

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Staatsislam, eingereicht von Gemeinderat
S. Büchi (SVP)

Am 21. Januar 2019 reichte Gemeinderat Simon Büchi namens der SVP-Fraktion mit 12 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Regierungsrätin Fehr spricht zunehmend von einem "Zürcher Weg für den Umgang mit islamischen Gemeinschaften" und meint damit die staatliche Anerkennung des Islams (langfristig) und staatliche Förderung und Unterstützung des Islams (kurzfristig).

Siehe hierzu Artikel vom 3.10.18: <https://www.nzz.ch/meinung/ein-zuercher-weg-fuer-den-umgang-mit-islamischen-gemeinschaften>

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. In Anbetracht der besonderen Rolle von Winterthur (namentlich die Vorkommnisse in der Annur-Moschee und die Lies-Aktion), wie stellt sich der Stadtrat zur staatlichen Anerkennung bzw. zur staatlichen Förderung und Unterstützung des Islams?

2. Immer wieder wird gefordert, in staatlichen Schulen islamischen Religionsunterricht durchzuführen. Es gab Schulbesuche in der Annur-Moschee, als bereits bekannt war, dass dort radikale Prediger wirken. Wie stellt sich der Stadtrat zum islamischen Religionsunterricht und wie will er verhindern, dass radikale Prediger Schüler verführen?

3. Es gibt im Islam Strömungen, die fundamental unseren Werte und unserem Staatsverständnis widersprechen. Teilt der Stadtrat die Meinung, dass eine staatliche Förderung von Islamverbänden diese Strömungen erst mit finanzieller Schlagkraft ausstattet und damit die Gefahr vergrössert? Ist der Stadtrat bereit, die den Bestrebungen von Regierungsrätin Fehr mit den Erfahrungswerten aus Winterthur entgegen zu treten?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Wie bereits in Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Radikalismus (GGR-Nr. 2016.119) und der Interpellation betreffend islamistische Einrichtungen und Extremismus in Winterthur (GGR-Nr. 2016.120) dargelegt, ist es dem Stadtrat bewusst, dass das Phänomen des islamistischen Extremismus in der Bevölkerung zu Sorgen und Unbehagen führen kann. Eine solche Beeinträchtigung der Lebensqualität nimmt der Stadtrat ernst und wirkt ihr im Rahmen seiner Möglichkeiten entgegen.

Die Stadt Winterthur nimmt mit Bezug auf Massnahmen im Bereich der Extremismus-Prävention schweizweit eine führende Rolle ein. Das Winterthurer Präventionsnetzwerk und dazugehörige Zusammenarbeitsmodell hat Vorzeigecharakter. Für eine erfolgreiche Prävention von islamistischem Extremismus ist nach den hiesigen Erfahrungen von Bedeutung, dass in der Zusammenarbeit mit den Vorständen der islamischen Vereine und deren Sensibilisierung vertrauensvolle Kooperationen entwickelt werden können.

Soweit repressive Vorkehren gegen religiösen Extremismus zur Diskussion stehen, sind die Kompetenzen und Handlungsspielräume der Stadt im Rahmen der föderalistischen Aufgabenteilung beschränkt. Zu dieser Zuständigkeitsregelung sei hier auf die einschlägigen Darlegungen des Stadtrates zu oben erwähnten parlamentarischen Vorstössen verwiesen. Die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden liegen im Umgang mit religiösen Radikalisierungstendenzen vor allem in den Bereichen Integration und Prävention, in denen sich die Stadt Winterthur bereits stark engagiert.

Ob und wie Muslime in Winterthur ihre Religion leben, kann sehr unterschiedlich sein und ist grundsätzlich durch die von Bundesverfassung und Europäischer Menschenrechtskonvention gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt (Art. 15 BV). Festzuhalten ist sodann, dass ein überwiegender Teil der muslimischen Bevölkerung in Winterthur säkular lebt. Eine kleinere Gruppe praktiziert den islamischen Glauben und organisiert sich in einer islamischen Gemeinschaft. Schliesslich verbleibt eine, jedoch nur sehr kleine, Gruppe von Winterthurer Musliminnen und Muslime, die als fundamentalistisch oder islamistisch bezeichnet werden kann. Bei dieser sehr kleinen Gruppe ist zwischen Personen die eine politische, islamistische, aber gewaltlose Ideologie vertreten und Personen die den gewalttätigen Dschihadismus befürworten zu unterscheiden.

Die mit vorliegender Interpellation ebenfalls zur Sprache gebrachte öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften wird im Staatskirchenrecht geregelt, das in der Schweiz hauptsächlich auf der Ebene der Kantone umgesetzt wird (im Kanton Zürich im Kirchengesetz vom 9. Juli 2007).

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«In Anbetracht der besonderen Rolle von Winterthur (namentlich die Vorkommnisse in der Annur-Moschee und die Lies-Aktion), wie stellt sich der Stadtrat zur staatlichen Anerkennung bzw. zur staatlichen Förderung und Unterstützung des Islams?»

Der Stadtrat nimmt die Diskussionen rund um eine staatliche Förderung oder Unterstützung des Islams oder auch anderer Religionsgemeinschaften mit Zurückhaltung zur Kenntnis. Prinzipiell ist davon auszugehen, dass der schweizerische Rechtsstaat im Sinn der verfassungsmässig gewährleisteten Glaubens- und Gewissensfreiheit allen Religionen wertungsneutral gegenübersteht und säkular handelt. Hinzu tritt, wie eingangs erwähnt, dass die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften auf kantonaler Ebene geregelt ist und nicht im städtischen Zuständigkeitsbereich liegt.

Hingegen kann die Stadt im Rahmen ihrer (vor allem integrativ und präventiv ausgerichteten) Kompetenzen Angebote und Initiativen von Religionsgemeinschaften mitfinanzieren, wenn diese lediglich als Anbieter auftreten und die Angebote selber keinen religiösen Bezug aufweisen. Religiöse Inhalte und Tätigkeiten sind in städtisch finanzierten Angeboten grundsätzlich untersagt. Die Fachstelle Integrationsförderung etwa hält in ihren Vereinbarungen für Integrationsprojekte explizit fest, dass diese politisch und konfessionell neutral sein müssen und religiöse Rituale sowie missionarische Tätigkeiten während der Durchführung der Projekte, im Unterricht und auch während Pausen nicht gestattet sind. Ähnliche Regelungen bestehen bei der Arbeitsintegration Winterthur und bei der Jugendarbeit.

Über derartige Projektunterstützung hinaus organisiert die Stadt auch mit präventiver bzw. integrativer Stossrichtung einmal jährlich ein Treffen der Religionsgemeinschaften und unterstützt damit die Vernetzung und den Dialog unter ihnen. Die Religionsgemeinschaften werden dabei nicht unterschiedlich behandelt.

Zur Frage 2:

«Immer wieder wird gefordert, in staatlichen Schulen islamischen Religionsunterricht durchzuführen. Es gab Schulbesuche in der Annur-Moschee, als bereits bekannt war, dass dort radikale Prediger wirken. Wie stellt sich der Stadtrat zum islamischen Religionsunterricht und wie will er verhindern, dass radikale Prediger Schüler verführen?»

Seit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 ist die Schweiz ein säkularer Staat. Als Folge davon ist dem Staat eigentlicher Religionsunterricht grundsätzlich untersagt, also auch islamischer Religionsunterricht. Die Schulen unterrichten hingegen im Fach «Religion und Kultur», wie Menschen verschiedener Religionen und Kulturen zusammenleben. Kinder und Jugendliche begegnen tagtäglich Menschen verschiedener Herkunft, Religionen und Weltanschauungen. Kulturelle und religiöse Vielfalt ist heute ein wesentliches Merkmal unserer Gesellschaft und regt zu Fragen an. Der Unterricht in Religionen, Kulturen und Ethik nimmt sich dieser Fragen an und hilft, Gemeinsamkeiten und Verschiedenartigkeit zu entdecken und einander näher zu bringen. «Religion und Kultur» ist als obligatorisches Schulfach so aufgebaut, dass alle Schülerinnen und Schüler daran teilnehmen können, unabhängig von ihrer kulturellen Herkunft und Religionszugehörigkeit. Der Unterricht respektiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Lernenden, Eltern und Lehrpersonen. Letztere sind verpflichtet, einen inhaltlich ausgewogenen, nicht einseitig beeinflussenden Unterricht zu erteilen. Die Aufsicht darüber liegt bei der Kreisschulpflege.

