

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2024

5976

Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Rahmenkredits für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religions- gemeinschaften für die Beitragsperiode 2026–2031

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2024,

beschliesst:

I. Für die Ausführung der Tätigkeitsprogramme der anerkannten Religionsgemeinschaften für die Periode 2026–2031 wird ein Rahmenkredit von Fr. 300 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

A. Ausgangslage

Im Kanton Zürich sind die Evangelisch-reformierte Landeskirche (ERK), die Römisch-katholische Körperschaft (RKK) und die Christ-katholische Kirchgemeinde (CKG) als öffentlich-rechtlich konstituierte (Art. 130 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]) sowie die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) und die Jüdische Liberale Gemeinschaft (JLG) als privatrechtlich verfasste Religionsgemeinschaften anerkannt (Art. 131 KV). Der Kanton bewilligt mit einem Global-budget Kostenbeiträge (Staatsbeiträge) an die genannten anerkannten Religionsgemeinschaften (§ 19 Abs. 1 Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 [KiG, LS 180.1]; vgl. § 8 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 [GjG, LS 184.1]). Er unterstützt damit deren Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, nicht nur, aber insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur (§ 19 Abs. 2 KiG).

Die Tätigkeiten, die der Kanton mit Kostenbeiträgen unterstützen soll, stellen die anerkannten Religionsgemeinschaften in Programmen für eine Beitragsperiode von sechs Jahren vor (§ 19 Abs. 3 KiG). Die Tätigkeitsprogramme sind in die Bereiche Bildung, Kultur, Soziales und Sonstiges gegliedert. Sie geben Auskunft über den Inhalt, die beabsichtigte Wirkung, den Adressatenkreis, die Art der Leistungserbringung sowie die Finanzierung der erfassten Tätigkeiten (§ 16 Abs. 2 Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 [LS 180.11]).

Die in den Programmen erfassten Tätigkeiten erbringen die anerkannten Religionsgemeinschaften aufgrund ihres in ihrem konstituierenden Gesetz oder ihren Statuten festgehaltenen Auftrags. Sie werden vom Staat weder angestossen noch in Auftrag gegeben. Finanziert werden diese Tätigkeiten in erster Linie von den anerkannten Religionsgemeinschaften, die sie erbringen. Der Staat leistet aber eine finanzielle Unterstützung, wenn er die Tätigkeiten als für die gesamte Gesellschaft von Nutzen einstuft.

B. Vergangene Beitragsperioden

Mit Beschluss vom 26. November 2018 bewilligte der Kantonsrat einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken für die Beitragsperiode 2020–2025 (Vorlage 5496), nachdem er bereits mit Beschluss vom 3. Dezember 2012 einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken für die Beitragsperiode 2014–2019 bewilligt hatte (Vorlage 4927). Die Berichterstattung über die Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften wurde dem Kantonsrat jährlich über die Jahresberichte zur Kenntnisnahme vorgelegt (§ 6 Abs. 1 KiG und § 13 Abs. 1 GjG).

Um zu überprüfen, ob die Beiträge entsprechend den gesetzlich vorgeschriebenen Zwecken eingesetzt werden, wurden in diesen Zeiträumen mehrere Studien durchgeführt, um die Tätigkeiten anhand von quantitativen und qualitativen Faktoren zu untersuchen.

Während der Beitragsperiode 2014–2019 erhob Prof. Dr. Thomas Widmer vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich in der Studie «Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich» (Widmer-Studie 2017) bei der ERK und der RKK den Umfang, die Bedeutung und die Qualität der kirchlichen Leistungen. Die Studie kam zum Ergebnis, dass der Aufwand von ERK und RKK für ihre Leistungen höher ist als die Summe, die der Kanton ihnen mittels Kostenbeiträgen zukommen lässt.

Im Hinblick auf die Beitragsperiode 2026–2031 gab die Direktion der Justiz und des Innern (JI), gemeinsam mit der ERK und der RKK zwei weitere Studien in Auftrag:

Die ebenfalls von Prof. Dr. Thomas Widmer durchgeführte Studie zu «Kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich» (Widmer-Studie 2023) versteht sich als eingeschränkte Nachfolgestudie zur Widmer-Studie 2017, da sich ihre konzeptionellen Grundlagen stark an ihrer Vorgängerstudie orientieren. Die Studie überprüfte, welche Art von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung die beiden Landeskirchen erbringen, wie die Tätigkeiten ausgerichtet sind und wie sie sich seit der Widmer-Studie 2017 verändert haben.

Den quantitativen Blickwinkel, der beiden Widmer-Studien zugrunde liegt, ergänzt das Forscherteam um Prof. Dr. Dorothea Lüdeckens, Prof. Dr. Rafael Walther und Prof. Dr. Katja Rost vom Religionswissenschaftlichen Seminar bzw. vom Soziologischen Institut der Universität Zürich in der Studie Beiträge der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich zum Gemeinwohl (2023, Gemeinwohl-Studie) durch eine qualitative Untersuchung. Die qualitative Studie ermöglicht vertieft erhobene Aussagen über die Leistungen der anerkannten Religionsgemeinschaften zum Gemeinwohl.

Die beiden Studien weisen nach, dass die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich Leistungen erbringen, die für die ganze Gesellschaft bedeutsam sind und sonst voraussichtlich vom Staat übernommen werden müssten. Die Religionsgemeinschaften leisten einen Beitrag für das Wohl der gesamten Bevölkerung, wobei die Leistungen trotz sinkender Mitgliederzahlen weiterhin und ungeschmälert für die gesamte Gesellschaft erbracht werden.

Eine weitere Grundlage für die Tätigkeitsprogramme 2026–2031 bildet zudem der Tätigkeitsbericht zur Beitragsperiode 2020–2025, den die ERK und die RKK der JI einreichten.

C. Rahmenkredit 2026–2031

Die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften haben ihre jeweiligen Tätigkeitsprogramme für die Beitragsperiode 2026–2031 eingereicht.

Die JI unterbreitete die Tätigkeitsprogramme aller anerkannten Religionsgemeinschaften den Direktionen des Regierungsrates und der Staatskanzlei zur Stellungnahme, um Doppelspurigkeiten, Zielkonflikte oder Widersprüche zwischen religionsgemeinschaftlichen und staatlichen Tätigkeiten zu vermeiden. Solche bestehen nicht.

I. Tätigkeitsprogramm der Evangelisch-reformierte Landeskirche und der Römisch-katholische Körperschaft

Die ERK und die RKK verfassen ihr Tätigkeitsprogramm gemeinsam und stützen sich auf die Widmer-Studie 2023 und die Gemeinwohl-Studie. Durch die Vermittlung von Orientierung und Wissen über religiöse Traditionen und kulturelle Wurzeln, das integrative Wirken und die Ermöglichung von Partizipation tragen die ERK und die RKK gemäss Tätigkeitsprogramm wesentlich zur Stabilität der Zivilgesellschaft und zum religiösen Frieden bei.

1.1 Bereich Soziales und Integration

Zentrale Leistungen und Angebote bieten die ERK und die RKK im Bereich der Seelsorge, der sozialen Integration, der Sozialberatung und auch in der Entwicklungsarbeit. Die ERK und die RKK investieren einen wesentlichen Teil ihrer Mittel in die Seelsorge, die von ausgebildetem Personal in den Bereichen Spitalseelsorge, Notfallseelsorge, Gefängnisseelsorge, Seelsorge in Bundesasylzentren, Seelsorge für Polizei und Schutz und Rettung Zürich sowie Seelsorge für Menschen mit Behinderung erbracht wird. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des Fachkräftemangels im Gesundheitsbereich wurde auch die Altersarbeit immer wichtiger. Ausgebaut werden sollen Tätigkeiten in den Bereichen Altersarbeit, Jugendarbeit, Nachhaltigkeit und Integrationsarbeit.

1.2 Bereich Bildung

Auf kantonaler Ebene führen die ERK und die RKK ein breites Bildungsangebot mit Kursen, Vorträgen und Bildungsveranstaltungen, die sich an ein öffentliches Publikum wenden. Als Beispiel sei hier etwa das Angebot von Relimedia genannt, das von der ERK und der RKK geschaffen wurde. Es ist eine praxisorientierte, religionspädagogische Medienstelle. Die Medien, die auch online verfügbar sind, stehen für den Download und die Verwendung in Schulzimmern und in der Erwachsenenbildung zur Verfügung.

1.3 Kultur

Die ERK und die RKK pflegen und unterstützen ein breitgefächertes Kulturangebot. Seit 2017 beteiligen sie sich am Zurich Film Festival und vergeben jedes Jahr einen mit Fr. 10 000 dotierten Ökumenischen Film Preis der Zürcher Kirchen. Im Kloster Kappel und in der Paulus Akademie finden zudem neben Bildungsveranstaltungen regelmässig Ausstellungen, öffentliche Konzerte sowie Theatervorführungen statt. Die ERK und die RKK unterstützen die Zürcher Hochschule der Künste, die im Profil Kirchenmusik einen Bachelor- und Masterstudiengang anbietet, mit jährlich Fr. 150 000.

1.4 Kirchliche Liegenschaften

Angesichts des Mitgliederrückgangs stellen sich vermehrt Fragen nach neuen Nutzungsformen kirchlicher Gebäude, die einzelne Kirchengemeinden nicht mehr selbst umfassend nutzen können. Dabei streben die Kirchen Nutzungsformen an, die dem ursprünglichen Sinn der Gebäude entsprechen, nämlich Raum für Gemeinschaft zu bieten. Unterhalt und Betrieb dieser Liegenschaften sind aufwendig und kostenintensiv.

1.5 Interreligiöser Dialog

Der Interreligiöse Dialog war bereits Bestandteil der vergangenen Tätigkeitsprogramme. Die ERK und RKK planen, diese weiter zu führen.

Nicht anerkannte Religionsgemeinschaften erhielten auch in der letzten Beitragsperiode finanzielle Unterstützung. So etwa der Verband der Orthodoxen Christen für die Finanzierung des Verbandssekretariats oder die Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) und der Verein zur Qualitätssicherung der muslimischen Seelsorge (QuaMS) für Aus- und Weiterbildung von Seelsorgenden in Spitäler, Asylzentren und Gefängnissen. Die Zusammenarbeit im Bereich der Seelsorge mit Fachpersonen der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften wird weitergeführt und soll institutionalisiert werden.

2. Tätigkeitsprogramm der Christkatholischen Kirchengemeinde

Die CKG ist mit drei Standorten auf dem Kantonsgebiet die kleinste der anerkannten christlichen Religionsgemeinschaften. Zu den Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung gehören Gottesdienste, Seelsorge, der Mittagstisch für Geflüchtete, Sozialberatung, Seniorenarbeit, Jugendarbeit, verschiedene kulturelle und ökumenische Angebote sowie Bildungsangebote.

3. Tätigkeitsprogramme der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich und der Jüdisch Liberalen Gemeinde

3.1 Israelitische Cultusgemeinde Zürich

Die ICZ ist die grösste jüdische Gemeinde in der Schweiz. Im Bereich der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung leistet sie in den Bereichen Bildung (Führungen, Seminare), Soziales (Seelsorge), Kultur (Interreligiöser Dialog, Bibliothek) wertvolle und integrative Leistungen.

3.2 Jüdisch Liberale Gemeinde

Die Tätigkeiten der JLG konzentrieren sich hauptsächlich auf Gottesdienste und Feiertage, Lehre, Bildung und Erziehung, Seelsorge, Sozialwesen, Friedhofs- und Bestattungswesen und den Interreligiösen Dialog.

Für die Beitragsperiode 2026–2031 sieht die JLG vor, die Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie die interreligiöse Zusammenarbeit zu intensivieren.

D. Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Bericht zur Beitragsperiode 2020–2025 zeigt sowohl in Bezug auf Bestand als auch Umfang der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung eine grosse Konstanz auf. Dies gilt im Wesentlichen auch für die Tätigkeiten der weiteren anerkannten Religionsgemeinschaften in dieser Periode.

Die Tätigkeitsprogramme der fünf anerkannten Religionsgemeinschaften für die Beitragsperiode 2026–2031 erfüllen die gesetzlichen Voraussetzungen (§ 19 KiG und § 8 GjG). Sie führen die im Bericht zur Beitragsperiode 2020–2025 dargelegten Tätigkeiten in gleichem Umfang weiter und zeigen auf, dass die anerkannten Religionsgemeinschaften in der Beitragsperiode 2026–2031 Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft im bisherigen Umfang erbringen werden.

Die Religionsgemeinschaften legen dar, dass mit gleichbleibender Beitragshöhe die aufgezählten Strukturen, Angebote und die Professionalität erhalten bleiben und die Religionsgemeinschaften weiterhin und in vollem Umfang gesamtgesellschaftlich bedeutsam tätig sein können.

Gleichbleibende Leistungen mit einer kleineren Mitgliederzahl zu erbringen, erfordert von den anerkannten Religionsgemeinschaften und ihren Mitgliedern aber mehr Einsatz. Eine Kürzung der Mittel würde diese zunehmende Belastung noch verstärken.

Freiwilligenarbeit ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der anerkannten Religionsgemeinschaften und entlastet die Staatskasse. Viele Projekte im Bereich der sozialen Integration werden durch Freiwillige getragen. Dadurch ist es den anerkannten Religionsgemeinschaften möglich, kostengünstige oder sogar kostenlose Angebote für Menschen anzubieten, die es sich sonst nicht leisten könnten, an solchen Programmen teilzunehmen.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat einen Rahmenkredit im Umfang von 300 Mio. Franken als angemessen.

Gegen eine Kürzung spricht auch, dass eine gesetzliche Teuerungsanpassung nie erfolgt ist (§ 20 Abs. 3 KiG). Teuerungsbereinigt würde der Rahmenkredit heute 318 Mio. Franken betragen (Teuerungsrechner Landesindex der Konsumentenpreise, 1.2010 bis 7.2024 +6,2%).

Im ökumenischen Tätigkeitsbericht 2020–2025 der ERK und RKK wird ersichtlich, dass die beiden Religionsgemeinschaften bereits in der vergangenen Beitragsperiode finanzielle Unterstützung an nicht anerkannte Religionsgemeinschaften leisteten, sofern ihre Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind. Genannt seien hier insbesondere der Verband der orthodoxen Kirchen, die VIOZ und der Verein QuaMS. Die Beiträge wurden in den Bereichen Seelsorge, Organisationsaufbau (Verband der orthodoxen Christen) und Mietunterstützungen während der Coronapandemie eingesetzt.

Die Kantonsverfassung garantiert den anerkannten Religionsgemeinschaften Autonomie. Weder Regierungsrat noch Kantonsrat haben daher die Kompetenz, eine spezifische Verwendung von Kostenbeiträgen zu verlangen oder auszuschliessen. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 76/2024 betreffend Weitergabe von Geldern der Landeskirchen an nicht anerkannte Religionsgemeinschaften erkennt der Regierungsrat «den Willen der beiden grossen anerkannten kirchlichen Körperschaften, das bisherige Engagement zur Stärkung des interreligiösen Dialogs fortzuführen und bei Bedarf auszubauen und transparenter auszuweisen». Ob die Beiträge künftig auch zur Stärkung der Organisationen und verstärkt für Jugend- und Sozialarbeit eingesetzt werden sollen, liegt in der Kompetenz der anerkannten Religionsgemeinschaften. Dies bestätigt ein Gutachten zur Verwendung von Mitteln der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft zugunsten anderer Religionsgemeinschaften von Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.

E. Antrag des Regierungsrates

Unter Berücksichtigung der Leistungskontinuität der anerkannten Religionsgemeinschaften erachtet es der Regierungsrat als angemessen, den Betrag für die jährlichen Kostenbeiträge beizubehalten und dem Kantonsrat für die Beitragsperiode 2026–2031 (sechs Jahre) einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken zu beantragen.

F. 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 [LS 132.2]), und sind gebundene Ausgaben. Sie 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 zur Anwendung kommen. Wegen der besonderen Regelung von § 20 KtG ist diese gebundene Ausgabe ausnahmsweise vom Kantonsrat zu bewilligen.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 sind jeweils 50 Mio. Franken für die Planjahre 2026–2028 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, eingestellt. Derselbe Betrag wird für die Folgejahre in den KEF einzustellen sein.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli