

6 Teilstudie Sozialhilfe

6.1 Einleitung

Öffentliche Debatten zur muslimischen Bevölkerung werden derzeit – nicht nur im Kanton Zürich bzw. in der Schweiz – höchst kontrovers, emotional und polarisiert geführt. Auch die öffentliche Sozialhilfe war hierzulande in jüngster Vergangenheit immer wieder im Gespräch bzw. Gegenstand teilweise heftiger Kritik. Eine Versachlichung dieser Diskussionen tut Not. Die vorliegende Teilstudie „Sozialhilfe“, die im Rahmen der Studie zur Stellung der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich zwischen Januar und April 2008 durchgeführt wurde, kann hoffentlich dazu beitragen. Sie beleuchtet Berührungspunkte zwischen der staatlichen Tätigkeit im Bereich der Sozialhilfe und islamischer Religionsausübung im Kanton Zürich und legt dar, inwiefern sich in diesem Zusammenhang allenfalls besondere Herausforderungen stellen. Der Bericht zeigt weiter auf, welche Mittel für den Umgang mit bestehenden Schwierigkeiten zur Verfügung stehen und wo weitere Massnahmen ansetzen könnten.

Auch für den in dieser Teilstudie behandelten Bereich der öffentlichen Sozialhilfe galt es den im Rahmenkonzept formulierten Fragen nachzugehen (vgl. Kapitel 1.2). Im Zusammenhang mit der öffentlichen Sozialhilfe stellen sie sich wie folgt:

- Wie gross ist der relative und absolute Umfang der Bevölkerung islamischer Religionszugehörigkeit, die im Kanton Zürich öffentliche Sozialhilfe in Anspruch nimmt, und wie lässt sich diese Bevölkerungsgruppe weiter charakterisieren, welche Teilgruppen lassen sich identifizieren?
- Hinsichtlich welcher Elemente islamischer Religionsausübung (in ihren vielfältigen Formen) bestehen Berührungspunkte mit der staatlichen Tätigkeit in der Sozialhilfe?
- Welche Herausforderungen oder Probleme bestehen allenfalls im Zusammenwirken von staatlichem Handeln im Bereich Sozialhilfe und islamischer Glaubenspraxis? Welche Bedeutung haben diese Besonderheiten? Welche Vorkehrungen wurden allenfalls getroffen, um Schwierigkeiten zu beheben oder zu reduzieren, und mit welchem Erfolg?
- Wo besteht in diesem Zusammenhang allenfalls Handlungsbedarf und welche Massnahmen wären ins Auge zu fassen? Welche Empfehlungen lassen sich aufgrund der Untersuchungsbefunde abgeben?

Bevor im eigentlichen Hauptteil dieses Berichts die Studienergebnisse präsentiert (Kapitel 6.2) und Empfehlungen formuliert werden (Kapitel 6.3), soll zunächst der Fokus der Gesamtstudie auf die muslimische Bevölkerung bzw. auf islamische Religionsausübung kurz kontextuell eingeordnet, Grundlegendes zum Auftrag, zur Organisation und zur Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich festgehalten sowie die Ausrichtung und Methodik der Teilstudie erläutert werden.

²⁸ Anmerkung der Autorinnen:

Unser Dank geht an alle Personen, die uns in persönlichen und telefonischen Gesprächen bzw. auf schriftlichem Weg Auskunft gegeben oder uns anderweitig bei der Durchführung dieser Studie unterstützt haben.

6.1.1 Ausführungen zur Fragestellung und Ausrichtung der Teilstudie „Sozialhilfe“

In Folge intensivierter Globalisierungsprozesse und geographischer Mobilität zeichnen sich moderne Gesellschaften heute mehr denn je durch religiöse und ethnisch-kulturelle Pluralität aus (Vertovec/Wessendorf 2006). Auch in der Schweiz wurde eine Vielfalt nicht nur an Sprachen, sondern auch an Lebensstilen, Norm- und Wertsystemen und nicht zuletzt religiösen Bekenntnissen und Glaubenspraktiken zu einer unumstösslichen Realität (Baumann/Stolz 2007; Bovay 2004; Haug 2003; Stolz/Baumann 2007). Was den Bereich der Religion angeht, spricht man nicht nur von einer Pluralisierung religiöser Formen – sowohl zwischen religiösen oder konfessionellen Gemeinschaften wie auch innerhalb derselben – sondern gar von einer „Rückkehr der Religion“. Anlass für diese These gaben unter anderem Phänomene wie die Revitalisierung des Islams, aber auch das Auftauchen neuartiger religiös-spiritueller Formen. Gleichzeitig zeigte sich, dass Religionszugehörigkeit auch in der modernen Gesellschaft ein ernst zu nehmendes Differenzierungsmerkmal und damit ein Machtfaktor bleibt, und dass das Bedürfnis nach Religiosität nicht bloss auf den ausserchristlichen Raum oder bestenfalls auf nicht-christlich geprägte Migrant/inn/engruppen im Westen zu reduzieren ist (Baumann/Behloul 2005; Dubach/Campiche 1993; Rieger et al. 2007; Stolz 2006). Um ein konkretes Beispiel zu geben: Eine repräsentative Umfrage im Jahre 1999 erhellte, dass rund 39 Prozent der befragten Schweizer/innen täglich oder fast jeden Tag beten (Campiche 2004). Der ebenfalls repräsentative Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung registrierte 2007 eine ähnlich hohe Häufigkeit: Rund 38 der Befragten beten mindestens mehrmals in der Woche (Huber 2007).

Öffentliche Institutionen sind verpflichtet, ihre Dienstleistungen an die gesamte Bevölkerung zu richten, so divers diese auch sein mag. Angesichts der oben geschilderten Umstände stellt sich die Frage, wie die Schweizer Gesellschaft und speziell die öffentlichen Institutionen angemessen auf die neue Realität der kulturellen²⁹ und religiösen Vielfalt reagieren können. Verschiedene Studien zeigen auf, dass staatliche Leistungen einerseits nicht alle Teile der Bevölkerung gleichermassen erreichen, und dass sich andererseits in der Interaktion zwischen staatlichen Behörden und Angehörigen spezifischer Bevölkerungsgruppen besondere Herausforderungen ergeben (z. B. für den Bereich der Suchtarbeit Dahinden 2005a). Diese ergeben sich beispielsweise aus Unkenntnis der staatlichen Funktionsweisen oder Sprachschwierigkeiten seitens einiger Teile der Bevölkerung, aber auch aus vorurteilsbehafteten Einstellungen seitens des Verwaltungspersonals oder aus gesellschaftlichen Stigmatisierungsphänomenen. In diesem Zusammenhang spricht man neuerdings auch von der Notwendigkeit einer „Öffnung der Verwaltung“: Sollen nämlich die Kerninstitutionen die Gesamtbevölkerung erreichen – die wie eingangs beschrieben sehr heterogen ist – müssen sie sich für die Pluralität öffnen (Arn 2004; Wüst-Rudin 2005). Bemühungen in diese Richtung können in den Kontext eines allgemeinen „Diversity mainstreaming“ gestellt werden (Squires 2005).

In der vorliegenden Teilstudie werden die von öffentlichen Sozialhilfe-Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen auch unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Den Fokus der Gesamtstudie auf die Schnittstelle zwischen staatlichen resp. administrativen öffentlichen Akteuren und der muslimischen Bevölkerung möchten wir in diesen Kontext stellen und das Augenmerk insbesondere auf die Rolle öffentlicher Institutionen richten, indem wir fragen: Ergeben sich an dieser Schnittstelle aus religiösen Bedürfnissen der muslimischen Bevölkerung besondere Herausforderungen, und wenn ja welche? Inwieweit könnten staatliche Tätigkeiten so gestal-

²⁹ Kultur wird in diesem Bericht nicht in einem ‚common sense‘ verwendet, sondern verweist auf eine wissenschaftliche Konzeption des Begriffs und bedeutet die von Individuen im Lebensprozess erworbenen spezifischen Dispositionen, welche zu sinnhaftem Handeln und zu intersubjektiver Bedeutungsbildung befähigen (Wicker 1996). Kultur wird demnach als prozesshaft und nicht essentialistisch begriffen. Zur Kritik essentialistischer Kulturbegriffe siehe auch Dahinden (2005b), Grillo (2003), Hannerz (1999), Wimmer (2005).

tet werden, dass denjenigen religiösen Anliegen der vielfältigen muslimischen Bevölkerung, die sich allenfalls als berechtigt erweisen, angemessen Rechnung getragen würde? Eine solche Ausrichtung der Fragestellung ermöglicht unserer Ansicht nach eine pragmatische, lösungsorientierte Sicht der Dinge.

6.1.2 Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Zürich: Rechtliche Grundlagen und Organisation

Die Sozialhilfe gilt in der Schweiz als das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherung. Sie ist grundsätzlich eine öffentlichrechtliche Aufgabe und liegt damit in der Verantwortung der staatlichen Organe. Die Bundesverfassung (Art. 12 BV) anerkennt ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. In Art. 115 BV wird den Kantonen der Auftrag erteilt, jeder Person, die in der Schweiz wohnhaft und in Not geraten ist, Hilfe und Betreuung zu gewähren sowie die Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind, zur Verfügung zu stellen. Die Durchführung der Sozialhilfe obliegt i.d.R. den Sozialdirektionen der Kantone; in mehreren Kantonen wird diese Aufgabe allerdings den Gemeinden übertragen – so auch im Kanton Zürich.

Sozialhilfe gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz (ShG) und SKOS-Richtlinien

Im Kanton Zürich bildet Art. 111 der Kantonsverfassung die Grundlage für die Ausrichtung der Sozialhilfe. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (ShG, teilrevidiert ab 1.1.2008) und die Sozialhilfeverordnung (ShV) führen aus, dass Personen, die aufgrund einer persönlichen und/oder wirtschaftlichen Notsituation der Hilfe bedürfen, einen öffentlichrechtlichen Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe haben. Dazu gehören die allgemeine Beratung und Betreuung sowie die Vermittlung von spezialisierten Institutionen und die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe. Die Sozialhilfe soll grundsätzlich in Zusammenarbeit mit dem oder der Hilfesuchenden erfolgen und die Selbsthilfe bzw. die berufliche und soziale Integration fördern (vgl. Kantonales Sozialamt 2008).

Für den Vollzug der Sozialhilfe sind die Gemeinden zuständig. Die persönliche Hilfe wird in den Städten und in einigen Landgemeinden durch kommunale Sozialdienste erbracht. Im Rahmen von bezirkswise organisierten Gemeindeverbänden übernehmen zum Teil regionale Sozialdienste diese Aufgaben (vgl. Bentz et al. 2007).

Die wirtschaftliche Hilfe wird auch im Kanton Zürich auf der Grundlage der SKOS-Richtlinien³⁰ bemessen (vgl. SKOS 2005). Sie gewährleistet das soziale Existenzminimum, welches neben den Aufwendungen für den Lebensunterhalt (Grundbedarf, Wohnkosten, medizinische Grundversorgung) auch individuelle, situationsbedingte Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. Die Bemessung trägt den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung. Die SKOS-Richtlinien stützen sich auf ein Anreizmodell, in dem die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit aktiv unterstützt und Integrationsbemühungen seitens der Hilfesuchenden honoriert werden. Bei unrechtmässigem Leistungsbezug, grober Pflichtverletzung oder Rechtsmissbrauch können die Leistungen gekürzt oder ausnahmsweise gar eingestellt werden (zumindest vorübergehend).

Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs

Für die Festsetzung und Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an bedürftige Personen mit hängigem Asylverfahren, an vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufent-

³⁰ Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), ein von den Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen getragener Verband, hat diese Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe erlassen. Sie werden durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und -sprechung verbindlich. Die Richtlinien werden regelmässig revidiert, die aktuelle Version wurde 2005 publiziert (vgl. SKOS 2005).

haltsbewilligung³¹ gilt – unter Vorbehalt von abweichenden bundesrechtlichen Bestimmungen – ebenfalls kantonales Recht. Die Hilfe für diese Personengruppe erfolgt laut ShG § 5a nach besonderen Vorschriften, welche die vom Regierungsrat erlassene Asylfürsorgeverordnung (AfV) ausführt.³² Gemäss AfV § 6 sorgt der Kanton während einer ersten Phase für die Leistungen an durch den Bund neu zugewiesene Asylsuchende, danach weist er diese den einzelnen Gemeinden zu, an welche damit auch die Zuständigkeit für die Erbringung der Leistungen übergeht (zweite Phase). AfV § 14 eröffnet dem Kanton und den Gemeinden die Möglichkeit, die Erfüllung ihrer Aufgaben im Asylwesen ganz oder teilweise Dritten zu überlassen.

6.1.3 Aktuelle Kennzahlen zur öffentlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich

Laut dem Sozialbericht 2006 des Kantons Zürich (vgl. Bentz et al. 2007) wurden im Jahr 2006 im Kanton Zürich fast 50'000 Personen mit Sozialhilfe unterstützt, was 3,8 Prozent der Kantonsbevölkerung entspricht.³³ Die Sozialhilfequote einer Gemeinde ist stark abhängig von deren Lage und Grösse: In den Zentrumsstädten betrug sie 2006 5,9 Prozent, während sie in den Agglomerationsgemeinden bei 2,7 Prozent und in den ländlichen Gemeinden bei 1,1 Prozent lag.³⁴ Über die Hälfte der 2006 im Kanton Zürich unterstützten Personen hatten ihren Wohnsitz in den beiden Städten Zürich und Winterthur.

Das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit wird primär von den Chancen bestimmt, die eine Person auf dem Arbeitsmarkt hat. Dies wiederum wird stark beeinflusst von Faktoren wie Alter und beruflichen Qualifikationen. Das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein, unterscheidet sich ausserdem je nach Wohn- und Familiensituation und nach Staatsangehörigkeit (Unterscheidung In-/Ausländer/in). So tragen etwa allein Erziehende, Geschiedene, ledige Personen, Ausländer/innen sowie Personen mit einer schlechten beruflichen Qualifikation ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Die Wahrscheinlichkeit einer Ablösung von der Sozialhilfe wird abgesehen von den Chancen auf dem Arbeitsmarkt und der fallspezifischen Problemlage auch von der Verweildauer in der Sozialhilfeabhängigkeit bestimmt: Je länger die Bezugsdauer, desto schwieriger die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt (Bentz et al. 2007).

6.1.4 Öffentliche Sozialhilfe und (islamische) Religionszugehörigkeit/Religiosität: Grundlegende Vorbemerkungen und Begriffsbestimmungen

Wir möchten eingangs kurz erläutern, wie die Begriffe Religion und Religiosität in diesem Bericht und in der Studie verwendet werden. Die Zahl der Definitionsversuche von Religion gehen in die Hunderte – eine allgemein anerkannte Begriffsbestimmung liegt indes nicht vor (für einen Überblick der Diskussion vgl. Pollack 1995). Für unsere Zwecke soll deshalb unter „Religion“ in einer wissenssoziologischen Tradition eine durch habitualisierte Handlungen konstruierte „objektive Wirklichkeit“ (Berger/Luckmann 1996: 64) verstanden werden, die das Verhalten der Akteure strukturiert, von diesen nicht weiter hinterfragt wird und zumeist

³¹ Anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige **mit** Aufenthaltsbewilligung fallen nicht unter die hier erwähnte Personengruppe und sind bezüglich Sozialhilfe den „Einheimischen“ gleichgestellt.

³² Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten bzw. deren Asylgesuch abgelehnt worden ist und die sich also unrechtmässig in der Schweiz aufhalten, haben gemäss ShG § 5c nur Anrecht auf Nothilfe im Sinne von Art. 12 BV. Die Gewährung und Ausrichtung dieser Nothilfe ist in der vom Regierungsrat am 24.10.2007 erlassenen Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung) geregelt.

³³ Personen des Asylbereichs sind hier nicht eingeschlossen.

³⁴ Nach der hier verwendeten Raumtypologie des Bundesamtes für Statistik (BFS) gehören im Kanton Zürich neben Zürich und Winterthur auch Pfäffikon, Rüti und Wetzikon zu den Zentrumsstädten (vgl. Bentz et al. (2007: 18) und Bundesamt für Statistik (2008)).

soziale Organisationsformen annimmt. „Religiosität“ bezeichnet im Umkehrschluss die Internalisierung von „Religion“. Religion und Religiosität werden in einem dialektischen Verhältnis zueinander stehend begriffen (Berger und Luckmann 1996: 139). In diesem Sinne interessieren wir uns in der Studie für die „objektive Wirklichkeit“ bezüglich Religion aller befragten Akteure: Diese kann sich – das kommt in der Studie auch deutlich zum Ausdruck – sehr plural und auch widersprüchlich präsentieren.

Weiter muss mit Blick auf die hier zu behandelnde Thematik vorab auf eine grundlegende Tatsache hingewiesen werden, die sowohl die Methodik wie auch die Ergebnisse der vorliegenden Teilstudie massgeblich beeinflusst hat:³⁵ Das Differenzierungsmerkmal Religionszugehörigkeit oder Religiosität spielt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Sozialhilfe – aus Sicht der einschlägigen Gesetze und der ausrichtenden Institutionen – grundsätzlich keine Rolle; es interessiert im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Sozialhilfe nicht, welcher Religionsgemeinschaft ein/e Klient/in angehört oder ob er/sie hochreligiös oder gar nicht religiös ist. Mit anderen Worten: Das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfe ausrichtenden Institutionen kennen keine Differenzierung ihrer Klientel nach religionsbezogenen Kriterien. Man könnte auch sagen, die öffentlich-rechtliche Sozialhilfe ist von Gesetzes wegen „religionsblind“: Im Zürcher ShG bzw. in der ShV wie auch in den SKOS-Richtlinien findet sich nirgends eine Bezugnahme auf Religionszugehörigkeit oder Religiosität. Explizit angeführt und definiert werden Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Wohnen oder medizinische Grundversorgung; daneben bieten die gesetzlichen Vorgaben Spielraum für die Gewährung „situationsbedingter Leistungen“, die sich infolge einer „besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage“ als notwendig erweisen können (SKOS 2005: C I).

Angesichts der Tatsache, dass sich die gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe zu religiös motivierten (Grund-)Bedürfnissen ausschweigen, stellt sich zunächst grundsätzlich die Frage, inwiefern religiös begründete Anliegen bei der Ausrichtung der staatlichen Sozialhilfe eine Rolle spielen (können).³⁶ Nicht aus den Augen zu verlieren ist dabei der Umstand, dass, wie im Rahmen jeder staatlichen Tätigkeit, auch im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe die geschriebenen und ungeschriebenen Grundrechte der Bundesverfassung zu berücksichtigen sind (Art. 35 BV). Im Zusammenhang mit der hier behandelten Thematik ist neben allgemeinen Verfahrensgrundsätzen insbesondere das Recht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) von Bedeutung, welches die freie Ausübung des Glaubens und der Religion in den rechtsstaatlichen Grenzen gewährt, sowie der Anspruch auf Rechtsgleichheit, d.h. auf willkürfreie und nicht schikanöse, diskriminierende oder herablassende Behandlung (Diskriminierungsverbot, Art. 8 BV)³⁷ (vgl. Kantonales Sozialamt 2008). Welchen Platz – dies also die Frage, die im Raum steht – haben religiös motivierte Anliegen im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe? (Wie) wird der diesbezüglich gesetzlich belassene Spielraum von den staatlichen Akteuren genutzt?

Die beschriebene grundsätzliche „Religionsblindheit“ der öffentlichen Sozialhilfe impliziert ausserdem, dass die Religionszugehörigkeit der Menschen, die um öffentliche Sozialhilfe

³⁵ Eigentlich handelt es sich beim im Folgenden beschriebenen Sachverhalt bereits um ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Studie, welches aber hier vorweggenommen wird, weil es für das Verständnis alles Weiteren von grundlegender Bedeutung ist.

³⁶ Zu bedenken ist dabei, dass gerade in Krisensituationen Religion durchaus zentral und zu einer wichtigen Ressource werden kann.

³⁷ Insbesondere Art. 8, Abs. 2 BV: „Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der **religiösen**, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“ (Hervorhebung durch die Autorinnen)

ersuchen bzw. denen solche gewährt wird, nicht systematisch erhoben wird.³⁸ Hieraus wird bereits klar, dass der absolute und relative Umfang der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich, welche mit der öffentlichen Sozialhilfe in Kontakt steht (vgl. Forschungsfragen), im Rahmen unserer Teilstudie unmöglich verlässlich quantifiziert werden kann.

Auch wenn die öffentliche Sozialhilfe „religionsblind“ sein mag – was später noch zu diskutieren sein wird – so gibt es nichtsdestotrotz unter den Sozialhilfe-Klient/inn/en eine – sicher nicht unbedeutende – Anzahl Menschen, die sich als Muslime und Musliminnen begreifen. Während einige dies mit einer individuellen, persönlichen Religiosität begründen würden, die sie u. a. im Befolgen bestimmter religiöser Vorschriften des Islams ausdrücken können und möchten, würden andere vielleicht weniger die eigene Religiosität als vielmehr ihre Sozialisierung in einem islamisch geprägten Umfeld als Begründung für ihre muslimische Identität in den Vordergrund rücken. Wieder andere fänden wohl noch weitere individuelle Erklärungen und Motive dafür, warum sie sich als Muslim/in verstehen.

Eine im Jahr 2005 veröffentlichte Studie über die Musliminnen und Muslime in der Schweiz (Gianni 2005) hält fest, dass zwar keine statistischen Daten über Formen und Ausmass religiöser Praktiken der in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime vorlägen, dass aufgrund verschiedener Forschungsarbeiten aber davon ausgegangen werden könne, dass zehn bis zwanzig Prozent praktizierend sind. Eine andere Frage ist indes, was „praktizierend“ bedeutet. Auch bezüglich religiöser Praktiken bestehe, so die Autoren der erwähnten Studie, ein breit gefächertes Spektrum an Ansichten, welche sich aus unterschiedlichen Interpretationen islamischer Texte ergeben. So hat die Religion und das Ausdrücken islamischen Glaubens im Alltag muslimischer Menschen sehr unterschiedliche, u. U. auch situativ wechselnde Bedeutung. Oft sind Textinterpretationen und religiöse Praktiken stark von traditionellen Weltbildern und Lebensweisen geprägt, und ausserdem hängen sie auch von sozioökonomischen Charakteristiken der einzelnen Personen ab. Während die einen also z. B. das Kopftuchtragen als zwingende religiöse Vorschrift des Islam verstehen und darum praktizieren, sehen es andere nicht als unbedingte religiöse Pflicht an und tragen u. U. aus anderen, vielleicht traditionellen Gründen ein Kopftuch, oder eben gar nicht. Wenn jemandem das Fasten während des Ramadan oder das Feiern der grossen islamischen Feste am Herzen liegt, muss das nicht unbedingt mit dem minutiösen Befolgen gewisser Ernährungs- oder Reinheitsvorschriften einhergehen.

Die sogenannte religionssoziologische Dimensionsforschung (Pollack 1995) versuchte den Merkmalen von Religion eine systematische Fassung zu geben und definierte verschiedenen Dimensionen: Intellekt, Ideologie (Glaube), öffentlich rechtliche Praxis, private religiöse Praxis, religiöse Erfahrung, Konsequenzen im Alltag. Wie und bezüglich welcher Dimensionen Religion als „objektive Wirklichkeit“ konstruiert und internalisiert wird, ist auf unterschiedliche Arten und Weisen möglich. Anders formuliert: „Muslim/in sein“ hat viele individuelle Bedeutungen, islamischer Glaube bzw. islamische Identität/Zugehörigkeit wird auf unterschiedliche Dimensionen bezogen und auf zahlreiche verschiedene Arten definiert und gelebt – genauso wie auch anderen (religiösen) Identitäten auf viele individuell unterschiedliche Weisen Ausdruck verliehen wird.

Diesen Tatsachen wurde im Rahmen der vorliegenden Studie in verschiedener Weise Rechnung zu tragen versucht: Zum einen wurden unter „Musliminnen und Muslimen“, „muslimischer Bevölkerung“, „Personen islamischer Religionszugehörigkeit“ usw. sehr breit gefasst jene Menschen verstanden, die sich selber – aus welchen Gründen auch immer – als Mus-

³⁸ Daneben sind auch Datenschutzüberlegungen ein wichtiger Grund, warum auf eine Erhebung der Religionszugehörigkeit verzichtet wird; zählen doch Daten über die religiösen Ansichten oder Tätigkeiten einer Person zu den besonders schützenswerten Personendaten (Heiniger 2003).

lim/in definieren würden bzw. die ihr Handeln in bestimmten Situationen explizit mit ihrer islamischen Religionszugehörigkeit oder Religiosität begründen. Mit Blick auf die Ergebnisse dieser Untersuchung bleibt darum zu beachten, dass Religiosität – auch islamische – eine sehr individuelle Angelegenheit ist; wann immer im Folgenden unpräzisiert von muslimischen Sozialhilfe-Klient/inn/en die Rede ist, sollte die innere Heterogenität dieser Gruppe bedacht werden.

Zweitens sprachen wir mit unseren Auskunftspersonen (vgl. Kapitel 6.1.5) bloss allgemein von Religion, religiöser Zugehörigkeit, Religiosität oder religiöser Praxis und versuchten das Thema möglichst breit abzudecken.

Drittens folgt aus der „Religionsblindheit“ der Sozialhilfe und der hier verwendeten Definition der „muslimischen Bevölkerung“ – und das sollte man sich mit Blick auf die Studienergebnisse bewusst sein – dass muslimische Sozialhilfe-Klient/inn/en von den Sozialhilfe-Behörden nicht unbedingt und nicht primär als islamische Religionszugehörige oder als religiöse Musliminnen und Muslime wahrgenommen werden – es sei denn, sie selber machten im Kontakt mit den Behörden irgendwie auf ihre Religiosität oder bestimmte Glaubenspraktiken aufmerksam, oder aber die islamische Religionszugehörigkeit werde ihnen von Seiten der Sozialarbeitenden unmittelbar zugeschrieben, basierend u. a. auf individuell oder in der Gesellschaft vorhandenen Stereotypen. Die Aussagen der im Rahmen der Studie befragten Sozialhilfe-Fachleute (vgl. Kapitel 6.1.5) beziehen sich also nicht auf die Gesamtheit ihrer muslimischen Klient/inn/en – geschweige denn generell auf die muslimischen Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zürich – sondern auf diejenigen, die sie in ihrem jeweiligen alltäglichen Arbeitskontext als Muslime oder Musliminnen wahrnehmen.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass die verschiedenen befragten Mitarbeitenden der Sozialhilfeeinrichtungen sehr unterschiedlich auf Fragen der Religion und Religiosität sensibilisiert sind und auch unterschiedliches Wissen bezüglich des Islams haben.

6.1.5 Methodisches Vorgehen im Rahmen der Teilstudie Sozialhilfe

Da – im Gegensatz zur Situation, wie sie sich etwa in den Bereichen Bildung oder Gesundheit präsentiert – praktisch keine Literatur oder Forschungswissen zu Berührungspunkten zwischen Sozialhilfe und islamischer Religionsausübung in der Schweiz vorhanden ist, hatte die vorliegende Studie explorativen Charakter. Ein qualitatives Vorgehen wurde als angemessen erachtet, da dieses die Sinnstruktur der Akteure generieren kann und so erlaubt, die Thematik aus unterschiedlichen Perspektiven zu erfassen (Flick et al. 2004). In diesem Sinne charakterisiert sich unsere Untersuchung durch ein offenes Forschungsdesign und lehnt sich methodologisch an eine der offenen Formen der *Grounded Theory* (Glaser/Strauss 1998) an.

Das Kernelement bildeten Interviews mit Vertreter/inne/n unterschiedlicher Akteursgruppen, welche dazu dienen sollten, verschiedene Perspektiven auf die vorgegebene Thematik zu gewährleisten. Das in den Interviews generierte Wissen wurde laufend (kurz) analysiert und der Einbezug weiterer Interviewpartner/inne/n erfolgte nach der Logik des *purposive sampling*.

Die Interviewpartner/innen lassen sich vier Gruppen/Perspektiven zuordnen: Eine Gruppe vertritt eine „Innensicht“ der Institutionen der Sozialhilfe, eine zweite nimmt eine „Aussensicht“ ein, und gleichzeitig vertreten die Interviewpartner/innen entweder eine muslimische oder eine nicht-muslimische Innen- bzw. Aussensicht.

A) Institutionelle Innensicht

Expert/inn/en-Interviews mit in der Sozialhilfe tätigen Fachleuten (mit und ohne muslimischem Hintergrund)

In strukturierten Leitfaden-Interviews mit Verantwortlichen und Mitarbeitenden der Sozialhilfebehörden wurde erhoben, inwiefern sich – aus Sicht der befragten Fachleute – im Kontakt mit muslimischen Klient/inn/en aufgrund deren Religiosität und/oder Religionsausübung Besonderheiten, spezifische Herausforderungen oder gar Probleme ergeben, und wie die Sozialbehörden allenfalls damit umgehen. Im Rahmen der Interviews wurden systematisch allfällige Berührungspunkte zwischen der Sozialhilfe und den wichtigsten religiösen Praktiken im Islam (u. a. den fünf Säulen: Glaubensbekenntnis, Gebet, Abgabe für Bedürftige, Fasten, Pilgerreise) angesprochen.

Nachdem mit der Leitung des Kantonalen Sozialamts erste Fragen (auch bezüglich des Vorgehens) geklärt worden waren, konzentrierte sich die Befragung auf Leitende und Mitarbeitende der Sozialhilfebehörden in den Städten Zürich und Winterthur sowie im Bezirk Affoltern. Der Fokus auf die beiden Städte begründet sich damit, dass in den urbanen Zentren nicht nur der Anteil der Einwohner/innen islamischer Religionszugehörigkeit relativ hoch ist, sondern dass dort auch vergleichsweise viele Sozialhilfeempfänger/innen leben (vgl. Tabelle 1). Gleichzeitig war es naheliegend, kontrastierend auch eine Region einzubeziehen, die sich weniger durch Urbanität auszeichnet.

Tabelle 12: Kennzahlen zur Bevölkerung und zur öffentlichen Sozialhilfe in den ausgewählten Untersuchungsgemeinden

	Gesamtbevölkerung ^a	Bevölkerung islamischer Religionszugehörigkeit ^a		Von der Sozialhilfe unterstützte Personen ^b (ungeachtet der Religionszugehörigkeit)	
		Anzahl	%-Anteil	Anzahl (Ende 2006)	Sozialhilfe-Quote ^c
Bezirk Affoltern	41 821	1 412	3.4%	~500*	~1.8%*
Stadt Winterthur	90 483	6 612	7.3%	4 904	5.0%
Stadt Zürich	363 273	20 888	5.8%	22 130	6,5%

^a Quelle: Volkszählung 2000.

^b Quellen: Sozialhilfestatistik Stadt Winterthur 2006, Dossier für die Pressekonferenz der Sozialbehörde der Stadt Zürich vom 23. Mai 2007, E-Mail-Auskunft Leitung Sozialdienst Bezirk Affoltern, 25.3.2008.

^c Anteil der Bevölkerung in Prozent, die im Jahr 2006 mindestens einmal Sozialhilfe bezogen hat (bezogen auf den Bevölkerungsstand 2006).

* Gemäss Auskunft des Leiters des Sozialdienstes Bezirk Affoltern ist nur der Fallbestand (Anzahl Fälle) genau bekannt – die angeführten Zahlen beruhen demnach auf der Schätzung der Personenzahl.

Zunächst wurden jeweils die Leitenden der Sozialbehörden kontaktiert. Mit ihnen wurden erste Interviews geführt und/oder die Auswahl weiterer Mitarbeitender (Abteilungsleitende, Sozialarbeitende, Sozialberater/innen, interkulturelle Übersetzer/innen bzw. Vermittler/innen³⁹) abgesprochen, mit denen anschliessend ebenfalls Gespräche geführt wurden.

³⁹ *Interkulturelle Übersetzer/innen* sind Fachpersonen für mündliches Übersetzen in Dialogsituationen. Sie ermöglichen eine gegenseitige Verständigung zwischen Gesprächspartner/innen unterschiedlicher sprachlicher Herkunft. Sie dolmetschen unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Hintergrunds der Gesprächsteilnehmenden. *Interkulturelle Vermittler/innen* informieren adressatengerecht Migrant/inn/en und

Systematisch wurde auch nach Mitarbeitenden mit eigenem muslimischem Hintergrund gefragt und solche für ein Interview zu gewinnen gesucht. Diese Personen vertreten nicht nur eine *institutionelle*, sondern auch eine *muslimische* Innensicht. Wir gingen einerseits davon aus, dass bei diesen Sozialarbeitenden eventuell eine andere, u. U. „islamsensiblere“ Perspektive auf die Thematik vorzufinden wäre. Andererseits interessierte uns, inwiefern diese Mitarbeitenden aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit oder ihres islamisch geprägten Hintergrundes für die Sozialhilfe-Institutionen eine Ressource darstellen.

Im Bezirk Affoltern und in der Stadt Zürich wurden auch Fachleute befragt, die in der Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs tätig sind.⁴⁰ Der Einbezug dieses Tätigkeitsfeldes erfolgte aus der Überlegung heraus, dass der Anteil muslimischer Klient/inn/en in diesem Bereich höher sein dürfte als bei der Sozialhilfe nach ShG, und dass dadurch die Berührungspunkte zwischen islamischer Religionsausübung und Sozialbehörden möglicherweise zahlreicher sind bzw. bei den Sozialarbeitenden mehr Erfahrungswissen und eine gewisse Selbstverständlichkeit im Umgang mit spezifischen Anliegen und Bedürfnissen religiöser Musliminnen und Muslime vorhanden ist. Insofern könnten, so die Überlegung, aus den Erfahrungen im Asylbereich eventuell Anregungen gewonnen werden für den Umgang mit entsprechenden Besonderheiten in der „regulären“ Sozialhilfe nach ShG. Zu bedenken ist allerdings, dass die sozialhilfebedürftigen Personen des Asylbereichs einerseits nur einen sehr kleinen Anteil an der gesamten Gruppe der Sozialhilfebedürftigen im Kanton Zürich stellen und dass sich andererseits die Migrationsgeschichten und -erfahrungen der muslimischen Personen des Asylbereichs und ihre aktuelle Lebenssituation (oft erst kurze Verweildauer in der Schweiz, prekärer Aufenthaltsstatus) u. U. deutlich von den Geschichten und Situationen ihrer von der „regulären“ Sozialhilfe unterstützten Glaubensgenoss/inn/en unterscheiden. Daher können die von den im Asylbereich tätigen Interviewpartner/inn/en geschilderten Beobachtungen keinesfalls verallgemeinert werden.

Bei den Sozialen Diensten der Stadt Zürich begreift man die öffentlichen Aufträge gemäss Sozialhilfegesetz, Jugendhilfegesetz und Zivilgesetzbuch als einen einzigen Auftrag zur umfassenden sozialen Grundversorgung. Diesem Verständnis folgend ist in den vergangenen Jahren ein integriertes Betreuungssystem aufgebaut worden, in dessen Rahmen dem sozialen Grundversorgungsauftrag in fünf polyvalenten Sozialzentren sowie spezifischen gesamtstädtischen Beratungsstellen nachgekommen wird. Die in den Stadtzürcher Sozialzentren tätigen Interviewpartner/innen konnten daher z. T. auch von Berührungspunkten mit islamischer Religionsausübung im Rahmen der Jugend- und Familienhilfe⁴¹ berichten.

B) Aussensicht

Zusätzlich wurden – ebenfalls im Rahmen von Leitfaden-Interviews – die Sichtweisen von Personen erhoben, die nicht in den Institutionen der Sozialhilfe verankert sind. Dies einerseits, um eine nicht-staatliche Perspektive auf mögliche Problemfelder beim Kontakt zwischen Sozialhilfebehörden und religiös praktizierenden Muslim/inn/en in die Untersuchung

Fachpersonen öffentlicher Dienstleistungen über kulturelle Besonderheiten, die unterschiedlichen Regeln des Polit- und Sozialsystems oder über unterschiedliche gesellschaftliche Umgangsformen. Vgl. Definitionen der schweizerischen Interessengemeinschaft für interkulturelles Übersetzen und Vermitteln INTERPRET (2008), oder Dahinden und Chimienti (2002).

⁴⁰ Im Bezirk Affoltern wird die den Gemeinden übertragene Betreuung sozialhilfeabhängiger Asylsuchender (zweite Phase) – wie die Sozialhilfe nach SHG auch – vom Sozialdienst des Bezirks Affoltern geleistet. Von der Stadt Zürich wurde sie der Asylorganisation Zürich (AOZ) übertragen.

⁴¹ Das kantonale Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (JHG) und die Verordnung zum JHG vom 21. Oktober 1981 schreiben die generelle und individuelle Hilfe an Kinder und Jugendliche unter Einbezug der Familie vor. Die Durchführung obliegt den Bezirksjugendsekretariaten oder ausnahmsweise – wie in der Stadt Zürich – den Gemeinden (Kantonales Sozialamt 2008).

einzubringen, und andererseits, um einen Einblick zu erhalten, inwiefern innerhalb religiöser Gemeinschaften in sozialen Notlagen Unterstützung geleistet wird. Zum einen wurde ein *Interview mit einer religiösen muslimischen Sozialhilfe-Klientin* geführt, zum anderen mit *einem Vertreter der islamischen Vereinigungen*.

Schliesslich wurden – im Rahmen einer punktuellen Recherche – einige auf die Vertretung bzw. Beratung von Ausländer/inne/n und im Bereich des Sozialrechts spezialisierte *Rechtsanwälte/Rechtsberatungsstellen* kontaktiert und nach ihren Erfahrungen mit Rechtskonflikten in Zusammenhang mit öffentlicher Sozialhilfe und islamischer Glaubenspraxis gefragt.

Zusammenfassend findet sich in Tabelle 13 eine Übersicht über die im Rahmen der vorliegenden Teilstudie konsultierten Personen.

Die „face-to-face“ oder in Einzelfällen telefonischen Interviews wurden anhand eines vorgängig erarbeiteten Leitfadens durchgeführt und (mit wenigen Ausnahmen) aufgezeichnet. Sie wurden inhaltlich transkribiert und mit Hilfe der Software max.qda für qualitative Datenanalyse analysiert.

Ein weiteres Element unserer Untersuchung bestand schliesslich aus der Analyse der zur behandelten Thematik vorhandenen statistischen Daten. Hierbei ging es zunächst darum, herauszufinden, inwiefern im Bereich der Sozialhilfe nach Religionszugehörigkeit differenzierte Daten und statistische Auswertungen vorliegen. Es zeichnete sich indes rasch ab, dass kaum relevantes Datenmaterial vorhanden sein würde (vgl. Kapitel 6.1.4), so dass der quantitative Aspekt in dieser Teilstudie gegenüber dem qualitativen stark in den Hintergrund rückt. Es wurden aber wo möglich weitere, im Zusammenhang mit der muslimischen Bevölkerung und der Sozialhilfe interessierende statistische Daten in die qualitative Analyse der empirisch erhobenen Daten einbezogen.

Kritisch anzumerken bleibt, dass wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben können. Gleichwohl erlaubte es die Triangulation der Sichtweisen, verschiedene Ausschnitte der Realität nachzukonstruieren, so dass die Thematik umfassend abgehandelt werden kann.

Tabelle 13: Übersicht Interviewpartner/innen

Akteursgruppen/ Untersuchungsort	<i>Bezirk Affoltern</i>	<i>Winterthur</i>	<i>Zürich</i>	<i>ortsunbezogen</i>	Total
<i>Institutionelle Innensicht</i>					
Leitung Kantonales Sozialamt	-	-	-	2	2
Leitende Sozialhilfe ShG	1	1	2		4
Leitende Sozialhilfe Asylbereich	1		2		3
Mitarbeitende Sozialhilfe*	2		12		14
<i>Ohne muslimischen Hintergrund</i>	2		5		7
<i>Mit muslimischem Hintergrund</i>			7		7
<i>Asylbereich</i>	1		4		5
<i>Aussensicht</i>					
Muslim/inn/en, Vertreter/innen muslimischer Gemeinschaften	1	-	-	1	2
Rechtsanwälte/Rechtsberater/innen				6	6
Total	5	1	16	9	31

* Sozialarbeiter/innen, Sozialberater/innen, Sachbearbeiter/innen, eine interkulturelle Übersetzerin und Vermittlerin

6.2 Ergebnisse

Aus den erläuterten Gründen kann unsere Teilstudie die Frage nach der absoluten und relativen Anzahl Personen islamischer Religionszugehörigkeit, die im Kanton Zürich von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt werden, nicht beantworten. Trotzdem soll vorab versucht werden, unter Zuhilfenahme vorhandener statistischer Daten sowie der in den Interviews erhobenen Informationen die sehr heterogene Gruppe muslimischer Sozialhilfebeziehender etwas näher zu beschreiben und insbesondere Gründe aufzuzeigen, warum Muslime und Musliminnen – unabhängig von ihrer islamischen Religionszugehörigkeit oder Religiosität – sozialhilfeabhängig werden (Kapitel 6.2.1). Die Berichterstattung fokussiert anschliessend auf die identifizierten Berührungspunkte zwischen der staatlichen Tätigkeit in der Sozialhilfe und Elementen islamischer Religionsausübung (Kapitel 6.2.2 bis 6.2.4) sowie auf die Frage nach deren Bedeutung bzw. nach Handlungsbedarf (Kapitel 6.3).

6.2.1 *Muslimische Sozialhilfebedürftige im Kanton Zürich: Eine Annäherung*

Obwohl es unter den muslimischen Sozialhilfebedürftigen im Kanton Zürich auch zum Islam konvertierte „Einheimische“ geben mag, kann davon ausgegangen werden, dass der weitaus grösste Teil einen Migrationshintergrund hat, und dass wiederum ein grosser Teil dieser Menschen nicht im Besitz der Schweizer Staatsbürgerschaft ist. Islamische Religionszugehörigkeit dürfte also auch bei Sozialhilfebeziehenden in den meisten Fällen mit dem Ausländer/innen-Status verknüpft sein. Mit anderen Worten: Eine von der Sozialhilfe unterstützte muslimische Person ist mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit auch Ausländer/in. Gleichzeitig schätzen die im Rahmen der Studie befragten Sozialhilfe-Fachleute, dass sich unter ihren ausländischen

Klient/inn/en zwischen fünfundzwanzig und dreissig Prozent als muslimisch bezeichnen würden, wenn sie nach der Religionszugehörigkeit gefragt würden.⁴²

Um die hier fokussierte Gruppe muslimischer Sozialhilfebedürftiger näher zu beschreiben bzw. um besser zu verstehen, warum muslimische Menschen mit Migrationshintergrund – und zwar unabhängig von ihrer islamischen Religionszugehörigkeit oder Religiosität – sozialhilfeabhängig werden (und es u. U. über längere Zeit bleiben), kann es daher durchaus erhellend sein, einen Blick auf die Risikofaktoren zu werfen, die dazu beitragen, dass Ausländerinnen und Ausländer markant häufiger auf Sozialhilfe angewiesen sind als Schweizerinnen und Schweizer (im Kanton Zürich 8,0 % gegenüber 2,6 %).

Vergleichsweise viele ausländische Staatsangehörige sind beruflich relativ schlecht qualifiziert⁴³ und daher im Tieflohnsektor beschäftigt, oder nicht selten auch in Arbeitsverhältnissen, die keinen gesicherten Lohn garantieren (Arbeit im Stundenlohn, auf Abruf u. ä.) (Bentz et al. 2007). Stellt man diesen Befund der sozioprofessionellen Situation der Erwerbspersonen⁴⁴ islamischer Religionszugehörigkeit gegenüber, wie sie anlässlich der Volkszählung 2000 erhoben wurde, zeigt sich ein korrespondierendes Bild: Die meisten im Kanton Zürich wohnhaften Muslime und Musliminnen, nämlich nahezu drei Viertel, sind in den Kategorien „Ungelernte Angestellte und Arbeiter“, „Nicht zuteilbare Erwerbstätige“ sowie „Erwerbslose“ zu finden (vgl. Tabelle 4).

Angesichts der häufig prekären Einkommenslage ist die Familiengründung bei der ausländischen Wohnbevölkerung ein grösseres Sozialhilferisiko als bei Schweizer/inne/n. Dass Kinderkosten bei Ausländer/inne/n häufiger zu Sozialhilfeabhängigkeit führen, zeigt sich etwa auch bei der Differenzierung der vorhandenen Daten nach Zivilstand bzw. Haushaltstyp (Bentz et al. 2007): Während bei schweizerischen Sozialhilfebeziehenden die Ein-Eltern-Fälle dominieren, überwiegen bei der ausländischen Bevölkerung die Paare mit Kindern. Hinzu kommt, dass ausländische Paare in der Sozialhilfe im Durchschnitt mehr Kinder haben als schweizerische (2,03 gegenüber 1,89). Auch unter den so genannten Working Poor⁴⁵ sind viele ausländische Staatsangehörige (insbesondere aus Nicht-EU-Staaten) zu finden, sind doch von diesem Phänomen Alleinerziehende, grosse Familien (mit drei und mehr Kindern) sowie wenig ausgebildete Personen besonders betroffen.

Der Blick auf die Daten aus der Volksszählung 2000 (vgl. Abbildung 16) bestätigt den relativ hohen Anteil kinderreicher Familien bei den islamischen Religionszugehörigen (26 % haben drei oder mehr Kinder).

⁴² Es handelt sich um eine grobe Schätzung. Ausserdem ist, wie vorne erwähnt, nichts bekannt über die „Qualität“ deren „Muslim/in seins“, d.h. ob bzw. wie sie ihren Glauben praktizieren.

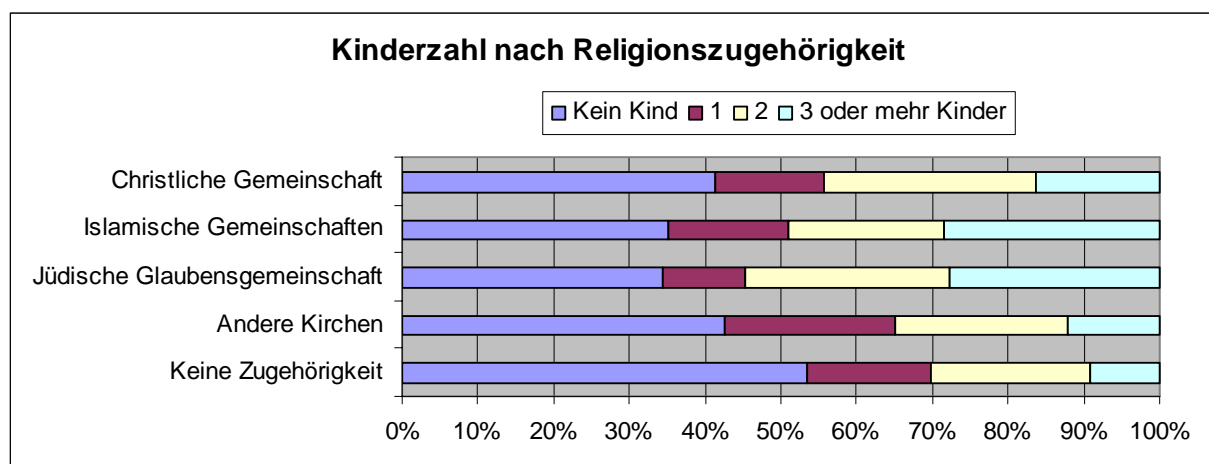
⁴³ Bei allen Falltypen in Privathaushalten liegt der Anteil der Antrag auf Sozialhilfe Stellenden ohne Berufsausbildung bei den ausländischen Antrag Stellenden deutlich über jenem bei Schweizerinnen und Schweizern. Mangelnde Berufsqualifikation hat nicht nur ein geringeres Einkommen zur Folge, sondern senkt auch die Arbeitsmarktchancen bei Verlust der Erwerbstätigkeit (vgl. Bentz et al. 2007).

Damit hier kein verzerrtes Bild der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz entsteht, muss angefügt werden, dass ebenfalls vergleichsweise viele Ausländer/innen in den hochqualifizierten und höheren Lohnsegmenten zu finden sind. Diese interessieren aber im Zusammenhang mit der Sozialhilfe nicht.

⁴⁴ In der Definition des Bundesamts für Statistik (BFS) bilden erwerbstätige und erwerbslose Personen zusammen die Gesamtheit der Erwerbspersonen.

⁴⁵ 36 Prozent aller Fälle mit Kindern (Schweizer/innen und Ausländer/innen) sind auf Sozialhilfe angewiesen, obwohl die Antrag stellende Person erwerbstätig ist.

Abbildung 16: Anzahl Kinder der Personen im kinderfähigen Alter, nach Religionszugehörigkeit (Kanton Zürich)



Quelle: Daten Volkszählung 2000.

Ausserdem haben Ausländer/innen von ausserhalb der EU nur dann Anspruch auf bestimmte, der Sozialhilfe vorgelagerte Leistungen (z. B. Ergänzungsleistungen zu AHV/IV-Renten), wenn sie zum Zeitpunkt der Beantragung bereits seit fünf (Flüchtlinge und Staatenlose) bzw. zehn Jahren in der Schweiz lebten (Bentz et al. 2007). Diese Tatsache trägt ebenfalls zum, bei Ausländer/inne/n beobachteten, erhöhten Sozialhilfe-Risiko bei und dürfte auch einen Teil der muslimischen Sozialhilfe-Klient/inn/en betreffen.

Anzumerken bleibt, dass wir aufgrund der vorliegenden Statistiken nichts darüber aussagen können, wie die einzelnen Faktoren zueinander stehen: Ist es der schlechte Bildungshintergrund bzw. das geringe Einkommen, ist es die hohe Kinderzahl oder die Migrationsgeschichte, was das Sozialhilfe-Risiko für Ausländer/inn/en am stärksten vergrössert? Oder ist vor allem die Kumulation all dieser Faktoren für das erhöhte Risiko verantwortlich?

Auch die im Rahmen der Teilstudie befragten Sozialhilfe-Fachpersonen wiesen darauf hin, dass die Sozialhilfeabhängigkeit des weitaus grössten Teils ihrer muslimischen Klient/inn/en darauf zurückzuführen sei, dass bei diesen Menschen entweder die Voraussetzungen für eine berufliche (Re-)Integration ungünstig seien oder dass sie trotz Erwerbstätigkeit zu wenig verdienen, um ihre Familie zu unterhalten. Erwerbslosigkeit bzw. Beschäftigung in einkommensschwachen Jobs kombiniert mit grossen Familien ergebe ein hohes Armutsrisiko, so ihre Erklärung. Als Gründe für die schlechten beruflichen (Re-)Integrationschancen vieler muslimischer Klient/inn/en nennen sie in erster Linie ungenügende berufliche Qualifikationen (tiefes Bildungsniveau, mangelnde Kenntnisse der Lokalsprache) oder gesundheitliche Angelegenheiten. Ursachen für die gesundheitlichen Probleme einiger ihrer muslimischen Klient/inn/en orten die Sozialarbeitenden in vielen Fällen in einem spezifischen Migrationskontext. Dass bestimmte Migrationserfahrungen (Erfahrung von Gewalt und Flucht, sozialer Entwurzelung, Rollenkonflikten, Statusverlust usw.) u.U. die Gesundheit beeinträchtigen können, ist auch aus der wissenschaftlichen Literatur bekannt (vgl. etwa Weiss 2003). Ausserdem könne sich, so die Erfahrung unserer Interviewpartner/innen, bei Personen des Asylbereichs aus einem unsicheren Aufenthaltsstatus ein (zusätzlicher) Arbeitsmarkt-Nachteil ergeben. In Bezug auf muslimische Frauen beobachten die Sozialhilfe-Fachleute ausserdem – und hier zeigt sich erstmals ein Zusammenhang mit religiöser Praxis – eine klare Benachteiligung von Kopftuchträgerinnen auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt: Zahlreiche Arbeitgeber scheinen nicht bereit zu sein, eine Muslimin anzustellen oder auszubilden, die das Kopftuch trägt. Ihre Hauptaufgabe, die daraus bestehe, die Klient/inn/en raschmöglichst von der

Sozialhilfe abzulösen bzw. in die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu führen, werde ihnen dadurch klar erschwert, finden die befragten Sozialarbeitenden. Vereinzelt könnten aber auch andere religiöse Praktiken bzw. das Festhalten an bestimmten Verhaltensweisen, welche religiös motiviert oder zumindest mit Religiosität begründet würden, die berufliche (Re-)Integration muslimischer Klient/inn/en zusätzlich erschweren (vgl. Kapitel 6.2.3, 6.2.4).

Was Religiosität und religiöse Praxis angeht, muss sich eine Charakterisierung der Gruppe der muslimischen Sozialhilfebedürftigen allerdings auf den Hinweis beschränken, dass islamische Religionszugehörigkeit und Glaubenspraxis zahlreiche unterschiedliche Gesichter hat (vgl. Kapitel 6.1.4), und dass auch unter den von der Sozialhilfe unterstützten Muslim/inn/e/n – so jedenfalls die Wahrnehmung der befragten Sozialarbeitenden – ein breites Spektrum an individueller (Nicht-)Religiosität und Glaubenspraxis zu finden ist.

6.2.2 Bedeutung von (islamischer) Religiosität und Glaubenspraxis im Zusammenhang mit der öffentlichen Sozialhilfe: Generelle Einschätzung der befragten Sozialhilfe-Fachleute

Religionszugehörigkeit, Religiosität bzw. Religionsausübung – im Allgemeinen und islamische im Besonderen – wird von den befragten Sozialhilfe-Fachleuten nicht als vordringliche Problemursache oder als Hindernis in der staatlichen Sozialhilfe-Tätigkeit wahrgenommen und gewertet. Allesamt betonen sie, dass im Rahmen ihrer Tätigkeit andere Merkmale der Klient/inn/en, wie eben Bildung und berufliche Qualifikationen, Migrationskontext (Aufenthaltsstatus bzw. ungewisse Zukunftsperspektiven, Sprachkenntnisse, unterschiedliche Werte und Normen, fehlendes Vertrauen in Behörden), familiäre und gesundheitliche Lage u.a.m. viel stärker im Vordergrund stünden als gerade die Religiosität/Glaubenspraxis, welche nur in wenigen Einzelfällen überhaupt sichtbar oder zum Thema gemacht werde. Mit anderen Worten: Von den meisten ihrer Klient/inn/en, auch den muslimischen, wüssten sie überhaupt nicht, ob und inwiefern diese religiös seien bzw. sich an religiöse Vorschriften hielten, eine Religion praktizierten. Einzig äusserliche Zeichen wie etwa bei manchen Frauen ein Kopftuch oder bei Männern lange Bärte könnten allenfalls als Hinweis auf Religiosität und Glaubenspraxis gedeutet werden, ansonsten werde Religion nur und erst dann zum Thema, wenn ein/e Klient/in sich dazu äussere. Dies wiederum geschehe bloss in wenigen Einzelfällen – was allerdings nicht heisse, dass sich in diesen Einzelfällen aus der Religiosität bzw. religiös begründeten Forderungen nicht besondere Herausforderungen oder Probleme ergeben könnten, und zwar bei Muslim/inn/en genauso wie bei Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften. Streng religiös praktizierende Muslim/inn/en seien in dem Sinne nicht problematischer als streng praktizierende Angehörige anderer Religionsgemeinschaften, etwa spezifischer christlicher oder orthodox-jüdischer Gruppierungen (vgl. auch Kapitel 6.2.4).

Einzelne der befragten Sozialarbeitenden beobachten bei einigen ihrer Klient/inn/en – speziell bei solchen, die im Rahmen einer Asylmigration in die Schweiz gekommen sind – das Phänomen, dass sich die Menschen im Verlauf der Zeit – unter dem Eindruck ihrer Migrations- und Fremdseinserfahrungen oder auch nach persönlichen Schicksalsschlägen – stärker auf traditionelle Lebensweisen besinnen. Im Rahmen einer solchen Re-Traditionalisierung erlange nicht selten Religion/Religiosität – als ein Element einer traditionellen Lebensweise – eine neue subjektive Bedeutung. Dies komme auch bei muslimischen Sozialhilfebedürftigen vor, die zum Teil plötzlich eine Religiosität praktizierten, wie sie sie zu Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz nicht gezeigt hätten. Das Phänomen, dass gerade eine Migration zu einer „sekundären Traditionalisierung“ (Schiffauer 1997) beitragen kann, wird auch in der wissenschaftlichen Literatur beschrieben: In einer Umgebung, in der Migrant/inn/en – vielleicht zum ersten Mal in ihrem Leben – von anderen Menschen über nationale, kulturelle oder religiöse Etikettierung identifiziert werden, kann bei ihnen reaktiv ein nationales, kulturelles oder reli-

giöses Bewusstsein mobilisiert und verstärkt werden. Mit anderen Worten: Tradition und damit einhergehend oft auch Religion und Religiosität können unter Umständen nach einer Migration im Leben der migrierten Person einen neuen und vollkommenen anderen Stellenwert einnehmen, als dies zuvor der Fall war. In Ergänzung dessen, was oben bereits zu Religiosität gesagt wurde (vgl. Kapitel 1.4), muss hier also noch festgehalten werden, dass sie auch kontextabhängig ist. Eine unserer Auskunftspersonen (13a) äusserte die Vermutung, dass gerade bei Asylsuchenden gewisse strukturelle Verhältnisse in der Schweiz (Unsicherheit des Aufenthaltsstatus und bezüglich der Zukunft, schlechte Wohnverhältnisse und Chancen auf dem Arbeitsmarkt) eine Rückwärtsorientierung bzw. sekundäre „Religionisierung“ begünstigen bzw. verstärken.

Den aus der Religiosität der Klient/inn/en entstehenden Herausforderungen – so die Meinung der befragten Fachleute – könnten die Sozialarbeitenden weitgehend problemlos im Rahmen der üblichen professionellen Vorgehensweise begegnen, d.h. mit einer aufs Individuum abgestimmten Fallabwicklung und Beratung im gesetzlich vorgegebenen Rahmen. Die Kontakte zu resp. allfällige Schwierigkeiten mit religiös praktizierenden muslimischen Klient/inn/en reihen sich für sie – so das aus den Gesprächen entstandene Bild – in die alltäglichen Herausforderungen im Zusammenhang mit ihrer vielfältigen Klientel ein: Praktizierende Musliminnen und Muslime werden als Individuen unter vielen wahrgenommen, und die sich im Einzelfall stellenden Herausforderungen werden pragmatisch angegangen. Von einer Interviewpartnerin wurde das treffend so zusammengefasst (6b): Wenn man als Sozialarbeitende/r tätig sei, dann wisse man aus Ausbildung und Erfahrung, dass alles Mögliche auf einen zukomme, und religiöse Musliminnen und Muslime seien einfach ein Teil davon.

Diese Sichtweise der Sozialarbeitenden erinnert in gewisser Weise an die in Kapitel 1.4 angesprochene „Religionsblindheit“ der gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe, und der Gedanke liegt nahe, dass das eine mit dem anderen zu tun haben könnte: Wie stark prägt die in den Gesetzesgrundlagen vorzufindende „Religionsblindheit“ auch die alltägliche Arbeit der Akteurinnen und Akteure im Rahmen der Umsetzung der Sozialhilfe? Könnte es sein, dass die Mitarbeitenden der Sozialhilfeeinrichtungen mit ihrem vom gesetzlichen Auftrag genormten „a-religiösen“ Blick religiöse Aspekte weniger wahrnehmen oder gar übersehen?

Allerdings ist auch zu bedenken, dass die öffentliche Sozialhilfe an sich bzw. der Kontakt mit den Sozialhilfebehörden im Alltag gläubiger Musliminnen und Muslime keinen zentralen Lebensbereich betrifft – dies in dem Sinne, dass die Sozialhilfe-Ämter keine Orte sind, wo sich praktizierende Musliminnen und Muslime in ihrem Alltag über längere Zeit aufhalten würden und daher darauf angewiesen wären, dass sie ihre religiösen Praktiken ausüben können, wie das etwa in der Schule, am Arbeitsplatz oder im Spital viel stärker der Fall ist. Viele religiöse Praktiken des Islams lassen sich durchaus, wie es einer unserer Interviewpartner ausdrückte (12a), „gut um die Sozialhilfe herum arrangieren“. Trotzdem kann man sich auch fragen, ob sich die „Religionsblindheit“ der öffentlichen Sozialhilfe nicht vielleicht auch auf deren Klient/inn/en auswirkt, und zwar dahingehend, dass sie gar nicht auf die Idee kommen, ihre religiös motivierten Bedürfnisse zur Sprache zu bringen bzw. diese von vornherein „unterdrücken“? Oder könnte es sein, dass religiöse Musliminnen und Muslime bzw. religiöse Menschen allgemein kaum staatliche Sozialhilfe in Anspruch nehmen, etwa weil ihre Religiosität sie dazu bewegt, alles zu tun, um nicht in Sozialhilfeabhängigkeit zu geraten? Oder weil sie sich in Notlagen vielleicht – gerade mit religiös motivierten Bedürfnissen – eher an ihre Religionsgemeinschaft wenden und dort auch Unterstützung finden?

Jedenfalls legen unsere Untersuchungsergebnisse nahe, dass die Sozialarbeitenden im Kontakt mit muslimischen Klient/inn/en selten direkt mit religiösen Praktiken oder dem Wunsch nach Rücksichtnahme darauf konfrontiert werden. Wenn, dann handelt es sich eher um indirekte

Berührungspunkte: Klient/inn/en äussern ein religiöses Anliegen mit Bezug auf einen anderen, zentraleren Lebensbereich – insbesondere den Arbeitsplatz, aber auch z. B. das Familienleben. Inwiefern diese Anliegen sich dann u.U. auch auf die Tätigkeit der öffentlichen Sozialhilfe auswirken, wird sogleich erläutert.

Im Weiteren wird auf die im Rahmen der Teilstudie identifizierten Besonderheiten, die sich im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe aus religiös motivierten Anliegen muslimischer Klient/inn/en ergeben können, im Einzelnen eingegangen. Es werden diejenigen religiösen Praktiken des Islams angesprochen, bezüglich derer unsere Interviewpartner/innen Berührungspunkte bzw. allenfalls Konfliktpotential mit der staatlichen Sozialhilfe-Tätigkeit orteten. Die oben aufgeworfenen Fragen werden anschliessend im Kapitel 6.3 wieder aufgenommen und weitergehend diskutiert.

6.2.3 *Elemente islamischer Religionsausübung und öffentliche Sozialhilfe: Identifizierte Berührungspunkte und (potentielle) Problemfelder*

Die Analyse der Interviewtranskriptionen brachte eine Reihe von (mehr oder weniger direkten) Berührungspunkten zwischen öffentlicher Sozialhilfe und islamischer Glaubenspraxis hervor, darunter auch (potentielle) Problemfelder. Sie werden im Folgenden kurz umrissen. Im darauf folgenden Kapitel erfolgt dann eine transversale Analyse dieser Schnittstellen und Problemfelder.

Noch einmal sei indes darauf hingewiesen, dass alle befragten Sozialhilfe-Fachleute übereinstimmend betonten, die Berührungspunkte und problematischen Aspekte in Zusammenhang mit islamischen Glaubenspraktiken betreffen wenige Einzelfälle und hätten in ihrem Arbeitsalltag und mit Blick auf die staatliche Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe *quantitativ* geringes Gewicht.

Gebet

Im direkten Kontakt mit den Sozialhilfebehörden stellt das Bedürfnis muslimischer Klient/inn/en, die im Islam vorgeschriebenen Gebetszeiten einzuhalten, kein praktisches Problem dar: Einem allfälligen Wunsch von Seiten eines Klienten oder einer Klientin, die Besprechungstermine ausserhalb dieser Zeiten festzusetzen, kann gemäss den befragten Sozialarbeitenden meist ohne Weiteres nachgekommen werden. Solche Wünsche scheinen indes nur sehr selten geäussert zu werden.

Etwas problematischer erscheint das Einhalten bestimmter Gebetszeiten am Arbeitsplatz: Laut den befragten Sozialarbeitenden sind Arbeitgeber zum Teil nicht bereit, muslimische Arbeitnehmende regelmässig zu bestimmten Tageszeiten für die Verrichtung ihrer Gebete freizustellen. Sollte ein/e muslimische/r Sozialhilfe-Klient/in darauf beharren, würde dies unter den gegebenen arbeitsmarktlichen Bedingungen die Möglichkeiten für eine Arbeitsintegration einschränken und damit den Zielen der öffentlichen Sozialhilfe zuwiderlaufen. Unsere Auskunftspersonen bei den Sozialbehörden wurden allerdings noch kaum je damit konfrontiert, dass muslimische Klient/inn/en die Annahme einer Arbeitsstelle verweigert hätten, weil der Arbeitgeber das Einhalten der Gebetszeiten nicht ermöglichte. Die mit Sozialarbeitenden wie auch mit Muslim/inn/en geführten Gespräche suggerierten vielmehr, dass die meisten Musliminnen und Muslime das Bedürfnis nach striktem Einhalten bestimmter Gebetszeiten einer Arbeitsintegration klar unterordnen, d.h. sie fügen sich den Wünschen des Arbeitgebers und holen die Gebete dann nach, wenn es möglich ist (Pause, nach Feierabend). Dies umso eher, wenn sie auch von Seiten des Arbeitgebers eine gewisse Kompromissbereitschaft, ein Entgegenkommen spüren. Jedenfalls sei es, nach Einschätzung eines muslimischen Interviewpartners (16), in neunzig Prozent der Fälle möglich, die Bedürfnisse beider Seiten zu vereinbaren und für das Gebet am Arbeitsplatz eine für alle befriedigende Lösung zu finden.

Fasten

Durch den Kontakt mit muslimischen Klient/inn/en oder Kolleg/inn/en bekämen die Sozialarbeitenden meist mit, wenn der Fastenmonat Ramadan anstehe, meinen unsere Auskunftspersonen. In der Regel, so die befragten Personen, bemühten sich die Sozialarbeitenden während dieser Zeit, die fastenden Klient/inn/en kein Unverständnis spüren zu lassen und Rücksicht zu nehmen in dem Sinne, dass etwa keine Getränke angeboten oder Besprechungstermine auch während der Essenszeiten durchgeführt würden.

Was die Akzeptanz des religiösen Fastens bei Arbeitgebern angeht, ergibt sich aus den im Rahmen der Studie geführten Gesprächen folgendes Bild: Während etliche Arbeitgeber dieses religiös motivierte Bedürfnis muslimischer Arbeitnehmender respektieren, zeigen andere mit Verweis auf eine eingeschränkte Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmenden kein Verständnis. In Einzelfällen scheint es in Folge religiös motivierten Fastens auch zur Kündigung der Anstellung gekommen zu sein, was die Sozialhilfe insofern betrifft, als dass Stellenverlust ein Sozialhilferisiko darstellt. Muslimische Befragte denken jedoch, dass die meisten Musliminnen und Muslime, die in einem Job arbeiten, wo Fasten heikel wäre – sprich: ihre Arbeitsleistung einschränken würde – dann eben nicht fasten würden. Entlassung infolge Fastens im Ramadan wird als ein wenig verbreitetes Phänomen eingeschätzt. Auch hier sei es in den meisten Fällen möglich, im Gespräch zwischen Arbeitgeber/in und Arbeitnehmer/in eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Abgabe für Bedürftige

Eine der fünf Säulen des Islams ist die Abgabe eines Teils des materiellen Besitzes an Bedürftige (Zakât). Die befragten Sozialhilfe-Fachleute haben es selber noch nie erlebt und auch nicht von Kolleg/inn/en gehört, dass muslimische Klient/inn/en diese Abgabe erwähnt hätten. Sie halten es für eher unwahrscheinlich, dass Sozialhilfeabhängige von ihrem knapp bemessenen Geld noch etwas für Bedürftige spenden würden. Eher würden die muslimischen Klient/inn/en selber in bestimmten Situationen – gerade wenn es etwa um religiös motivierte Bedürfnisse gehe, die von der öffentlichen Sozialhilfe nicht abgedeckt würden – von den Spenden profitieren, die wohlhabendere Glaubensgenoss/inn/en an die Gemeinschaft leisten.

Eine muslimische Gesprächspartnerin (15) weiss indes von sozialhilfeunterstützten Gläubigen zu berichten, die trotz geringem Einkommen Almosen für die Gemeinschaft spenden würden und für sich selber einfach mit weniger Geld auskämen.

Pilgerreise

Hinsichtlich der Pilgerreise nach Mekka als religiöser Pflicht für Musliminnen und Muslime wussten unsere Interviewpartner/innen von einem einzigen Fall zu berichten, wo eine solche Reise im Zusammenhang mit der öffentlichen Sozialhilfe ein Thema gewesen sei: Ein muslimisches Ehepaar sei sozialhilfebedürftig geworden, weil beide Ehegatten in fortgeschrittenem Alter arbeitslos geworden waren. Die Sozialhilfebehörden hätten dann festgestellt, dass das Ehepaar vor kurzer Zeit noch eine bestimmte Geldsumme für eine Pilgerreise nach Mekka ausgegeben hatte, und hätten das Geld zurückgefordert. Die Finanzierung einer Pilgerreise durch die öffentliche Sozialhilfe, so unsere Auskunftspersonen der Sozialhilfebehörden, sei grundsätzlich ausgeschlossen.

Muslimische Befragte (7, 16) betonen, dass die einmalige Pilgerreise nach Mekka nicht unter allen Umständen gemacht werden müsse, sondern nur, wenn man wirtschaftlich und gesundheitlich dazu in der Lage sei.

Bestattungsvorschriften

Die Bestattung von Verstorbenen nach islamischen Vorschriften ist im Kanton Zürich nicht in jedem Fall möglich. Viele Angehörige muslimischer Verstorbener lassen daher die Leiche in ihr Herkunftsland zurückzuführen und dort bestatten. Dies berührt die öffentliche Sozialhilfe insofern, als dass dieses Unternehmen kostspielig ist: Je nach Herkunftsland entstehen beträchtliche Kosten.⁴⁶ Die Sozialhilfe-Behörden werden laut unseren Auskunftspersonen zwar selten, aber doch ab und zu mit dieser Problematik konfrontiert. Die sehr aufwändige Organisation und die Kosten einer solchen Rückführung würden aber von der öffentlichen Sozialhilfe keinesfalls übernommen. Man könne allenfalls versuchen, Stiftungen um einen Beitrag an solche Kosten anzufragen, was zum Teil auch gemacht werde.

In den meisten Fällen scheinen sich die muslimischen Klient/inn/en mit diesem Problem aber von vornherein an die muslimische Gemeinschaft zu wenden. Unsere muslimischen Interviewpartner/innen informierten uns dahingehend, dass in manchen Gemeinschaften/Moscheen für Leichenrückführungen eine Geldsammlung durchgeführt werde, und dass ausserdem – wie etwa im Fall der türkischen oder auch der syrischen Gemeinschaft – spezielle, zum Teil vom Konsulat des Herkunftslandes betriebene Vereine oder „Versicherungsgesellschaften“ existierten, welche für ihre Mitglieder im Todesfall Kosten und Organisation der Rückführung und Bestattung im Herkunftsland übernähmen (vgl. auch Weitere Felder sowie Cattacin et al. (2003)).⁴⁷ Allerdings wüssten nicht alle Muslim/inn/e/n von diesen Möglichkeiten, und es scheint nicht in jedem Fall eine für die Angehörigen befriedigende Lösung gefunden werden zu können: Zum Teil könne das Geld für eine Leichenrückführung nicht aufgetrieben werden und die Angehörigen müssten, wenn auch ungern, auf eine ihren religiösen Vorstellungen entsprechende Bestattung verzichten, oder aber sie verschuldeten sich dafür.

Reinheitsgebote / Hygienevorschriften

In Bezug auf die Reinheitsgebote im Islam (bestimmte Substanzen gelten als „haram“, d.h. als unrein/verboten und sollten von Muslim/inn/en gemieden werden, etwa Alkohol, Blut, Schweinefleisch) scheinen gewisse Interpretationen derselben seitens einzelner muslimischer Sozialhilfebedürftiger deren rasche (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt und damit eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Sozialhilfe zu erschweren. Dies ist der Fall, wenn Musliminnen bzw. Muslime mit Bezug auf die religiösen Reinheitsgebote den Wunsch äussern oder darauf bestehen, nirgendwo zu arbeiten, wo sie mit Alkohol oder Schweinefleisch bzw. lebenden Schweinen in Kontakt kommen könnten. In diesen Einzelfällen können dadurch einige potentielle Anstellungsmöglichkeiten, etwa im Gastgewerbe, in Schlachtereien oder in der Landwirtschaft, nicht genutzt werden. Die befragten Sozialarbeitenden sehen darin kein grösseres Problem, solange man alternative Arbeitsplätze vermitteln könne – wenn allerdings jemand mit religiöser Begründung nahezu alle Arbeitsmöglichkeiten verweigere, dann stosse man bei der Erfüllung des Integrationsauftrages an Grenzen.

Aus ihrer Sicht, so eine unserer muslimischen Auskunftspersonen (16), könne man jenen (wenigen) religiösen Muslim/inn/en, die Wert darauf legten, diese Regel strikte zu befolgen, durchaus zumuten, zumindest vorübergehend irgendwo zu arbeiten, wo sie u.U. mit Alkohol oder Schweinefleisch in Kontakt kommen könnten. Wenn möglich sollte eine derartige Arbeitsstelle aber den Charakter einer Übergangslösung haben, und sie werde von strikt praktizierenden Muslim/inn/en dann eher akzeptiert, wenn man sich um Alternativen bemüht zeige.

⁴⁶ In der Literatur ist von bis zu CHF 10 000.- die Rede (Cattacin et al. 2003), eine unserer Auskunftspersonen sprach von bis zu CHF 20 000.-. Vgl. auch Teilstudie 5.

⁴⁷ Beispielsweise der Beerdigungsfonds des Vereins FUL, Regensdorf (vgl. Verein FUL 2008).

Bekleidungsvorschriften

Hinsichtlich der Bekleidungsregeln im Islam ist für die befragten Sozialhilfe-Fachleute wie auch für die befragten Musliminnen und Muslime vor allem das Tragen eines Kopftuchs bei Frauen ein Thema. Im direkten Kontakt zwischen Sozialarbeitenden und muslimischen Kopftuchträgerinnen ergäben sich dadurch zwar keine substanziellen Schwierigkeiten – ausser dass vielleicht manchmal „einheimische“ Sozialarbeitende infolge der unmittelbaren Sichtbarkeit von Religiosität (Interpretation des Kopftuchtragens als Zeichen von Religiosität) nicht genau wüssten, wie mit der Klientin auf respektvolle Weise zu kommunizieren und umzugehen sei, was sie dann kurz etwas verunsichere. Muslimische Sozialarbeitende scheinen diesbezüglich insofern einen Vorteil zu haben, als dass sie solche Berührungängste beim Kontakt mit „sichtbar religiösen“ muslimischen Klient/inn/en weniger kennen. In der Regel, so das anhand der geführten Gespräche entstandene Gesamtbild, stellt das Kopftuchtragen muslimischer Sozialhilfe-Klientinnen im direkten Kontakt mit den Sozialhilfebehörden aber kein Problem oder Hindernis dar.

Übereinstimmend sind aber alle befragten Personen der Meinung, dass das Kopftuchtragen die Chancen einer Muslimin, eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle zu finden, deutlich verringere. Obwohl es Beispiele gebe, die zeigten, dass in nicht wenigen Branchen und Tätigkeitsfeldern kopftuchtragende Mitarbeiterinnen sich in keiner Weise negativ auf den Betrieb auswirkten, seien viele Arbeitgeber nicht bereit, das Kopftuchtragen während der Arbeit zuzulassen. Diese Tatsache führe dazu, dass Musliminnen, welche nicht bereit sind, das Kopftuch am Arbeitsplatz abzulegen, oft während längerer Zeit nicht in den Arbeitsmarkt (re-)integriert werden können, oder wenn, dann nur in einkommensschwache Jobs mit erneut hohem Sozialhilferisiko. Dies sei nicht nur für die Sozialbehörden, sondern auch für Arbeit suchenden Kopftuchträgerinnen unbefriedigend. Mehrere der befragten Sozialarbeitenden beobachteten, dass letztere, insbesondere junge Frauen auf Lehrstellensuche, häufig – und manchmal bereits von vornherein – Zeichen der Resignation zeigten, für sich keine berufliche Zukunft sähen und sich umso mehr in ihre Religiosität zurückzögen. Andere entschlossen sich schliesslich – u.U. gegen ihre innere Überzeugung – dazu, für eine Anstellung und die Aussicht auf bessere Zukunftsperspektiven auf das Kopftuchtragen zu verzichten.

Verhältnis zwischen den Geschlechtern

Einige Muslim/inn/en achten aus religiösen Gründen darauf, den Kontakt zwischen Frauen und Männern, die nicht verwandt sind, nach bestimmten Regeln zu gestalten (keine Berührungen, Mann und Frau sollten sich nicht allein in einem geschlossenen Raum aufhalten). Im direkten Kontakt religiöser muslimischer Klient/inn/en mit den Sozialbehörden stellen sich dadurch gemäss unseren Auskunftspersonen keine grösseren Herausforderungen. Es käme – äusserst selten – zwar vor, dass ein/e muslimische/r Klient/in der oder dem Sozialarbeitenden des anderen Geschlechts zur Begrüssung und Verabschiedung nicht die Hand geben möchte, dieser Wunsch werde aber anstandslos respektiert, er beeinflusse die Beratungstätigkeit nicht. Um dem Anliegen mancher religiöser Musliminnen und Muslime gerecht zu werden, dass ein Mann und eine Frau sich nicht alleine in einem geschlossenen Raum aufhalten sollten, könne allenfalls die Türe zum Beratungszimmer offen gelassen werden – allerdings sei dieser Wunsch noch kaum je geäussert worden. Wenn im Einzelfall einmal ein Betreuer/innen-Wechsel gewünscht werde, weil sich ein/e Muslim/in nicht von einem/r andersgeschlechtlichen Sozialarbeitenden beraten lassen wolle, dann könne ein solcher meist ohne weiteres erfolgen – Berater/innen-Wechsel würden aber in weitaus den meisten Fällen aus anderen als religiösen Gründen vorgenommen.

Was das potentielle Anliegen einer muslimischen Klientin bzw. eines muslimischen Klienten angeht, am Arbeitsplatz nicht mit Personen des anderen Geschlechts in engeren Kontakt zu

kommen, so ergibt sich daraus ebenfalls eine Einschränkung der Möglichkeiten in Bezug auf die rasche (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt und vor allem dann ein Problem, wenn keine alternativen Arbeitsstellen in Betracht kommen.

Eine weitere Besonderheit ist in den Augen der befragten Sozialarbeitenden deren Erfahrung, dass es sich für sie bei manchen muslimischen Klient/inn/en schwierig gestaltet, Zugang zum ganzen Familiensystem zu erhalten, wie man das im Rahmen der Sozialhilfe beabsichtige. Allerdings vermuten die befragten Personen, dass bei diesem Phänomen traditionelle Vorstellungen einen grösseren Einfluss hätten als religiöse – trotzdem würden gewisse Geschlechterrolleninterpretationen und entsprechende Verhaltensweisen zuweilen auch mit der Religion/Religiosität begründet. Man habe bei manchen muslimischen Familien den Eindruck, der Familienvater spiele die Rolle des Repräsentanten gegen aussen, und es komme vor, dass man keinen Zugang zu den (oft schlecht oder ungebildeten) Frauen finde, welche selber zum Teil grosse Berührungängste zeigten. Wenn die Sozialarbeitenden Massnahmen für die Frauen vorschlagen würden (Besuch eines Alphabetisierungs- oder Deutschkurses, Teilnahme an Beschäftigungsprogramm), dann könne sich daraus ein „familieninternes Problem“ ergeben. Dies müsse bei der Beratung auch in die Überlegungen des/r Sozialarbeitenden einfließen. Generell müssten die Sozialarbeitenden, wie es eine unserer Auskunftspersonen (7) ausdrückte, im Kontakt mit solchen Klient/inn/en „einfach etwas mehr denken“, sich fragen, was hinter bestimmten Verhaltensweisen stecke und wie man unter solch erschwerten Umständen am besten zum Ziel komme, also letztlich der Loslösung von der Sozialhilfe. Einige der befragten Sozialarbeitenden scheinen diesbezüglich Strategien zu verfolgen, die, wie sie meinen, in etlichen Fällen durchaus zu Erfolgen führten: Etwa würden sie im Gespräch mit ihren Klient/inn/en immer möglichst die Chancen betonen, die sich aus der Teilnahme an Kursen oder Arbeitsprogrammen ergeben könnten, und versuchen, realistische Zwischenziele zu stecken und zu erreichen (z. B. eine muslimische Frau zunächst einmal vom Besuch eines Deutschkurses zu überzeugen, bevor die Arbeitsintegration ins Auge gefasst werde).

Knabenbeschneidung

In Zusammenhang mit der unter Muslim/inn/en verbreitet praktizierten Beschneidung von Knaben berichten die befragten Sozialhilfe-Fachleute von einzelnen Anfragen bezüglich Finanzierung dieses medizinischen Eingriffs. Die öffentliche Sozialhilfe übernehme diese Kosten aber keinesfalls. Eine unserer muslimischen Auskunftspersonen (16) ist dahingehend informiert, dass falls der Eingriff von einem Arzt oder einer Ärztin als medizinisch notwendig oder sinnvoll verordnet werde, er von der Krankenversicherung bezahlt werden könne, nicht aber wenn er einzig aus religiösen Gründen geschehen solle. Vermutlich würden in letzterem Fall Knabenbeschneidungen in bedürftigen Familien durch finanzielle Unterstützung von der religiösen Gemeinschaft oder von Privatpersonen ermöglicht.

Religiöse Erziehung der Kinder

Der Wunsch muslimischer Eltern nach einer islamisch-religiösen Erziehung ihrer Kinder berührt die öffentliche Sozialhilfe insofern, als dass gemäss unseren Auskunftspersonen Sozialhilfe-Klient/inn/en ab und zu mit dem Anliegen an die Sozialarbeitenden gelangen, kostenpflichtigen schulischen Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) zu finanzieren. Meist gehe es um Kurse, in deren Rahmen neben der Herkunftssprache auch Hocharabisch unterrichtet und dazu im Koran gelesen und gleichzeitig islamische Religion gelehrt werde. Laut unseren Auskunftspersonen kann HSK-Unterricht in der Regel (zumindest teilweise) von der Sozialhilfe finanziert werden, da solcher Unterricht im Wohle des Kindes liege. Allerdings werde vorher immer abgeklärt, ob das Unterrichtsangebot seriös sei und welche Inhalte vermittelt würden.

Religionsunterricht wird laut unseren Auskunftspersonen in vielen Moscheen und islamischen Vereinigungen auch unentgeltlich angeboten und belastet daher in der Regel das Budget einer sozialhilfebedürftigen Person nicht.

Religiöse Feiertage

Genau wie in Bezug auf die Gebetszeiten ist es im Rahmen der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe unproblematisch und scheint selbstverständlich zu sein, dass man bei der Festlegung von Beratungsterminen islamische religiöse Feiertage berücksichtigt, d.h. religiös begründeten Terminwünschen der muslimischen Klient/inn/en entspricht. Abgesehen davon beobachten einzelne der befragten Sozialarbeitenden, dass im zeitlichen Umfeld wichtiger religiöser Feierlichkeiten (Opferfest, Fest zum Ende der Fastenzeit) bei muslimischen Klient/inn/en grösserer Geldbedarf vorhanden sei. Dem gelegentlich geäusserten Wunsch nach Geldvorschüssen werde aber nicht nachgekommen.

Aus Sicht einer unserer muslimischen Auskunftspersonen (16) ist es religiösen Muslim/inn/en – genauso wie religiösen Menschen anderer Religionszugehörigkeit auch – durchaus zuzumuten, das ihnen zur Verfügung stehende Geld so einzuteilen, dass sie im Hinblick auf die Ausrichtung religiöser Feierlichkeiten nicht in Verlegenheit kommen.

„Sozialhilfe“ in muslimischen Kreisen

Die im Rahmen unserer Studie geführten Gespräche – sowohl mit „einheimischen“ und muslimischen Sozialarbeitenden wie auch mit den Vertreter/innen einer „muslimischen Aussen-sicht“ – legen nahe, dass religiöse Muslim/inn/en (und vielleicht religiöse Menschen allgemein?) in der Regel alles tun, um eine Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Islamische Religion und Religiosität, so drückte es eine unserer Interviewpartnerinnen (14b) aus, dürfte einer Sozialhilfeabhängigkeit eher entgegenwirken, denn als gläubige/r Muslim/in wolle man lieber zu den Gebenden als zu den Nehmenden gehören. Wenn religiöse Muslim/inn/e/n in eine wirtschaftliche oder persönliche Notsituation geraten, scheinen sie sich in vielen Fällen – so das aus den geführten Gesprächen entstandene Bild – entweder ohne Hilfe selber „durchzubeissen“ oder aber zuerst an ihre Glaubens- bzw. Herkunftsgemeinschaft zu wenden, sei es an ihnen bekannte Glaubensgenoss/inn/en oder aber an den Imam oder eine/n andere/n Vertreter/in einer islamischen Vereinigung.

Offensichtlich bestehen also für Teile der muslimischen Bevölkerung Hindernisse beim Zugang zur öffentlichen Sozialhilfe. Diese haben zwar vermutlich weniger mit ihrem Religionshintergrund zu tun, sondern ergeben sich eher aus einer spezifischen Migrationssituation (Unkenntnis des Angebots, erschwerte sprachliche Verständigung, Angst vor bzw. fehlendes Vertrauen in Behörden); trotzdem führe diese Situation dazu, meint der befragte Vertreter eines islamischen Verbandes (16), dass Imame und andere Mitglieder islamischer Vereine im Kanton Zürich ihren hilfsbedürftigen Glaubensgenossen in beachtlichem Ausmass „Sozialhilfe“ leisteten. Dies beziehe sich natürlich vorwiegend auf immaterielle Hilfe, also „persönliche Hilfe“ im Sinne des ShG (Beratung in schwierigen Lebenssituationen) – um auch materielle Hilfe zu leisten, dazu seien die Vereinigungen finanziell kaum in der Lage, obwohl sie ab und zu mit diesbezüglichen Anfragen konfrontiert würden.

Immaterielle Hilfe werde vor allem von den Imamen geleistet, welche in der Regel die einzigen Personen seien, die ihre Tätigkeit nicht ehrenamtlich ausübten, sondern von den Vereinigungen angestellt würden.⁴⁸ Angesichts des Zulaufs von Gläubigen, die in den verschiedens-

⁴⁸ Alle anderen Mitglieder und Amtsträger, so unsere Auskunftsperson (16), engagierten sich ehrenamtlich für die Gemeinschaft. Daher fänden auch die Vereinsaktivitäten in der Regel abends oder am Wochenende statt. Die Aktivitäten hätten übrigens bei weitem nicht alle religiösen Charakter, neben unentgeltlichem Religionsunterricht würde etwa auch Nachhilfe-Unterricht für Kinder, Deutschunterricht oder diverse Sportaktivitäten

ten Belangen – von Geburtsberatung über Kinder-/Jugendberatung, Erziehungsberatung, Ehe-/Scheidungsberatung bis zu Beratung beim Tod eines Angehörigen oder Betreuung bei psychischen Krisen – beim Imam Hilfe suchten, seien die Imame z.T. überfordert. Dies nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch in qualitativer, denn während derartige Beratungs- und Betreuungsaufgaben hierzulande eigentlich von speziell ausgebildeten Fachleuten (Erziehungs- oder Eheberater/innen, Psycholog/inn/en und Psychiater/innen etc., allenfalls auch von Seelsorgenden der Landeskirchen) übernommen werden (auch z. B. im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe), sähen sich die Imame mit all diesen Problemen gleichzeitig konfrontiert und es fehlten ihnen zuweilen die nötigen Kenntnisse, um die Leute adäquat betreuen zu können.

Was materielle Bedürfnisse angehe, so müssten die Imame die Hilfesuchenden aber jeweils an ihre Wohngemeinde und an die dortige Fürsorgebehörde verweisen, meint der befragte Verbandsvertreter (16). Manchmal wüssten die Hilfesuchenden gar nicht, dass sie dort anknöpfen könnten, und wendeten sich darum zuerst an die islamische Gemeinschaft, etwa wenn die Aussteuerung drohe oder sie die Miete nicht bezahlen könnten. Für den Fall einer kostspieligen Rückführung eines verstorbenen Angehörigen könne man auf den Bestattungsfonds verweisen. Andere muslimische Interviewpartner/innen (7, 14a, 15) wiesen auch darauf hin, dass in manchen Gemeinschaften/Moscheen für Leichenrückführungen eine Geldsammlung durchgeführt werde. Falls die Gemeinschaft nicht helfen könne, materielle Bedürfnisse, die sich aus Religiosität ergeben und die von der öffentlichen Sozialhilfe nicht übernommen werden, zu befriedigen, würden sich die Leute vermutlich bei Privatpersonen aus ihrem Umfeld verschulden, meinen unsere Auskunftspersonen.

6.2.4 Umgang der staatlichen Sozialhilfe-Akteur/inn/e/n mit religiös begründeten Anliegen

Aus den im Rahmen unserer Studie identifizierten Berührungspunkten zwischen der öffentlichen Sozialhilfe und islamischer Glaubenspraxis ergeben sich für die staatlichen Akteurinnen und Akteure zum Teil besondere Herausforderungen. Wie lassen sich diese Herausforderungen beschreiben und typisieren, und wie wird ihnen im Sozialhilfe-Alltag begegnet? Wie gehen die Sozialhilfe-Institutionen und -Fachleute mit religiös begründeten Anliegen ihrer Klient/inn/en um? Die Befunde unserer Untersuchung sollen im Folgenden einer analytischen Betrachtung unterzogen und dabei Antworten auf diese Fragen gesucht werden.

Die identifizierten Besonderheiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit islamischer Glaubenspraxis, mit denen die Sozialhilfe-Institutionen umzugehen haben, lassen sich in drei Kategorien einteilen:

1. Religiös begründete Anliegen einzelner muslimischer Sozialhilfe-Klient/inn/en, die deren direkten Kontakt mit den Sozialarbeitenden im Rahmen der Beratungsgespräche betreffen
2. Sich aus Religiosität ergebende materielle/finanzielle Bedürfnisse muslimischer Sozialhilfe-Klient/inn/en
3. Religiöse Praktiken bzw. religiös begründete Anliegen, die die soziale und arbeitsmarktliche (Re-) Integration der muslimischen Sozialhilfebedürftigen erschweren

Auf die drei Arten von Herausforderungen wird sogleich im Einzelnen eingegangen. Bemerkenswert ist aber zunächst die Einschätzung der befragten Personen, dass sich diese besonderen Herausforderungen aus einer gewissen Religiosität *an sich* ergäben, also im Prinzip unab-

angeboten. Ab und zu würden ausserdem Referate organisiert, die im Sinne einer Integrationshilfe bestimmte Themen behandeln, zum Beispiel das Versicherungswesen in der Schweiz o.Ä.

hängig seien von der Religionszugehörigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen. Mit anderen Worten: Sie hätten, so die befragten Sozialhilfe-Fachleute, nicht nur im Kontakt mit muslimischen Klient/inn/en, sondern auch im Fall religiöser Klient/inn/en anderer Religionszugehörigkeit mit vergleichbaren Besonderheiten umzugehen. Dies lässt es sinnvoll erscheinen, diese Problematik allgemeiner zu diskutieren: Wie kann/soll die öffentliche Sozialhilfe mit religiös begründeten Anliegen und Besonderheiten umgehen?

Was die Besonderheiten erster Art betrifft, so ergibt sich aufgrund unserer Untersuchung folgendes Bild: Viele Sozialarbeitende scheinen sich zu bemühen, in ihren Umgangsformen der Religiosität und bestimmten religiös begründeten Anliegen ihrer muslimischen Klient/inn/en, welche zwischenmenschliche Kontakte betreffen, respektvoll Rechnung zu tragen und auch bei Terminfragen auf religiös begründete Wünsche Rücksicht zu nehmen. Vereinzelt kommt in den Aussagen der befragten Sozialarbeitenden allerdings auch eine gewisse Unsicherheit im Umgang mit „sichtbar religiösen“ Menschen und manchmal auch eine von (negativen) Stereotypen geprägte Haltung (religiösen) muslimischen Klient/inn/en gegenüber zur Geltung, welche dazu führt, dass man sich auch in den alltäglichen zwischenmenschlichen Kontakten – also einem Handlungsfeld, dessen Gestaltung kaum von gesetzlichen Vorgaben und Richtlinien eingeschränkt wird – „religions- bzw. kulturbblind“ gibt und dadurch nicht nur riskiert, (religiöse) Menschen vor den Kopf zu stossen, sondern vielleicht auch gewisse Chancen vergibt, die sich aus einem „religiositäts- bzw. „kultursensiblen“ Umgang mit den Klient/inn/en für diese selbst und für die öffentliche Sozialhilfe ergeben könnten.

Unter die zweite Kategorie von Besonderheiten fallen Anfragen um Vorschüsse oder zusätzliches Geld zur Befriedigung von besonderen Bedürfnissen, die sich aus der Religiosität der muslimischen Sozialhilfe-Klient/inn/en ergeben. Zu denken ist z. B. an die Kosten für die medizinische Durchführung einer ausschliesslich religiös motivierten Knabenbeschneidung oder an die Kosten für die Rückführung verstorbener Angehöriger ins Herkunftsland, um sie dort dem religiösen Ritual gemäss bestatten zu können. Solchen und ähnlichen selten vorgebrachten Anliegen tragen die im Rahmen dieser Untersuchung befragten Sozialbehörden in der Regel nicht Rechnung, und dies unter Berufung auf das ShG und mit dem Argument, es treffe Gläubige jeder Religionszugehörigkeit gleichermassen: Auch vergleichbare Anliegen christlicher, jüdischer oder hinduistischer Klient/inn/en würden nicht berücksichtigt. Sozialarbeitende könnten den Klient/inn/en allenfalls empfehlen, Stiftungen um Unterstützung anzufragen, oder dies gleich selbst für die Klient/inn/en tun, was insbesondere im Fall des Geldbedarfs im Zusammenhang mit der Bestattung einer/s Angehörigen gelegentlich vorkomme.

Die Besonderheiten dritter Ordnung berühren bzw. erschweren einen zentralen Auftrag der öffentlichen Sozialhilfe, nämlich die Förderung der (Re-)Integration der Sozialhilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft bzw. das Erreichen wirtschaftlicher Unabhängigkeit (ShG § 3a). Konkret geht es um die religiös begründete Ablehnung bestimmter, zur Verfügung stehender Arbeitsmöglichkeiten. Dadurch wird u.U. eine bereits ungünstige Situation, d.h. ein an sich relativ hohes Sozialhilferisiko der betroffenen Personen aufgrund schlechter Bildungs- und beruflicher Qualifikationen, ungenügender Kenntnisse der lokalen Sprache und/oder kinderreicher Familie, noch verschärft. Im Fall muslimischer Klient/inn/en kommt es wie oben dargelegt in Einzelfällen dazu, dass Anstellungsmöglichkeiten im Gastgewerbe oder in der Landwirtschaft wegen potentiellm Kontakt mit Schweinefleisch oder Alkohol abgelehnt werden. Geht es um den religiös motivierten Wunsch, am Arbeitsplatz nicht mit Personen des anderen Geschlechts in Kontakt zu kommen oder auch, während der Arbeit ein Kopftuch zu tragen, dann kann ein breiteres Spektrum von Anstellungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

Während die beschriebenen Besonderheiten erster und zweiter Kategorie – und auch deren Konfliktpotential – sich aus dem bilateralen Zusammentreffen zweier Akteure (bzw. ihrer jeweiligen Ansichten und Funktionsweisen) ergeben, nämlich der Sozialhilfe als staatlicher Institution und den religiösen Hilfsbedürftigen, ist im Fall der Besonderheiten dritter Ordnung ein weiterer Akteur bzw. Schauplatz involviert: Hier stehen religiös begründete Anliegen muslimischer Sozialhilfebedürftiger nicht nur in Konflikt mit den Interessen des Staates im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe, sondern offensichtlich auch mit den Gegebenheiten der Arbeitswelt. Unsere Studie suggeriert, dass die Sozialhilfebehörden – kaum erstaunlich – die staatlichen Interessen bzw. jene ihrer Institution am stärksten gewichten: Um ihr primäres Ziel, die Arbeitsintegration der Klient/inn/en, zu erreichen, versuchen die Sozialarbeitenden, die religiösen Anliegen der muslimischen Sozialhilfebedürftigen nach Möglichkeit mit den Gegebenheiten des Arbeitsmarkts in Einklang zu bringen. Inwiefern hierbei Überlegungen zur verfassungsmässig garantierten Religionsfreiheit und zum Diskriminierungsverbot eine Rolle spielen, konnte im Rahmen unserer Untersuchung nicht eruiert werden. Da Fälle, in denen Arbeitsstellen aus religiösen Gründen abgelehnt werden, laut unseren Auskunftspersonen selten sind und sich meist alternative Arbeitsmöglichkeiten bieten, die mit der Religionsausübung des Klienten oder der Klientin vereinbar sind, nehmen die Sozialarbeitenden diesen potentiellen Konfliktbereich als wenig problematisch wahr. Als konfliktträchtiger eingeschätzt wird allerdings das Anliegen seitens einiger Klientinnen, bei der Arbeit aus religiösen Gründen ein Kopftuch zu tragen: Die zur Verfügung stehenden Arbeitsgelegenheiten für Kopftuchträgerinnen scheinen ziemlich limitiert zu sein, so dass der Klientin bisweilen keine oder aber – für die Klientin wie auch die Sozialhilfebehörde – wenig befriedigende Alternativen angeboten werden können, d.h. tendenziell einkommensschwache Jobs, die bloss eine teilweise und keine vollständige Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ermöglichen.

Generell entsteht aus den geführten Gesprächen der Eindruck, dass die Sozialarbeitenden in denjenigen (Einzel-)Fällen, in denen religiöse Anliegen eines Klienten oder einer Klientin nicht ohne Weiteres mit dem Arbeitsmarktangebot vereinbar sind, zunächst versuchen, den Klient/inn/en den Verzicht auf ihre religiös begründeten Forderungen schmackhaft zu machen (Vorschlag Bewerbungsfoto ohne Kopftuch, Betonen der Chancen einer Arbeitsintegration und der finanziellen Anreize durch Einkommens-Freibetrag und Integrationszulage, u. U. sogar Androhung oder Verfügung einer Leistungskürzung)⁴⁹, dass aber, gerade in der Kopftuchfrage, zum Teil auch versucht wird, die Arbeitgeberseite zu beeinflussen (Überzeugungsarbeit im Hinblick auf die Einstellung einer Kopftuchträgerin).

Die unterschiedlichen Arten und Weisen, wie einzelne Akteurinnen und Akteure bei der Umsetzung der öffentlichen Sozialhilfe mit religiös begründeten Anliegen ihrer Klient/inn/en umzugehen scheinen, reflektieren deutlich die eingangs erwähnte „Religionsblindheit“ der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen bzw. den Ermessensspielraum, den diese den Verantwortlichen der Sozialhilfe-Institutionen bzw. den einzelnen Sozialarbeitenden in Bezug auf das (Nicht-)Eingehen auf religiöse Bedürfnisse lassen. Und es stellt sich erneut die Frage: Inwiefern ist die aktuelle, nicht klar geregelte und daher nicht einheitliche Praxis der öffentlichen Sozialhilfe beim Umgang mit religiös begründeten Anliegen mit der verfassungsmässigen Glaubens- und Gewissensfreiheit vereinbar? Darf etwa, unter grundrechtlichen Gesichtspunkten, die Ablehnung einer bestimmten Erwerbstätigkeit aus religiösen Gründen von den Sozialbehörden sanktioniert werden?

⁴⁹ Gemäss SHG § 24 gilt u. a. die Weigerung, eine „zumutbare“ Arbeit anzunehmen bzw. an einem „zumutbaren“ Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm teilzunehmen als Verhalten, das zu einer „angemessenen“ Kürzung der Sozialhilfeleistungen führen kann.

Unsere Recherchen bei einigen im Ausländer- und/oder Sozialrecht spezialisierten Rechtsanwält/inn/en sowie in der Entscheidungsdatenbank des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich⁵⁰ lieferten keine Anhaltspunkte dafür, dass im Kanton Zürich jemals jemand in Zusammenhang mit den in dieser Studie angeführten Berührungspunkten zwischen islamischer Glaubenspraxis und den Sozialhilfebehörden mit Berufung auf die Grundrechte den Rechtsweg beschritten hätte. Es scheint also, soweit man das aufgrund unserer punktuellen Recherchen sagen kann, wenig Rechtspraxis in diesem Bereich zu geben. Vielmehr vermuten unsere Auskunftspersonen, dass von Seiten der Behörden ebenso wie von Seiten muslimischer Gläubiger möglichst vermieden wird, Konflikte zwischen islamischer Glaubenspraxis und staatlicher Sozialhilfetätigkeit unter dem Grundrechte-Aspekt juristisch auszutragen.⁵¹ Nichtsdestotrotz besteht offensichtlich ein gewisses Konfliktpotential, und die oben gestellten, grundlegenden Fragen – welche unsere sozialwissenschaftliche Studie aufwerfen, nicht aber fundiert beantworten kann – wären es unseres Erachtens Wert, einer klärenden juristischen Analyse unterzogen zu werden. Im folgenden Schlusskapitel werden die hier aufgeworfenen Fragen noch einmal aufgenommen und diesbezüglich Empfehlungen formuliert.

6.3 Schlussfolgerungen, Handlungsbedarf und Empfehlungen

In einer demokratischen Gesellschaft haben öffentliche Institutionen dafür zu sorgen, dass gemäss dem Verfassungsauftrag (vgl. etwa Verfassung des Kantons Zürich, Art. 11) alle Menschen gleichermaßen Zugang zu den von ihnen erbrachten Dienstleistungen haben und dass die Dienstleistungsangebote den Bedürfnissen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen. Unter dieser Prämisse stellt sich heute die Frage: Wie integrieren staatliche Institutionen – wie zum Beispiel die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Zürich – die neue Realität der kulturellen und religiösen Vielfalt in ihre Strukturen und Dienstleistungen?

In diesem Sinne fragte die vorliegende Studie nach besonderen Herausforderungen und Problemen, die sich im Zusammenwirken von staatlichem Handeln im Bereich der Sozialhilfe und (islamischer) Glaubenspraxis allenfalls ergeben könnten. Weiter war einzuschätzen, welche Bedeutung diesen Herausforderungen beizumessen ist und wie der Staat ihnen angemessen begegnen kann.

Die im Rahmen unserer Studie befragten Sozialhilfe-Fachleute sind übereinstimmend der Ansicht, dass die besonderen Herausforderungen, die sich in wenigen Einzelfällen aus der Religiosität muslimischer Klient/inn/en ergeben, nicht überbewertet werden dürften – sie würden sich in die alltäglichen Herausforderungen im Zusammenhang mit ihrer vielfältigen Klientel einreihen und könnten im gesetzlich vorgegebenen Rahmen pragmatisch und lösungsorientiert angegangen werden. Zudem handle es sich um Herausforderungen, die sich aus Religiosität an sich ergäben, sie hätten auch im Kontakt mit religiösen Klient/inn/en anderer Religionszugehörigkeit mit vergleichbaren Besonderheiten umzugehen.

Nichtsdestotrotz werfen die identifizierten Besonderheiten beim Kontakt zwischen Sozialhilfebehörden und religiösen – nicht nur muslimischen – Menschen ein paar grundsätzliche Fragen auf. In Form von Schlussfolgerungen sollen diese kurz dargestellt, allfälliger Handlungsbedarf diskutiert und entsprechende Empfehlungen formuliert werden.

⁵⁰ Vgl. Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (2008).

⁵¹ Dies könnte auch damit zu tun haben, dass ein langwieriges Beschwerdeverfahren und die anfallenden Anwaltskosten auf Sozialhilfebedürftige wohl eher abschreckend wirken. Zudem scheint es vergleichsweise wenige Rechtsanwält/inn/e/n zu geben, die im Bereich des Sozialrechts tätig bzw. bereit sind, gegen bescheidene Bezahlung ein aufwändiges Verfahren durchzuziehen.

1. „Religionsblindheit“ der öffentlichen Sozialhilfe: Hin zu einem bewussten institutionellen Umgang mit Religion und Religiosität

Im Kapitel 6.1.4 wurde dargelegt, dass weder in den gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich noch in den SKOS-Umsetzungsrichtlinien in irgendeiner Weise auf Religiosität oder religiös motivierte Bedürfnisse Bezug genommen wird. Dieser Umstand wurde mit dem Begriff „gesetzesmässige Religionsblindheit“ der öffentlichen Sozialhilfe zu erfassen und zu beschreiben versucht, und er wirft unseres Erachtens eine Reihe von Fragen auf: Welchen Stellenwert können religiös motivierte Anliegen unter diesen Bedingungen in der staatlichen Sozialhilfe überhaupt haben bzw. wie wirkt sich das Fehlen jeden Religionsbezugs in den grundlegenden Dokumenten auf die Akteur/inn/e/n und deren Umgang mit religiös motivierten Anliegen ihrer Klientel aus? Wie wird der vom ShG belassene Ermessensspielraum in Sachen religiös begründete Bedürfnisse von den Akteurinnen und Akteuren genutzt, und welche Rolle mag dabei die Auflage spielen, dass in jedem Fall die verfassungsmässigen Grundrechte (insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit und das Diskriminierungsverbot) zu beachten sind?

Unsere Studie legt nahe, dass das Schweigen des ShG was religiös motivierte Anliegen angeht erstens zu einem sehr unsystematischen und daher uneinheitlichen Umgang der staatlichen Akteur/inn/e/n mit ebensolchen Bedürfnissen führt, und dass diese „Lücke“ im Gesetz zweitens zur Folge hat, dass die staatlichen Akteure religiöse Anliegen tendenziell nicht als (vom Gesetz her) relevant ansehen und also entweder gar nicht wahrnehmen oder aber nicht berücksichtigen. Weiter kann man sich fragen, ob gesetzliche Grundlagen, welche Religion bzw. Religionsneutralität nicht explizit thematisieren, in ihrer Wirkung tatsächlich religionsneutral sind, oder ob sie nicht vielleicht Diskriminierungen – gerade auch indirekten – Vorschub leisten. Als indirekte Diskriminierung wird das Phänomen bezeichnet, bei dem eine als religionsneutral wahrgenommene Regelung zu einer einseitigen Belastung von Angehörigen einer bestimmten religiösen Gruppe führt (Angst et al. 2006; Kälin 1999). Übernimmt nun beispielsweise die öffentliche Sozialhilfe grundsätzlich keine Bestattungskosten, dann gilt diese Regelung zwar im Prinzip für Angehörige aller Religionen, aber, so könnte man argumentieren, sie trifft Musliminnen und Muslime verstärkt – denn auch wenn davon auszugehen ist, dass im Bereich der religionskonformen Bestattungen die meisten Religionsgemeinschaften gewisse Konzessionen machen müssen, entspricht es einer Tatsache, dass religiöse Musliminnen und Muslime im Kanton Zürich bis heute nicht in allen Gemeinden dieselben Möglichkeiten haben, Verstorbene nach ihrem religiösen Ritual zu bestatten (siehe auch Kapitel 8). Manche dürften sich daher aus religiösen Gründen zur kostspieligen Rückführung eines/r toten Angehörigen ins Herkunftsland entschliessen.

Solche Überlegungen erscheinen uns vor allem im Lichte der verfassungsmässig garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) und des Diskriminierungsverbots (Art. 8 BV) relevant. Es stellt sich also durchaus die sehr grundsätzliche Frage, wie der Staat – auch im Bereich Sozialhilfe – im Kontext der verfassungsmässig geschützten Religionsfreiheit und des Diskriminierungsverbots mit religiös begründeten Anliegen umgehen kann/soll. Weder das ShG bzw. die ShV des Kantons Zürich noch die SKOS-Richtlinien geben darauf eine Antwort. Die Sozialhilfebehörden bzw. die einzelnen in der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe tätigen Fachleute müssen diese Frage selber beantworten, und sie tun dies folglich je individuell. Unsere Recherchen bei einigen im Ausländer- und/oder Sozialrecht spezialisierten Rechtsanwält/inn/en sowie in der Entscheidungsdatenbank des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich legen zudem Nahe, dass Konflikte zwischen islamischer bzw. allgemein religiöser Glaubenspraxis und staatlicher Sozialhilfe-Tätigkeit kaum unter dem Grundrechte-Aspekt ausgetragen werden und es daher in diesem Bereich wenig Rechtspraxis gibt.

Empfehlungen an Gesetzgeber, Regierung und ausführende Institutionen

Aus staatlicher Perspektive geht es wie eingangs erläutert eigentlich nicht um den Umgang mit dem Islam als Spezialfall, sondern vielmehr darum, unter Beachtung der verfassungsmässigen Religionsfreiheit und des Diskriminierungsverbots Mittel und Wege zu finden für den Umgang staatlicher Institutionen mit allen religiösen Mehr- und Minderheiten, aber auch mit Personen ohne religiöse Orientierung.

Um für die Sozialhilfe ausrichtenden Institutionen und deren Mitarbeitende diesbezüglich mehr Klarheit zu schaffen und ihnen eine einheitliche, grundrechtskonforme, nicht diskriminierende Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, sollte die „Religionsblindheit“ der gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe – und deren Implikationen – grundsätzlich überdacht und dann bewusst eine strategische Entscheidung getroffen werden in der Frage, wie die Sozialhilfe-Institutionen in Zukunft mit einer religiös diversifizierten Bevölkerung (dazu ist auch die relativ grosse Gruppe nicht-religiöser Menschen zu zählen) und den religiös motivierten Anliegen einzelner Gruppen oder Einzelpersonen umgehen sollen.

Falls man sich – im Prinzip durchaus denkbar – für eine ausdrücklich laizistische Sozialhilfe entscheiden sollte, müsste dies unseres Erachtens in den gesetzlichen Grundlagen explizit werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass (indirekter) Diskriminierung Vorschub geleistet wird. Falls hingegen für eine – zumindest in bestimmten Punkten – „religionssensible“ Sozialhilfe optiert würde, gälte es festzulegen, inwieweit und unter welchen Bedingungen religiös motivierte Anliegen bei der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe berücksichtigt werden sollen und können, so dass gleichzeitig eine Gleichberechtigung für nicht religiös orientierte Klient/inn/en aufrechterhalten wird.

In diesem Zusammenhang könnte es interessant und hilfreich sein, die Sozialhilfegesetzgebungen in anderen Kantonen wie auch Modelle im Ausland auf deren Bezugnahme auf Religion oder religiös motivierte Anliegen hin zu begutachten.

2. Transkulturelle Kompetenzen der Mitarbeitenden

Wie eingangs erwähnt sind öffentliche Institutionen verpflichtet, ihre Dienstleistungen an die gesamte Bevölkerung zu richten, so divers diese auch sein mag. Heute sind die staatlichen Institutionen, auch die öffentliche Sozialhilfe, mit der Realität einer kulturell und religiös sehr vielfältigen Klientel konfrontiert. Die in diesem Sinne professionelle Beratung und Betreuung von Hilfsbedürftigen verschiedener sozialer, kultureller und religiöser Prägung bedingt einen hohen Grad an transkultureller Kompetenz seitens der in den Institutionen professionell tätigen Personen. Transkulturelle Kompetenz beinhaltet die Fähigkeit, Fragen der gesellschaftlichen Pluralität kritisch zu reflektieren, sie bedingt weiter Selbstreflexivität in einem umfassenden Sinne und die Bereitschaft (und Möglichkeit), sich religiöses, soziokulturelles und migrationsspezifisches Hintergrundwissen anzueignen, sowie auch die Fähigkeit, Effekte von individuellem und institutionalisiertem Rassismus und anderen Diskriminierungsformen zu erkennen und auf diese Dimensionen hin anzuerkennen (Dahinden et al. 2004). Solche Kompetenzen bauen auf der gesellschaftlichen Vielfalt auf und entwickeln entsprechende Strategien im Umgang damit, indem sie gruppenspezifische Ansätze essentialisierender Natur vermeiden: Es geht nicht darum zu wissen, was „der Islam“ ist und wie man sich „den Muslimen und Muslimen“ gegenüber zu verhalten hat, denn so schafft man sich nur verfehlte und vermeintliche Handlungssicherheit – nicht alle die islamischer Religionszugehörigkeit sind trinken keinen Alkohol und essen kein Schweinefleisch – vielmehr muss eine vertiefte

Reflexion der Zusammenhänge zwischen Religion, Migration und sozioökonomischen Faktoren angestrebt werden.⁵²

Die Aussagen der im Rahmen unserer Untersuchung befragten Sozialarbeitenden legen einerseits nahe, dass die „Religionsblindheit“ der Gesetzesgrundlagen eine gewisse „Religionsblindheit“ der umsetzenden Akteurinnen und Akteure nach sich zieht und diese darum religiöse Bedürfnisse weniger wahrnehmen bzw. der Berücksichtigung religiös begründeter Anliegen wenig Gewicht beimessen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass beim Umgang mit einer differenzierten Klientel – gerade wenn es um Religiosität geht – seitens des Personals zum Teil Unsicherheiten bestehen: Wie soll/muss im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe den in Einzelfällen vorgebrachten religiös begründeten Anliegen begegnet werden? Von den einzelnen Sozialarbeitenden kann nicht erwartet werden, dass sie von vornherein und ohne Hilfestellung durch gesetzliche Vorgaben und institutionelle Leitlinien transkulturell kompetent sind und mit der Herausforderung der grundrechtskonformen Versorgung einer – gerade auch religiös – vielfältigen Klientel umgehen können. Vielmehr sind ihnen durch den Gesetzgeber diesbezüglich klare Vorgaben zu machen (vgl. Empfehlungen oben) und dann auch Know How und die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Empfehlungen an Gesetzgeber, Regierung und ausführende Institutionen

Laut ShG § 9 Abs. b ist die für das Fürsorgewesen zuständige Direktion des Regierungsrates gehalten, die Fürsorgebehörden zu beraten und fortzubilden. Im Lichte des oben Gesagten gilt es die – institutionellen wie auch individuellen – Akteurinnen und Akteure im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe darin zu unterstützen, ihren gesetzlichen Auftrag professionell zu erfüllen, d.h. in einer äusserst vielfältigen Gesellschaft möglichst alle hilfsbedürftigen Bevölkerungsteile zu erreichen und unter Beachtung der Grundrechte gleichwertig mit der gesetzlich vorgesehenen Sozialhilfe zu versorgen. Das Erreichen dieses Ziels erfordert einen hohen Grad an institutioneller und individueller transkultureller Kompetenz – die gezielte Förderung derselben im Rahmen der Aus- und Weiterbildung aller in der öffentlichen Sozialhilfe tätigen Fachleute drängt sich hier auf.

3. Schnittstelle islamische Glaubenspraxis - Arbeitsmarkt

Wie die vorliegende Studie zeigt, können gewisse Praktiken, die von muslimischen Sozialhilfe-Klient/inn/en mit ihrer Religiosität begründet werden – konkret etwa der Wunsch, ein Kopftuch zu tragen oder nicht mit Alkohol und Schweinefleisch in Kontakt zu kommen – die von der öffentlichen Sozialhilfe primär angestrebte, möglichst rasche arbeitsmarktliche (Re-) Integration bzw. wirtschaftliche Unabhängigkeit der Klient/inn/en erschweren. Es geht hier eigentlich um eine Schnittstelle zwischen islamischer Glaubenspraxis und dem Arbeitsmarkt, welche sich aber indirekt auch auf den Umgang der Sozialhilfebehörden mit ihrer religiösen muslimischen Klientel auswirkt, denn letztlich erschwert in diesem Fall ein Drittakteur – der Arbeitsmarkt – der öffentlichen Sozialhilfe die Erreichung ihrer Ziele.

In der Frage des Kopftuchtragens am Arbeitsplatz dürfte ein wesentlicher Teil des Problems bei den Akteuren des Arbeitsmarkts und in der Gesellschaft überhaupt zu lokalisieren sein. Unwissen und negative Vorurteile (Assoziation des Kopftuchs mit Fundamentalismus und Extremismus) führen zur Diskriminierung von kopftuchtragenden Musliminnen auf dem Arbeitsmarkt, welche letztlich ein strukturelles Integrationshindernis darstellt. Andrea Bühler (2002) hält in ihrem Artikel zum Thema „Islam und Schweizerisches Arbeitsrecht“ fest,

⁵² Es kann also konkret nicht darum gehen, Leitfäden im Stile von „Der Umgang mit dem Islam in der Sozialhilfe“ zu erarbeiten, da solche nie den heterogenen Biographien und Bedürfnissen von Musliminnen und Muslimen gerecht werden können, sondern vielmehr essentialisierende und homogenisierende Wirkung haben.

dass die Geltung der Grundrechte heute nicht mehr auf das Verhältnis der Bürgerin oder des Bürgers zum Staat beschränkt sei, sondern sich auch auf die Beziehungen unter Privatpersonen erstreckt. Die Grundrechte entfalten eine Drittwirkung zumindest in der Form eines Gebots grundrechtskonformer Auslegung privatrechtlicher Normen. Die Bundesverfassung (Art. 35, Abs. 3 BV) hält auch ausdrücklich fest, dass die staatlichen Behörden dafür zu sorgen haben, „dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.“ In diesem Sinne ist es zu begrüßen und weitergehend zu fördern, dass Sozialarbeitende – wie es einige unserer Auskunftspersonen beschrieben haben – bei Arbeitgebern Überzeugungsarbeit leisten und sich dafür einsetzen, dass etwa Kopftuchträgerinnen vermehrt die Chance erhalten, sich ungeachtet ihrer äusseren Erscheinung in verschiedenen Ausbildungs- oder Mitarbeitendenpositionen als Fachkraft zu bewähren.

Empfehlungen an die ausführenden Institutionen

Die bei vielen der im Rahmen der Studie befragten Sozialarbeitenden offenbar verbreitete Praxis, bei der Arbeits(re)integration Sozialhilfebedürftiger deren religiös begründete Wünsche zu berücksichtigen und sie bei der Suche nach alternativen Arbeitsmöglichkeiten zu unterstützen, sollte unseres Erachtens generell zur Anwendung kommen. Sozialhilfebehörden können ausserdem in den Fällen, in denen Arbeitgeber sich einzig wegen einer religiösen Praktik (etwa des Kopftuchtragens) weigern, eine/n Sozialhilfebeziehende/n in einer bestimmten Position zu beschäftigen, vermittelnd darauf hinwirken, dass durch gegenseitiges Entgegenkommen eine Arbeitsintegration zustande kommt, die für alle Beteiligten befriedigend ist.

Empfehlung an den Kanton Zürich (bzw. den Gesetzgeber auf Bundesebene)

Die Erfahrungen mit dem verfassungsmässigen Verbot der Diskriminierung von Frau und Mann, welche zur Ausarbeitung des 1996 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau führten, zeigten, dass ein in der Bundesverfassung verankertes Diskriminierungsverbot allein es Angehörigen sozial benachteiligter Gruppen im Einzelfall nicht erlaubt, ihr Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung vor Schweizer Gerichten einzufordern (vgl. etwa Caplazi/Naguib 2004; Geiser 2001; Hausamman 2002). Mit Hilfe eines allgemeinen Diskriminierungsgesetzes könnten etwa Entlassungen religiös-diskriminierender Art, welche für die Betroffenen ein Sozialhilferisiko darstellen, besser vermieden oder der Ausstieg Kopftuch tragender Frauen aus der Sozialhilfe erleichtert werden. Indirekt würde somit auch die Sozialhilfe entlastet.

Von Seiten des Gesetzgebers auf Bundesebene wäre daher zu erwägen und juristisch abklären zu lassen, ob nicht auch in der Schweiz ein umfassender gesetzlicher Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung angebracht wäre, wie er von der EU-Richtlinie 2000/78⁵³ gefordert wird. In diesem Sinne wäre es zu begrüßen, wenn der Kanton Zürich sich beim Gesetzgeber auf Bundesebene dafür einsetzen würde, dass dieser dahingehend aktiv wird.

4. Potentiale einer Vernetzung und Zusammenarbeit mit islamischen Vereinigungen

Unsere Gespräche mit muslimischen Auskunftspersonen weisen darauf hin, dass für Teile der muslimischen Bevölkerung Zugangshindernisse zur öffentlichen Sozialhilfe bestehen, die dazu führen, dass etliche hilfsbedürftige Musliminnen und Muslime sich eher an einen islamischen Verein wenden oder innerhalb ihres privaten Netzwerks Hilfe suchen (vgl. Kapitel 6.2.3). Als Zugangshindernisse werden genannt: Unkenntnis des Angebots, sprachliche

⁵³ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (vgl. Rat der europäischen Union 2000).

Verständigungsschwierigkeiten (bzw. die Angst vor Missverständnissen, die sich daraus ergeben können), Angst vor dem Umgang mit den Behörden, Angst vor Unverständnis für die eigenen Probleme seitens der Behörden, fehlendes Vertrauen in staatliche Behörden.

Das heisst, dass Imame und andere Mitglieder islamischer Vereine im Kanton Zürich in vielleicht beachtlichem Ausmasse „Sozialhilfe“ leisten. Angesichts des Befundes, dass in den rund fünfzig islamischen Vereinigungen im Kanton Zürich in verschiedenen Formen „Sozialhilfe“ für hilfsbedürftige Musliminnen und Muslime geleistet wird, stellt sich nicht nur die Frage des für Teile der muslimischen Bevölkerung offensichtlich erschwerten Zugangs zum öffentlichen Hilffssystem, sondern man kann sich auch fragen, ob dieses parallele Hilffssystem nicht mit dem öffentlichen vernetzt und dadurch gewissermassen in dieses eingebunden werden könnte.

Die SKOS-Richtlinien halten fest, dass die Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und nicht-staatlichen, nicht gewinnorientierten sozialen Institutionen komplementären Charakter habe. Die von privaten Institutionen zur Verfügung gestellten sozialen Angebote und Dienstleistungen seien nicht wegzudenken, und es gelte daher, die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Institutionen im Hinblick auf das Ziel der sozialen und arbeitsmarktlichen Integration von hilfesuchenden Personen partnerschaftlich zu gestalten (SKOS 2005: A.9.I). Um die sozialen Leistungen für alle Bedürftigen zu verbessern, sehen die Richtlinien u. a. „die Schaffung eines kohärenten und harmonisierten sozialen Netzwerks von öffentlichen und privaten Diensten“ sowie den „Austausch von Informationen, Wissen und Kompetenzen“ vor. ShG § 9 Abs. a weist der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion des Regierungsrates die Aufgabe zu, die Information über das Sozialwesen sowie die Zusammenarbeit zwischen den sozialen Institutionen zu fördern. Unter die wichtigen privaten Anbieter/innen sozialer Leistungen fallen zweifelsohne auch landeskirchliche bzw. glaubensgemeinschaftliche Akteure (etwa der von der evangelisch-reformierten Landeskirche unterstützte Kirchliche Sozialdienst Zürich oder die verschiedenen sozialen Angebote der Caritas Zürich, des Hilfswerks der katholischen Kirche Zürich).

Die im Rahmen unserer Studie geführten Gespräche mit Sozialhilfe-Fachleuten hinterlassen den Eindruck, dass zwischen den Sozialhilfebehörden und diesen landeskirchlichen Initiativen sehr wohl Austausch und Zusammenarbeit stattfinden und dadurch Synergien genutzt werden, dass jedoch die Sozialarbeitenden der öffentlichen Sozialhilfe in der Regel nicht mit islamischen Vereinigungen in Kontakt stehen und kaum etwas wissen über die von diesen Vereinigungen angebotenen sozialen Leistungen. Umgekehrt scheint man auch seitens der islamischen Vereinigungen nicht allzu gut informiert zu sein über die Funktionsweise des öffentlichen Sozialhilfe-Systems.

Empfehlungen an die ausführenden Behörden und die islamischen Vereinigungen

Angesichts der für Teile der muslimischen Bevölkerung offensichtlich vorhandenen Hindernisse beim Zugang zur öffentlichen Sozialhilfe und des Bedürfnisses seitens der Sozialarbeitenden nach Vermittlung bei Schwierigkeiten mit religiös begründeten Anliegen muslimischer Klient/inn/en erscheint es nahe liegend und sinnvoll, die Potentiale einer Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Sozialhilfe-Institutionen und islamischen Vereinigungen zu erkennen und zum Zweck des Abbaus von Zugangshindernissen zu nutzen. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen an die Sozialhilfe ausrichtenden öffentlichen Institutionen und an die im Kanton Zürich aktiven islamischen Vereinigungen:

– Vernetzung und institutionalisierte Kontakte

Zum Zweck der Förderung gegenseitiger Akzeptanz sowie des Informationsaustauschs über Dienstleistungen und soziale Angebote und über bestehende Probleme bei der In-

teraktion zwischen muslimischen Hilfsbedürftigen und öffentlichen Sozialhilfebehörden könnten sich die Sozialhilfe-Institutionen mit islamischen Vereinigungen und Verbänden vernetzen und einen institutionalisierten Kontakt pflegen. Denkbar wäre etwa, Treffen zwischen Sozialarbeitenden und Imamen bzw. muslimischen Vereinsvertreter/innen durchzuführen, an denen Problembereiche aus der Sozialhilfepraxis in Zusammenhang mit islamischer Religionsausübung zur Sprache gebracht und diskutiert werden könnten.

– Gegenseitig Informationskanäle nutzen

Staatliche Stellen könnten islamische Vereinigungen und Moscheen vermehrt als Informationskanal und Imame als Multiplikatoren in Integrationsbelangen nutzen. In ihrer Funktion als Respektsperson haben Imame das Potential, ihr Publikum über dessen Rechte und Pflichten im Kanton Zürich in Kenntnis zu setzen, spezifisches Wissen in den Gemeinschaften weiterzugeben – auch in Bezug auf das System der öffentlichen Sozialhilfe. So würden islamische Vereine und Imame den Menschen dabei helfen, besseren Zugang zu den staatlichen Sozialhilfebehörden zu finden, was bei der Zielgruppe allgemein das Vertrauen in den Staat fördern könnte. Umgekehrt könnten die Sozialarbeitenden ihre Klientel z. B. pro-aktiv über die Möglichkeit informieren, einem islamischen Bestattungsfonds beizutreten, um das finanzielle Risiko eines Todesfalls mit Leichenrückführung ins Herkunftsland abzusichern. Auf den Sozialhilfe-Stellen könnte man damit ev. Musliminnen und Muslime erreichen, die nicht in einem Verein organisiert sind bzw. keine Moschee besuchen. Denn offensichtlich sind Vereinigungen und Moscheen als Informationskanäle in ihrer Reichweite immer auch beschränkt: Nicht alle Musliminnen und Muslime haben Kontakt mit und Vertrauen in Imame und nicht alle sind in Vereinigungen organisiert. Gemäss Studien sind dies vorwiegend gut gebildete Männer (Moret et al. 2007; Schrover/Vermeulen 2005). Gleichwohl wohnt dem hier vorgeschlagenen Ansatz ein gewisses Potential inne, bestehende Hürden niedriger zu gestalten.

– Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausloten

Mit Blick auf weitergehende Zusammenarbeit wäre z. B. die Einbindung eines Imams in ein Sozialzentrum bzw. in die kommunalen Sozialen Dienste oder die Einrichtung eines Vermittlungsdienstes „auf Abruf“ vorstellbar: Sozialarbeitende könnten bei Verständigungsschwierigkeiten mit religiösen muslimischen Klient/innen auf einen ihnen bekannten Imam zurückgreifen, der zwischen den Anliegen der Sozialhilfebehörden und den religiös begründeten Anliegen der Klient/innen vermitteln würde. Eventuell könnte auch bei der Konzipierung und Durchführung von (Arbeits-)Integrationsprojekten zusammengearbeitet werden.

Bleibt zu vermerken, dass eine öffentlich-rechtliche Anerkennung islamischer Vereinigungen als gemeinnützige Vereine diesen nicht nur ermöglichen könnte, Finanzierungen für ihre sozialen Tätigkeiten zu erhalten, sondern sie auch dazu verpflichten würde, sich intern demokratisch zu organisieren – beide Aspekte würden dazu beitragen, solche Vereinigungen zu akzeptierten und zu handlungsfähigen Akteuren im Rahmen der Koordination der öffentlichen und privaten Sozialhilfe zu machen. Allerdings bedarf eine solche öffentlich-rechtliche Anerkennung im Kanton Zürich einer Verfassungsänderung (Cattacin et al. 2003).

Wie bereits mehrmals angesprochen wurde, gilt es auf eine öffentliche Sozialhilfe hinzuwirken, die ihren gesetzlichen Auftrag auch unter den Bedingungen einer stark diversifizierten Bevölkerung professionell erfüllt: Sie muss in einer pluralistischen Gesellschaft möglichst alle hilfsbedürftigen Bevölkerungsteile erreichen und unter Beachtung der Grundrechte gleichwertig mit der gesetzlich vorgesehenen Sozialhilfe versorgen können. Das Ziel ist also eine transkulturell kompetente öffentliche Sozialhilfe, welche die gesellschaftliche Integration aller Klient/inn/en fördert – ungeachtet ihres soziokulturellen Hintergrundes oder ihrer Religionszugehörigkeit.

6.4 Zusammenfassung

In Folge intensiver Globalisierungsprozesse und geographischer Mobilität sind die staatlichen Institutionen, auch die öffentliche Sozialhilfe, heute mit der Realität einer kulturell und religiös sehr vielfältigen Klientel konfrontiert. Alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen zu erreichen und zudem deren soziale Integration zu fördern, stellt für eine öffentliche Institution eine beachtliche Herausforderung dar, und es gilt Strategien zu erarbeiten, um diese Herausforderung erfolgreich zu bewältigen. In der vorliegenden Teilstudie, welche Berührungspunkte zwischen der staatlichen Tätigkeit im Bereich der Sozialhilfe und islamischer Religionsausübung im Kanton Zürich beleuchtet, werden die von öffentlichen Sozialhilfe-Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Es geht dabei – aus staatlicher Perspektive – nicht um den Umgang der öffentlichen Sozialhilfe mit dem Islam als Spezialfall, sondern vielmehr darum, unter Beachtung der verfassungsmässig garantierten Grundrechte – insbesondere der Religionsfreiheit und des Diskriminierungsverbots – Mittel und Wege zu finden für den Umgang staatlicher Institutionen mit allen religiösen (und nicht-religiösen) Minderheiten.

Die Studie stellt erstens fest, dass das Differenzierungsmerkmal Religionszugehörigkeit oder Religiosität im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich – aus Sicht der einschlägigen Gesetze und der ausrichtenden Institutionen – grundsätzlich keine Rolle spielt: Das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfe ausrichtenden Institutionen kennen keine Differenzierung ihrer Klientel nach religionsbezogenen Kriterien. Dies impliziert u. a. auch, dass die Religionszugehörigkeit der Menschen, die um öffentliche Sozialhilfe ersuchen bzw. denen solche gewährt wird, nicht systematisch erhoben wird. Somit kann die vorliegende Teilstudie die Frage nach der absoluten und relativen Anzahl Personen islamischer Religionszugehörigkeit, die im Kanton Zürich von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt werden, nicht beantworten.

Zweitens ergab die Untersuchung, dass Religionszugehörigkeit, Religiosität bzw. Glaubenspraxis – im Allgemeinen und islamische im Besonderen – von in der Sozialhilfe tätigen Fachpersonen nicht als vordringliche Problemursache oder als Hindernis in der staatlichen Sozialhilfe-Tätigkeit wahrgenommen und gewertet wird, sondern dass in ihren Augen andere Merkmale der Klient/inn/en wie Bildung und berufliche Qualifikationen, familiäre und gesundheitliche Lage oder ein Migrationskontext (Aufenthaltsstatus bzw. ungewisse Zukunftsperspektiven, Sprachkenntnisse, unterschiedliche Werte und Normen, fehlendes Vertrauen in Behörden) viel stärker im Vordergrund stehen. Nur in wenigen Einzelfällen scheint Religion im Rahmen der staatlichen Sozialhilfetätigkeit überhaupt zum Thema zu werden, so dass sich aus der Religiosität der Klient/inn/en auch nur sehr selten besondere Herausforderungen oder Probleme ergeben. Dies gilt laut den befragten Sozialhilfe-Fachleuten für Musliminnen und Muslime genauso wie für Angehörige anderer Religionsgemeinschaften: Streng religiös praktizierende Musliminnen und Muslime sind aus ihrer Sicht also nicht „problematischer“ als streng praktizierende Angehörige anderer Religionsgemeinschaften. Den in wenigen Einzelfällen aus der Religiosität der Klient/inn/en entstehenden Herausforderungen begegnen die

Sozialarbeitenden – aus ihrer Sicht weitgehend problemlos – im Rahmen der üblichen professionellen Vorgehensweise, d.h. mit einer auf das Sozialhilfegesetz und die SKOS-Richtlinien abgestützten, aufs Individuum abgestimmten Fallabwicklung und Beratung.

Die im Rahmen dieser Studie identifizierten Besonderheiten beim Kontakt zwischen Sozialhilfebehörden und religiösen (muslimischen) Hilfesuchenden werfen aber dennoch ein paar grundsätzliche Fragen auf, welche die Formulierung entsprechender Empfehlungen leiteten:

„Religionsblindheit“ der öffentlichen Sozialhilfe überdenken

In den gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich fehlt jeglicher Religionsbezug. Angesichts unserer Studienergebnisse muss man sich fragen, ob gesetzliche Grundlagen, welche Religion bzw. Religionsneutralität nicht explizit thematisieren, in ihrer Wirkung tatsächlich religionsneutral sind, oder ob sie nicht vielleicht Diskriminierungen – gerade auch indirekten – Vorschub leisten. Um für die Sozialhilfe ausrichtenden Institutionen und deren Mitarbeitende diesbezüglich Klarheit zu schaffen und ihnen eine einheitliche, grundrechtskonforme, nicht diskriminierende Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, sollte darum die „Religionsblindheit“ der gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe grundsätzlich überdacht und dann bewusst eine Entscheidung getroffen werden in der Frage, wie die Sozialhilfe-Institutionen in Zukunft – unter den gegebenen Bedingungen der verfassungsmässig geschützten Religionsfreiheit und des Diskriminierungsverbots – mit einer religiös diversifizierten Bevölkerung und deren religiös motivierten Anliegen umgehen sollen, ohne dass nicht religiös orientierte Personen Benachteiligung erfahren.

Transkulturelle Öffnung der Sozialhilfe-Institutionen einleiten

Die – institutionellen wie auch individuellen – Akteurinnen und Akteure im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe müssen darin unterstützt werden, ihren gesetzlichen Auftrag professionell zu erfüllen, d.h. in einer äusserst vielfältigen Gesellschaft möglichst alle hilfsbedürftigen Bevölkerungsteile zu erreichen und unter Beachtung der Grundrechte gleichwertig mit der gesetzlich vorgesehenen Sozialhilfe zu versorgen. Das Erreichen dieses Ziels erfordert einen hohen Grad an institutioneller und individueller transkultureller Kompetenz. Diese kann nur im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses sowie mittels gezielter Aus- und Weiterbildung aller in der öffentlichen Sozialhilfe tätigen Fachleute entwickelt werden.

Strategien entwickeln für den Umgang mit Besonderheiten an der Schnittstelle islamische Glaubenspraxis – Arbeitsmarkt

Die potentiell konfliktive Schnittstelle zwischen islamischer Glaubenspraxis und dem Arbeitsmarkt wirkt sich indirekt auch auf den Umgang der Sozialhilfebehörden mit ihrer religiösen muslimischen Klientel aus. Sozialhilfebehörden können und sollten in diesem Sinne aktiv werden, indem sie bei Arbeitgebern Überzeugungsarbeit leisten und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einsetzen, dass sozialhilfebeziehende Muslime und Musliminnen nicht aus religiösen Gründen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Allenfalls müsste der Kanton Zürich sich beim Gesetzgeber auf Bundesebene dafür einsetzen, dass erwägt und juristisch abgeklärt wird, ob ein allgemeiner gesetzlicher Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz (aufgrund von ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung) angebracht wäre, um damit indirekt auch die Sozialhilfe zu entlasten.

Potentiale einer Vernetzung und Zusammenarbeit mit islamischen Vereinigungen nutzen

Im Rahmen der rund fünfzig islamischen Vereinigungen im Kanton Zürich wird in verschiedenen Formen „Sozialhilfe“ für hilfsbedürftige Muslim/inn/en geleistet. Die Studienergebnisse lassen es sinnvoll erscheinen, die Potentiale einer Vernetzung und Zusammenarbeit zwi-

schen den öffentlichen Sozialhilfe-Institutionen und islamischen Vereinigungen zu erkennen und zu nutzen – umso mehr, als dass auch die SKOS-Richtlinien die von privaten Institutionen zur Verfügung gestellten sozialen Angebote und Dienstleistungen als einen wesentlichen Teil des Sozialhilfe-Systems begreifen und ein partnerschaftliches Hinarbeiten auf das Ziel der sozialen und arbeitsmarktlichen Integration von Hilfe suchenden Personen vorsehen.