



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5038.02

PD/P1055038
Basel, 20. Juni 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 19. Juni 2012

Anzug Martin Lüchinger und Konsorten betreffend Muslimbericht für den Kanton Basel-Stadt

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. April 2010 den nachstehenden Anzug Martin Lüchinger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die Minarett-Initiative wurde in Basel-Stadt nur knapp abgelehnt und lässt sich nicht alleine mit Fremdenfeindlichkeit erklären. Unter den Befürwortern waren auch viele, die sich für die Chancengleichheit zwischen Schweizerinnen, Schweizern, Ausländerinnen und Ausländern aussprechen und sich für eine weltoffene und moderne Schweiz einsetzen. Zu diesem Schluss kommt die Vox-Analyse zur Abstimmung vom 29. November 2009, welche das Stimmverhalten für die ganze Schweiz analysiert hat. So hat sich zwar eine Mehrheit von 64 Prozent aller Stimmenden voll oder ziemlich davon überzeugt erklärt, dass sich die schweizerische und die islamische Lebensweise gut vertragen würden. Hingegen wurde bei den Entscheidungsmotiven der Befürworter am häufigsten die Absicht genannt, ein Zeichen gegen die Ausbreitung des Islam und des von ihm propagierten Gesellschaftsmodells zu setzen. Konkrete Kritik an den in der Schweiz lebenden Muslimen gaben nur 15% der Ja-Stimmenden als Entscheidungsmotiv an.

Das Ja zur Minarett-Initiative bringt also ein beträchtliches Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber dem Islam zum Ausdruck. Darin spiegelt sich auch eine gewisse Unkenntnis über die Situation des Islam und eine grundsätzliche Ablehnung jeglicher fundamentalistischen Entwicklung ausserhalb der Rechtsstaatlichkeit.

Kathrin Amacker hat auf Bundesebene ein Postulat (09.4027) eingereicht in dem sie den Bundesrat bittet, einen Bericht über die Muslime in der Schweiz zu erstellen. Damit soll vor allem Transparenz geschaffen werden über tatsächlich existierende Missstände wie Hassprediger, Scharia Recht, Zwangsheiraten, Mädchenbeschneidungen, Verhüllungszwang und schulische Dispensationen und mögliche Massnahmen und Handlungsoptionen zur Problemlösung aufgezeigt werden.

Die Regierung wird gebeten zu prüfen und zu berichten, ob sie möglichst in Zusammenarbeit mit dem Bund einen vergleichbaren Muslimbericht für den Kanton Basel-Stadt erstellen kann, der die folgenden Punkte umfasst:

1. Analyse wie es sich im Kanton Basel-Stadt mit Hassprediger, Scharia Recht, Zwangsheiraten, Mädchenbeschneidungen, Verhüllungszwang und schulische Dispensation verhält. Dies auch im Vergleich zu anderen Religionen bzw. ausserhalb von Religionen.
2. Massnahmen, welche der Kanton Basel-Stadt bisher ergriffen hat oder ergreifen will, um erkannte Missstände beseitigen zu können.
3. Beurteilung von Nutzen und Wirkung bisheriger oder geplanten Massnahmen.
4. Aufzeigen möglicher Gesetzeslücken aufgrund der Analyse und den bisherigen Erfahrungen.

Martin Lüchinger, Beat Jans, Mustafa Atici, Martina Saner, Franziska Reinhard, Brigitte Hollinger, Helen Schai-Zigerlig, Gülsen Oeztürk, Doris Gysin, Lukas Engelberger, Oswald Inglin, Christine Keller“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitende Überlegungen

Die Schweiz praktiziert einen sogenannten wohlwollenden Säkularismus, der das Religiöse auch im öffentlichen Raum zulässt. Gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung darf Religion nicht nur individuell sondern auch in Gemeinschaft gelebt werden. Und dies bedingt eine gewisse Sichtbarkeit im öffentlichen Raum. In letzter Zeit ist vermehrt zu beobachten, dass religiöse Gruppen Präsenz in der Öffentlichkeit zeigen. Die Sicht- und Hörbarkeit fremder religiöser Äusserungen stellt für viele Menschen eine Bedrängung oder sogar Bedrohung dar. Diese Spannung drückt auch eine gewisse Ambivalenz gegenüber der Errungenschaft der Religionsfreiheit aus: man ist dafür, wenn diese nicht mit öffentlicher Präsenz verbunden ist. Mit dieser Spannung müssen sich Staat und Zivilgesellschaft auseinandersetzen.

Die Kampagne und der Ausgang der Abstimmung über ein Minarettverbot vom Dezember 2009 haben verschiedene Ängste und Sorgen in Bezug auf die Religion Islam zum Vorschein gebracht und viele mediale Debatten und politische Vorstösse ausgelöst. Einige der aufgeworfenen Fragen entpuppten sich als Sturm im Wasserglas, andere konnten aufgenommen und konstruktiv weiter bearbeitet werden. Allgemein lässt sich feststellen, dass das Unwissen über religiöse Fragen gross ist, und zwar nicht nur in breiten Teilen der Bevölkerung, sondern auch in Medien und Politik, wie die kürzlich publizierten Teilstudien des Nationalen Forschungsprogramms „Religion, Staat und Gesellschaft“ NFP 58 aufgezeigt haben. Über Religion wird vor allem in Zusammenhang mit politischen Aufhängern und Skandalen berichtet (vgl. die Resultate der Teilstudien des NFP 58 "Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz" von Patrik Ettinger und Kurt Imhof sowie die "Die Darstellung von Religionen in den Massenmedien: Zusammenprall der Kulturen oder Förderung des Dialogs?" von Urs Dahinden). Seit 9/11 und vermehrt noch ab 2006 (als Folge der Anschläge in Madrid 2004, London 2005 und des Karikaturenstreits) sind negative und pauschalisierende Darstellungen des Islams im Sinne eines unumgänglichen Kampfs der Kulturen verbreitet und sie prägen auch den Diskurs über Muslime in der Schweiz. Es gibt ein mediales Problem rund um die Islamberichterstattung nicht nur wegen des Mangels an themenspezifischen Redaktionsstrukturen der Medien und des immer stärker werdenden wirtschaftlichen Drucks, sondern auch, weil die meisten islamischen Vereinigungen aus Resourcegründen organisatorisch und kommunikationstechnisch bisher ungenügend funktionieren.

Auf nationaler Ebene wurde unter Federführung des Bundesamts für Migration der „Muslim-Dialog 2010“ geführt, der an Gespräche vom September 2009 anknüpfte und zwischen Mai 2010 und April 2011 stattfand. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Federführung des Bundesamts für Migration organisierte sieben Arbeitstreffen mit 18 muslimischen Persönlichkeiten (sieben Frauen, elf Männer). Diese repräsentierten verschiedene Ausrichtungen des Islams, waren unterschiedlicher ethnisch-kultureller Herkunft und aus den verschiedenen Regionen der Schweiz. Der "Bericht Muslim-Dialog 2010" des Bundesrats vom 16. Dezember 2011 ist eine erste Antwort auf die zusammengelegten Postulate Amacker

(09.4027), Leuenberger (09.4037) und Malama (10.3018), alle zu einer Bestandesaufnahme der Lage von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz. Der Bericht des Bundesamts für Migration an das Parlament wird frühestens per Ende 2012 vorliegen. Der Muslim-Dialog wird gegen Ende des Jahres 2012 fortgesetzt. Da eine Vertreterin aus Basel dabei ist, die gleichzeitig am Runden Tisch der Religionen beider Basel mitwirkt, ist der Austausch gewährleistet. Im Bericht Muslim-Dialog 2010 werden die Kantone und Gemeinden aufgerufen, "stete Fortschritte im Zusammenleben zwischen Mehrheitsgesellschaft und religiösen Minderheiten zu erzielen und die Integration von Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens weiter zu unterstützen. Kurz- und mittelfristig scheint es sinnvoll und notwendig, 'Sondergespräche' mit der muslimischen Religionsgemeinschaft zu führen. (...). Ziel ist, dass der Islam und die Personen, welche sich zu ihm bekennen, keinen Sonderfall in der Schweiz darstellen, sondern als Teil der Schweiz wahrgenommen werden" (S. 25). Dieses Fazit umreisst die Bemühungen, die im Kanton Basel-Stadt unternommen werden.

Der Staat hat kein grundsätzliches Problem mit dem Islam respektive der muslimischen Bevölkerung. Integrationsprobleme hängen nie ausschliesslich und zwangsläufig mit religiöser Zugehörigkeit zusammen. Hingegen existieren Reibungsflächen mit den kleinen Gruppen Strenggläubiger verschiedener Religionen. Und zwar vor allem in der öffentlichen Sphäre, gerade auch an den öffentlichen Schulen. Dies zeigt sich bei Dispensfragen, neuerdings auch bei Fragen der Sexualpädagogik. Auch Gleichstellungsanliegen und Diskriminierung von Homosexualität betreffen keineswegs nur Musliminnen und Muslime. Zu beachten sind die unterschiedlichen Religiositätsprofile, die in allen Religionen vorhanden sind. Der Staat hat eine religionsbezogene integrative Arbeit nach verlässlichen Kriterien auszugestalten, unter Wahrung der grösstmöglichen Trennung von Religion und Staat. Mit der strukturellen Verankerung der Koordination für Religionsfragen (seit Juni 2011 gehört sie zur Fachstelle Diversität und Integration der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements) und der Konsolidierung des 2007 von «Integration Basel» gegründeten „Runden Tisches der Religionen beider Basel“ ist die Basis für eine adäquate Bearbeitung anstehender Probleme gelegt. Die interdepartementale Zusammenarbeit ist aufgegleist und wird laufend ausgebaut. Auch der Austausch mit nationalen Behörden, vor allem dem Bundesamt für Migration und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, dessen neuer Präsident der Basler Universitätsprofessor Walter Leimgruber ist, funktioniert gut. Diese Stellen sind interessiert an den Basler Instrumenten, die zumindest teilweise Pioniercharakter haben.

Gemäss den Angaben des Statistischen Amtes Basel-Stadt ist per Ende 2011 die grösste Gruppe religiöser Zugehörigkeit die 44,4 Prozent umfassende Gruppe "ohne Zugehörigkeit", zu der vor allem die aus den beiden grossen Kirchen Ausgetretenen gehören. Viele Angehörige dieser Gruppe verstehen sich nach wie vor als Christinnen und Christen, allerdings ohne institutionelle Zugehörigkeit. Die zweitgrösste Gruppe sind die Evangelisch-Reformierten (17,0 Prozent, *institutionelle Zugehörigkeit*), gefolgt von den Römisch-Katholischen (15,6 Prozent, *institutionelle Zugehörigkeit*). An vierter Stelle schliesslich ist die Gruppe "Muslimisch" (9,5 Prozent, *Glaubenszugehörigkeit*), was 9'627 Männern und 8'622 Frauen, insgesamt also 18'249 Personen entspricht. Gegenüber 2010 ist eine geringe Abnahme von 444 Personen oder eine prozentuale Abnahme von 9,8 auf 9,5 Prozent zu verzeichnen. Ausserdem ist festzuhalten, dass gemäss Schätzungen von Experten nur 10 bis 15 Prozent der Kategorie "Muslimisch" in islamischen Vereinigungen organisiert sind. Im Dachverband „Basler Muslim Kommission“ sind 18 Moscheevereine und islamische Organisationen zusammengeschlossen (vgl. www.bmk-online.ch). Auf der Internetplattform des Vereins „Information Religion inforel“ sind für Basel-Stadt und Basel-Landschaft 33 Moschee- und islamische Kulturvereine aufgeführt (www.inforel.ch). Die Räumlichkeiten der Moscheevereine

sind multifunktionale Orte, die viele Bedürfnisse abdecken. Sie sind neben Gebetsorten vor allem für die Erstgeneration von Zuwandernden soziale Treffpunkte, ein Stück Heimat in der Fremde. Die Moscheevereine übernehmen einen bedeutenden Integrationsbeitrag, der durch einen regelmässigen Austausch mit den Behörden unterstützt wird. Die kleinen neu zugewanderten Religionsgemeinschaften haben alle das Problem, im Stadtkanton geeignete und bezahlbare Räumlichkeiten zu finden. Für islamische Vereinigungen wurde es im Gefolge der Hasspredigerdiskussion der letzten Jahre besonders schwierig, Räume zu finden.

1.1 Analyse

1.1.1 Hassprediger und Scharia-Recht

Beim Migrationsamt gab es in den letzten Jahren keine Beschwerden im Zusammenhang mit Hasspredigern und demzufolge keine Durchsuchung oder Kontrolle einer Moschee. Das Strafverfahren gegen den Imam der Arrahma-Moschee als Reaktion auf den Dokfilm „Hinter dem Schleier“ von FS DRS (Frühling 2010) wurde eingestellt. Der Gerichtsprozess gegen den Sekretär der „Muslimischen Gemeinde Basel“ (einer kleinen 2007 gegründeten Gemeinschaft von jüngeren frommen Muslimen) wegen Aufrufs zu Gewalt endete erst- und zweitinstanzlich mit einem Freispruch. Angezeigt wurden theologisch und intellektuell eher unbedarfte Äusserungen in einem unsorgfältig gemachten Dokfilm, die jedoch dezidiert zu missbilligen sind. Das Weiterziehen des Prozesses entsprach dem Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Klärung der aufgeworfenen Fragen.

Scharia (wörtliche Bedeutung: „der Pfad zur Tränke“) meint zuerst einmal das Führen eines gottgefälligen Lebens und erst in zweiter Linie das islamische Strafrecht, das nur in ganz wenigen Ländern auch das staatliche Strafrecht ist. Die von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen herausgegebene Studie „Muslime in der Schweiz“ (zweite Auflage 2010) hat gezeigt, dass es für die allermeisten Muslime kein Problem ist, ihren Glauben im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung zu leben. Muslimische Gelehrte rufen immer wieder dazu auf, dass sich die Gläubigen an die Gesetze des jeweiligen Aufenthaltslandes zu halten haben. Die „Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich“ VIOZ, die auch für Basler Muslime eine wichtige Referenz ist, hat schon im März 2005 eine Grundsatzklärung verfasst, deren erster Punkt „Für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ lautet: „Die islamische Religion verpflichtet Muslime in der Diaspora, sich grundsätzlich an die dort bestehende Rechtsordnung zu halten. Muslime dürfen sich in jedem beliebigen Land aufhalten, solange sie ihren religiösen Hauptpflichten nachkommen können. Die VIOZ achtet die von der Verfassung garantierte rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung der Schweiz und die schweizerische Staatsstruktur. Der demokratische Rechtsstaat ist für alle, auch für die muslimische Minderheit, Garant für ein harmonisches, friedvolles Zusammenleben in der Schweiz. Die VIOZ strebt nicht an, in der Schweiz einen islamischen Staat einzurichten oder das islamische Recht über die schweizerische Gesetzgebung zu stellen“ (www.vioz.ch). Auch die Basler Muslim Kommission bemüht sich um die Förderung der Integrationsanliegen und die „Koordinierung von Seminaren betreffend Rechte, Pflichten und Gepflogenheiten in der Schweiz“ (www.bmk-online.ch).

Die Rechtsordnung kann an verschiedenen Punkten (Gleichstellungsgebote, Verbot der Diskriminierung von Homosexualität etc.) mit den Vorstellungen eines gottgefälligen Lebens kollidieren. Dies trifft für praktisch alle Strenggläubigen verschiedener Religionen zu. Ausge-

prägt fromme Menschen und Strenggläubige tendieren zu einer starken Bewertung ihrer religiösen Identität unter Ausklammerung weiterer Identitätsmerkmale und zu einer exklusivistischen Sicht ihres Glaubens, die wörtlich ausgelegte Lektüre der Heiligen Schriften ist für sie ein absolutes religiöses Gebot. Das Lesen von gewissen Versen aus den Heiligen Schriften ist selbstverständlich legal, hingegen muss das diskriminierende Predigen bekämpft werden. Liegt ein diskriminierendes, strafrechtlich relevantes Verhalten vor, so ist dies Sache der Staatsanwaltschaft. Sicherheitsaspekte sind Aufgabe des Bundes. Politik und Verwaltung haben mittels Information und Diskussion einen integrativen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben zu leisten. Bei diesen Fragen sind auch die Selbstkontrolle innerhalb der Religionsgemeinschaften und der innerreligiöse Dialog von zentraler Bedeutung.

Seit 2010 unterhält der 2009 gegründete „Islamische Zentralrat Schweiz“ IZRS jeden letzten Samstag im Monat einen Informationsstand auf dem Claraplatz. Der IZRS versteht sich als „eine neue dynamische Organisation, deren erklärtes Ziel es ist, zukünftig die Mehrheit der praktizierenden Muslime institutionell zu vereinigen und gegen aussen zu vertreten“ und die „Individuen unabhängig ihrer ethnischen oder sprachlichen Herkunft auf der gemeinsamen Basis der islamischen Normativität“ zu vereinen. Er hat ein fundamentalistisches Religionsverständnis. Ende April 2012 war neben dem Stand des IZRS noch ein Stand, an dem Einzelpersonen Korane verteilten, im Rahmen der Aktion „Lies!“ und gemäss Eigenaussage ohne Hintergedanken und Hintermänner. In Deutschland geriet die Verteilaktion in die Schlagzeilen. Solche Aktionen irritieren viele Passanten. Und Muslime sind geteilter Meinung. Solange die Informationsstände und Verteilaktionen allerdings wie bis jetzt in Basel unaufdringlich verlaufen und die Bücher nur an Interessierte abgegeben werden, sind sie nicht verboten. Da diese jungen salafistischen (von salaf: Vorfahren) Kreise sehr selbstbewusst auftreten und aktiv Zugang zu den traditionellen Moscheevereinen suchen, ist es unumgänglich, dass sich die Leitungspersonen der Vereine mit diesem neuen Phänomen auseinandersetzen und die Konsequenzen bedenken. Diese Diskussionen werden auf verschiedenen Ebenen geführt. Die grosse Mehrheit der Bevölkerung inklusive der muslimischen hat kein Verständnis für diese Art der traditional inszenierten Frömmigkeit, die den Integrationsprozess behindert. Die beste Prävention ist die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilnahme und Zugehörigkeit junger Musliminnen und Muslime.

1.1.2 Zwangsheiraten

Zwangsehen von muslimischen oder anderen Religionsgruppen konnten in migrationsrechtlicher Hinsicht in Basel-Stadt bisher nie nachgewiesen werden. Das Migrationsamt hat in Einzelfällen Kenntnis von sogenannten arrangierten Ehen, welche aber bereits wieder geschieden wurden. Die genaue Erfassung des Tatbestands Zwangsheirat und Zwangshehe ist schwierig. Es gibt nach wie vor keine gesicherten Daten zur Verbreitung von Zwangverheiraten in der Schweiz, quantitative Aussagen sind deshalb mit Vorsicht zu geniessen. Es muss zwischen arrangierter Ehe und Zwangshehe (bei Eheschliessung kommt physischer und/oder psychischer Zwang zum Einsatz) unterschieden werden, auch wenn der Übergang flussend sein kann. Das Thema Zwangshehe wird in Basel seit mehreren Jahren in den Diskussionen mit muslimischen Vertretern angesprochen. Ihre Position ist eindeutig: Zwangsheirat sei unislamisch, sie sei kulturell und nicht religiös bedingt. Bei einer gottgefälligen Heirat müssten nicht nur die Eltern respektive der Vater als Repräsentant gegen aussen einverstanden sein, sondern auch die Ehepartner. Die Basler Muslim Kommission fordert die Imame und Präsidenten der Moscheevereine auf, ihre Mitglieder aktiv auf die Unrechtmässigkeit von Zwangshehe hinzuweisen.

2011 lancierte die GGG Ausländerberatung in Zusammenarbeit mit dem Ausländerdienst Baselland und mit Unterstützung des Bundes eine Kampagne gegen Zwangsheirat. Diese Kampagne wurde auch am Runden Tisch der Religionen beider Basel diskutiert. Sowohl den Verantwortlichen der Kampagne als auch den Mitgliedern des Runden Tisches war klar, dass Zwangsheirat nicht primär ein religiöses Problem ist. Religionszugehörigkeit stehe nicht im Zentrum der Debatte, sie werde oft nur vorgeschoben. Aber genau so klar war auch, dass gerade in gewissen religiösen Kreisen (vor allem tamilisch hinduistischen und gewissen muslimischen) ein grosser Informationsbedarf besteht und dass die Kantone eine Informationspflicht haben. Die Kampagne wird in einzelnen Religionsgemeinschaften, aber auch Migrantenvereinen, Jugendtreffs und in der Elternarbeit thematisiert.

1.1.3 Mädchenbeschneidungen

Auch weibliche Genitalbeschneidung ist kein primär religiöses Problem, sondern ein ethnisches, das vor allem in Nordost-, Ost- und Westafrika vorkommt. Die grosse Mehrheit der in Basel lebenden Musliminnen hat keine Kenntnis vom Phänomen weibliche Genitalbeschneidung und ist nicht davon betroffen. Weibliche Genitalbeschneidung ist ein Straftatbestand (schwere Körperverletzung) und wird ab 1. Juli 2012 explizit unter Strafe gestellt (siehe 1.4). Es ist bisher kein Fall einer in Basel durchgeführten oder von Basel aus angeordneten weiblichen Genitalbeschneidung bekannt. Berechnungen auf Grund der Prävalenzzahlen der WHO und der Zahlen des Statistischen Amtes BS haben eine Gruppe von insgesamt 34 beschneidungsgefährdeten Mädchen ergeben. Die grösste Risikogruppe sind Mädchen aus Eritrea, die aufenthaltsrechtlich dem Asylbereich angehören (vgl. Stellungnahme von Dr. Lilo Roost Vischer 2010). Sinnvoll und wichtig ist eine sorgfältige und gezielte Prävention. In Gesprächen auf Vertrauensbasis wird auf den Straftatbestand der weiblichen Genitalbeschneidung hingewiesen, vor allem rund um die Geburtssituation, wenn beschnittene Frauen ein Mädchen gebären. Der Austausch zwischen den involvierten Institutionen ist in Basel aufgegleist.

1.1.4 Verhüllungszwang

Derzeit ist das Thema des Verhüllungszwangs quantitativ nicht brisant. Im Arbeits- und Schulalltag sowie im öffentlichen Bereich ist das Tragen eines Kopftuchs kaum ein Problem. Die Regierung erachtet Kleiderverordnungen als problematisch. Auch ein Verbot der Vollverhüllung (landläufig als Burka bezeichnet) sieht die Regierung nicht als geeignete Massnahme an, da es sehr wenige Frauen betrifft und diese nicht zusätzlich isoliert werden sollen. Hingegen hält sie fest, dass sie die Vollverschleierung als ein Hindernis für Kommunikations- und Integrationsprozesse sieht. In bestimmten Situationen (Schalter, Sicherheitsaspekte) ist Gesichtsfreiheit notwendig. Bei verschiedenen Anlässen und in Gesprächen zeigte sich, dass Musliminnen die Haltung zu schätzen wissen, sowohl den Kopftuchzwang als auch das Kopftuchverbot zu kritisieren und das Selbstbestimmungsrecht der Frauen einzufordern. Um einen sorgfältigen Umgang mit Genderaspekten zu garantieren und die Instrumentalisierung des Themas Frauen und Religion zu verhindern, wird der Austausch und die Kooperation mit dem nur aus religiösen Frauen bestehenden "Interreligiösen Think Tank" (www.interrelthinktank.ch) gepflegt.

1.1.5 Schulische Dispensation

Fragen schulischer Dispensationen sind einerseits in der Schulordnung und andererseits in der Handreichung "Umgang mit religiösen Fragen an der Schule" geregelt, die im Frühling 2007 vom Erziehungsdepartement Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit der Koordination für Religionsfragen verfasst wurde. Probleme und Unsicherheiten rund um religiöse Themen konnten grossenteils abgebaut werden. Die Basler Handreichung wurde für die entsprechenden Handreichungen vieler weiterer Kantone und für das Papier Umgang mit religiösen Fragen des Dachverbands Lehrer Schweiz LCH zum Vorbild.

Zum Thema Schwimmdispens nennt die Handreichung folgende Regelung: „Der Schwimm- und Sportunterricht ist obligatorisch. Dispensationen können nur bei Schülerinnen und Schülern gewährt werden, welche die Geschlechtsreife erlangt haben (also ab ca. zwölf Jahren), sofern der Schwimmunterricht geschlechtergemischt erteilt werden muss. Für den Besuch von geschlechtergetrenntem Schwimmunterricht können keine Dispensationen gewährt werden. Dispensationsbewilligungen sind zu befristen“. Eine kleine Gruppe strenggläubiger muslimischer Familien sieht ein Problem im gemischtgeschlechtlichen schulischen Schwimmunterricht in der Primarschule. Quantitativ handelt es sich um ein verschwindend kleines Problem: Im Jahr 2011 gehörten 3102 muslimische Kinder und Jugendliche (*Glaubenszugehörigkeit*) der Volksschule an, was rund einem Fünftel entspricht. Fünf Familien mit insgesamt sieben Kindern, per Zufall alles Mädchen) sind im Jahr 2010 wegen Verweigerung des schulischen Schwimmunterrichts gebüsst worden, als letzte Massnahme nach Gesprächen. Die Erteilung von Bussen wurde durch das Bundesgericht als rechtmässig bestätigt, da der Kern der Religionsfreiheit nicht tangiert sei und Integrationsanliegen höher zu gewichten seien (BGE 2C_666/2011, März 2012).

Da es sich um ein Spannungsfeld zwischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten handelt – beides ist in der Bundesverfassung verankert – sind Konflikte dieser Art nicht einfach zu lösen. Konflikte um religiöse Präsenz in der öffentlichen Sphäre insgesamt sind nicht neu. Bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts geht es dabei nicht nur um Konflikte zwischen den beiden grossen ansässigen Konfessionen, sondern auch um Auseinandersetzungen mit kleinen Religionsgruppen, vor allem aus dem christlichen Spektrum. Probleme kann es auch geben mit Angehörigen der Zeugen Jehovas, deren Kinder weder Geburtstage noch Weihnachten oder Ostern feiern dürfen und allem, was in Zusammenhang mit Hexerei und Zauberei steht, fern bleiben müssen. In der Regel gelingt es, hier niederschwellig Lösungen zu finden. Es gab drei Dispensationsgesuche vom Sexualunterricht von christlichen Familien. Die Dispensationsgesuche wurden nicht bewilligt, da es gar keinen systematischen Sexualunterricht in Kindergarten und Primarschule gibt, sondern die Lehrpersonen situativ und altersgerecht auf die Fragen der Kinder eingehen. Zwei Rekurse sind hängig. Am Runden Tisch der Religionen beider Basel wurde das Thema ausführlich diskutiert. Die Mitglieder wünschten mehr Information und eine gute Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule.

Im Zusammenhang mit den Schwimmbussen wurde in den Medien über die Forderung nach muslimischen Privatschulen berichtet. Die Basler Muslim Kommission betonte jedoch, dass sie keinen direkten Zusammenhang zwischen den Bussen und der Gründung einer Privatschule herstellen. Es sei ein längerfristiges Projekt mit dem Ziel, die Bildungschancen muslimischer Kinder zu verbessern. Die Regierung teilt das Anliegen der Verbesserung der Bildungschancen für muslimische Kinder, auch einer seriösen religiösen Bildung. Sie fragt sich allerdings, ob muslimische Privatschulen zielführend sind oder ob sie vielmehr zu einer stärkeren Isolation beitragen. Die Gründung von Privatschulen ist ein verfassungsmässiges

Recht, das auch im Schulgesetz (§ 130 Abs. 1 und § 131) verankert ist. In Basel gibt es drei jüdische und eine christliche Privatschule. Es ist kein Trend zu einer Zunahme von Privatschulen feststellbar.

Die Diskussion über Reibungsflächen mit den kleinen Gruppen Strenggläubiger wird kontinuierlich und situationsbezogen weiter geführt, auf der Ebene des Erziehungsdepartements, der Schulleitungen und im Rahmen des Runden Tisches der Religionen beider Basel. Die Aufgaben und Ressourcen der öffentlichen Schule, die Anliegen der Eltern und das im Zentrum stehende Kindeswohl müssen gegeneinander abgewogen werden.

1.2 Gesetzeslücken

Die Regierung ist grundsätzlich der Meinung, dass genügend gesetzliche Regelungen vorhanden sind, um religiöse Eiferer auf ihre Pflichten und bei Nichteinhaltung auf mögliche Konsequenzen aufmerksam machen zu können und diese durchzusetzen.

Zwangsverheiratungen und weibliche Genitalbeschneidung werden bald explizit unter Strafe gestellt. Beide Materien betreffen die Gebiete des Zivil- und des Strafrechts, es handelt sich gemäss Art. 122 resp. Art. 123 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) um Regelungskompetenzen des Bundes. Bereits mit dem bisher geltenden Recht war weibliche Genitalbeschneidung strafbar, da sie den Tatbestand der einfachen oder der schweren Körperverletzung erfüllt. Im Jahr 2011 wurde dennoch ein spezifischer Tatbestand "Verstümmelung weiblicher Genitalien" ins Schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen, der ab 1. Juli 2012 in Kraft tritt. Dieser neue Tatbestand verankert das Universalitätsprinzip und ermöglicht damit die Bestrafung einer im Ausland begangenen Handlung in der Schweiz selbst dann, wenn sie am Tatort nicht strafbar ist. Auch im Bereich der sogenannten Zwangsheiraten sind auf Bundesebene Revisionsbestrebungen im Gang. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten wurde vom Nationalrat als Erstrat in der Februarsession 2012 und von der SPK des Ständerats am 3.4.2012 gut geheissen. Mit einer Reihe von Gesetzesänderungen und -anpassungen soll in Zukunft gewährleistet werden, dass entsprechende Heiraten in der Schweiz gar nicht geschlossen werden, dass ausländische Heiraten unter Umständen nicht anerkannt werden oder dass Personen, die jemanden zur Heirat zwingen, mit einer Gefängnisstrafe bestraft werden können.

Zu erwähnen ist noch die Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt für einen Religionsartikel in der Bundesverfassung: "Um ein friedliches und diskriminierungsfreies Zusammenleben der verschiedenen Religionsgruppen in der Schweiz zu fördern, ist Art. 72 der Bundesverfassung durch einen neuen Religionsartikel zu ersetzen, der das Verhältnis zwischen den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften und dem Staat (unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Kantone) umfassender und verbindlicher regeln soll. (...)." Sie wurde von den beiden staatspolitischen Kommissionen und vom Nationalrat abgelehnt, mit der Begründung, dass die geltende Rechtsordnung genügend Instrumente biete, um Gefährdungen des Religionsfriedens entgegenzutreten.

1.3 Beurteilung

Der Staat hat gegenwärtig nicht nur tatsächliche oder vermutete Integrationsdefizite von muslimischen Personen zu bearbeiten, sondern er muss auch die vermehrt festgestellte Diskriminierung der muslimischen Schweizer Bevölkerung analysieren und Gegenmassnahmen entwickeln. Im Bericht der OSZE Delegation (Country Visit Switzerland, Bericht vom 24.1.2012) wird von einer Diskriminierung von Einwohnern muslimischer Religionszugehörigkeit vor allem auf den Gebieten des Arbeitsmarkts und der Einbürgerung geschrieben. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind Verbesserung der Zusammenarbeit mit Muslimen (das bedeutet für die föderale Schweiz, dass vor allem die Kantone die Zusammenarbeit mit den muslimischen Vereinen und Dachverbänden suchen müssen), die Weiterführung des Dialogs mit Wirtschaft und Handel, keine Diskriminierung von Musliminnen mit Kopftuch auf dem Arbeitsmarkt, die Verteilung von Bildungsmaterialien zur Bekämpfung antimuslimischer Stereotypisierungen und schliesslich Massnahmen zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen der Minarettverbotsabstimmung. Auch im aktuellen Bericht von Amnesty International (deutsche Zusammenfassung: "Selbstbestimmung statt Vorurteile. Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen in Europa", April 2012) werden Diskriminierung am Arbeitsplatz und im Bildungswesen auf Grund von Kleidung, und Einschränkungen für muslimische Kultstätten (Minarettverbot in der Schweiz) genannt. Amnesty International verlangt von den europäischen Regierungen die Erarbeitung und Umsetzung effizienter Gesetze, Strategien und Massnahmen gegen Diskriminierung von Muslimen.

In Basel ist die Zusammenarbeit mit dem muslimischen Dachverband "Basler Muslim Kommission" und der "Islamischen Gemeinschaft Bosniens Dzemat Basel" schon seit mehreren Jahren institutionalisiert und Kontakte zu weiteren muslimischen Kreisen unterschiedlicher religiöser Ausprägung sind da. Auch das in verschiedenen Berichten erwähnte Problem fehlender Grabfelder für Musliminnen und Muslime ist in Basel-Stadt dank guter Zusammenarbeit der Behörden mit der Basler Muslim Kommission zumindest mittelfristig gelöst. Es gibt gemäss Aussage des Friedhofs Hörnli keine Probleme.

Die Regierung beurteilt den in Übereinstimmung mit der generellen Einschätzung der Bundesbehörden eingeschlagenen Weg als zielführend und die Massnahmen als adäquat. Dank der guten interdepartementalen Zusammenarbeit, dem Austausch mit dem Bund und einer guten Zusammenarbeit mit den interreligiösen Institutionen wie der "Stiftung Christlich Jüdische Projekte", der "Interreligiösen Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz" und dem "Interreligiösen Forum Basel" können die Ressourcen optimal genutzt werden.

Schwieriger zu bekämpfen sind strukturelle Barrieren und unterschwellige Abwertungen, die Schaden anrichten können, gerade bei jungen Menschen. Der Kanton Basel-Stadt hat sich mit der Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild von 1999 zur Weiterführung einer potentialorientierten Integrationspolitik bekannt und setzt in Zukunft in Übereinstimmung mit den Forderungen des Bundes auf einen verstärkten Diskriminierungsschutz. Die Fachstelle Diversität und Integration wird auf dieser Basis Massnahmen entwickeln, die den oben erwähnten Abschottungstendenzen entgegenwirken, indem beispielsweise das Zugehörigkeitsgefühl gestärkt und Identifikationsmöglichkeiten geschaffen werden.

Integrationsprobleme hängen nicht primär und ausschliesslich mit religiöser Zugehörigkeit zusammen. Der Faktor Religion bedarf der sorgfältigen Abklärung, weder dessen Überbewertung noch Vernachlässigung sind zielführend. Glauben ist zwar Privatsache, Religion hat aber immer auch gesellschaftliche Auswirkungen. Integrationsbemühungen sind nicht nur

auf den gegenwärtigen Brennpunkt Islam auszurichten, sondern sie müssen allgemein gültig und rechtskonform sein. Zu vermeiden sind die Skandalisierung und Instrumentalisierung von sozioreligiösen Aspekten, aber auch Sondermassnahmen, da diese höchstens kurzfristig und oberflächlich zur Beruhigung beizutragen vermögen, aber keine Lösungen beinhalten. Musliminnen und Muslime verursachen Ängste und haben zunehmend Probleme mit ihrem Muslimsein, vor allem in den sichtbaren Ausprägungen (Gebäude, Kleidung etc.). Sie dürfen dabei nicht auf ihre Religionszugehörigkeit reduziert und in Sippenhaft genommen und strenger als Angehörige anderer religiöser Gruppierungen beurteilt werden. Sonst verstärken sich Formen von Neo-Traditionalisierung sowie soziale und religiöse Abschottung. Die Ängste grosser Bevölkerungsteile vor der Besetzung des öffentlichen Raums durch unterschiedliche und neue religiöse Aktivitäten sind ernst zu nehmen. Neben den staatlichen Massnahmen sind auch ein verstärktes zivilgesellschaftliches Engagement und Eigenverantwortung im Umgang mit Religiosität in der Öffentlichkeit nötig. Schlussendlich geht es darum, Wege des friedlichen Zusammenlebens einer sozial und religiös zunehmend heterogenen Bevölkerung zu finden, die nicht in Beliebigkeit und Heimatlosigkeit ausufern.

2. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Martin Lüchinger und Konsorten betreffend Muslimbericht für den Kanton Basel-Stadt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Anhang

Massnahmen

Allgemeine Massnahmen

- Konsolidierung und Erweiterung des 2007 von «Integration Basel» gegründeten und alle zwei Monate tagenden **Runden Tisches der Religionen beider Basel**, als Schnittstelle zwischen Staat, Religionsgemeinschaften und Bevölkerung. Erweiterung der **Leitprinzipien** um den Punkt **Verbindlichkeit**: Die religiösen Betreuungspersonen werden für die Aufgabe sensibilisiert, ihre Gläubigen im Glauben zu bekräftigen, ohne in Konflikt mit der schweizerischen Rechtsordnung zu geraten und sie gleichzeitig für das Zusammenleben in einer multireligiösen Gesellschaft zu stärken. Diskussion mit den für Integrationsanliegen verantwortlichen Regierungsräten **Guy Morin und Sabine Pegoraro am Runden Tisch der Religionen beider Basel**, zum Thema Verbindlichkeit in der integrativen interreligiösen Zusammenarbeit (8.2.2011). Die Regierungsräte werden bei wichtigen Themen erneut eingeladen (vgl. Jahresbericht 2011 des Runden Tisches der Religionen beider Basel, www.welcome-to-Basel.bs.ch/partnerorganisationen/koordination-fuer-religionsfragen).
- **Integrationsvereinbarungen** des Migrationsamts mit religiösen Betreuungspersonen aus Drittstaaten (Deutschkenntnisse B1, Kenntnisnahme integrationspolitischer und rechtlicher Aspekte durch Kontakt mit der Koordination für Religionsfragen), auf der Grundlage der „Vereinbarung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ VIntA Art. 7. Mit zwei Imamen wurden solche Integrationsvereinbarungen abgeschlossen. Beide akzeptierten die Vereinbarung und setzten sie erfolgreich um.
- Erstellung des Papiers „**Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten**“, Koordination für Religionsfragen in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt und dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (Aug. 2008, Aktualisierung August 2010).
- Papier „**Kompaktwissen: Religiöse Betreuungstätigkeit und Lehrtätigkeit HSK**“, Koordination für Religionsfragen, in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt und dem Amt für Wirtschaft und Arbeit: relevante rechtliche und integrative Aspekte für die Arbeit von religiösen Betreuungspersonen (Imame, Hindupriester etc.) aus Drittstaaten (November 2010).
- Seit 2011 **Weiterbildungsreihe „Informationen für religiöse Betreuungs- und Schlüsselpersonen“** der Koordination für Religionsfragen und der GGG Ausländerberatung: Informationen zu Sprachkursen, zu rechtlichen Fragen, zur Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Umgang mit neuen Medien, schulische Sexualpädagogik, Liebe, Partnerwahl und Ehe, sprachlicher Frühförderung, Informationen zum Religionsunterricht und religionsbezogenen Unterrichtsmaterialien.

- Ständige Mitarbeit der Koordination für Religionsfragen in der 2010 gegründeten „**Forschungsstelle Recht und Religion**“ der Universität Basel, Redaktion des Papiers "Zum Verhältnis von Religion und Staat“.
- Reflexion aktueller Forschungsergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 durch Mitorganisation und Mitwirkung von «Integration Basel» an der **Fachtagung "Managing Religious Diversity. Befunde des NFP 58 im Dialog mit der Praxis"**, Hotel Bildungszentrum 21, 1. April 2011. Die präsentierten Forschungsergebnisse zeigten auf, dass die Stossrichtung und die Einschätzungen von «Integration Basel» plausibel sind.
- **Medienkonferenz** der Kantons- und Stadtentwicklung vom 4.11.2011: „Konfessionslose gegen Strenggläubige: Religionszugehörigkeit heute und 2020. Zahlen, Fakten, Herausforderungen“. Wird jährlich aktualisiert.
- Beratende Unterstützung des Certificate of Advanced Studies **CAS "Religiöse Begleitung im interkulturellen Kontext"** an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

Massnahmen mit Fokus muslimische Bevölkerung

- Seit 2006 regelmässige **Kontakte** mit der Basler Muslim Kommission und weiteren islamischen Vereinigungen.
- Gespräch des **Regierungspräsidenten** mit den beiden im Dokfilm „Hinter dem Schleier“ angegriffenen **Imamen**, im Beisein der Integrationsdelegierten und der Koordinatorin für Religionsfragen, April 2010.
- Drei Sitzungen der Koordination für Religionsfragen mit **Vertretern von acht grösseren Moscheevereinen**, eine davon in Anwesenheit des Regierungspräsidenten: Informationsaustausch, rechtliche Fragen, Anliegen der Basler Muslime (Frühling bis Herbst 2010).
- Finanzielle Unterstützung und Beratung des **Projekts "Islam und Alevitentum in Basel- Stadt und Basel-Landschaft"** von Christoph Peter Baumann, Verein Information Religion inforel: Aktualisierung der Publikation aus dem Jahr 2000 und der Interneteinträge unter www.inforel.ch.
- Teilnahme von Vertretern des Präsidialdepartements und Grossratspräsidium an den seit 2009 jährlich durchgeführten **öffentlichen Fastenbrechen**, organisiert durch die Basler Muslim Kommission und das Interreligiöse Forum Basel.

Zwangsheiraten

- Unterstützung der bikantonalen **Präventionskampagne** der GGG Ausländerberatung und des Ausländerdienstes Baselland „**Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung zum Thema Zwangsheirat**“, in Zusammenarbeit mit dem Verein Zwangsheirat.ch. Neben einem Flyer für Jugendliche und einem Informationsblatt für Eltern wurde der Dokumentarfilm „Nicht verliebt und trotzdem verheiratet?“ mit sechs Statements zu Liebe, Partnerwahl und Ehe produziert, in dem neben den Loyalitätskonflikten von Jugendlichen auch die Absichten der Eltern thematisiert werden. Folgende Institutionen sind für Beratung und Weitervermittlung zuständig: GGG Ausländerberatung, zwangsheirat.ch, Freiplatzaktion, Multikulturelle Suchtberatungsstelle beider Basel, Anlaufstelle für Asylsuchende Baselland, Beratungsstelle für Asylsuchende Basel-Stadt. Bei konkreten Bedrohungen sind das Frauenhaus und die Opferhilfe zuständig.
- Einladung der Kampagnenverantwortlichen an den **Runden Tisch der Religionen beider Basel**, Verteilung des Informationsmaterials. Die Basler Muslim Kommission und der Tamilische Verein Nordwestschweiz planen Anlässe zur Prävention von Zwangsheirat.

Weibliche Genitalbeschneidung

- **Stellungnahme „Weibliche Genitalbeschneidung in Basel: Risikogruppen und Präventionsmöglichkeiten“ 2010** (Aktualisierung der Fassungen von 2006 und 2008), von Lilo Roost Vischer, «Integration Basel», unter Mitarbeit von Monika Hürliemann, Caritas Schweiz, 2010).
- **Zusammenarbeit des Gesundheitsdepartements und insbesondere der Frauenklinik des Universitätsspitals Basel mit der Koordination für Religionsfragen** (genauere Einschätzung der Risikogruppen, Weiterbildung des medizinischen Personals).
- Mitwirkung am **nationalen Runden Tisch Mädchenbeschneidung und Kinderschutz** des Schweizerischen Komitees für UNICEF.
- Verteilung der Informationen und Materialien von Caritas Schweiz, unicef und Terre des Femmes Schweiz an Risikogruppen in betroffenen Gruppierungen. Die Aktivitäten werden vom Bundesamt für Gesundheit (Direktionsbereich Gesundheitspolitik) koordiniert, **Empfehlungen des BAG** werden im Herbst 2013 vorliegen.

Zwangsverschleierungen

- Laufende Diskussionen über Verhüllung und Burkaverbot im Rahmen der **Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern** und der **Fachstelle Diversität und Integration**, Position gegen Kopftuchzwang und gegen Kopftuchverbot. Die Frauen

müssen selbst entscheiden können. Vollverschleierung ist ein massives Integrations- und Kommunikationshemmnis. Verbotsmassnahmen isolieren Betroffene noch mehr.

- **Thematisierung des Kopftuchzwangs** in Gesprächen mit Musliminnen und Muslimen und im Grusswort der Koordinatorin für Religionsfragen am öffentlichen Fastenbrechen (31.8.2009).
- Austausch und Kooperation mit dem „**Interreligiösen Think Tank**“, der aus religiös positionierten Fachfrauen aus Judentum, Christentum und Islam besteht, in Stellungnahmen gegen die Instrumentalisierung der Genderaspekte im Zusammenhang mit Religion arbeitet und eine Studie zu Leitungsfunktionen von Frauen in den betreffenden Religionsgemeinschaften erarbeitete (vgl. www.interrelthinktank.ch).
- **Podium zum Thema „Frauen, Männer, Religionen“** an der bikantonalen Eröffnung der Woche der Religionen (8. Nov. 2011), im Beisein des Regierungspräsidenten und in Kooperation mit dem „Interreligiösen Forum Basel“.

Schulische Dispensation

- Die **Handreichung „Umgang mit religiösen Fragen an der Schule“** wurde vom Ressort Schulen des Erziehungsdepartements im Sommer 2007 verfasst, in Zusammenarbeit mit der Koordinatorin für Religionsfragen. Die Basler Handreichung wurde vom Dachverband „Lehrer Schweiz“ und von verschiedenen Kantonen als Vorbild und Vorlage für ähnliche Stellungnahmen genommen. Dank der Handreichung können Fragen und Probleme religiöser Vielfalt im Klassenzimmer grösstenteils problemlos gelöst werden. Auf der Website der Basler Muslim Kommission steht: „Für muslimische Eltern ist die ‚Handreichung‘ sehr empfehlenswert“.
- Im Jahr 2010 wurden fünf muslimische Familien mit insgesamt sieben Kindern (per Zufall alles Mädchen), die das obligatorische Schulschwimmen auf Primarstufe verweigerten, als letzte Massnahme **gebüsst**.
- Seit 2008 werden **Gespräche zwischen dem ED und Vertretern der Basler Muslim Kommission** geführt, in Anwesenheit der Koordinatorin für Religionsfragen.
- Bei Problemen rund um die Teilnahme am Schulschwimmen oder an Klassenlagern finden **Aussprachen auf Schulhausebene** statt, unter Einbezug geeigneter Mediationspersonen.
- Mehrmalige Thematisierung von schulischer **Sexualpädagogik** am Runden Tische der Religionen beider Basel und im Rahmen der Weiterbildung für religiöse Betreuungspersonen: Fachpersonen legten dar, dass es keinen systematischen Sexualunterricht in Kindergarten und Primarschule gibt und deshalb auch keine Dispensationen gewährt werden können. Die Lehrpersonen haben lediglich Materialien zur Verfügung, um situativ und altersgerecht auf Fragen und Handlungen der Kinder einzugehen.