Themen, welche die christliche Kultur und ihre Traditionen zum Hintergrund haben, sind im Schulunterricht indessen erlaubt und entsprechen auch der Schultradition im Kanton Zürich. Sie stehen im Einklang mit dem Bildungs- und Integrationsauftrag der Volksschule. Ferner sind Schulbesuche – gleichgültig, ob (wie in vorliegender Frage thematisiert) in einer Moschee oder in anderen religiösen bzw. sonstigen kulturellen Einrichtungen – ein bewährtes Mittel zur Aufklärung. Sie zählen seit jeher zum didaktischen Repertoire in allen Fächern und bereichern den Unterricht, indem sie den Schülerinnen und Schülern eine konstruktive Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität ermöglichen. Zentrales Element eines Schulbesuchs ist dabei die sachgerechte Einbettung in den Unterricht; mit einer adäquaten Vor- und Nachbereitung kann das Erlebte diskutiert und problematische Themen können aufgefangen werden.

Die städtischen Behörden können den Kontakt Jugendlicher zu radikalen Predigern oder das Abdriften in Sekten oder radikalpolitische Kreise nicht direkt verhindern oder unterbinden. Eine präventive Wirkung stellt sich aber dadurch ein, dass die Schule das Urteilsvermögen ihrer Schülerinnen und Schüler fördern und sie zu aufgeklärten, reflektierenden und kritisch denkenden Individuen erziehen kann. Als diesbezügliche Unterstützung der Schule genehmigte die Zentralschulpflege am 27. Juni 2017 den Leitfaden Radikalismus «Vorgehen bei Radikalisierungen im schulischen Umfeld», welcher von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe (Schulsozialarbeit, Kreisschulpflege, Schulleitungen sowie Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention) erarbeitet worden war. Der Leitfaden wurde auf den Beginn des Schuljahres 2017/18 in Kraft gesetzt und für alle Schulen der Stadt Winterthur für verbindlich erklärt. Die Schulleitungen wurden anlässlich der Schulleitungskonferenz (SLKW) im September 2017 über den Inhalt informiert. Die Stadt verfügt über mehrere Fachstellen, die mit verschiedenen Massnahmen religiös motivierten Radikalisierungstendenzen präventiv entgegenwirken. Die Fachstelle für Extremismus und Gewaltprävention steht den Schulen mit ihren Beratungsdienstleistungen jederzeit als Anlaufstelle zur Verfügung. Ferner ist die Fachstelle Brückenbauer der Stadtpolizei im Austausch mit den islamischen Vereinen in Winterthur und sie besucht diese auch regelmässig. Zusammen mit der Integrationsförderung bilden diese Fachstellen die «Kerngruppe Extremismus und Gewaltprävention». In diesem Gremium können spezifische Anfragen aus Bevölkerung und Politik sowie einschlägige Problemstellungen fachübergreifend diskutiert und Empfehlungen ausgearbeitet werden.

Ein spezifisches Tätigkeitsgebiet der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention ist die Vermittlung von demokratischen Grundwerten und Zivilcourage. Wenn Kinder und Jugendliche gegenüber demokratiefeindlichen Bestrebungen Widerstandskraft entwickeln und lernen, für ihre Meinung einzustehen, ist bereits ein wesentlicher Präventionsbeitrag geleistet. Entsprechende Angebote und Projekte können Schulen in Zusammenarbeit mit der genannten Fachstelle entwickeln und durchführen.

Die Aktivitäten der Fachstelle Brückenbauer und der Quartierpolizei dienen nebst dem Vertrauensaufbau auch der Früherkennung von potenziell negativen Entwicklungen in der Migrationsbevölkerung, insbesondere aber in kultur- und religionsspezifischen Institutionen. Bei Verdachtsmomenten oder konkreten Hinweisen werden im Rahmen des kantonalen Bedrohungsmanagements weiterführende Massnahmen geprüft.

Was die angesprochene Tätigkeit von Imamen in der Schweiz betrifft, so bestehen dafür rechtliche Rahmenbedingungen: So benötigen ausländische religiöse Betreuungspersonen, zu denen auch Imame zählen, eine Aufenthaltsbewilligung. Die Zulassung zu einem Aufenthalt richtet sich nach den arbeitsmarktrechtlichen Vorschriften von Art. 18-26 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Daneben werden an diese Personen auch Integrationsanforderungen gestellt (vgl. Art. 10 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern). Demnach kann Ausländerinnen und Ausländern, die zum Beispiel als religiöse Betreuungspersonen eine Betreuungs- und Lehrtätigkeit ausüben, eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie unter anderem mit dem gesellschaftlichen sowie rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut und fähig sind, diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern zu vermitteln. Bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass eine religiöse Betreuungsperson die öffentliche Sicherheit und Ordnung beziehungsweise die äussere oder innere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder Ansichten vertritt, die den Grundwerten der Bundesverfassung (zum Beispiel dem Gleichheitsgebot, der Religionsfreiheit oder dem Gewaltmonopol des Staates) zuwiderlaufen, kann ein Aufenthaltsgesuch abgelehnt, eine bereits erteilte Bewilligung widerrufen oder eine Rückstufung verfügt werden (vgl. Art. 62-63 AIG in Verbindung mit Art. 61a und Art. 62a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit).

Zur Frage 3:

«Es gibt im Islam Strömungen, die fundamental unseren Werte und unserem Staatsverständnis widersprechen. Teilt der Stadtrat die Meinung, dass eine staatliche Förderung von Islamverbänden diese Strömungen erst mit finanzieller Schlagkraft ausstattet und damit die Gefahr vergrössert? Ist der Stadtrat bereit, die den Bestrebungen von Regierungsrätin Fehr mit den Erfahrungswerten aus Winterthur entgegen zu treten?»

Wie bereits in Beantwortung von Frage 1 deutlich gemacht, steht für den Stadtrat eine staatliche Förderung von Islamverbänden ausser Frage. Mit Bezug auf die Diskussionen hinsichtlich einer staatlichen Anerkennung von islamischen Gemeinschaften verweist der Stadtrat einerseits darauf, dass diese gesellschaftspolitische Auseinandersetzung zuständigkeitshalber auf kantonaler Ebene zu führen ist. Ferner ist in diesem Zusammenhang eine differenzierte Sichtweise angezeigt: So ist einerseits zu berücksichtigen, dass die islamischen Gemeinschaften auch in Winterthur vielfältig sind, teilweise wenig gemeinsam haben und nur in einem sehr kleinen Rahmen fundamentalistische oder islamistische Prägungen aufweisen. Andererseits ist festzuhalten, dass sich auch nicht alle islamische Gemeinschaften eine staatliche Anerkennung wünschen.

Soweit es darum geht, radikalen islamistischen Tendenzen entgegenzuwirken, hat sich aus Winterthurer Sicht die föderalistische Zuständigkeitsordnung bewährt. Risikopersonen und -gruppen, die gesellschaftlich auffällig sind beziehungsweise gegen soziale Normen verstossen, stehen im Fokus der kommunalen Extremismus-Prävention, die aus einer departementsübergreifenden Zusammenarbeit verschiedener Fachstellen besteht. Sobald aber

konkrete Gefährdungen oder Anzeichen von Gewalt vorliegen, sind die Handlungskompetenzen bei den Sicherheitsbehörden von Bund und Kanton angesiedelt.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher /der Vorsteherin des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon