

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2021

783. Muslimische Seelsorge (Verein QuaMS; zusätzliche Ausgabe)

1. Rechtlicher Rahmen

Kanton und Gemeinden fördern das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie ihre Beteiligung am öffentlichen Leben (Art. 114 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Niemand darf dabei wegen seiner religiösen Überzeugung diskriminiert werden (Art. 11 Abs. 2 KV).

Die religionsdemoskopische Zusammensetzung der Bevölkerung ist im Wandel. Die beiden grossen christlichen kirchlichen Körperschaften verlieren Mitglieder, während anderskonfessionelle und kleinere Gemeinschaften wachsen. Der Regierungsrat hat vor diesem verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Hintergrund mit einer Orientierung und sieben Leitsätzen zum Verhältnis zwischen Staat und Religion 2017 reagiert. In Leitsatz sieben formuliert er die Notwendigkeit klarer Handlungsgrundlagen zum Umgang mit nichtanerkannten Religionsgemeinschaften.

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 legte der Regierungsrat zudem als Legislaturziel 3 fest, dass alle Menschen an der Zivilgesellschaft partizipieren können, und als Legislaturziel 5, dass alle Bevölkerungsgruppen in eine vielfältiger werdende Gesellschaft eingebunden sind. Als Massnahmen zur Zielerreichung sollen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften geprüft (RRZ 3a) und der Diskriminierung entgegengewirkt (RRZ 5b) werden.

2. Ausgangslage

Bereits 2014 wurde mit Mitteln des Lotteriefonds ein Pilotprojekt gestartet, mit dem eine muslimische Notfallseelsorge aufgebaut werden sollte. Das Projekt musste jedoch Ende 2016 eingestellt werden. Im Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 6. Januar 2017 zuhanden des Lotteriefonds wurden im Pilotprojekt vor allem drei Schwachstellen ausgemacht: die Auswahl der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer, die Weiterbildung und Betreuung der Seelsorgerinnen und Seelsorger nach der Ausbildung sowie die Kooperation mit anderen Institutionen.

2017 startete die Direktion der Justiz und des Innern als die für Religionsfragen zuständige Direktion (Anhang 1 Ziff. 16 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.11]) gemeinsam mit der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) das Projekt «Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen im Kanton Zürich» (QuaMS). Kernelemente des Projekts waren der Aufbau einer professionellen Geschäftsstelle, die Einsätze von Seelsorgerinnen und Seelsorgern koordiniert und deren Qualität sicherstellt, sowie die Durchführung von Weiterbildungslehrgängen. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft unterstützten das Projekt von Beginn an und nahmen Einsitz in eine Begleitgruppe.

Auf die Auswahl der Teilnehmenden wurde nunmehr beim Projekt QuaMS besonders geachtet. Alle Seelsorgerinnen und Seelsorger, die im Rahmen von QuaMS geschult wurden und seither Einsätze in öffentlichen Institutionen leisten können, durchliefen eine aufwendige Sicherheitsüberprüfung. Damit wird sichergestellt, dass die angehenden Seelsorgerinnen und Seelsorger hinter den Werten unserer Verfassung stehen. Die Radikalisierungsprävention bildet zudem einen wichtigen Teilaspekt der Arbeit von QuaMS. Das Bundesamt für Polizei hat das Projekt im Rahmen seines nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in seiner Aufbauphase unterstützt (Verfügung vom 11. Februar 2020 zur Gewährung einer Finanzhilfe von Fr. 330'000).

Die 2017 begonnene Aufbau- und Projektphase des Vereins wird seit 2017 mit Projektmitteln der Direktion der Justiz und des Innern unterstützt. Ende 2021 wird die Aufbau- und Projektphase zwar wie geplant abgeschlossen und der Verein in die bestehenden Organisationsstrukturen übergeführt werden können. Er wird dann aber noch nicht – wie bei Projektbeginn 2017 angenommen – in der Lage sein, sowohl selbstständig eine qualitativ gesicherte muslimische Seelsorge im Kanton Zürich zu gewährleisten als auch die Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen ab 2022 selbstständig zu finanzieren. Dazu wird vielmehr voraussichtlich bis 2024 weiterhin die organisatorische Begleitung und finanzielle Unterstützung durch den Kanton erforderlich sein. Ziel ist es, durch die staatliche Unterstützung bis zur vollständigen Übertragung an QuaMS 2024 eine qualitativ gesicherte muslimische Seelsorge im Kanton Zürich aufrechtzuerhalten. Mit der Verlängerung um drei Jahre überschreitet die finanzielle Unterstützung durch den Kanton allerdings ab 2022 die Grenze der Ausgabenkompetenz der Direktionen für neue oder gebundene einmalige Ausgaben gemäss § 39 lit. a der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2).

3. Entwicklung und Stand

In Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Zentrum für Islam und Gesellschaft wurden bisher zwei Weiterbildungslehrgänge durchgeführt. Die Teilnehmenden konnten in den Pool der ehrenamtlich zur Verfügung stehenden muslimischen Seelsorgenden integriert werden. Zudem wurde die muslimische Asylseelsorge in den Zürcher Bundesasylzentren in das Angebot von QuaMS aufgenommen. Unterdessen steht die Muslimische Seelsorge im Kanton Zürich den öffentlichen Institutionen mit einem Team von 17 Seelsorgenden an 365 Tagen während 24 Stunden zur Verfügung. Die Zahl der Seelsorge-Einsätze in verschiedenen Zürcher Institutionen wächst seit der Vereinsgründung stetig. 2020 wurden trotz zahlreicher coronabedingter Einschränkungen insgesamt 216 solcher Einsätze geleistet (2019: 143). Seit der Coronakrise bietet der Verein eine Internet- und Telefonseelsorge an. 2020 wurden erstmals 25 Seelsorgekonversationen über E-Mail und 80 Seelsorgegespräche über Telefon geführt. Im Rahmen der Asylseelsorge fanden 2020 gesamthaft 1202 Seelsorgegespräche statt (2019: 1336). Die genauen Zahlen und auch eine Auswertung der Fallberichte und der Einsatzorte werden im öffentlich verfügbaren Jahresbericht des Vereins dargestellt. Hinweise auf News-Portalen auf das Angebot der muslimischen Seelsorge erhöhen den Bekanntheitsgrad des Angebots. Zu sämtlichen in den letzten Jahren entwickelten Prozessen wurden schriftliche Standardisierungen erstellt. Dazu gehören u. a. ein ausführliches Freiwilligenkonzept, ein Bildungskonzept, Standard-Einsatzabläufe oder auch Ethikrichtlinien und verschiedene Merkblätter. Den Seelsorgenden stehen ausserdem Weiterbildungs- und Supervisionsangebote zur Verfügung. Die Zusammenarbeit mit den beiden grossen anerkannten Religionsgemeinschaften wird laufend verstärkt. Dies erfolgt nicht nur in strategischer, sondern auch in operativer Hinsicht in den zahlreichen öffentlichen Institutionen mit den christlichen Seelsorgenden vor Ort. Der Verein QuaMS ist unterdessen Teil der alltäglichen interreligiösen Zusammenarbeit.

4. Bezug zu «Care Kanton Zürich»

Gestützt auf Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1) sowie das kantonale Bevölkerungsschutzgesetz vom 4. Februar 2008 (LS 520) und das Zivilschutzgesetz vom 19. März 2007 (LS 522) hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 17. April 2019 die Sicherheitsdirektion beauftragt, das Konzept «Care Kanton Zürich» vom 31. Januar 2019 umzusetzen (RRB Nr. 400/2019). Damit übernimmt der Kanton Zürich im Bereich der Notfallseelsorge mehr Verantwortung. In diesem Bereich war bisher allein die «Notfallseelsorge Kanton Zürich» tätig, die von den Kirchen getra-

gen wird. Entsprechend hat der Regierungsrat im genannten Beschluss die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft eingeladen, die «Notfallseelsorge Kanton Zürich» in die neue Organisation Care Kanton Zürich zu integrieren. Während die beiden grossen kirchlichen Körperschaften auf der Grundlage eines sechsjährigen Rahmenkredits von gesamthaft 300 Mio. Franken staatliche Beiträge erhalten, können die muslimischen Gemeinschaften bisher nur projektbezogen unterstützt werden.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird die Sicherheitsdirektion beauftragt, analog zur «Notfallseelsorge Kanton Zürich» Möglichkeiten zu evaluieren, wie die muslimische Seelsorge im Bereich Notfallseelsorge neben anderen Seelsorgeangeboten gleichermassen in die Careorganisation Zürich integriert werden kann. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Qualität der muslimischen Seelsorge bis dann sicherzustellen.

5. Finanzierung

2020 und 2021 lag das Vereinsbudget von QuaMS insgesamt bei einem Aufwand von rund Fr. 410 000, wovon der Hauptteil Personalkosten sind. Beim Verein angestellt sind eine Geschäftsführung im Umfang von 60, eine Assistenz im Umfang von 80, ein Sekretariat im Umfang von 30 sowie Stellen im Bereich der Asylseelsorge im Umfang von 70 Stellenprozenten.

Da es sich nicht um eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit handelt, bedingt eine grössere Nachfrage auch mehr Personalaufwand. Ein Aufwandstopp würde daher die bisher erarbeitete Qualität der Seelsorgeleistungen gefährden. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat Anfang 2021 beschlossen, die muslimische Seelsorge in den Zürcher Bundesasylzentren ab März 2021 finanziell zu übernehmen (laufendes Jahr 2021: rund Fr. 90 000) und die Finanzierung in den Folgejahren zu prüfen. Dies führt dazu, dass trotz steigendem Bedarf nach muslimischer Seelsorge der durchschnittlich zu leistende Unterstützungsbeitrag des Kantons im Vergleich zur Periode 2017 bis 2021 um rund Fr. 50 000 von Fr. 200 000 auf Fr. 150 000 sinken kann.

Auf dieser Grundlage ergibt sich für die kommenden Jahre die folgende Budgetplanung:

Aufwand 2022–2024 (Beträge in Franken)

Jahr	2022	2023	2024
Personal (Angestellte)	275 000	275 000	275 000
Freiwillige (Weiterbildung, Supervision, Einsätze)	75 000	75 000	75 000
Andere Aufwände	25 000	25 000	25 000
Betriebskosten	40 000	40 000	40 000
Gesamt	415 000	415 000	415 000

Die Direktion der Justiz und des Innern unterstützte QuaMS 2017 bis 2021 mit durchschnittlich rund Fr. 200 000 pro Jahr. Daneben erhält der Verein auch von der Römisch-katholischen Körperschaft (seit 2018) und der Evangelisch-reformierten Landeskirche (seit 2020) jährliche Beiträge von je Fr. 25 000. QuaMS hat die beiden kirchlichen Körperschaften Anfang 2021 ersucht, die jährliche Unterstützung ab 2022 auf je Fr. 75 000 zu erhöhen.

Trotz den erhöhten Beiträgen der kirchlichen Körperschaften fehlen bis 2024 jährlich rund Fr. 150 000. Dieser Betrag soll 2022–2024 vom Kanton übernommen werden. Geplant ist zudem, die Seelsorgeleistungen in den öffentlichen Institutionen vermehrt auch durch deren Beteiligung an den Kosten zu finanzieren.

Die einnahmeseitige Budgetplanung von QuaMS gestaltet sich auf diesen Grundlagen für die Jahre 2022–2024 wie folgt (zugesicherte Beträge fett, beantragte Beträge kursiv):

Ertrag 2022–2024 (Beträge in Franken)

Geldgeber	2022	2023	2024
Kanton Zürich	150 000	150 000	150 000
Evangelisch-reformierte Landeskirche	75 000	75 000	75 000
Römisch-katholische Körperschaft	75 000	75 000	75 000
VIOZ	25 000	25 000	25 000
SEM (Asylseelsorge)	90 000*	90 000*	90 000*
Gesamt	415 000	415 000	415 000

* Der genaue Beitrag des SEM kann noch nicht definitiv bestimmt werden.

Für die Sicherung der muslimischen Seelsorge in staatlichen Institutionen sind für 2022 bis 2024 zur Ausgabenbewilligung gemäss Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2019 von insgesamt Fr. 983 900 zusätzliche Ausgaben von insgesamt Fr. 450 000 zuzulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, zu bewilligen.

Um das Angebot der muslimischen Seelsorge langfristig zu sichern, ist durch die beteiligten Akteure für die Zeit über 2024 hinaus ein Finanzierungsplan zu erarbeiten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Sicherung der muslimischen Seelsorge in staatlichen Institutionen wird zur Ausgabenbewilligung gemäss Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2019 eine zusätzliche Ausgabe von Fr. 450 000 zuzulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 1 433 900.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, analog zur «Notfallseelsorge Kanton Zürich» Möglichkeiten zu evaluieren, wie die muslimische Seelsorge im Bereich Notfallseelsorge neben anderen Seelsorgeangeboten gleichermassen in die Careorganisation Zürich integriert werden kann.

III. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli