

GUTACHTEN

zuhanden

**KANTON ZÜRICH
DIREKTION DER JUSTIZ UND DES INNERN**

betreffend

**VERWENDUNG VON MITTELN DER
EVANGELISCH-REFORMIERTEN LANDESKIRCHE
DES KANTONS ZÜRICH (ERK) UND DER
RÖMISCH-KATHOLISCHEN KÖRPERSCHAFT IM KANTON ZÜRICH
(RKK)
ZUGUNSTEN ANDERER RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN**

erstellt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER**

8. April 2024

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	3
II.	RECHTSGRUNDLAGEN	5
1.	Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen	5
	a) <i>Kantonsverfassung</i>	5
	b) <i>Kirchengesetz und Kirchenverordnung</i>	5
2.	Rechtsgrundlagen der Religionsgemeinschaften.....	6
	a) <i>Evangelisch-reformierte Landeskirche (ERK)</i>	6
	b) <i>Römisch-katholische Körperschaft (RKK)</i>	7
III.	BEURTEILUNG	8
1.	Körperschaftsrechtliche Beurteilung	8
2.	Staats- und verwaltungsrechtliche Beurteilung	9

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 Die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich (ERK) und die Römisch-katholische Körperschaft im Kanton Zürich (RKK) befinden über Anträge, wonach ein Teil ihrer Mittel für nicht anerkannte Religionsgemeinschaften verwendet werden soll. Im Bericht des Kirchenrates ERK vom 13. Dezember 2023 (Antrag ERK) wird beantragt, dass die ERK zur Unterstützung nicht anerkannter Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich für die Jahre 2026 bis 2031 einen Beitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr zur Verfügung stellen soll (Antrag ERK, S. 3). Es mangle den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften wie den orthodoxen Kirchen sowie den islamischen Organisationen an einer angemessenen Struktur und Verfassung (Antrag ERK, S. 3). Die Privilegierung der anerkannten Religionen werde nicht zuletzt mit Blick auf die Mitgliederzahlen «zusehends rechtfertigungsbedürftiger» (Antrag ERK, S. 3). Die Landeskirchen stehen seit längerem in einem interreligiösen Dialog (Antrag ERK, S. 3) und haben bereits früher nicht anerkannte Religionsgemeinschaften unterstützt. Diese Unterstützung wollen die Landeskirchen in den Jahren 2026 bis 2031 fortsetzen und ausbauen (Antrag ERK, S. 4). Nicht anerkannte Religionsgemeinschaften sollen gut funktionierende demokratische Strukturen aufbauen (Antrag ERK, S. 4). Daran hätten die Landeskirchen ein genuines Interesse. Im Übrigen leiste dies einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration (Antrag ERK, S. 4). Den nicht anerkannten Religionsgemeinschaften soll auch ermöglicht werden, «ihrerseits in der Seelsorge, in Spitälern, Gefängnissen und Asylzentren oder in Diakonie und Bildung Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu erbringen» (Antrag ERK, S. 5). Über die Verwendung der Mittel soll regelmässig Rechenschaft abgelegt werden (Antrag ERK, S. 5).
- 2 Die Römisch-katholische Körperschaft im Kanton Zürich (RKK) begründet den Antrag des Synodalrates vom 15. Januar 2024 an die Synode (Antrag RKK) ähnlich. Der Verband orthodoxer Kirchen sowie die Vereinigung der islamischen Organisationen und die darin angeschlossenen Gemeinschaften leiden unter einem Mangel an Struktur und Verfassung. Die Unterstützung sei ein zentrales Anliegen der RKK mit Bezug auf die Qualitätssicherung der Seelsorge sowie insbesondere auf die Gewährleistung einer Gefängnisseelsorge für alle Inhaftierten. Dies sei bereits heute Teil der interreligiösen Zusammenarbeit (Antrag RKK, S. 3 f.). Die Förderung nicht anerkannter Religionsgemeinschaften sei eine Tätigkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (Antrag RKK, S. 5). Es sei «davon auszugehen, dass die Römisch-katholische Körperschaft diese Bedingung erfüllt, wenn sie nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften ermöglicht, ihrerseits in der Seelsorge in Spitälern, Gefängnissen und Asylzentren oder in der Diakonie und Bildung Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu erbringen» (Antrag RKK, S. 5). Dies schliesse «auch die Unterstützung des Aufbaus geeigneter

Organisationsstrukturen in solchen Religionsgemeinschaften ein. Denn auf diese Weise erhalten sowohl der Staat als auch zivilgesellschaftliche Akteure geeignete Ansprechpartnerinnen. Neben den Teilhabe-Aspekten für Angehörige solcher Religionsgemeinschaften dienen verbesserte Strukturen unmittelbar dem Religionsfrieden, weil so auch in Krisenzeiten ein Kontakt möglich ist» (Antrag RKK, S. 5). Deswegen sollen aus dem Rahmenkredit des Kantons Mittel zugunsten der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften für Organisationsaufbau, Qualitätssicherung und Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zur Verfügung gestellt werden (Antrag RKK, S. 6).

- 3 Im Rahmen dieser Anträge ist zu klären, ob es der ERK und der RKK erlaubt ist, die Mittel im vorgenannten Sinne zu verwenden. Die Direktion der Justiz und des Innern hat den Unterzeichnenden beauftragt, diese Frage in einem juristischen Gutachten zu klären. Der Beurteilung sind die beiden Anträge im Lichte der staats- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des Kantons Zürich sowie der beiden Kirchenordnungen zugrunde gelegt. Das Gutachten äussert sich aus rein rechtlicher Sicht. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben beschränkt sich das Gutachten auf die wichtigsten Quellen.

II. RECHTSGRUNDLAGEN

1. Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

a) *Kantonsverfassung*

- 4 Kirchen und weitere Religionsgemeinschaften sind in Art. 130 ff. KV geregelt. Anerkannt als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchgemeinden, die Römisch-katholische Körperschaft und ihre Kirchgemeinden sowie die christ-katholische Kirchgemeinde (Art. 130 Abs. 1 lit. a-c KV). Diese anerkannten kirchlichen Körperschaften «sind im Rahmen des kantonalen Rechts autonom» (Art. 120 Abs. 2 KV). Das Gesetz (des Kantons Zürich) regelt die Grundzüge der Organisation der kirchlichen Körperschaften, die Befugnis zur Erhebung von Steuern, die staatlichen Leistungen an die Religionsgemeinschaften sowie die Zuständigkeit und das Verfahren für die Wahl der Pfarrerinnen und Pfarrer (Art. 130 Abs. 3 KV). Vorgesehen werden kann im Gesetz, dass ein Teil der Steuererträge «einer negativen Zweckbindung unterstellt wird» (Art. 130 Abs. 4 KV). Der Kanton hat die Oberaufsicht (Art. 130 Abs. 5 KV).
- 5 Art. 131 KV regelt die weiteren Religionsgemeinschaften. Von den weiteren Religionsgemeinschaften sind auf Verfassungsstufe anerkannt die israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde (Art. 131 Abs. 1 KV).

b) *Kirchengesetz und Kirchenverordnung*

- 6 Auf Stufe des (staatlichen) Gesetzes sind die Religionsgemeinschaften durch das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1) geregelt. § 5 Abs. 1 KiG bestätigt die Autonomie der kirchlichen Körperschaften nach Art. 130 KV: «Die kantonalen kirchlichen Körperschaften organisieren sich im Rahmen des kantonalen Rechts autonom.» Ihre Organisation muss rechtsstaatlich und demokratisch sein (§ 5 Abs. 2 KiG). Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und kantonalen kirchlichen Körperschaften ist partnerschaftlich (§ 4 Abs. 1 KiG). Die Oberaufsicht wird vom Kantonsrat, die Aufsicht vom Regierungsrat ausgeübt (§ 6 Abs. 1 und 2 KiG).
- 7 Die staatlichen Leistungen an die kantonalen kirchlichen Körperschaften sind in § 19 ff. KiG geregelt. Kostenbeiträge werden mit einem Globalbudget bewilligt (§ 19 Abs. 1 KiG). Der Kanton «unterstützt mit den Kostenbeiträgen [die] Tätigkeiten [der kantonalen kirchlichen Körperschaften] mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur» (§ 19 Abs. 2 KiG). Kostenbeiträge erhalten die kantonalen kirchlichen Körperschaften, «wenn sie eigene Programme zur Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung erstellen» (§ 19

Abs. 3 KiG). Ihre Tätigkeitsprogramme legen die kantonalen kirchlichen Körperschaften für eine Dauer von jeweils sechs Jahren fest; die «Direktion wird dazu angehört» (§ 19 Abs. 4 KiG). § 20 KiG enthält die Vorgaben für den Kantonsrat zur Festsetzung des Gesamtbetrages der Kostenbeiträge. Die Bewilligung der jährlichen Anteile an den Kostenbeiträgen erfolgt durch die Direktion (§ 21 Abs. 1 KiG). § 22 KiG sieht eine Berichterstattungspflicht vor. Die Direktion kann die Evaluation einzelner Punkte im Tätigkeitsprogramm verlangen, muss sich dabei aber an der Hälfte der Kosten einer solchen Evaluation beteiligen (§ 22 Abs. 2 KiG).

- 8 In der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 (LS 180.11, KiV) finden sich in §§ 16 ff. weitere Angaben zu den staatlichen Leistungen. § 16 KiV stellt formelle Vorgaben an die Tätigkeitsprogramme auf. § 18 KiV präzisiert die Stellungnahme der Direktion (§ 19 Abs. 4 KiG); im Falle von Differenzen über die Antragsstellung an den Kantonsrat entscheidet nötigenfalls der Regierungsrat (§ 19 Abs. 2 KiV). Weitere Bestimmungen regeln Auszahlungsmodalitäten und Berichterstattung (vgl. §§ 21-24 KiV), § 25 KiV die Evaluation.

2. Rechtsgrundlagen der Religionsgemeinschaften

a) *Evangelisch-reformierte Landeskirche (ERK)*

- 9 Die Rechtsgrundlagen der ERK finden sich in der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO ERK, LS 181.10). Art. 1 und Art. 2 KO ERK nennen Ursprung und Bekenntnis der ERK zu Gott. Der Auftrag der ERK ist in Art. 5 geregelt. «Als Volkskirche leistet sie ihren Dienst in Offenheit gegenüber der ganzen Gesellschaft» (Art. 5 Abs. 2 KO ERK). Sie orientiert sich dabei am Wort Gottes (Art. 5 Abs. 2 lit. a-d KO ERK). Die ERK «hat Teil am reformierten Zeugnis in der Welt» (Art. 9 Abs. 1 KO ERK). Sie sieht sich Ökumene und Judentum verpflichtet (Art. 12 Abs. 1 und 2 KO ERK). «Die Landeskirche führt den Dialog mit anderen Religionen und tritt für den religiösen Frieden ein» (Art. 12 Abs. 3 KO ERK).
- 10 Die Handlungsfelder der ERK werden weiter in Art. 29 und 30 KO ERK geregelt. Unterstützung erhalten «insbesondere das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz HEKS sowie Brot für alle BFA als Werke des schweizerischen evangelischen Kirchenbundes» (Art. 13 Abs. 3 KO ERK). Für die Verwendung der Mittel sieht Art. 241 lit. e KO ERK folgendes vor: «Die Landeskirche verwendet ihre Mittel für [...] Beiträge an den schweizerischen evangelischen Kirchenbund und seine Hilfswerke sowie an weitere Institutionen und Werke.»

b) Römisch-katholische Körperschaft (RKK)

- 11 Für die RKK ist die Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO RKK, LS 182.10) einschlägig. Die Aufgaben der RKK sind in Art. 4 KO RKK geregelt. Sie schafft «auf ihrem Gebiet Voraussetzungen für die Entfaltung des kirchlichen Lebens» (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 KO RKK). Die RKK unterstützt verschiedene kirchliche Tätigkeiten und finanziert sie mit (Art. 4 Abs. 6 KO RKK). Beiträge werden gewährt an die Spezialseelsorge, Jugend- und Erwachsenenbildung, Aus- und Weiterbildung der in der Kirche Mitarbeitenden, soziale Institutionen, Medien sowie kirchliche Hilfen im In- und Ausland (Art. 4 Abs. 7 KO RKK). Art. 5 KO RKK sieht den interreligiösen Dialog vor.

III. BEURTEILUNG

1. Körperschaftsrechtliche Beurteilung

- 12 Aus den beiden Kirchenordnungen ist ersichtlich, dass die ERK und die RKK jeweils ein klares Bekenntnis zu ihrer Religion festhalten und ihre Tätigkeiten in der Regel im Zusammenhang mit diesem Bekenntnis stehen. Die Mittel der beiden Religionsgemeinschaften sollen in diesem Kontext verwendet werden und ihre Tätigkeiten in enger Verbindung mit dem Glaubensbekenntnis stehen. Die gesetzlichen Grundlagen gehen mit einer gewissen Selbstverständlichkeit von dieser Verbindung aus.
- 13 Gleichzeitig wird aus beiden Kirchenordnungen deutlich, dass die ERK und die RKK *eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung* in Anspruch nehmen. Ihre Tätigkeiten sind breit gefächert und auch auf soziale Tätigkeiten und Themen hin ausgerichtet. Die RKK «engagiert sich für gesellschaftspolitische und sozialetische Themen und tritt insbesondere ein für eine generationenübergreifende Gemeinschaft und für die Gleichberechtigung der Geschlechter, unabhängig von Zivilstand und Lebensform. Sie setzt sich für die Beseitigung bestehender Nachteile ein, auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des kirchlichen Rechts» (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 KO RKK). Die ERK «ist den Menschen nah und spricht sie in ihrer Vielfalt an» (Art. 5 Abs. 1 KO ERK), ohne dass dabei ein bestimmtes religiöses Bekenntnis gefordert wird. Der Dienst soll an der ganzen Gesellschaft geleistet werden (Art. 5 Abs. 2 KO ERK). Wie dargelegt werden gesamtgesellschaftliche Fragestellungen in der Regel aus dem Blickwinkel des jeweiligen Glaubensbekenntnisses betrachtet. Eine Bindung an ein Engagement nur im Zusammenhang mit einem entsprechenden Glaubensbekenntnis enthalten die Kirchenordnungen jedoch nicht. Das religiöse Bekenntnis ist Grundlage und Angelpunkt der jeweiligen Tätigkeit, nicht aber eine strikte Voraussetzung eines Engagements unter der Kirchenordnung.
- 14 Die Offenheit über die eigene Gemeinschaft und ihr Glaubensbekenntnis hinaus findet eine Entsprechung im interreligiösen Dialog. Beide Kirchenordnungen betonen die Bedeutung eines Austausches mit anderen Religionsgemeinschaften. In den Anträgen wird die Ausrichtung von Beiträgen an andere Religionsgemeinschaften auch damit begründet, dass diese über tragfähige Strukturen verfügen müssen. Es ist klar, dass ein interreligiöser Dialog nur dann stattfinden kann, wenn auf beiden Seiten Ansprechpartner vorhanden sind. Der interreligiöse Dialog ist weit gefasst und schliesst meines Erachtens nicht aus, dass damit auch Strukturen des jeweiligen Partners gefördert werden, um überhaupt erst in einen Dialog treten zu können. Eine Ausrichtung von Mitteln an andere Religionsgemeinschaften schafft auch ein Verständnis für deren Tätigkeiten

und Funktionen. Auch darin kann ein Aspekt des interreligiösen Dialoges erblickt werden.

15 Zu diesem Schluss führt auch, dass beide Kirchenordnungen die Weitergabe von Mitteln an Dritte (z.B. Hilfswerke) nicht ausschliessen. Diese werden zwar oft dem gleichen Glaubensbekenntnis wie die jeweilige Kirche verbunden sein; eine zwingende Voraussetzung ist dies aber nicht. Wenn eine Ausrichtung von Mitteln der kirchlichen Körperschaften an eine religiös neutrale Institution nicht ausgeschlossen ist, wäre begründungsbedürftig, weswegen die Ausrichtung nicht auch an eine Religionsgemeinschaft zulässig sein soll. Die Kirchenordnungen sind auf Gesamtgesellschaft und Dialog, nicht Verdrängung und Ausschluss angelegt.

16 Aus diesen Gründen verbieten meines Erachtens weder die Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich noch die Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich eine Ausrichtung von Mitteln der beiden kirchlichen Körperschaften an andere Religionsgemeinschaften.

2. Staats- und verwaltungsrechtliche Beurteilung

17 Aus der Kantonsverfassung und dem Kirchengesetz ergibt sich, dass die anerkannten kirchlichen Körperschaften *autonom* sind. Die Verwendung der eigenen Mittel und der interreligiöse Dialog gehören zu den zentralen Aufgaben der ERK und der RKK. Sie fallen nicht in die Bereiche, wo die Verfassung staatliche Leitplanken fordert (Art. 130 Abs. 3). Für ein Verbot der Ausrichtung von Mitteln an andere Religionsgemeinschaften müsste im staatlichen Recht eine hinreichend klare Grundlage bestehen. Eine solche (negative Zweckbindung) ist etwa für Steuererträge (Art. 130 Abs. 4 KV) vorgesehen, nicht aber für andere Mittelflüsse.

18 Dies schliesst nicht aus, dass der Kanton Einfluss auf die Tätigkeiten der Kirchen nimmt, soweit er staatliche Leistungen ausrichtet (Art. 130 Abs. 3 lit. c KV). Das Kirchengesetz (§ 19 ff. KiG) ist vergleichsweise offen geregelt hinsichtlich der Frage, wie die ERK und die RKK die Beiträge verwenden. Die Verwendung der Mittel durch die Kirchen ist breit gefasst. Der Kanton «unterstützt mit den Kostenbeiträgen [die] Tätigkeit [der kantonalen kirchlichen Körperschaften] mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur» (§ 19 Abs. 2 KiG).

19 Aus § 19 Abs. 4 KiG wird klar, dass die ERK und RKK ihre Tätigkeitsprogramme selbst festlegen; die Direktion wird dazu lediglich «angehört» (§ 19 Abs. 4 KiG) und im Falle von Differenzen hinsichtlich der Antragsstellung an den Kantonsrat ist ein Entscheid des Regierungsrates notwendig (§ 19 Abs. 2 KiV). Der Kantonsrat nimmt bei der Zusprenkung der Mittel eine *Gesamtbetrachtung* vor. § 20 Abs. 3 KiG hält fest, dass bei der «Festsetzung des Gesamtbetrages [...] sowohl die Tätigkeitsprogramme für die

laufende als auch jene für die folgende Periode, die diesbezügliche Berichterstattung sowie die Entwicklung der Teuerung berücksichtigt» werden. Eine Detailsteuerung der Tätigkeit der kantonalen kirchlichen Körperschaften durch Kantonsrat, Regierungsrat oder Direktion entspricht nicht der Konzeption des Kirchengesetzes und stünde im Widerspruch zur Autonomie der entsprechenden Religionsgemeinschaften.

- 20 Aus diesem Grund sehe ich auch im staatlichen Recht kein Verbot, dass kantonale kirchliche Körperschaften in der Erfüllung ihrer Tätigkeiten mit Nutzen für die gesamte Gesellschaft nicht andere Religionsgemeinschaften unterstützen dürfen. Ein solches Verbot wäre auch insofern problematisch, weil es damit (positiv) die kirchlichen Körperschaften bei jeder Tätigkeit auf die eigene Religion festlegen und (negativ) den interreligiösen Dialog in der Weise bestimmen würde, dass eine finanzielle Unterstützung anderer Religionsgemeinschaften nicht Teil dieses Dialoges sein darf. Verfassung und Kirchengesetz sind meines Erachtens nicht in diesem Sinne zu lesen.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann