

Antrag des Regierungsrates vom 5. September 2012

4927

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religions-
gemeinschaften für die Beitragsperiode 2014–2019**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. September 2012,

beschliesst:

I. Für die Ausführung der Tätigkeitsprogramme der anerkannten Religionsgemeinschaften für die Periode 2014–2019 wird ein Rahmenkredit von Fr. 300 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften und kirchliche Liegenschaften, bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

A. Allgemeines

1. Ausgangslage und rechtliche Grundlagen

Im Kanton Zürich werden von der Verfassung fünf Religionsgemeinschaften anerkannt: die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft, die Christkatholische Kirchengemeinde (Art. 130), die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde (Art. 131)

Im Zentrum der Neuregelung des Verhältnisses zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat in der am 27. Feb-

ruar 2005 von den Stimmberechtigten angenommenen, totalrevidierten Kantonsverfassung steht die Vergrößerung der Autonomie für die anerkannten Religionsgemeinschaften. Mit der Neuregelung erhielten aber auch die Finanzströme zwischen diesen Körperschaften und dem Staat eine neue Grundlage.

Die Umsetzung der Neuregelung der Finanzströme erfolgt in den §§ 19 ff. und 29 f. des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG) sowie den §§ 11 ff. und 30 f. der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 (VOKiG), die beide seit 1. Januar 2010 in Kraft sind. Im Vordergrund steht dabei die Regelung der Finanzströme zwischen dem Staat und der Evangelisch-reformierten Landeskirche sowie der Römisch-katholischen Körperschaft.

Der Kanton unterstützt Tätigkeiten der anerkannten kirchlichen Körperschaften mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur dann, wenn die kantonalen kirchlichen Körperschaften diese Tätigkeiten in eigenen Programmen zusammenfassen und den Aufwand dafür darlegen (§ 19 KiG). Diese Tätigkeitsprogramme sind für eine Dauer von jeweils sechs Jahren festzulegen.

Bereits nach alter Ordnung beurteilte sich die gesellschaftliche Bedeutung der mit Kostenbeiträgen finanzierten Tätigkeiten nicht allein nach Massgabe ihrer Effizienz und Wirksamkeit, sondern auch aufgrund immaterieller Kriterien. Es wurde akzeptiert, dass auch bei der Monetarisierung der gesellschaftlich bedeutsamen Tätigkeiten nur schwer auf messbare Kriterien zurückgegriffen werden kann. Ein wesentliches Ziel, das mit der Einführung der Tätigkeitsprogramme verfolgt wird, ist denn auch nicht in erster Linie eine Monetarisierung kirchlicher Tätigkeiten, sondern die Entflechtung der Aufgabenverteilung und Aufgabenfinanzierung zwischen den anerkannten kirchlichen Körperschaften und dem Staat. Neu soll eine klare Zuordnung der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung an die kirchlichen Körperschaften oder den Staat die Transparenz und damit die Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung selbst sowie der dazu eingesetzten staatlichen und kirchlich-körperschaftlichen Mittel verbessern.

Nach § 16 VOKiG erfassen die Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft auch die Tätigkeiten der Kirchgemeinden. Die Verpflichtung zur Erstellung von Tätigkeitsprogrammen richtet sich jedoch nur an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Die Art und Weise des Einbezugs der Kirchgemeinden sind Sache der kantonalen kirchlichen Körperschaften.

2. Jüdische Gemeinden und Christkatholische Kirchgemeinde

Die Israelitische Cultusgemeinde, die Jüdische Liberale Gemeinde und die Christkatholische Kirchgemeinde haben zwar ebenfalls am neuen Finanzierungssystem teil, sofern sie die genannten gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen (vgl. § 8 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007, in Kraft seit 1. Januar 2008).

Angesichts der vergleichsweise geringen Höhe der Kostenbeiträge an diese drei Religionsgemeinschaften wird in Absprache mit diesen auf die Errichtung eigentlicher Tätigkeitsprogramme verzichtet. Die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung werden im Rahmen der Jahresberichte ausgewiesen.

3. Erste Beitragsperiode und gesetzlich fixierter Gesamtbeitrag

Die erste Beitragsperiode dauert von 2010–2013 (vier Jahre, § 29 KiG). Für diese verkürzte Periode legt das Gesetz den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge auf jährlich 50 Mio. Franken fest. Dieser jährliche Beitrag wird für die Beitragsperiode 2010–2013 ohne Tätigkeitsprogramme auf der Grundlage der beim Inkrafttreten des Kirchengesetzes als gesamtgesellschaftlich bedeutsam eingestuften Tätigkeiten ausgerichtet (§ 31 VOKiG).

Diese Einstufung und darauf gestützt die gesetzliche Festlegung erfolgten anhand von Kriterien, die zu einem wesentlichen Teil im Rahmen einer Studie erarbeitet wurden («Die Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Kanton Zürich und den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und Wege zur Finanzierung kirchlicher Leistungen»; Landert-Studie 1999).

Die Landert-Studie 1999 konzentrierte sich nicht auf die Beurteilung konkreter Einzelleistungen, sondern auf die grundsätzliche Erfassung gesamtgesellschaftlicher Tätigkeiten der kirchlichen Körperschaften. Weil diese in der Regel auf eine konstante und dauerhafte Erbringung ausgerichtet sind, liefert die Studie auch heute noch eine taugliche Beurteilung für die Einordnung der in den Tätigkeitsprogrammen erfassten Tätigkeiten.

4. Von der ersten zur zweiten Beitragsperiode (2014–2019)

Die anerkannten kirchlichen Körperschaften berichten der Direktion der Justiz und des Innern jeweils auf das Ende einer Beitragspe-

riode über die Verwendung der Kostenbeiträge und über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des durchgeführten Tätigkeitsprogramms (§ 22 KiG). Die Berichterstattung über eine sechsjährige Beitragsperiode folgt der Gliederung der Tätigkeitsprogramme und soll insbesondere Auskunft über Abweichungen zwischen beabsichtigter und tatsächlicher Wirkung der erfassten Tätigkeiten geben (§ 23 VOKiG). Die Berichterstattung ist zusammen mit den jeweils überarbeiteten Tätigkeitsprogrammen einzureichen.

Weil die Kostenbeiträge während der ersten Periode jedoch noch nicht auf der Grundlage von Tätigkeitsprogrammen entrichtet wurden, kann diese Periode auch nicht mit einer entsprechenden Berichterstattung abgeschlossen werden. Aus demselben Grund wird auch im Jahresbericht 2011 ein Bezug zu Tätigkeitsprogrammen noch fehlen. Kommt hinzu, dass der Jahresbericht 2011 nach § 24 VOKiG der Direktion der Justiz und des Innern erst bis Ende September 2012 einzureichen und daher gegenwärtig nur als unvollständiger Entwurf vorhanden ist.

Das neue Finanzierungssystem führt zu einer gewissen Verschiebung der staatlichen Beiträge von der Evangelisch-reformierten Landeskirche zur Römisch-katholischen Körperschaft. Die vom Gesetz vorgesehene Umverteilungsphase wird auf Ende der ersten Beitragsperiode nach folgenden Stufen abgeschlossen (vgl. § 30 Abs. 2 KiG).

Kantonale kirchliche Körperschaft	Ausgangsbetrag (in Mio. Fr.)	Rechnung 10	Rechnung 11	Budget 12	PJ 13
Evang.-ref. Landeskirche	40,80	37,45	34,10	30,75	27,40
Röm.-kath. Körperschaft	8,70	12,05	15,40	18,75	22,10
Total	49,50	49,50	49,50	49,50	49,50

5. Gesamtrechnung

Mit dem Begriff der Gesamtrechnung wird insbesondere mit Blick auf die negative Zweckbindung für die Kirchensteuern der juristischen Personen und die Berichterstattung über die Tätigkeitsprogramme bei der Rechnungslegung die gemeinsame Darstellung des kantonalen und der kommunalen Haushalte in den Vordergrund gestellt. Die Gesamtrechnung umfasst eine pauschale Zusammenfassung der Rechnungen der kantonalen Körperschaft und der Kirchgemeinden. Nicht in die Rechnung einbezogen werden der Finanzausgleich zwischen den Kirchgemeinden, die Baubeiträge der kantonalen Körperschaft an die Kirchgemeinden und die Beiträge der Kirchgemeinden an die kantonale Körperschaft. Der Ausschluss weiterer Aufwendungen und Er-

träge, wie er von einer konsolidierten Rechnung gefordert würde, ist hingegen nicht von Bedeutung.

Ebenso wie auf die legalistische Definition einer Tätigkeit mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung verzichtete der Gesetzgeber auch auf eine Definition des Begriffs der kultischen Tätigkeiten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass sowohl die Einnahmen aus den Kirchensteuern für juristische Personen als auch die Kostenbeiträge zur Finanzierung nicht kultischer Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung verwendet werden.

B. Anforderungen an die Tätigkeitsprogramme

6. Natur der Tätigkeitsprogramme

Die Regelung der Finanzflüsse zwischen dem Staat und den anerkannten kirchlichen Körperschaften steht in einem gewissen Spannungsverhältnis. Zum einen orientierte sich der Gesetzgeber bei der Neuregelung der Finanzströme am System des New Public Managements (NPM). Zum andern war dabei aber eine der wichtigsten Rahmenbedingungen, dass mit dem neuen System zwischen Staat und anspruchsberechtigten Körperschaften kein Auftragsverhältnis entstehen darf, das heisst kein Leistungsauftrag erteilt wird.

Bei der Entrichtung von Staatsbeiträgen (Kostenbeiträgen) versteht der Staat die anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften daher nicht als Dienstleistungsunternehmen, bei denen er etwa durch die einzelnen Direktionen des Regierungsrats spezifische Leistungen bestellen könnte. Die Kostenbeiträge werden zwar auf der Grundlage der von den anerkannten kirchlichen Körperschaften ausgeführten oder geplanten Tätigkeiten und mit Blick auf deren Mitgliederzahl entrichtet. Die anerkannten kirchlichen Körperschaften entscheiden aber selbst, welche Tätigkeiten sie erbringen und welche davon sie in die Tätigkeitsprogramme aufnehmen wollen. Der Staat entscheidet erst auf der Grundlage dieser «Vorgaben», in welchem Umfang er an die Kosten für diese Tätigkeiten einen Beitrag leisten will. Der Inhalt der Tätigkeitsprogramme wird also grundsätzlich von den anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften bestimmt.

Mit diesem System wird in den Tätigkeitsprogrammen kein detaillierter Aufwand für einzelne Leistungen ausgewiesen. Es erfolgen vielmehr Angaben zu ganzen Tätigkeitsbereichen und Leistungsgruppen. Bei den erfassten Tätigkeiten handelt es sich um langfristige Aufgaben der anerkannten kirchlichen Körperschaften (vgl. Landert-Studie 1999), bei denen zwar einzelne Leistungen hinzukommen oder wegfal-

len können, die gesamthaft gesehen aber als Aufgaben beibehalten werden. Die Kostenbeiträge können sich daher nicht trennscharf auf die einzelnen Tätigkeiten beziehen, sondern enthalten immer auch einen institutionellen Anteil.

7. Struktur und Gliederung der Tätigkeitsprogramme 2014–2019

Die Tätigkeitsprogramme müssen Auskunft geben über die Tätigkeiten insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur, wobei auch weitere Bereiche möglich sind (§ 19 Abs. 2 KiG). Sie orientieren sich dabei am Aufbau eines Globalbudgets, müssen vergleichbar sein und geben Auskunft über:

- die beabsichtigte Wirkung,
- den Inhalt,
- den Adressatenkreis,
- die Art der Leistungserbringung,
- die Finanzierung

der erfassten Tätigkeiten (§ 16 Abs. 2 VOKiG).

C. Beurteilung der Tätigkeitsprogramme

8. Erhebungsmethoden

Die Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft müssen auch die Tätigkeiten der Kirchgemeinden umfassen (§ 16 Abs. 1 VOKiG).

Während der Vorbereitung der Tätigkeitsprogramme zeigte sich, dass der Stand der Erfassung der kommunalen kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft unterschiedlich ist. Während die Erstere eine auf die Leistungserbringung bezogene Studie zur Erfassung der kommunalen Tätigkeiten durchführte, konnte die Letztere ihre aufwandbezogene Sicht auf den Kontenplan der Kirchgemeinden abstützen, der mit Blick auf die Vorgaben der VOKiG auf 2011 hin neu strukturiert wurde.

Die Tätigkeitsprogramme der beiden kirchlichen Körperschaften müssen zwar vergleichbar sein. Das verlangt indes weder auf kommunaler noch auf kantonaler Ebene eine einheitliche Methode für die Erfassung ihrer Tätigkeiten, sofern die genannten Anforderungen erfüllt werden können.

Diesen Anforderungen genügen grundsätzlich beide angewendeten Methoden. Während die Evangelisch-reformierte Landeskirche die genannte Erhebung auf Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ohne kultischen Bezug konzentrierte, ist bei der Römisch-katholischen Körperschaft bereits mit dem ab 2011 geltenden Kontenplan die Rechnungslegung auf den Aufwandnachweis für solche Tätigkeiten ausgerichtet.

Bei der Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung bestehen zwischen den evangelisch-reformierten und römisch-katholischen Kirchgemeinden weder strukturelle noch andere grundsätzliche Unterschiede. Dort, wo die eine Erhebungsmethode keine zufriedenstellenden Ergebnisse liefert, kann daher die andere jeweils unter Berücksichtigung der verschiedenen Mitgliederzahlen analog zur Ergänzung beigezogen werden.

9. Einheitliche Struktur

Trotz unterschiedlicher Erfassungsmethode sind die in den beiden Tätigkeitsprogrammen dargelegten Tätigkeiten damit vergleichbar. Beide kantonalen kirchlichen Körperschaften können ihre Tätigkeitsprogramme einheitlich wie folgt strukturieren:

Bereiche	Leistungsgruppen	
Bildung		Öffentliche Bildungsangebote
		Beiträge an öffentlich anerkannte Ausbildungsinstitutionen
Soziales	Diakonie	Praktische Lebenshilfe
		Soziale Aktivitäten
		Beiträge an gemeinnützige Organisationen und Hilfswerke
	Seelsorge	Seelsorge
Kultur		Kulturelle Veranstaltungen
		Kulturelle Bewahrung
Weiteres		Vermietung
		Unterhalt der Liegenschaften
		Milizbehörden

10. Erfasste Tätigkeiten

a) Systematik

In den vier dargestellten Bereichen wird von beiden Körperschaften zunächst dargelegt, wozu die jeweilige Tätigkeit erbracht wird. Dem folgen Beschreibungen des Inhalts, des Adressatenkreises und der Art und Weise der Erbringung der Tätigkeit. Den Abschluss bilden die Darlegung des erforderlichen finanziellen Aufwands sowie der Nachweis der Herkunft der dazu verwendeten Mittel.

Aus systematischer Sicht erfüllen die Tätigkeitsprogramme damit die in den §§ 19 KiG und 16 VOKiG vorgegebenen Kriterien.

b) Tätigkeitsbereiche

Die eingehende und auch grafisch unterstützte Darstellung der erfassten Tätigkeiten, für welche die Kostenbeiträge beantragt werden, kann in den Tätigkeitsprogrammen der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft nachgeschlagen und braucht hier nicht wiederholt zu werden. Dieser Antrag beschränkt sich auf eine pro Bereich und Leistungsgruppe zusammengefasste Bewertung und Beurteilung.

Bildung

Mit einem breiten öffentlichen Bildungsangebot beteiligen sich die kirchlichen Körperschaften zum Beispiel in Kursen oder Vorträgen an der Auseinandersetzung mit sozialen und kulturellen Themen und leisten damit einen wichtigen Betrag zur breiten Auseinandersetzung mit komplexen Fragestellungen, wie sie in demokratischen Gesellschaften unabdinglich sind.

Die kirchlichen Körperschaften leisten zudem Beiträge an öffentlich anerkannte private Bildungseinrichtungen (vor allem die Freie evangelische Schule sowie das Gymnasium und Institut Unterstrass und die Freien Katholischen Schulen Zürich mit Primarschule, Sekundarschule und Gymnasium), was zu einer Entlastung der staatlichen Schulen und einer Verbesserung der Chancengleichheit beiträgt.

Als Gesamtaufwand für die kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in Bereich Bildung werden in den Tätigkeitsprogrammen geltend gemacht:

Reformierte	11,9 Mio. Franken
Katholiken	8,9 Mio. Franken
Total	20,8 Mio. Franken

Soziales

Die Diakonie und Seelsorge haben insbesondere in den Kirchgemeinden einen grossen Stellenwert. Im Zentrum stehen dabei die Gemeinschaftsbildung sowie die gemeinwohlbezogene Übernahme von Verantwortung. Aufgeführt wird eine breite Palette an Tätigkeiten wie etwa Seniorennachmittage, Mittagstische, Jugendtreffpunkte, Kinderlager, Familienferien oder Gemeindeausflüge.

Seelsorge umfasst nicht nur, Menschen in schwierigen Lebenssituationen wie bei Krankheit oder Sterben zu begleiten. Im Bereich der Seelsorge unterstützen die kirchlichen Körperschaften auch Menschen in schwierigen Lebenslagen durch Angebote der praktischen Lebenshilfe wie (Sozial-)Beratungen und Integrationsprojekte sowie bei Bedarf durch finanzielle oder materielle Beiträge. Im Vordergrund stehen die Spitalseelsorge, die Notfallseelsorge, die Seelsorge in Gefängnissen sowie die Seelsorge für Polizei und Schutz & Rettung Zürich.

Als Gesamtaufwand für die kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in Bereich Soziales werden in den Tätigkeitsprogrammen geltend gemacht:

Reformierte	60,0 Mio. Franken
Katholiken	36,1 Mio. Franken
Total	96,1 Mio. Franken

Kultur

Mit kulturellen Veranstaltungen wie Konzerten, Ausstellungen oder Führungen tragen die kirchlichen Körperschaften mit leicht zugänglichen Angeboten zur kulturellen Vielfalt im Kanton bei.

Einzelne historisch besonders wertvolle Kirchen wie das Grossmünster, das Fraumünster sowie die Klosterkirchen Kappel und Rheinau tragen zum Bild des Kantons bei, machen den Standort attraktiv und ziehen jährlich eine grosse Zahl von Touristinnen und Touristen an. Die dazu

erforderliche betriebliche Infrastruktur übernehmen die kirchlichen Körperschaften und leisten damit auch einen Beitrag an den Erhalt dieser Kulturgüter. Der Anteil an solchen Kulturgütern und damit auch der entsprechende Aufwand für deren kulturelle Bewahrung ist bei der Evangelisch-reformierten Landeskirche höher als bei der Römisch-katholischen Körperschaft. Im Bereich Kultur weicht daher das Aufwandverhältnis zwischen den beiden Körperschaften von jenem in den anderen Bereichen etwas ab.

Als Gesamtaufwand für die kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in Bereich Kultur werden in den Tätigkeitsprogrammen geltend gemacht:

Reformierte	25,8 Mio. Franken
Katholiken	8,5 Mio. Franken
Total	34,3 Mio. Franken

Weiteres

Vereine, Kulturschaffende oder Privatpersonen können bei den kirchlichen Körperschaften Räumlichkeiten verschiedener Grösse unentgeltlich oder zu günstigen Bedingungen nutzen. Aber auch Gemeindeversammlungen der politischen Gemeinde werden häufig in kirchlichen Liegenschaften durchgeführt. Die kirchlichen Körperschaften kommen als Eigentümerinnen dieser Liegenschaften für deren Unterhalt (Abwartung, Unterhalt der Bausubstanz, Betriebskosten) sowie für Hypothekarzinsen auf.

Kirchliche Körperschaften sind in grossem Mass auf das Engagement von Milizbehörden angewiesen. Die zum grossen Teil ehrenamtlich erfolgende Wahrnehmung von leitenden und gestaltenden Aufgaben in den Kirchgemeinden kommt auch dem ebenfalls auf den Einsatz von Milizbehörden angewiesenen politischen System zugute.

Für die Erbringung sämtlicher Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist sodann auch ein bestimmter Anteil an Verwaltungsaufwand erforderlich (Infrastruktur, Sekretariate usw.).

Als Gesamtaufwand für die kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in weiteren Bereichen werden in den Tätigkeitsprogrammen geltend gemacht:

Reformierte	58,5 Mio. Franken
Katholiken	55,3 Mio. Franken
Total	113,8 Mio. Franken

11. Finanzielle Grundlagen für die erfassten Tätigkeiten

Zum Zeitpunkt des Einreichens der Tätigkeitsprogramme 2014–2019 liegen die Zahlen der Gesamtrechnung 2011 (kantonale und kommunale kirchliche Körperschaften) weder bei der Evangelisch-reformierten Landeskirche noch bei der Römisch-katholischen Körperschaft endgültig vor. Als Referenzgrösse für die aufgelisteten Beträge stellt daher die Evangelisch-reformierte Landeskirche im Wesentlichen auf erste Entwürfe zur Rechnung 2011 sowie auf die Rechnung 2010 und die Römisch-katholische Körperschaft auf die Rechnung 2010 sowie das Budget 2012 ab.

Dies entspricht dem nach den gesetzlichen Vorgaben Möglichen. Nach § 30 VOKiG legen die beiden Körperschaften erstmals für das Jahr 2011 eine Gesamtrechnung vor, wobei sie nach § 24 Abs. 2 VOKiG ihren Jahresbericht (einschliesslich Jahresrechnung) (erst) bis Ende September 2012 einzureichen haben.

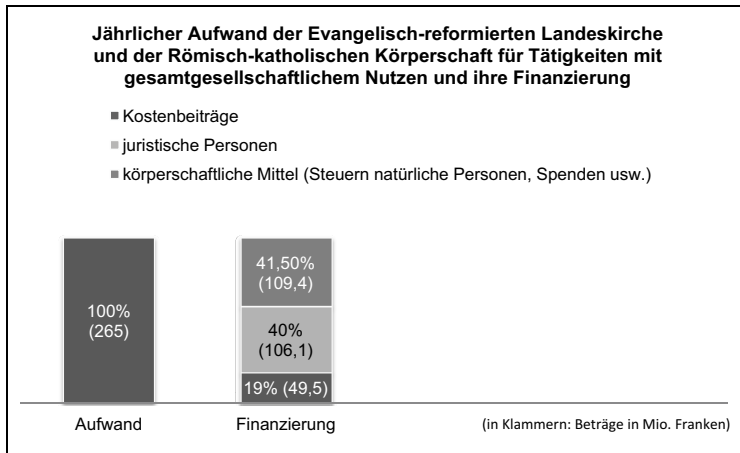
Die beiden kantonalen kirchlichen Körperschaften weisen für ihre Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung einen jährlichen Aufwand von 265 Mio. Franken aus (156,2 Mio. Evangelisch-reformierte Landeskirche, 108,8 Mio. Römisch-katholische Körperschaft).

Das neue System sieht für die Finanzierung dieser Tätigkeiten im Wesentlichen zwei Stützen vor: die Kostenbeiträge und die Einnahmen aus den Kirchsteuern für juristische Personen.

Die Einnahmen aus den Kirchensteuern für juristische Personen betrugen 2010 106,1 Mio. Franken (52,7 Mio. Evangelisch-reformierte Landeskirche, 53,4 Mio. Römisch-katholische Körperschaft).

Kostenbeiträge an die kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung wurden im Umfang von jährlich 49,5 Mio. Franken entrichtet (34,1 Mio. Evangelisch-reformierte Landeskirche, 15,4 Mio. Römisch-katholische Körperschaft).

Der Anteil an den Aufwand für die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung aus diesen beiden Quellen beträgt damit 2011 insgesamt 155,6 Mio. Franken. Das ergibt folgendes Bild:



12. Berücksichtigung der jüdischen Gemeinden und der Christkatholischen Kirchgemeinde

Der Gesamtbetrag der Kostenbeiträge wird nicht in erster Linie auf der Grundlage der Mitgliederzahlen, sondern der Tätigkeitsprogramme festgelegt (vgl. § 20 Abs. 2 KiG). Das Verhältnis der Anzahl Mitglieder ist lediglich ein Kriterium für die Aufteilung des Gesamtbetrags der Kostenbeiträge unter den einzelnen Religionsgemeinschaften (vgl. § 21 KiG). Der Pro-Kopf-Anteil pro Mitglied ist hingegen bei der Berechnung und Verteilung der Kostenbeiträge nicht von Belang und kann je nach Religionsgemeinschaft unterschiedlich hoch sein.

Mit Beschluss vom 29. Oktober 2008 (RRB Nr. 1660/2008) legte der Regierungsrat die Kostenbeiträge für die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden auf Fr. 250 000 fest. Bei der damaligen Festlegung ging er davon aus, dass die beiden Gemeinden Ende 2007 rund 2200 Mitglieder zählten (1900 die Israelitische Cultusgemeinde, 300 die Jüdische Liberale Gemeinde).

Bis 2008 erhielt die Christkatholische Kirchgemeinde einen Beitrag von Fr. 200 000. Dieser Beitrag betrifft Personalkosten (Pfarrstellen) und musste ab 2009 auf Fr. 250 000 erhöht werden. Deshalb ist der

Beitrag an die Christkatholische Kirchgemeinde trotz deren geringerer Mitgliederzahl gleich hoch ist wie jener an die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden.

Für 2011 wurden folgende Mitgliederzahlen erhoben:

Christkatholische Kirchgemeinde	1834
Israelitische Cultusgemeinde Zürich	1801
Jüdische Liberale Gemeinde	416

Aufgrund dieser nur wenig veränderten Zahlen erscheint es angemessen, die Beiträge an die Christkatholische Kirchgemeinde und an die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden für die Beitragsperiode im bisherigen Gesamtumfang von Fr. 500 000 pro Jahr festzulegen.

13. Beurteilung der erfassten Tätigkeiten und ihrer Bewertung

Die gesamtgesellschaftliche Wirkung einer kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeit kann nicht mit wissenschaftlicher Exaktheit nachgewiesen werden. Dies war indes auch nie das Ziel der Einführung des Systems der Kostenbeiträge. Im Vordergrund steht vielmehr die Erhöhung der Transparenz bei der Verwendung von Staatsbeiträgen (und Erträgen aus Kirchensteuern für juristische Personen). Die anerkannten Religionsgemeinschaften sollen die vom Staat erhaltenen Beiträge oder die durch die Übertragung des staatlichen Besteuerungsanspruchs erzielten Einnahmen nur für Tätigkeiten einsetzen, die für die Gesellschaft auch einen vom Glauben unabhängigen Nutzen haben.

Auf der Grundlage dieser verbesserten Transparenz sollen zudem sowohl der Staat als auch die anerkannten Religionsgemeinschaften die eingesetzten Mittel bzw. die damit finanzierten Tätigkeiten besser steuern können.

Bereits die nunmehr erstmals erstellten Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft zeigen, dass diese Zielsetzung zu erreichen ist.

Beide Tätigkeitsprogramme stützen sich zu einem wesentlichen Teil auf die Tätigkeiten der Kirchgemeinden, deren Aufwand bzw. Kosten entweder über einen spezifisch dafür erarbeiteten Kontenrahmen oder auf der Grundlage einer entsprechenden Untersuchung von rund 40 Kirchgemeinden erhoben wurden.

Beide Erhebungsmethoden führen sowohl bezüglich der zu berücksichtigenden Leistungen als auch des dafür zu berücksichtigenden Umfangs im Wesentlichen den Ansatz der Landert-Studie 1999 fort, der auch der Übergangsregelung von § 29 Abs. 1 KiG zugrunde liegt. Bei den fraglichen Tätigkeiten handelt es sich denn auch ausnahmslos

um solche, die auf eine lange Dauer ausgerichtet sind und die grundsätzlich über mehrere Beitragsperioden erbracht werden sollen.

Im Juli 2012 wurden die Tätigkeitsprogramme bei den Direktionen und der Staatskanzlei in die Vernehmlassung gegeben. Das Hauptaugenmerk lag dabei bei der Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen kirchlich-körperschaftlichen und staatlichen Tätigkeiten sowie der Frage, ob auch in der Periode 2014–2019 ein staatliches Interesse an der Erbringung der fraglichen Tätigkeiten durch die kirchlichen Körperschaften besteht.

Die fachlich zuständigen Direktionen machten keine Doppelspurigkeiten aus. In der Vernehmlassung wurde sodann festgehalten, dass an den fraglichen Tätigkeiten der kirchlichen Körperschaften nach wie vor ein öffentliches Interesse besteht, weil diese ihre Aufgaben im Gegensatz zu anderen Organisationen, die meistens auf einzelne Personengruppen ausgerichtet sind, gegenüber einem breiten Adressatenkreis erfüllen und weil sie auch Personen ansprechen können, die vom Staat nicht oder nur schlecht erreicht werden.

Für die beiden kantonalen kirchlichen Körperschaften steht bei der erstmaligen Erarbeitung der Tätigkeitsprogramme die Überprüfung der Ist-Situation und nicht eine mögliche Erhöhung der Kostenbeiträge im Vordergrund. Sie gehen davon aus, dass auf der Grundlage der Finanzierung eines wesentlichen Teils der gesamtgesellschaftlichen Tätigkeiten zum einen durch Einnahmen aus den Steuern für juristische Personen und zum andern durch Kostenbeiträge auf jeden Fall ein bereits während der ersten Beitragsperiode geltender Betrag von rund 50 Mio. Franken gerechtfertigt ist. Im Übrigen überlassen sie es aber dem Regierungsrat, dem Kantonsrat einen konkreten Rahmenkredit zu beantragen.

Der Regierungsrat betrachtet die Tätigkeitsprogramme als sinnvolle Weiterführung und Zusammenstellung der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, die von den kantonalen kirchlichen Körperschaften seit der mit der Verfassung vom 27. Februar 2005 geltenden Neuregelung ausgewiesen wurden und auf deren Grundlage in § 29 Abs. 2 KiG ein Kostenbeitrag von 50 Mio. Franken pro Jahr festgelegt wurde.

Nach § 20 Abs. 2 KiG orientiert sich der Rahmenkredit für den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge am Betrag der in § 29 festgelegten jährlichen 50 Mio. Franken (abzüglich Fr. 500 000 für die anerkannten jüdischen Gemeinden und die Christkatholische Kirchgemeinde), den Tätigkeitsprogrammen sowie an der Gesamtzahl der Mitglieder der kantonalen kirchlichen Körperschaften.

Vor dem Hintergrund der Finanzierung der besagten Tätigkeiten durch die Einnahmen aus den Kirchensteuern juristischer Personen und Kostenbeiträgen sowie des dargelegten gesetzlichen Rahmens geht der Regierungsrat davon aus, dass im Wesentlichen (nur) in zwei Fällen Anlass zur Veränderung der Höhe der bisherigen Kostenbeiträge besteht: wenn sich der Umfang der in den Tätigkeitsprogrammen enthaltenen Tätigkeiten erheblich vermindert oder erhöht oder wenn sich die Mitgliederzahl gegenüber der Situation seit dem Inkrafttreten des KiG 2010 erheblich verändert hat.

2009 betrug die Gesamtzahl der Mitglieder der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft 867 420 (480 646 und 386 774). 2011 betrug die Zahl 856 530 (467 353 und 389 177). Die Differenz von 10 890 Mitgliedern entspricht rund 1,3% der Mitgliederzahl, die sich damit 2011 nicht wesentlich von jener 2010 unterscheidet.

Hingegen hat sich der Aufwand für die gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Tätigkeiten mit neu rund 265 Mio. Franken um rund 112 Mio. Franken beträchtlich erhöht. Für die Aufwandsteigerung führen die kantonalen kirchlichen Körperschaften auf Nachfrage im Wesentlichen folgende Gründe an:

- Während bei der Aufwandberechnung die Teuerung berücksichtigt wurde, erfolgte bei den Kostenbeiträgen keine Teuerungsanpassung, weshalb die Differenz zwischen Finanzierung und Aufwand etwas verzerrt dargestellt werden muss.
- Im Rahmen der Landert-Studie 1999 standen die kantonalen kirchlichen Körperschaften im Vordergrund, wobei deren Tätigkeiten nicht klar von jenen der Kirchgemeinden abgegrenzt wurden. Im Zentrum der Studie, welche die Evangelisch-reformierte Landeskirche durchführen liess, stand hingegen die Erfassung der Tätigkeiten der Kirchgemeinden. Diese differenzierte Erfassung bei den primären Leistungserbringern führte gegenüber der Landert-Studie 1999 zu einer Vergrösserung des Aufwands.
- Die Erhebungen der Landert-Studie 1999 fielen in eine konjunkturschwache Zeit. Mit den kurz danach wieder anwachsenden Steuererträgen erfolgten dann aber einerseits auch die besagten Tätigkeiten auf dem gewohnten Niveau. Andererseits wurden für längere Zeit unterbliebene Renovationsarbeiten an kirchlichen Liegenschaften durchgeführt. Die Abgabe der Kirchgemeinden an die kantonalen Körperschaften wurde sodann auf ein Mindestmass gekürzt. Schliesslich verlangte die zunehmend komplexe und unsichere gesellschaftliche Entwicklung einen Ausbau der gesamtgesellschaftlichen Tätigkeiten (z. B. Kirchen im Bahnhof, im Flughafen und in Sihlcity).

- Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch die zunehmende Professionalisierung, die etwa mit der Kantonalisierung der Spitalseelsorge einherging.
- Schliesslich führte bei der Römisch-katholischen Körperschaft die Überführung der bisherigen, zu einem Teil auch auf zahlreichen Naturalleistungen beruhenden Pfarrlöhne in ein zeitgemässes Entlohnungssystem zu einer Aufwandsteigerung.

Der Gesamtaufwand für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung übersteigt daher klar jenen von 2010. Gleichzeitig blieben die Einnahmen aus Steuern für juristische Personen mit 106 Mio. Franken etwa konstant.

Unter Berücksichtigung der Haltung der beiden kirchlichen Körperschaften erachtet es der Regierungsrat dennoch als angemessen, den Betrag für die jährlichen Kostenbeiträge von 50 Mio. Franken nicht zu erhöhen und dem Kantonsrat für die Beitragsperiode 2014–2019 einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken zu beantragen.

Nach der gesetzlich festgelegten Übergangsphase von vier Jahren handelt es sich um die erste Beitragsperiode, bei der die Kostenbeiträge auf der Grundlage von Tätigkeitsprogrammen entrichtet werden. Während dieser sechsjährigen Phase sollen weitere und eingehendere Erhebungen zu Umfang und Aufwand der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durchgeführt werden.

Angesichts dieser Ausgangslage erscheint es daher verfrüht, bereits für die erste ordentliche Beitragsperiode eine Erhöhung der Kostenbeiträge zu verlangen. Vielmehr erscheint es angemessen, an die Übergangsphase anzuknüpfen und für alle anerkannten Religionsgemeinschaften einen Rahmenkredit zu sprechen, der die Entrichtung von jährlichen Kostenbeiträgen im bisherigen Umfang von 50 Mio. Franken erlaubt.

14. Gebundene Ausgaben und Einstellung im KEF

Kostenbeiträge sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird (§ 2a Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990). Sie gelten als gebundene Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG) und unterstehen daher weder dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV) noch der Ausgabenbremse (Art. 56 Abs. 2 KV), die nur bei neuen Ausgaben anzuwenden ist. Wegen der besonderen Regelung von § 20 KiG ist diese gebundene Ausgabe ausnahmsweise vom Kantonsrat zu bewilligen.

Im KEF 2012–2015 sind jeweils 50 Mio. Franken für die Planjahre 2014 und 2015 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften und kirchliche Liegenschaften, eingestellt. Im KEF 2013–2016 werden für das Planjahr 2016 wiederum 50 Mio. Franken einzustellen sein.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi