

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 330/2023

Sitzung vom 12. Dezember 2023

1463. Anfrage (Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften)

Kantonsrätin Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, und Kantonsrat Erich Vontobel, Bubikon, haben am 25. September 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Durch die öffentlich-rechtliche Anerkennung, geregelt im Kirchengesetz, wird eine Religionsgemeinschaft zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Das ist die gleiche Kategorie, zu der beispielsweise auch die politischen Gemeinden gehören. Konkret heisst das, dass diese Religionsgemeinschaften besondere Rechte haben:

- das Recht, Steuern zu erheben
- das Recht, in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht durchzuführen
- das Recht, in öffentlichen Institutionen Seelsorge zu leisten
- das Recht auf finanzielle Unterstützung durch den Staat für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

Den Vorteilen, die die Anerkennung bringen, stehen einige Pflichten gegenüber. Diese Religionsgemeinschaften müssen:

- eine staatliche Aufsicht dulden
- finanzielle Transparenz herstellen
- gewisse organisatorische Bedingungen erfüllen, z. B. die demokratische Pfarrwahl.

Im Kanton Zürich haben drei Religionsgemeinschaften diesen Status: die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und die Christkatholische Kirchgemeinde.

Neben der öffentlich-rechtlichen Form der Anerkennung gibt es die Form der privatrechtlichen, der sogenannten «kleinen» Anerkennung, geregelt im Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden. Dabei werden die betreffenden Religionsgemeinschaften als privatrechtliche Vereine anerkannt. Sie werden nicht zu Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Rechtswirkungen gehen weniger weit: Diese Gemeinschaften haben zum Beispiel nicht das Recht, Steuern zu erheben. Im Kanton Zürich sind zwei jüdische Gemeinden in dieser Form anerkannt: die Israelitische Cultusgemeinde Zürich und die Jüdische Liberale Gemeinde Zürich Or Chadasch.

Diese 5 Religionsgemeinschaften werden jährlich mit CHF 55 Mio. unterstützt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, uns folgende Fragen zu beantworten.

1. Sind die aufgeführten Pflichten abschliessend oder gibt es weitere? Falls ja, welche sind das?
2. Falls nein, gibt es eine übergeordnete Pflicht für öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften, dass sie sich zur Schweizer Gesetzgebung bekennen und diese über jeglichen religiösen Rechtsvorstellungen steht?
3. Welche konkreten Ziele werden mit den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften nach der SMART-Formel vereinbart, und wie wird die Umsetzung dieser Ziele gemessen und überprüft? (SMART → S=Specific/Spezifisch, M=Measurable/Messbar, A=Achievable/Erreichbar, R=Relevant, T=Timebound/Zeitgebunden)
4. Werden die Ziele jährlich gemeinsam definiert? Falls nicht jährlich, weshalb nicht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, und Erich Vontobel, Bubikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

In der Schweiz gilt der Grundsatz des Vorrangs des staatlichen Rechts. Das Recht gilt unabhängig davon, ob sich ein Rechtssubjekt dazu bekennt oder nicht, sei dies nun eine religiöse Gemeinschaft oder eine individuelle Person.

Voraussetzung für eine Anerkennung als anerkannte Religionsgemeinschaft ist eine Änderung der Kantonsverfassung (KV, LS 101). Diese schreibt für die Anerkennung an sich weder ein bestimmtes Verfahren noch weitere Bedingungen vor. Erforderlich ist die Zustimmung der Stimmberechtigten zur Verfassungsänderung.

Für die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften geben Art. 130 und 131 KV den Rahmen für das Verhältnis zum Staat vor.

Danach haben sich die anerkannten Religionsgemeinschaften zu den rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen zu bekennen und diese umzusetzen. Das Kirchengesetz (LS 180.1) und das Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 184.1) regeln die einzelnen Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat.

Das Kirchengesetz regelt die Grundzüge der Organisation der Evangelisch-reformierten Landeskirche und ihrer Kirchgemeinden, der Römisch-katholischen Körperschaft und ihrer Kirchgemeinden sowie der Christkatholische Kirchgemeinde. Es verpflichtet diese dazu, ihre Orga-

nisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze festzulegen. Hierzu gehört nicht nur die Wahl der Pfarrerinnen und Pfarrer durch Stimmberechtigte der Kirchgemeinde, sondern ebenso, dass die Körperschaften ihre Kirchenordnungen vom Regierungsrat auf deren Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen überprüfen und genehmigen lassen müssen. Sie haben zudem nicht nur einen kirchlichen, sondern auch einen staatlichen Rechtsschutz sicherzustellen. Für die Kirchgemeinden ist schliesslich das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (LS 131.1) dort sinngemäss anwendbar, wo das Kirchengesetz oder die Organisationsordnungen der kantonalen kirchlichen Körperschaften keine abweichenden Bestimmungen vorsehen.

Die Rechte und Pflichten sind weder im Kirchengesetz noch im Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden abschliessend geregelt. Sie ergeben sich weitgehend aus der Rechtsnatur als Körperschaften des öffentlichen Rechts (anerkannte christliche Religionsgemeinschaften) bzw. als Vereine (anerkannte jüdische Gemeinden). So unterstehen die anerkannten jüdischen Gemeinden den Regelungen zum Vereinsrecht in den Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (SR 210). Die anerkannten kirchlichen Körperschaften unterstehen zum Beispiel als öffentliche Organe dem Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6), das sie verpflichtet, ihre Akten zu verwalten und sorgfältig aufzubewahren sowie diese in der Regel innerhalb von zehn Jahren ab dem Zeitpunkt, ab dem sie diese nicht mehr benötigen, dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten.

Die anerkannten Religionsgemeinschaften unterstehen der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates. Jahresberichte und Jahresrechnungen haben sie dem Kantonsrat jeweils zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Dazu gehört auch der Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung für die Erträge aus den Einnahmen der Steuern für juristische Personen, welche die drei anerkannten christlichen Religionsgemeinschaften erheben können. Danach dürfen solche Steuereinnahmen nicht für kultische Zwecke verwendet werden. Auf Ende jeder Beitragsperiode haben alle anerkannten Religionsgemeinschaften einen Bericht über die Verwendung der Kostenbeiträge zu erstellen und diesen der Direktion der Justiz und des Innern einzureichen, wobei diese die Evaluation einzelner Punkte der Tätigkeitsprogramme verlangen kann. Nicht ausgeschöpfte Kostenbeiträge haben die anerkannten Religionsgemeinschaften dem Kanton zurückzuerstatten.

Zu Fragen 3 und 4:

Die anerkannten Religionsgemeinschaften sind im Rahmen der Kantonsverfassung autonom. Sie setzen sich eigene Ziele und der Kanton hat keine Kompetenz, ihnen solche vorzugeben. Das System der Kostenbei-

träge ist denn auch kein Verhältnis zwischen dem Staat als Auftraggeber und den anerkannten Religionsgemeinschaften als Auftragnehmer. In den Tätigkeitsprogrammen stellen letztere vielmehr jene Tätigkeiten dar, die sie zwar aus eigenem Antrieb erbringen, an die sie aber auf der Grundlage des Kirchengesetzes wegen des gesamtgesellschaftlichen Nutzens dieser Tätigkeiten einen staatlichen Beitrag beantragen können.

Eine Leistungsvereinbarung nach der «SMART-Formel» widerspräche diesem im Kirchengesetz geregelten System. Die Auferlegung von Pflichten, seien diese auch in einer Leistungsvereinbarung festgelegt, bedürfte zudem einer formell-gesetzlichen Grundlage.

Der Umfang der Kostenbeiträge beträgt im Übrigen 50 Mio. Franken. Die weiteren 5 Mio. Franken stellen keine Kostenbeiträge dar, sondern eine im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) verankerte befristete Ausgleichszahlung für den Ausfall an Steuererträgen für die Kirchgemeinden aus der 2019 von den Stimmberechtigten angenommenen Unternehmenssteuerreform.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli