht in diesem Zusammenhang Handlungsbedarf und welche Massnahmen sind zu empfehlen?

Die Studie enthält einleitend eine kurze Gesamtzusammenfassung. Der Darstellung des Rahmens und der Organisation der Studie folgt ein statistischer Überblick. Die vier Teilstudien sowie die summarische Studie enthalten am Ende jeweils eine bereichsspezifische Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen. Die Teilstudien werden sodann in einer übergreifenden Synthese zusammengefasst. Die Empfehlungen werden schliesslich nach übergreifenden und themenspezifischen Massnahmen unterschieden.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Hauptpunkte der Studie und dabei insbesondere auf die wesentlichen Befunde in den untersuchten Bereichen sowie auf die übergreifenden Befunde. Die detaillierte Auseinandersetzung mit den zahlreichen Befunden in den einzelnen Politikbereichen sowie mit den entsprechenden Empfehlungen ist im Rahmen eines Postulatsberichts nicht möglich und wird Gegenstand weiterführender Arbeiten zur Studie sein (vgl. hinten Ziffer VI).

## **1. Statistik und Datenlage**

Die Studie weist in einem einleitenden statistischen Überblick darauf hin, dass aktuelle statistische Angaben zur muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich (aber auch in der Schweiz allgemein) grösstenteils fehlten. Die statistischen Angaben zur muslimischen Bevölkerung stützen sich daher auf die Volkszählung 2000. Die Studie geht indessen aufgrund von heutigen Daten aus 29 Einwohnerregistern davon aus, dass sich das starke Wachstum der muslimischen Bevölkerungsgruppe zwischen 1970 und 2000 seit der Jahrtausendenwende verlangsamt habe.

Gemäss der Studie kommen Personen mit muslimischem Hintergrund, die im Kanton Zürich leben, mehrheitlich aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei. Rund ein Viertel der Musliminnen und Muslime im Kanton sei auch hier geboren worden. In den Gemeinden schwanke der Anteil der muslimischen Bevölkerung zwischen 0% und 12%. Der Kanton Zürich weise 2000 mit 5,3% rund

1 Prozentpunkt mehr muslimische Einwohnerinnen und Einwohner auf als der schweizerische Durchschnitt.

Zwischen den Glaubensgemeinschaften herrschten im Übrigen grosse demografische Unterschiede etwa bezüglich der Altersstruktur oder der sozioökonomischen Merkmale.

## **2. Ergebnisse der Teilstudien**

### *Untersuchungsbereiche*

Die Teilstudie Bildung untersuchte die Bereiche Volksschule, Sekundarstufe II, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung sowie Elternbildung. Die Teilstudie Gesundheit konzentrierte sich auf die Akutspitäler. Die Teilstudie Sozialhilfe untersuchte die wirtschaftliche Hilfe und die Arbeitsvermittlung und die Teilstudie Straf- und Massnahmenvollzug die Strafanstalt Pöschwies. In der summarischen Teilstudie wurden schliesslich die Bereiche Bestattungen, Gebetsräume, Musliminnen und Muslime im Alter und Musliminnen und Muslime in der öffentlichen Verwaltung beleuchtet.

### *Bereichsübergreifende Ergebnisse*

Die Studie stellt in den untersuchten Bereichen keine systematischen Benachteiligungen der muslimischen Bevölkerungsgruppe fest. In einzelnen Punkten macht sie jedoch Probleme aus. Sie führt diese aber eher auf eine allgemeine Unterschätzung der Bedeutung der individuellen Religionszugehörigkeit bzw. der Bedeutung der Religion für die einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner als auf spezifische Schwierigkeiten zwischen dem Staat und der muslimischen Bevölkerung zurück. Die säkulare Leistungserbringung durch den Staat etwa werde häufig unbewusst durch christliche Tradition beeinflusst, was bei nicht christlichen Glaubensgemeinschaften zu Konflikten führen könne (z. B. die Ausrichtung von Arbeitsplanungen auf christliche Feiertage). Die Studie bemängelt die bezüglich der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften unbefriedigende Datenlage und weist darauf hin, dass die richtige Gewichtung der individuellen Religionszugehörigkeit im Rahmen von integrierenden Massnahmen eine positive Wirkung haben könnte.

### *Bildung*

Die Teilstudie geht davon aus, dass in den Zürcher Kindergärten und Volksschulen rund 15 000 Kinder und Jugendliche mit muslimischem Elternhaus unterrichtet würden (knapp 10%). Davon sollen

zwischen 1500 und 2000 Kinder und Jugendliche Familien angehören, die nach strengen religiösen Regeln leben.

Mögliche Problem- und Konfliktfelder im Bereich der Bildung seien schon früh erkannt und etwa mit den 1989 erarbeiteten Richtlinien der Bildungsdirektion zum Umgang mit muslimischen Kindern und Eltern angegangen worden. Der Ausgleich zwischen Bedürfnissen der muslimischen Bevölkerung und staatlichen Ansprüchen funktioniert hier daher gut.

Als besonders sensible Stufen in Bezug auf die Beziehung zwischen dem Bildungssystem und den muslimischen Eltern sieht die Teilstudie die Primarschule und die Sekundarstufe I. Viele Regeln des Islams würden sodann vor allem auf der Volksschulstufe bedeutsam, da sie erst ab einsetzender Pubertät der Jugendlichen von Bedeutung seien. Mädchen seien mehr betroffen als Knaben. Die Teilstudie weist darauf hin, dass Schwierigkeiten im Bildungsbereich nie allein vor dem Hintergrund religiöser Differenzen, sondern immer auch im Kontext möglicher kultureller Unterschiede zu betrachten seien.

### *Gesundheit*

Die Teilstudie führt zunächst aus, dass die Zahl der muslimischen Patientinnen und Patienten in somatischen Akutspitälern auf Schätzungen beruhen. Die Gesundheitsversorgung werde von der muslimischen Bevölkerung im Wesentlichen positiv wahrgenommen. Die Studie führt dies unter anderem darauf zurück, dass in den Spitälern gegenüber den Bedürfnissen der muslimischen Bevölkerung eine grundsätzliche Sensibilität vorhanden sei. Sprachliche Barrieren würden mitunter zu Schwierigkeiten führen. Dies sei zwar kein religionspezifischer Aspekt. Da aber der Anteil an Migrantinnen und Migranten bei der muslimischen Patientenschaft hoch sei, sieht die Teilstudie hier einen gewissen Zusammenhang.

Probleme zeigten sich bei der religiösen Betreuung in Spitälern, wo für die Patientinnen und Patienten muslimischen Glaubens oder anderer (nicht christlicher) Glaubensrichtungen kein Angebot bestehe. Sodann führten die bei muslimischen Patientinnen und Patienten häufigen Besuche durch eine grosse Zahl von Angehörigen zu Konflikten mit der Pflege und mit anderen Patientinnen und Patienten.

### *Sozialhilfe*

Die Teilstudie geht davon aus, dass die Zugehörigkeit zum Islam in der Sozialhilfe meistens mit dem Status als Ausländerin oder Ausländer verbunden sei. Nach Schätzungen der in der Studie befragten Sozialhilfefachleute seien von den ausländischen Klientinnen und Klienten etwa 20% bis 30% muslimisch.

Die Teilstudie führt aus, dass die Sozialhilfe in der Regel «religionsblind», das heisst ohne Berücksichtigung der religiösen Zugehörigkeit der Klientel geleistet werde. Die muslimische Religionszugehörigkeit werde bei der Sozialhilfe denn auch in der Regel nicht als problematisch wahrgenommen. Die «religionsblinde» Leistungserbringung könne aber zu indirekter bzw. unbewusster Benachteiligung zwar nicht besonders der muslimischen, aber allgemein der nicht christlichen Bevölkerung führen. Bei Musliminnen würden die Sozialhilfefachleute sodann eine Benachteiligung von Kopftuchträgerinnen auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt ausmachen. Zahlreiche Arbeitgebende seien anscheinend nicht bereit, Musliminnen anzustellen, die ein Kopftuch tragen würden. Dies berühre die Sozialhilfe insofern, als es ihre Aufgabe erschwere, ihre Klientel in die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu führen.

Von privater Seite (Vereine usw.) werde schliesslich in beachtlichem Ausmass Sozialhilfe geleistet, die aber nicht mit der Sozialhilfe des Staats koordiniert sei.

#### *Straf- und Massnahmenvollzug*

Nach Angaben der Teilstudie lag der Anteil der muslimischen Insassen von 2001 bis 2007 zwischen 30% und höchstens 38% (gegenwärtig sind von 461 Insassen 32% muslimisch, 56% christlich und 12% weitere). Der Ausländeranteil bei den muslimischen Insassen lag bei 92% gegenüber 57% bei nicht muslimischen Insassen.

Zum Zeitpunkt des Anlassdelikts (Grund für die Unterbringung in der Strafanstalt) habe der Anteil an vorbestraften Insassen bei den Muslimen mit 64% höher als bei den Nichtmuslimen mit 55% gelegen. Die muslimischen Insassen seien zudem mit 23% deutlich mehr wegen eines Gewaltdelikts vorbestraft als nicht muslimische Insassen mit 15%. Dieser Unterschied bleibe auch dann bedeutsam, wenn der Effekt in einer Modellrechnung um den Aufenthaltsstatus und die Nationalität kontrolliert werde.

Die Teilstudie kann keine spezifische Benachteiligung der Insassen muslimischen Glaubens ausmachen. Allerdings sei das Betreuungsangebot für die muslimischen Insassen trotz ihrer grossen Anzahl geringer als für nicht muslimische Insassen. Die Präsenzzeiten der Imame seien kürzer als jene der Gefängnispfarrer und die Zahl der angeordneten Therapien sei geringer. So liege der Anteil der Insassen, bei denen eine gerichtlich angeordnete Therapie durchgeführt worden sei, bei den nicht muslimischen Insassen bei 14%, bei den muslimischen Insassen aber bei 10%. Der Anteil verwahrter Muslime liege mit 4% zudem deutlicher unter jenem der nicht muslimischen Insassen mit 20%. Dieser Befund lasse sich nicht dadurch erklären, dass der für die

Anordnung einer Massnahme erforderliche Zusammenhang zwischen Störung und Rückfallrisiko bei muslimischen Insassen seltener gegeben wäre als bei nicht muslimischen Insassen. Die Teilstudie vermutet, dass die Wahrscheinlichkeit der Anordnung einer gerichtlichen Therapie von der Religionszugehörigkeit oder der Nationalität abhängig sei.

Die muslimischen Insassen selber hätten schliesslich im Vollzugsalltag grössere Anpassungsschwierigkeiten als die nicht muslimischen Insassen. Muslimische Insassen seien mit 24% gegenüber 16% signifikant häufiger als nicht muslimische Insassen in eine gewalttätige Auseinandersetzung involviert gewesen.

### *Summarische Studie*

Die hiesige Praxis bei den Bestattungen wird nach den Ergebnissen der summarischen Studie den religiösen Bedürfnissen der muslimischen Bevölkerung nicht ganz gerecht. Trotz der Anpassung der Bestattungsverordnung, welche die religionsübergreifende Gleichbehandlung im Begräbniswesen auf öffentlichen Friedhöfen verlange, hätte die wachsende muslimische Bevölkerung in der Mehrheit der Gemeinden keine Möglichkeit, sich nach den eigenen Ritualen (z. B. Begräbnis in einem Tuch, rituelle Waschung, abgetrennte Grabfelder, ungestörte ewige Totenruhe usw.) bestatten zu lassen. Das lasse vermuten, dass die Bestattungsregelungen in ihren Wirkungen nicht religionsneutral seien. Allerdings wird in der summarischen Studie auch ausgeführt, dass sich die Musliminnen und Muslime der ersten und zweiten Generation auf eigenen Wunsch fast ausschliesslich zurückführen liessen, in der dritten Generation aber ein Umdenken eingesetzt habe. Allerdings gehe der zunehmende Verzicht auf eine Rückführung nicht mit der Aufgabe des Wunsches nach einem Begräbnis gemäss eigener Riten einher. Angesichts der demografischen Entwicklung und der Bedeutung der Bestattung nach muslimischen Vorstellungen sei vielmehr davon auszugehen, dass das Thema an Aktualität gewinne. Die einschlägige Gesetzgebung im Kanton enthalte aber jene Ermessensspielräume, die für individuelle Lösungen erforderlich seien, was sowohl von der muslimischen Bevölkerung als auch von der Verwaltung geschätzt werde.

Die summarische Studie geht weiter davon aus, dass im Kanton Zürich mehr als 40 islamische Zentren bestünden, wobei angenommen wird, dass alle über Gebetsmöglichkeiten verfügten. Die meisten der Zentren würden schon seit etwa 20–30 Jahren betrieben. Die Zentren stünden meistens in Industriezonen oder in Wohnzonen an peripherer Lage. Die Bauten könnten daher ihre Funktion als Orte der religiösen und sozialen Begegnung nur beschränkt erfüllen. Die meisten Musliminnen und Muslime würden die Zentren ihrer Herkunftsländer besu-

chen. Da sich diese häufig nicht in einer Wohnzone oder zumindest nicht in der eigenen Wohnzone befinden würden, führe das zeitweilig und besonders an Feiertagen zu einem hohen Verkehrsaufkommen und zu Parkplatzproblemen.

Die summarische Studie hält fest, dass mehr als 99% der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich jünger als 70 Jahre sei. Der Anteil muslimischer Patientinnen und Patienten sowohl in den Pflegezentren des Kantons als auch im Bereich der Spitex-Dienste sei daher unbedeutend. Vor dem Hintergrund der heute noch jungen Bevölkerungsgruppe sowie der demografischen Entwicklung sei indes davon auszugehen, dass die Alterspflege muslimischer Patientinnen und Patienten ein zunehmend wichtiges Thema werde.

Beim Thema *Musliminnen und Muslime in der öffentlichen Verwaltung* sei davon auszugehen, dass gegenwärtig nur wenige Musliminnen und Muslime beim Kanton angestellt seien. Die Religionsausübung werde in der Regel als private Angelegenheit verstanden, weshalb die Ausübung religiöser Praktiken am Arbeitsplatz kaum Thema sei.

## **IV. Empfehlungen der Studie**

### **1. Allgemeine Massnahmen**

Allgemeinen Handlungsbedarf sieht die Studie bei der Erarbeitung allgemeiner Konzepte zum Umgang mit religiöser und kultureller Diversität (sogenanntes Diversity Management), bei der statistischen Erfassung der Religionszugehörigkeit, beim Einbezug weiterer geistlicher Amtsträger in die bisher vorwiegend christlich geprägte religiöse Betreuung sowie beim verstärkten Informationsaustausch zwischen dem Staat und religiösen Gemeinschaften.

### **2. Bildung**

Entsprechend den Ergebnissen der Teilstudie werden im Bildungsbereich keine konkreten Massnahmen, sondern lediglich die Weiterführung des eingeschlagenen Wegs empfohlen.

### **3. Gesundheit**

Bei den Empfehlungen dieser Teilstudie werden solche an die Spitäler, an den Kanton und an die muslimischen Gemeinschaften unterschieden.

Im Bereich der Behandlung und Pflege werden den Spitälern unter anderem die Schaffung bzw. der Ausbau des Angebots an religiöser Betreuung in Spitälern und der Information zu spezifischen Angeboten und Möglichkeiten für muslimische Patientinnen und Patienten empfohlen. Angeregt werden zudem Rückzugsräume für Gebete und geeignete Räume für die Bewältigung von Krankenbesuchen von Angehörigen in grosser Zahl. Schliesslich sollen spitalinterne Konzepte zur Palliativpflege von muslimischen Patientinnen und Patienten eingeführt werden.

Auch die Teilstudie Gesundheit geht indessen davon aus, dass bei den erkannten Problemen nicht klar sei, ob sie in erster Linie Ausdruck des jeweiligen religiösen oder des jeweiligen kulturellen Hintergrunds seien. Dem Kanton wird daher empfohlen, die Gesundheitsversorgung verstärkt unter den Gesichtspunkten sowohl der kulturellen als auch der religiösen Verschiedenheit (migrationsspezifische Aspekte) zu steuern und zu beaufsichtigen.

Den muslimischen Gemeinden wird empfohlen, Bedürfnisse und Wünsche ihrer Mitglieder im Gesundheitsbereich aktiv auszudrücken und bekannt zu machen.

#### **4. Sozialhilfe**

Bei den Empfehlungen dieser Teilstudie werden solche an den Gesetzgeber, an die Regierung und an die ausführenden Institutionen unterschieden.

Auch die Teilstudie Sozialhilfe empfiehlt, dass die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen auf die Möglichkeit einer verstärkten Berücksichtigung der kulturellen und religiösen Verschiedenheit geprüft werden sollen. Bei den Mitarbeitenden der Sozialhilfe soll zudem eine verstärkte Reflexion über die Zusammenhänge zwischen Religion, Migration und sozioökonomischen Faktoren gefördert werden. Schliesslich wird angeregt, die private und staatliche Sozialhilfe z. B. nach dem Vorbild der Zusammenarbeit zwischen Staat und Landeskirchen in diesem Bereich zu koordinieren und zu vernetzen.

#### **5. Straf- und Massnahmenvollzug**

Die Teilstudie kommt zum Schluss, dass in der Strafanstalt Pöschwies bereits eine Reihe von strukturellen Anpassungen vorgenommen worden seien, um die Religionsausübung für muslimische Insassen möglichst umfassend zu gewährleisten. Dennoch seien einige Problem-

felder identifiziert worden. Bei allfälligen Massnahmen sei aber die Verknüpfung zwischen der Religionsausübung und anderen Faktoren wie etwa den kulturellen Unterschieden oder Sprachproblemen zu berücksichtigen.

Die Studie hält fest, dass rund ein Drittel der Insassen Muslime und etwas mehr als die Hälfte Christen seien. Die religiöse Betreuung durch Pfarrer betrage etwa 76 Stunden pro Woche, jene durch Imame rund 13 Stunden. Die Imame verfügten zudem im Vergleich zu den Pfarrern über eine schlechtere Infrastruktur. Die Studie empfiehlt daher, die Festanstellung eines Imams zu prüfen, um sowohl die religiöse Begleitung der muslimischen Insassen als auch die dazu zur Verfügung zu stellende Infrastruktur den für die christlichen Insassen geltenden Bedingungen und Möglichkeiten anzupassen. Parallel dazu sollen auch die Weiterbildungsangebote für das religiöse Betreuungspersonal evaluiert werden.

Trotz der geringeren Anzahl gerichtlich angeordneter Therapien bei muslimischen Insassen findet die Teilstudie keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass Delikte, die von Muslimen begangen werden, weniger häufig mit behandlungsbedürftigen Störungsbildern in Zusammenhang stehen würden beziehungsweise bei Muslimen allgemein eine geringere Rückfallgefahr anzunehmen sei. Sie regt daher weiterführende Studien an.

Die Studie vermutet schliesslich, dass die Situation der muslimischen Bevölkerung in den weiteren Gefängnissen des Kantons Zürich weniger gut als in der Strafanstalt Pöschwies sei. Es wird daher in Anlehnung an die vorliegende Studie eine spezifische Untersuchung in den weiteren Gefängnissen angeregt.

## **6. Summarischer Teil**

### *Bestattungen*

Da viele Probleme auf Missverständnissen beruhten, schlägt die summarische Studie eine vom Kanton angestossene Verbesserung der gegenseitigen Information zwischen Staat und muslimischen Gemeinschaften vor. Damit könnten insbesondere die in verschiedenen politischen Gemeinden gefundenen pragmatischen Lösungen bekannt gemacht werden. Der Regierungsrat soll sodann prüfen, wieweit die Probleme im Zusammenhang mit muslimischen Bestattungen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. mit Zweckverbänden) gelöst werden könnten.

### *Gebetsräume*

Für die Musliminnen und Muslime solle die Möglichkeit geschaffen werden, sich bei den Gemeinderegistern freiwillig eintragen zu lassen. Dies verbessere die Möglichkeit der Schaffung von gebietsbezogener statt herkunftsbezogener Organisation von Musliminnen und Muslimen.

### *Musliminnen und Muslime im Alter*

Die summarische Studie schlägt vor, in den Kardexvorgaben für die Spitex-Betriebe die Einführung der Rubrik «Religionszugehörigkeit» zu prüfen. Angesichts der demografischen Entwicklung und der zunehmenden Integration der muslimischen Bevölkerung sei davon auszugehen, dass die gegenwärtig noch vorherrschende familieninterne Betreuung abnehmen werde. Es solle daher eine Strategie erarbeitet werden, wie zukünftig mit der Thematik umzugehen sei. Dabei sei auch darauf zu achten, die familieninterne Betreuung vor Überlastung zu schützen und so die soziale Integration der jüngeren muslimischen Bevölkerung und damit insbesondere der Frauen zu fördern. Schliesslich soll der Einbezug von Imamen bei der religiösen Betreuung geprüft werden.

### *Musliminnen und Muslime in der öffentlichen Verwaltung*

Die vermehrte Beschäftigung von muslimischen Angestellten könnte nach Auffassung der summarischen Studie insbesondere in den Bereichen des Strafvollzugs, des Gesundheitswesens einschliesslich der Alterspflege sowie des Bildungs- und Polizeiwesens dazu beitragen, interreligiöse und interkulturelle Schwierigkeiten zu lösen.

## **V. Beurteilung des Regierungsrates**

Die Studie liefert in ausgesuchten Politikfeldern aus der Sichtweise möglicher Reibungspunkte zwischen staatlicher Tätigkeit und islamischer Religionsausübung trotz der zum Teil unbefriedigenden Datengrundlage eine sorgfältige und umfassende Untersuchung der Stellung der muslimischen Bevölkerung. Der in der einleitend angeführten Fragestellung erteilte Auftrag wurde erfüllt.

Die Studie kommt zum Schluss, dass in keiner der Schnittstellen in den untersuchten Bereichen systematische Benachteiligungen zu finden sind. Sie zeigt jedoch auch einige belegte oder vermutete Defizite auf, bei denen konkrete Massnahmen oder weitere Abklärungen zu prüfen sind. Besonderes Gewicht kommt der Aussage zu, dass die fest-

gestellten oder möglichen Problemfelder nicht mit einer spezifischen Glaubensrichtung zusammenhängen, sondern eher in einer Unterschätzung der individuellen Bedeutung der Religion überhaupt gründen, wobei immer auch die Verknüpfung von Religionszugehörigkeit, Nationalität und kulturellem Hintergrund eine wichtige Rolle spielen. So ist festzuhalten, dass gemäss den Erhebungen der Teilstudie Sozialhilfe die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenrate der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich und die damit verbundene Sozialhilfeabhängigkeit nicht in erster Linie in der Religiosität bzw. Glaubenspraxis begründet liegt, sondern hauptsächlich durch andere Faktoren verursacht wird wie fehlende Bildung, ungenügende berufliche Qualifikation, Migrationshintergrund sowie mangelnde Kenntnis der deutschen Sprache.

Auf der Grundlage der verfassungsrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit stellt der Staat die volle Freiheit aller Menschen in der Glaubensentscheidung sicher und schliesst jeden möglichen Zwang in Glaubensfragen aus. Die Kultusfreiheit stellt sodann als wichtige Folge der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicher, dass eine bestimmte Glaubenshaltung auch nach aussen sowohl einzeln wie gemeinschaftlich bezeugt werden darf. Das staatliche Handeln und die Gesetzgebung gründen aber auf Werten, die wesentlich von der christlichen Ethik geprägt sind. Gerade mit Blick auf die eben dargelegte Verknüpfung von individueller Bedeutung der Religion und Religionszugehörigkeit, Nationalität und kulturellem Hintergrund erscheint es daher wichtig, die einer Gesetzgebung zugrunde liegenden Wertungen offenzulegen, um mögliche Konfliktfälle bewusst regeln zu können.

Schliesslich liefert die Studie keine Anhaltspunkte dafür, dass staatliche Leistungen von der muslimischen Bevölkerung überdurchschnittlich in Anspruch genommen werden. Im Gegenteil wird gezeigt, dass diese Inanspruchnahme in einzelnen Bereichen wie etwa bei der Alterspflege weniger häufig ist als bei anderen Bevölkerungsgruppen. Die Studie geht indessen davon aus, dass tendenziell eine Annäherung an die Durchschnittswerte erfolgen wird.

## **VI. Vorschläge für das weitere Vorgehen**

Die in der Studie aufgezeigten Schnittstellen und Problembereiche decken sich im Grundsatz mit der Einschätzung des Regierungsrates und bilden eine taugliche Grundlage für weiterführende Arbeiten.

Mit dem vorliegenden Bericht bezieht der Regierungsrat jedoch nicht Stellung zu den einzelnen in der Studie festgehaltenen Befunden

und Empfehlungen. Letztere decken zudem ein sehr breites Spektrum ab und reichen von einzelnen konkreten Massnahmen (z. B. Bezeichnung der Himmelsrichtung Ost in den Zellen der Strafvollzugsanstalt Pöschwies) bis zu umfangreichen strategischen Konzepten (z. B. Einführung eines «Diversity Management» zum Umgang staatlicher Institutionen mit religiöser Vielfalt).

Bei der Vielfalt an Empfehlungen auf unterschiedlichster Konkretisierungsstufe kann angesichts der zum Teil unbefriedigenden Datenlage im Rahmen des vorliegenden Postulatsberichts noch nicht über die Umsetzung konkreter Massnahmen entschieden werden. In einem nächsten Schritt sind daher jene Bereiche festzulegen, in denen vor einem Entscheid über Massnahmen weitere Untersuchungen durchzuführen sind. Auch konkrete und in der Studie klar umrissene Empfehlungen haben sodann häufig politische Bedeutung (z. B. Förderung des gezielten Einsatzes von muslimischen Angestellten in den Bereichen Strafvollzug, Gesundheitswesen, Bildungs- und Polizeiwesen). Daher soll auch bei jenen Empfehlungen, die theoretisch ohne weitere Untersuchungen umgesetzt werden könnten, zunächst die politische Diskussion der Studie im Kantonsrat abgewartet werden. Gestützt auf diese erweiterten Grundlagen wird dann der Regierungsrat über Massnahmen entscheiden.

## **VII. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 257/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:      Der Staatschreiber:  
Notter                      Husi