



An den Grossen Rat

19.5090.02

PD/P195090

Basel, 17. März 2021

Regierungsratsbeschluss vom 16. März 2021

Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Angebot sicherstellen und Qualitätssicherung für Seelsorge in Gefängnissen, Spitätern und Asylunterkünften für Angehörige nicht anerkannter Religionen»

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 den nachstehenden Anzug Barbara Heer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Religionszugehörigkeit ist ein wichtiger Teil der sozialen und kulturellen Vielfalt im Kanton Basel-Stadt. Religionsvielfalt ist nichts Neues in Basel-Stadt, was sich darin spiegelt, dass die evangelisch-reformierte Kirche, die römisch-katholische Kirche, die israelitische Gemeinde und die christ-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt sind. Während 1970 noch ca. 91% der Bevölkerung der evangelisch-reformierten oder der römisch-katholischen Kirche angehörten, sind es 2016 nur noch ca. 35%. Einerseits hat die Gruppe der Konfessionslosen stark zugenommen (1970: ca. 4%, 2016: ca. 48%), was eine gesamtgesellschaftliche Veränderung widerspiegelt: immer mehr Menschen verstehen sich nicht als religionsgebunden und/oder praktizieren ihre Religion außerhalb von religiösen Institutionen. Andererseits hat die Migration die Religionsvielfalt in Basel-Stadt auf mindestens zwei Arten verändert. Erstens gehören heute ca. 8% der Basler Bevölkerung dem Islam an, einer Religion, die in den 1970ern noch kaum präsent war (1970: 0.2%). Auch die alevitische Bevölkerung ist gewachsen. Zweitens hat die Vielfalt innerhalb des Christentums stark zugenommen, was sich insbesondere zeigt in der Zunahme an sprachlicher und kultureller Diversität innerhalb der römisch-katholischen Kirche und im rasanten Wachstum christlicher, nicht-anerkannten Migrantenorganisationen (sogenannten Migrationskirchen).

Religionsgemeinschaften erbringen viele gesamtgesellschaftliche Leistungen, eine davon ist Seelsorge in öffentlichen Institutionen. Aktuell wird die Seelsorge in öffentlichen Spitätern und in Gefängnissen, welche von den vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften geleistet wird, vom Kanton finanziell vergütet. Diese Seelsorge-Leistungen erbringen sie auch für Nicht-Mitglieder. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Bedürfnisse der inzwischen sehr vielfältig gewordenen Bevölkerung, insbesondere der Konfessionslosen und Angehörige des Islams und des Alevitentums, durch dieses Angebot abgedeckt sind. Seelsorge ist zwar in ihren historischen Ursprüngen eine christliche Profession, die Bedürfnisse, die sie durch die spirituell-psychologische Begleitung in Lebenskrisen befriedigt, existieren aber in der gesamten Bevölkerung.

Mitglieder und Leitungspersonen von nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erbringen heute Seelsorgeleistungen außerhalb dieser Strukturen. Die Koordination für Religionsfragen beim Präsidialdepartement führt eine Liste mit den Stellen bekannten Ansprechpersonen von verschiedenen Religionen. Diese leisten diese Arbeit informell und auf freiwilliger Basis, und besitzen nur teilweise eine entsprechende Ausbildung. Die Frage der Qualitätssicherung stellt sich insbesondere bei muslimischen Seelsorgenden und bei Seelsorgenden von Migrationskirchen. Der

Bedarf nach Aus- und Weiterbildung im Bereich Seelsorge bei nicht anerkannten Religionsgemeinschaften wird denn auch erwähnt als Massnahme im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Dez 2017, Sicherheitsverbund Schweiz). Der Kanton Zürich hat ein Pilotprojekt zur muslimischen Seelsorge gestartet.

Die Unterschreibenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- Ob das aktuelle Angebot an Seelsorge in Spitäler, Gefängnissen und Asylunterkünften von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften den heute sehr vielfältig gewordenen Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht, und ob es allenfalls Bedarf gibt nach einer Studie zur Erhebung dieser Bedürfnisse.
- Ob der Kanton zusammen mit dem Runden Tisch der Religionen beider Basel und interessierten Religionsgemeinschaften eine Trägerschaft aufbauen könnte, welche für die Angebotssicherstellung und Qualitätssicherung bei Seelsorge durch nicht-öffentlicht-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zuständig ist. Diese Trägerschaft könnte ähnlich wie die Trägerschaft beim Pilotprojekt "Muslimische Seelsorge" im Kanton Zürich funktionieren, sollte aber explizit verschiedene Religionen, und nicht nur den Islam, einbeziehen.
- Ob eine Zusammenarbeit des Kantons mit dem CAS "Religiöse Seelsorge im Migrationskontext" der Universität Bern dienlich wäre. Dieser CAS wurde auf Anstoss des Sicherheitsverbundes Schweiz zur Prävention von Radikalisierung entwickelt. Der Kanton könnte religiösen Leitungspersonen den Besuch dieses Kurses oder ggf. anderer Weiterbildungsangeboten mitfinanzieren, wenn sie sich verpflichten, Mitglied der Trägerschaft zu werden.
- Wie hoch die jährlichen Kosten für die Geschäftsführung einer solchen Trägerschaft wäre, und ob der Kanton es sinnvoll fände, im Sinne der Gleichbehandlung der verschiedenen Bedürfnisse in der Bevölkerung in Bereich Seelsorge, diese Kosten zu übernehmen.

Barbara Heer, Edibe Gölgeli, Thomas Müry, Christian Griss, Kaspar Sutter, Tonja Zürcher, Danielle Kaufmann, Patricia von Falkenstein, David Jenny, Toya Krummenacher, Seyit Erdogan, Lea Steinle, Mustafa Atici, Remo Gallacchi, Pascal Pfister, Sarah Wyss, Aeneas Wanner, Beatrice Messerli, Michelle Lachenmeier, Tim Cuénod»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Allgemeine Stellungnahme

Der Regierungsrat ist sich der vielseitigen Herausforderungen bewusst, die sich rund um das Thema Seelsorge in schwierigen Lebenslagen stellen, und befürwortet eine vertiefte Prüfung der aktuellen Bedürfnisse insbesondere betreffend einer religionsspezifischen Seelsorge. Die Situation bezüglich der aktuellen und zukünftigen Rolle christlicher Seelsorge, aber auch nicht-christlicher und allgemein spiritueller Seelsorge in einer sich stark verändernden Gesellschaft wird aktuell in vielen Kantonen diskutiert.

Der Kanton Basel-Stadt gewährleistet die seelsorgerische Betreuung sowohl in der Vollzugseinrichtung (§ 40 Verordnung über den Justizvollzug vom 23. Juni 2020, Justizvollzugsordnung JVV, SG 258.210) als auch im Gesundheitswesen, konkret in den Spitäler (§ 15 Abs. 2 lit. E Gesundheitsgesetz vom 21. September 2011, GesG, SG 300.100). Die Spital- und Gefängnisseelsorge wird von vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften geleistet. Dafür erhalten sie Staatsbeiträge. Grundsätzlich haben auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, einen Antrag auf einen Staatsbeitrag für seelsorgerische Dienste beim Kanton Basel-Stadt zu stellen. Hierfür muss unter anderem ein öffentliches Interesse nachgewiesen werden.

Die Situation in Asylunterkünften unterscheidet sich grundlegend von derjenigen in den Spitäler und Gefängnissen. Bundesasylzentren, wie beispielsweise das Empfangszentrum in Basel, fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Nach erfolgter Kantonszuweisung leben Geflüchtete in kantonalen oder kommunalen Unterbringungsstrukturen. Je nach Unterbringungszuständigkeit ist der Zugang zur Seelsorge unterschiedlich organisiert. Grundsätzlich können sich Asylsuchende aber jederzeit

frei bewegen und nach Bedarf und Wunsch religiöse Institutionen aufsuchen und deren spezifische seelsorgerische Dienste in Anspruch nehmen. Der Kanton Basel-Stadt betreibt keine Kollektivzentren. Geflüchtete in kantonaler Verantwortung leben in Basel in Wohnungen (Familien, Wohngemeinschaften) und organisieren sich privat in ihren jeweiligen Glaubensgemeinschaften. Bei Bedarf informiert oder vernetzt die jeweils zuständige Sozialberatung. Aus diesen Gründen wird für Asylunterkünfte kein spezifischer Handlungsbedarf gesehen.

Anders gestaltet sich die Ausgangslage in Spitäler und Gefängnissen. Bei beiden wird die Seelsorge kantonal geregelt, wobei eine mögliche Erweiterung des seelsorgerischen Angebots durch die Eigenheiten der jeweiligen Institution, insbesondere hinsichtlich des freien Zugangs externer Personen, Grenzen erfahren können. Dies betrifft sowohl geschlossene Einrichtungen des Justizvollzugs als auch Stationen in Spitäler mit besonderen Hygieneanforderungen.

Das Präsidialdepartement (Koordinationsstelle für Religionsfragen in der Fachstelle Diversität und Integration in der Kantons- und Stadtentwicklung) ist mit den weiteren involvierten Departementen (Gesundheitsdepartement, Finanzdepartement, Justiz- und Sicherheitsdepartement, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt) schon länger in regem Austausch zum konkreten Bedarf nach nicht-christlicher Seelsorge. Die Koordinationsstelle für Religionsfragen hat gemeinsam mit zahlreichen Religionsgemeinschaften eine Übersicht von Betreuungspersonen aus dem nicht-christlichen Bereich erstellt, die bei chronischer Krankheit, Sterben und Tod zur Verfügung stehen. Ebenso wurde das Thema mehrfach am Runden Tisch der Religionen beider Basel diskutiert und die Sichtweise der dort vertretenen Religionsgemeinschaften abgeholt. Darüber hinaus erfolgte die Kontaktaufnahme mit dem Verein «Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen im Kanton Zürich» (QuaMS). Damit kann gesagt werden, dass insbesondere die «Angebotsseite» im Kanton sehr gut geklärt ist.

2. Stellungnahme zu den Anliegen / Beantwortung der Fragen

1. Ob das aktuelle Angebot an Seelsorge in Spitäler, Gefängnissen und Asylunterkünften von öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften den heute sehr vielfältig gewordenen Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht, und ob es allenfalls Bedarf gibt nach einer Studie zur Erhebung dieser Bedürfnisse

Die Nachfrage nach Seelsorge in Spitäler und Gefängnissen ist vorhanden und das Angebot wird in den verschiedenen Einrichtungen auch gut genutzt. Die vier öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (Evangelisch-Reformierte Kirche, Römisch-Katholische Kirche, Israelitische Gemeinde und Christkatholische Kirche), deren Seelsorgeauftrag weitgehend mittels Staatsbeitrag finanziert wird, leisten gute Arbeit. In der Regel wird diese Arbeit überkonfessionell ausgeführt, bei Bedarf werden aber auch Vertrauenspersonen aus anderen Religionen vermittelt.

Die Rechtsprechung bezüglich des Strafvollzugs sieht vor, dass auch Häftlinge einen Anspruch auf die Ausübung ihres Glaubenslebens haben. Dazu gehört auch die Möglichkeit, mittels Seelsorge Trost und Halt zu finden. Die Institution soll Mittel und Wege finden, um die Ausübung des Glaubenslebens möglichst gut zu gewährleisten, ohne den Strafvollzug übermäßig zu belasten. Erfahrungen aus den Gefängnissen haben gezeigt, dass es in den Gesprächen mit Seelsorgenden häufig auch darum geht, sich einer Person unter dem Seelsorgegeheimnis anvertrauen zu können, die nicht direkt in den Vollzug eingebunden ist (Aufseher, Psychiater, Psychologe, Sozialarbeitende...). Der Besuch der Seelsorge kann mittels eines sogenannten «Wunschkettels» angefordert werden. Im Vertrag der Kirchen mit dem Kanton Basel-Stadt ist vorgesehen, dass die Gefängnisseelsorge bei Bedarf auch Seelsorgerinnen und Seelsorger anderer Sprache, anderer Konfessionen oder Religionsgemeinschaften bezieht. Die diesbezügliche Nachfrage ist bislang gering.

Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass beim Bestehen eines spezifischen Angebotes auch eine grösere Nachfrage entsteht. Dies zeigt sich etwa in der Justizvollzugsanstalt Bostadel, die vom Kanton Basel-Stadt mit dem Kanton Zug betrieben wird. Hier ist ein muslimischer Seelsorger im Auftragsverhältnis tätig und wird auch regelmässig nachgefragt. Im Gegensatz zu

den kantonalen Gefängnissen, die auf kürzere Inhaftierungen ausgerichtet sind, werden in der JVA Bostadel langjährige Freiheitsstrafen vollzogen.

In den Spitälern ergibt eine Auswertung ihres jeweiligen Beschwerdewesens, dass bisher kaum Wünsche nach einer Ausweitung des bestehenden Angebotes an Seelsorge geäussert wurden. Das vorhandene Angebot wird geschätzt und es zeigt sich, dass es in erster Linie wichtig ist, eine kompetente Vertrauensperson als Ansprechperson vor Ort zu haben. Die Religionszugehörigkeit spielt hierbei offenbar eine eher nachgeordnete Rolle.

Um den konkreten Bedarf und die aktuellen Bedürfnisse besser abschätzen zu können, wird der Kanton im Frühjahr 2021 eine unabhängige Studie in Auftrag gegeben.

2. Ob der Kanton zusammen mit dem Runden Tisch der Religionen beider Basel und interessierten Religionsgemeinschaften eine Trägerschaft aufbauen könnte, welche für die Angebotssicherstellung und Qualitätssicherung bei Seelsorge durch nicht-öffentlicht-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zuständig ist. Diese Trägerschaft könnte ähnlich wie die Trägerschaft beim Pilotprojekt «Muslimische Seelsorge» im Kanton Zürich funktionieren, sollte aber explizit verschiedene Religionen, und nicht nur den Islam, einbeziehen

Die muslimische Seelsorge im Kanton Zürich wird durch einen selbständigen Verein gewährleistet. Dieser Verein wird getragen durch den Kanton Zürich und die Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ), einer Dachorganisation, vergleichbar mit der Basler Muslim Kommission (BMK). Die Muslimische Seelsorge Zürich (QuaMS) hat ein eigenes Ausbildungsangebot für muslimische Seelsorgende entwickelt. Zertifizierte Freiwillige sichern eine 24-Stunden-Bereitschaft und haben zwischen 5 und 25 Einsätze monatlich. Hinzu kommen zwei Personen mit einem 70 %-Pensum für den Bereich Asylseelsorge. Die Seelsorgenden unterstützen Asylsuchende bei Lebenskrisen, persönlichen oder familiären Fragen, aber auch bei ganz alltäglichen Fragen.

Der Einbezug weiterer Religionsgemeinschaften erhöht den Aufwand für eine Trägerschaft zur Angebots- und Qualitätssicherung deutlich. Ob es diesen Aufwand für den Kanton Basel-Stadt tatsächlich braucht, und um Bedarf und Bedürfnisse bezüglich Seelsorge in Spitälern und Gefängnissen besser abschätzen zu können, wird, wie in Ziff. 1 ausgeführt, eine unabhängige Studie in Auftrag gegeben. Im Rahmen dieser Studie wird vertieft abgeklärt werden müssen, ob, wie und in welcher Form eine Qualitätskontrolle der Seelsorge möglich und umsetzbar ist. Dabei wird insbesondere auch die Vereinbarkeit einer Qualitätskontrolle mit den relevanten Grundrechten (insbesondere der Religionsfreiheit) diskutiert werden müssen.

3. Ob eine Zusammenarbeit des Kantons mit dem CAS «Religiöse Seelsorge im Migrationskontext» der Universität Bern dienlich wäre. Dieser CAS wurde auf Anstoss des Sicherheitsverbundes Schweiz zur Prävention von Radikalisierung entwickelt. Der Kanton könnte religiösen Leitungspersonen den Besuch dieses Kurses oder ggf. anderer Weiterbildungsangeboten mitfinanzieren, wenn sie sich verpflichten, Mitglied der Trägerschaft zu werden

Gemäss Empfehlung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 12. April 2018 sollen für Angehörige von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften justizvollzugsspezifische Aus- und Weiterbildungsangebote geschaffen werden. Die potenziellen Seelsorgenden sind zudem hinsichtlich der Sicherheitserfordernisse der jeweiligen Institutionen zu überprüfen. Hier sind mittlerweile verschiedene Angebote vorhanden oder noch am Entstehen. Neben dem genannten CAS gibt es weitere Aus- und Weiterbildungen, etwa den CAS *Seelsorge im Straf- und Massnahmenvollzug* (ebenfalls Universität Bern) oder den in Planung befindlichen CAS *in Spital- und Klinikseelsorge* oder den CAS *in Altersseelsorge in Heimen und Gemeinden*.

Ob eine Zusammenarbeit sinnvoll ist und wie diese gegebenenfalls aussehen könnte, kann aktuell noch nicht gesagt werden.

4. Wie hoch die jährlichen Kosten für die Geschäftsführung einer solchen Trägerschaft wäre, und ob der Kanton es sinnvoll fände, im Sinne der Gleichbehandlung der verschiedenen Bedürfnisse in der Bevölkerung in Bereich Seelsorge, diese Kosten zu übernehmen

Es gilt die Ergebnisse der Studie abzuwarten, um den Bedarf nach einer Trägerschaft sowie deren Kostenaufwand für den Kanton abzuschätzen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Angebot sicherstellen und Qualitätssicherung für Seelsorge in Gefängnissen, Spitäler und Asylunterkünften für Angehörige nicht anerkannter Religionen» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin