



Gesetz über Beiträge an nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften (BNARG; Neuerlass)

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Im Kanton Zürich sind fünf Religionsgemeinschaften verfassungsrechtlich anerkannt. Es sind dies die drei kirchlichen Körperschaften: die Evangelisch-reformierte Landeskirche (ERK), die Römisch-katholische Körperschaft (RKK) und die Christkatholische Kirchgemeinde (CKG; Art. 130 Verfassung des Kantons Zürich [KV; LS 101]) sowie die zwei jüdischen Gemeinden: die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) und die Jüdische Liberale Gemeinschaft Or Chadasch (JLG; Art. 131 KV).

Die Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich erbringen Leistungen für ihre Mitglieder. Darüber hinaus schaffen sie Angebote, die für die gesamte Gesellschaft bedeutsam sind. Diese stehen auch Nichtmitgliedern offen, also allen Menschen unabhängig von deren Religions- oder Konfessionszugehörigkeit. Das gilt für die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften, und auch für viele der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften. Zu diesen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zählen

- Angebote im Bereich der Sozialarbeit, zum Beispiel für Jugendliche, für Flüchtlinge (etwa Sprach- und Integrationskurse) oder für Seniorinnen und Senioren (Mittagstisch, Altershöck),
- Sozialberatungen (etwa Familien- oder Paarberatung, Hilfe für Angehörige von Menschen in Krisensituationen),
- Seelsorge in öffentlichen Einrichtungen (Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler und Pflegeheime, daneben Strafanstalten) oder bei Unglücksfällen und Grossschadensereignissen (Notfallseelsorge),
- Bildungsangebote und Wissensvermittlung für die breite Bevölkerung, wie Führungen durch Sakralbauten, Seminare oder Kurse,
- Kulturangebote wie die Bewahrung nationalen Kulturguts, die Unterstützung von geschichtsträchtigen Orten, öffentliche Konzerte, Einführungen in kulturelle Werke oder Projekte der Kulturförderung.

Diese Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erbringen die Religionsgemeinschaften aufgrund ihres religiösen Kernauftrags. Der Staat stösst diese Tätigkeiten weder an noch gibt er sie in Auftrag. Die Religionsgemeinschaften finanzieren diese Tätigkeiten in erster Linie selbst.

Für die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften sieht der Kanton eine finanzielle Unterstützung für solche Tätigkeiten vor: Er unterstützt sie mit Kostenbeiträgen (§§ 19 ff. Kirchengesetz [KiG; LS 180.1]; § 8 Abs. 1 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden [GjG; LS 184.1]). Der Kantonsrat spricht seit Inkrafttreten des Kirchengesetzes und des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden im Jahr 2010 zu diesem Zweck mehrjährige Beitragsperioden. Der Rahmenkredit der Jahre 2026–2031 beträgt über sechs Jahre gesamthaft 300 Mio. Franken (KR-Nr. 5976). Der Regierungsrat hat diesen Rahmenkredit mit einem Anteil von je 50 Mio. Franken auf die einzelnen Beitragsjahre aufgeteilt (RRB Nr. 182/2025). Die Direktion der Justiz und des Innern teilte den jährlichen Beitrag von 50 Mio. Franken wie folgt auf: ERK 25.421 Mio., RKK 23.749 Mio., ICZ 490 000, CKG 240 000 und JLG 100 000.

Die sogenannten «Widmer-Studien» untersuchten bei ERK und RKK den Umfang, die Bedeutung und die Qualität der kirchlichen Leistungen. Die Studien kamen zum Schluss, dass der Aufwand von ERK und RKK für ihre Tätigkeiten bedeutend höher ist als die Summe, die der Kanton ihnen mittels Kostenbeiträgen zukommen lässt. Über die Jahre hinweg erbringen ERK und RKK ihre Tätigkeiten trotz sinkender Mitgliederzahlen weiterhin und ungeschmälert für das Wohl der gesamten Bevölkerung (Thomas Widmer et al., Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich, Schlussbericht, Zürich 2017, und Thomas Widmer/Gabriel Hofmann/Patrice Sager, Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich, Schlussbericht, Zürich 2023). Die sogenannte «Gemeinwohlstudie» untersuchte die nicht in Geld messbaren Leistungen. Sie ergab, dass Religionsgemeinschaften die Ressourcen für ein sozial engagiertes und friedliches Zusammenleben bereitstellen (Dorothea Lüddeckens/Katja Rost/Rafael Walthert, Beiträge der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich zum Gemeinwohl, Schlussbericht, Zürich 2024). Die von den anerkannten (und ebenso von nicht-anerkannten) Religionsgemeinschaften erbrachten Tätigkeiten müssten sonst vom Kanton übernommen werden, wobei dann nicht auf Freiwilligenarbeit gezählt werden könnte.

2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Besagte Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unterstützt der Kanton bislang nur, wenn sie von einer verfassungsrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft erbracht werden. Nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften sind mangels gesetzlicher Grundlage von einer Unterstützung ausgeschlossen. Damit gerät das kantonale Recht in ein Spannungsfeld zum verfassungsrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot (Art. 8 Bundesverfassung [BV; SR 101]). Dieses Ungleichgewicht hat sich in den letzten Jahren verstärkt. In der Zürcher Bevölkerung gehören

heute ähnlich viele Menschen keiner oder einer nicht-anerkannten Religionsgemeinschaft an wie Menschen Mitglied einer anerkannten Religionsgemeinschaft sind.

Der Regierungsrat verabschiedete 2017 sieben Leitsätze zum Verhältnis Staat und Religion (RRB Nr. 1128/2017). Er anerkannte die Wichtigkeit von religiösen Überzeugungen für das gesellschaftliche Leben (Leitsatz 1) und bekannte sich zum bestehenden, verfassungsrechtlichen Anerkennungssystem (Leitsatz 6). Der Regierungsrat hielt fest, dass es zum Umgang mit den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften klare Handlungsgrundlagen braucht (Leitsatz 7).

Die sogenannte «Baumann-Studie» empfahl 2019, die Aktivitäten und Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, die durch nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften erbracht werden, wahrzunehmen und auf geeignete Weise zu unterstützen (Martin Baumann et al., Regelung des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften, Schlussbericht, Zürich/Luzern 2019).

Für die vorliegende Legislatur 2023–2027 setzte sich der Regierungsrat das Legislaturziel, die gesellschaftliche Beteiligung zu fördern, indem nichtstaatliches Engagement in Kultur, Sport, Religionsgemeinschaften und weiteren gesellschaftlichen Organisationen passend unterstützt wird (RRZ 3). Als diesbezügliche Massnahme beschloss der Regierungsrat, dass gestützt auf das Anerkennungssystem die Finanzierung von Angeboten mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen aller etablierten Religionsgemeinschaften sichergestellt werden soll (RRZ 3c; RRB Nr. 871/2023).

Für die Beitragsperiode 2026–2031 erklärten sich ERK und RKK bereit, Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung von nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften übergangsweise zu unterstützen. Sie setzen dafür je 1 Mio. Franken pro Jahr aus den ihnen gesprochenen Kostenbeiträgen ein. Im Vordergrund stehen dabei Tätigkeiten, die im Kanton vom Dachverband der Freikirchen und christlicher Gemeinschaften in der Schweiz (freikirchen.ch), vom Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich (VOK) und von der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) angeboten werden. Die Unterstützungsbeiträge entrichten ERK und RKK für spezifisch ausgewiesene Projekte und Tätigkeiten, auf Gesuch hin. Die Direktion der Justiz und des Innern nimmt auf Wunsch von ERK und RKK die Vorprüfung der Gesuche vor. Die Vorprüfung erfolgt u.a. anhand des Reglements «Vorprüfung von Gesuchen nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften durch die Direktion der Justiz und des Innern» vom 11. März 2025.

B. Ziele und Umsetzung

Die von ERK und RKK gesprochenen Beiträge für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften enden 2031. Ab 2032 soll der vorliegende Neuerlass die materielle Grundlage

bilden, damit der Kanton Beiträge für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung von nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften sprechen kann. Damit werden die Beiträge von ERK und RKK abgelöst. Mit dem Neuerlass wird die Zürcher Rechtslandschaft mit der Zürcher Religionslandschaft wieder in Übereinstimmung gebracht. Am bestehenden Anerkennungssystem wird dabei nichts geändert: Die anerkannten Religionsgemeinschaften bleiben verfassungsrechtlich anerkannt, die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften bleiben nicht anerkannt.

Der kurze Neuerlass (fünf Paragraphen) orientiert sich an der Lotteriefondsgesetzgebung und behandelt als Kernfrage, welche nicht-erkannte Religionsgemeinschaften für ihre Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung Subventionen empfangen können. Punktuell ist vorgesehen, dass mit dem Neuerlass auch ein nicht-religionsgebundenes («humanistisches»), seelsorge-ähnliches Angebot unterstützt werden kann. Damit eine nicht-erkannte Religionsgemeinschaft Beitragsempfängerin sein kann, muss sie hohe Standards erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze und ihrer Verpflichtung zu den Grundwerten der schweizerischen Rechtsordnung. Der Neuerlass fusst auf den Kriterien, die im erwähnten, praxisbewährten Reglement «Vorprüfung von Gesuchen nicht-erkannter Religionsgemeinschaften durch die Direktion der Justiz und des Innern» vom 11. März 2025 festgeschrieben sind. Der Neuerlass legt grossen Wert auf Transparenz, insbesondere hinsichtlich der Mittelherkunft und -verwendung sowie bei den Rechenschaftspflichten von Beitragsempfängerinnen. Das Controlling wird sichergestellt durch die Direktion, welche ihrerseits jährlich einen Gesamtüberblick über die ausbezahlten Beiträge zu veröffentlichen hat. Beiträge können zudem nur für Tätigkeiten gesprochen werden, die im Kanton erbracht werden und damit unmittelbar der Zürcher Bevölkerung zugutekommen.

C. Auswirkungen

In finanzieller Hinsicht werden ab 2032 die derzeit von ERK und RKK gesprochenen Beiträge übernommen, die sich auf jährlich 2 Mio. Franken bemessen. Zu bedenken gilt, dass die angebotenen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung auch bei den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften höher liegen als die Beiträge, die der Kanton vergüten wird. Daneben ist darauf hinzuweisen, dass die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften – wie bereits die anerkannten Religionsgemeinschaften – Eigenleistungen zu erbringen haben.

Bezirke und Gemeinden sind von der Vorlage nicht betroffen.

Private sind insofern von der Vorlage betroffen, als mit der Vorlage Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unterstützt werden können, die auch ihnen



zugutekommen. Dadurch wird die Religionslandschaft besser abgebildet und damit auch den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohnern besser entsprochen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



Vorentwurf	Erläuterungen
<i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom, <i>beschliesst:</i> I. Es wird folgendes Gesetz erlassen: Gesetz über Beiträge an nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften (BNARG) <i>Grundsätze</i> § 1. ¹ Der Kanton kann Subventionen bis zu 100% der anrechenbaren Kosten gewähren an Religionsgemeinschaften, die nicht gemäss Art. 130 und 131 KV anerkannt sind (nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften).	Der Neuerlass bezweckt, kantonale Beiträge (Staatsbeiträge) an nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften zu ermöglichen. Grundsätzlich anwendbar ist das Staatsbeitragsgesetz (nStBG; KR-Nr. 6030) als kantonaler Querschnittserlass im Staatsbeitragswesen (vgl. § 1 Abs. 2 nStBG). Die materielle Anspruchsgrundlage stellt das BNARG dar. Das nStBG regelt das Formelle, d.h. die allgemeinen Verfahrensgrundsätze und -abläufe, weswegen diese nicht mehr eigens im BNARG aufzuführen sind. Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, ist damit das Staatsbeitragsgesetz anwendbar. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Verfahrens (§§ 15 ff. nStBG) und der Beitragssicherung (§§ 25 ff. nStBG – wozu auch die Rückforderung, § 26, und die Strafbestimmung, § 29, gehören). § 1 regelt verschiedene Grundsätze des Gesetzes. Die Staatsbeiträge gemäss § 1 Abs. 1 BNARG sind als gebundene Subventionen (§ 3 Abs. 4 und 5 nStBG) ausgestaltet, womit das Gesetz der jeweiligen nicht-anerkannten Religionsgemeinschaft keinen Anspruch auf Beiträge einräumt. Gleichwohl lässt sich ausnahmsweise ein Anspruch aus dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) oder dem Gebot des willkürfreien Staatshandelns (Art. 9 BV) ableiten (vgl. Erläuternder Bericht zu § 3 Abs. 4 nStBG). Dadurch entsteht eine praktische Konkordanz (Ergebnisgleichheit) zwischen den nicht-anerkannten und den anerkannten Religionsgemeinschaften: Es gibt keinen absoluten, aber einen relativen Rechtsanspruch (gleiche Behandlung unter gleichen Umständen). Mit den als Subventionen ausgestalteten Staatsbeiträgen wird bewusst von § 19



Vorentwurf	Erläuterungen
	Abs. 1 KiG bzw. § 8 Abs. 1 GjG abgewichen, wo Kostenbeiträge eingeräumt werden, mithin Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Leistungsgruppenbudget ausgewiesen ist (§ 3 Abs. 2 nStBG). Die Unterscheidung ist gerechtfertigt, da die anerkannten Religionsgemeinschaften gemäss Art. 130 f. KV eine geschlossene Anzahl darstellen und dadurch ein Globalbudget (vgl. §§ 19 Abs. 1 und 20 KiG) möglich ist. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Anerkennung werden ihnen nicht nur Pflichten auferlegt, sondern auch Rechte wie namentlich dasjenige auf die Zusprechung von Kostenbeiträgen. Demgegenüber ist die Anzahl nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften numerisch unbegrenzt, wenn auch durch die Voraussetzungen faktisch begrenzt. Dadurch wäre ein Globalbudget schwierig umsetzbar. Die Bestimmung und der Wortlaut «bis zu 100%» sind nicht dahingehend zu verstehen, als würden den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften auch tatsächlich stets die vollen Kosten subventioniert. Vielmehr müssen sie – wie die anerkannten Religionsgemeinschaften auch – Eigenleistungen erbringen; dies wird nachfolgend in Abs. 3 behandelt. Adressat der Bestimmung sind Religionsgemeinschaften, die nicht verfassungsrechtlich anerkannt sind. Aufgrund der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates wird der Wahrheitsgehalt der Glaubensaussagen einer bestimmten Gemeinschaft nicht geprüft. Zudem sind Konfessionsgemeinschaften den Religionsgemeinschaften gleichgestellt.
² Er unterstützt damit Tätigkeiten mit Bedeutung für die gesamte Gesellschaft im Sinne von § 19 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (Tätigkeiten).	Die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften sollen den anerkannten hinsichtlich der Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung gleichgestellt werden. Hieraus ergibt sich, dass nur diejenigen Tätigkeiten unterstützt werden können, für welche die anerkannten Religionsgemeinschaften mit Kostenbeiträgen unterstützt werden. Insbesondere schränkt dies die Unterstützung von Seelsorge dahingehend ein, dass nur solche in öffentlichen Einrichtungen wie Spitälern, Pflegeheimen oder Gefängnissen mit kantonalen Beiträgen unterstützt werden kann (nicht jedoch solche vor Ort innerhalb der eigenen religiösen Gemeinde, weil keine gesamtgesellschaftliche Bedeutung, und nicht in Asylzentren oder der Armee, weil Sache des Bundes). Zum eingangs erläuterten Begriff «Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung» besteht eine langjährige Praxis und eine breite wissenschaftliche Erforschung, weswegen er nicht weiter umschrieben werden muss. Vielmehr genügt der Verweis auf § 19 KiG.
³ Die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften haben in angemessenem Umfang Eigenleistungen zu erbringen.	Die Kostenbeiträge gemäss dem Kirchengesetz und dem Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden <i>unterstützen</i> die anerkannten Religionsgemeinschaften bei der Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (vgl. § 19 Abs. 2 KiG, wonach der Kanton besagte Tätigkeiten «unterstützt»), sie vollfinanzieren sie nicht. Es wäre eine (nicht gerechtfertigte)



Vorentwurf	Erläuterungen
	Ungleichbehandlung, würde man bei den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften andere Massstäbe ansetzen. Damit ist es ausgeschlossen, dass die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften künftig gänzlich oder fast gänzlich durch den Kanton finanziert werden. Aus diesem Grund ist, vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebotes (Art. 8 BV), von den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften vorauszusetzen, dass sie in angemessenem Umfang Eigenleistungen erbringen, die jedoch nicht zwingend ausschliesslich geldwert erbracht werden müssen. Je höher die ersuchten Beiträge liegen und je grösser bzw. leistungsfähiger eine nicht-erkannte Religionsgemeinschaft ist, desto mehr wird dabei eine Eigenfinanzierung (in Geld) im Vordergrund stehen. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus § 12 nStBG, wonach Staatsbeiträge subsidiär zu zumutbaren Eigenleistungen sind. Wann die Eigenleistung «angemessen» ist, ist individuell-konkret bei jedem Gesuch einzeln abzuklären. Die künftige Praxis wird sich derjenigen der bestehenden Lotteriefondsgesetzgebung angleichen.
⁴ Ausnahmsweise können Weltanschauungsgemeinschaften unter den gleichen Voraussetzungen Subventionen gewährt werden.	Im Vordergrund von Abs. 4 steht, nicht-religionsgebundene, seelsorge-ähnliche Angebote zu unterstützen (auch als «humanistische Seelsorge» oder «Wohlsorge» bezeichnet). Dies entspricht einem Bedürfnis von konfessionslosen Einwohnerinnen und Einwohnern, die von religiösen Angeboten nicht angesprochen werden, gleichwohl aber in Notlagen Halt und Hilfe benötigen. Seelsorge-ähnliche Angebote haben sich in verschiedenen europäischen Staaten bereits etabliert und sind tragender Bestandteil des Gesundheitswesens (etwa Niederlande, Belgien, Dänemark). Es obliegt den betreffenden Weltanschauungsgemeinschaften, ein überzeugendes Wohlsorge-Konzept zu erarbeiten und insbesondere die notwendige Ausbildung und Qualitätssicherung zu gewährleisten. Weltanschauung kann definiert werden als «[a.] ein kohärentes System von Überzeugungen, [b.] das viele Aspekte des Lebens und Existierens betrifft und dabei [c.] fundamentale Fragen des menschlichen Lebens einbezieht» (Lorenz Engi / Pia Metzger, Der Begriff der Weltanschauung, Basel 2024 [= Bibliothek zur ZSR Beiheft 64], insb. S. 55 ff., hier S. 60). Die Weltanschauungsgemeinschaft muss damit eine genügende moralische Substanz und folglich auch einen spezifischen Mehrwert aufweisen. Mit Abs. 4 wird grundsätzlich Art. 15 Abs. 2 BV entsprochen, der nicht nur die Religion, sondern auch die weltanschauliche Überzeugung schützt, wobei hier nicht in erster Linie die individualrechtliche, sondern die korporative Dimension in den Blick genommen wird.



Vorentwurf	Erläuterungen
	Für Weltanschauungsgemeinschaften gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften, weswegen sie in den folgenden Bestimmungen nicht eigens mehr erwähnt werden müssen. Da es sich aber um ein Gesetz in allererster Linie für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften handelt, kommen Weltanschauungsgemeinschaften nur «ausnahmsweise» für Staatsbeiträge in Frage, nämlich für seelsorge-ähnliche Angebote, womit diese Angebote nicht eigenständig zu regeln sind. Sie gehören – insofern sie in öffentlichen Einrichtungen angeboten werden (Spitäler, Heime, Gefängnisse) – zu den identischen Tätigkeiten, wie sie auch die anerkannten und gewisse nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften anbieten.
<i>Beitragsempfängerinnen</i> <i>a. Voraussetzungen im Allgemeinen</i>	Die §§ 2 und 3 regeln die Voraussetzungen, damit eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft als Beitragsempfängerin in Frage kommt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den allgemeinen Voraussetzungen (§ 2) und besonderen Bestimmungen, die sich an Religionsgemeinschaften richten, die als Dachverbände organisiert sind (§ 3).
§ 2. ¹ Eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft kann Beiträge erhalten, wenn sie	In § 2 wird geregelt, ab wann eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft für Beiträge in Frage kommt. Die nachfolgende Aufzählung orientiert sich im Wesentlichen am praxisbewährten Reglement «Vorprüfung von Gesuchen nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften durch die Direktion der Justiz und des Innern» vom 11. März 2025 (nachfolgend: «Vorprüfungsreglement»). Ein Nachfolgereglement wird sich an diesen Grundsätzen orientieren. Die Voraussetzungen sind kumulativ (gleichzeitig, gemeinsam) zu erfüllen. Wird eine Voraussetzung nicht erfüllt, fällt die Möglichkeit weg, Beiträge zu erhalten.
a. für Kanton und Gesellschaft bedeutsam ist,	Die Bedeutsamkeit ergibt sich bei den anerkannten Religionsgemeinschaften durch ihre Nennung in Art. 130 f. KV. Hinsichtlich der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften ergibt sich für die Bedeutsamkeit folgende Leitplanken (vgl. Vorprüfungsreglement): - Tradition: Wirkt in der Regel seit 30 Jahren im Kanton. - Mitgliederzahl/Bedeutung: Über 1000 natürliche Personen zählen sich im Kanton zu dieser Religionsgemeinschaft oder die Religionsgemeinschaft ist auf andere Weise für den Kanton von gesellschaftlicher oder kultureller Bedeutung. Diese Zahlen gelten indes nicht starr. Bei Dachverbänden ist eher darauf abzustellen, dass ihre Mitgliedsorganisationen lange genug bestehen (Tradition); hinsichtlich der Mitgliederzahl ist auf die konsolidierte Anzahl natürlicher Personen abzustellen. Selbst wenn eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft die Mitgliederzahl nicht erreichen sollte, bedeutet dies nicht von selbst, dass sie unbedeutend



Vorentwurf	Erläuterungen
	ist und demnach von Beiträgen ausgeschlossen wäre. Vielmehr kann sich die Bedeutsamkeit durch eine langjährige und breit bekannte karitative Tätigkeit ergeben. Im Zweifelsfall hat die betreffende nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft ihre Bedeutsamkeit zu belegen, und dies umso mehr, als sie um kantonale Beiträge nachsucht (Bringschuld). Hinsichtlich Mitgliederzahl jedenfalls nicht genügen dürfte die Anzahl Empfängerinnen und Empfänger eines Mailverteilers.
b. kultische Zwecke verfolgt und weder gewinnorientiert noch vorrangig politisch tätig ist,	Eine Religionsgemeinschaft muss begriffsnotwendig kultische, d.h. religiöse Zwecke verfolgen. Ist sie parteipolitisch aktiv oder hat sie einen vorrangig politischen Zweck, fällt sie für Beiträge gemäss diesem Gesetz ausser Betracht. Zudem darf die nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft nicht gewinnorientiert sein. Keine Gewinnorientierung liegt vor, wenn sie gelegentlich Anlässe anbietet, deren Gewinne sie für die Finanzierung eigener Tätigkeiten verwendet (Besenbeiz, Feste, Basar etc.).
c. ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze festlegt,	Die nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft hat in ihrer Struktur, ihrer demokratischen Mitwirkung und in der Mitgliedschaft dem Schweizerischen Ordre public zu folgen, woraus sich auch Transparenzanforderungen ergeben: - Strukturen: Die nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft muss als juristische Person verfasst sein, was angesichts der Grösse notwendig sein wird. Sie hat über organisatorische Regelungen und Strukturen und damit über einen hinlänglichen Organisationsgrad zu verfügen, damit auch die notwendige Stabilität und Konstanz gewährleistet ist. Handelt es sich um einen Dachverband, hat er für die im Kanton ansässigen Gemeinschaften der besagten Religion oder Konfession oder aber in anderer Weise so organisiert zu sein, dass er sowohl für den Staat ein Ansprechpartner sein als auch für ihre einzelnen Mitgliedsorganisationen bzw. Teile oder Angehörige sprechen kann. - Transparenz: Es muss öffentlich bekannt sein, wer in welchem Organ mit welcher Funktion sitzt. Geheimorgane sind – ohne, dass hierfür triftige Gründe vorliegen wie namentlich die Gefährdung von Leib und Leben – nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar. - Demokratie: Die nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft ordnet die Mitwirkung ihrer Mitglieder nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen, was insbesondere durch Wahlen und Abstimmungen zu erfolgen hat. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass neben Vereinen (Art. 60 ff. Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 220]) auch Stiftungen (Art. 80 ff. ZGB) gesetzlich vorgesehene Organisationsformen darstellen, die über demokratische Organe verfügen (Vereinsversammlung, Stiftungsrat). Aus dem Erfordernis der demokratischen Organisation ergibt sich ebenfalls, dass niemandem einzig wegen seines Geschlechts das Wahl- und



Vorentwurf	Erläuterungen
	Abstimmungsrecht abgesprochen sein darf. Wird eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft vom Ausland gesteuert, ist die demokratische Mitwirkung nicht gewährleistet, womit die Voraussetzung nicht erfüllt ist. - Mitgliedschaft: Die nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft stellt keine wesentlichen Hürden an den Austritt, und sie droht bei Austritt insbesondere nicht systematisch negative Auswirkungen an (kein finanzieller, materieller, physischer, psychischer oder spiritueller Druck; keine Ächtung und keine systematischen sozialen Konsequenzen). Die betreffende nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft hat der Direktion nachzuweisen, dass ihre Organisation die beschriebenen Voraussetzungen erfüllt.
d. den Grundwerten der schweizerischen Rechtsordnung verpflichtet ist, insbesondere der Toleranz und dem Frieden unter den Gemeinschaften sowie in der Gesellschaft,	In Verhältnis zur Mitwelt muss eine nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft die Grundwerte der schweizerischen Rechtsordnung bejahen. Insbesondere hat sie sich selbst zu verpflichten, für die Toleranz und den Frieden unter den religiösen Gemeinschaften und in der Gesellschaft einzustehen. Damit muss sie auch offen für den interreligiösen Dialog sein. Dadurch wird z.B. eine Religionsgemeinschaft von der Möglichkeit ausgeschlossen, Beiträge zu empfangen, wenn sie gegebenenfalls nichts gegen andere Religionsgemeinschaften (als Gemeinschaft von Gläubigen) einzuwenden hat, wohl aber gegen politische oder weltanschauliche, auch atheistische Gemeinschaften. Im Weiteren hat die Lehre der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaft mit den Grundwerten der schweizerischen Rechtsordnung verträglich zu sein. Damit dürfen ihre Lehre und ihr Auftreten nicht gesetzeswidrig oder anstössig sein und sie dürfen insbesondere nicht zu rechtswidrigen Handlungen aufrufen.
e. die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel transparent und nachvollziehbar darlegt sowie die Herkunft der Mittel nicht mit dem schweizerischen Ordre public unvereinbar ist,	Von besonderer Bedeutung ist der Bereich Finanzen und Controlling, genauer die Transparenz der Mittelherkunft und der Mittelverwendung. Es genügt dabei nicht, dass bloss nachgewiesen wird, woher die Mittel stammen. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die Mittel nicht aus einer zweifelhaften Quelle stammen, von der z.B. bekannt ist, dass damit religiöser Fundamentalismus oder Extremismus gefördert wird. Dies soll mit dem Verweis auf den schweizerischen Ordre public verhindert werden (Formulierung analog Art. 17, 27 Abs. 1 und 190 Abs. 2 Bst. e Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht [IPRG; SR 291]). Die Auslandsfinanzierung wird nicht ausdrücklich erwähnt und ist damit nicht grundsätzlich verboten. Ein Verbot könnte zu leicht umgangen werden (Strohmannen oder -stiftungen), zudem kann es Abgrenzungsschwierigkeiten geben (ist selbst ein Kinderspielplatz, der von einem ausländischen Mäzen unterstützt wird, schon eine Auslandsfinanzierung, die Beiträge ausschliesst?). Eine gänzliche



Vorentwurf	Erläuterungen
	Auslandsfinanzierung weckt zumindest den Verdacht einer Ordre-public-Widrigkeit, insbesondere, wenn diese von ausländischen Staaten stammt (Tätigkeit für einen fremden Staat). Im Übrigen wird die Auslandsfinanzierung, neben der Mittelherkunft (Geld), auch über die demokratischen Strukturen (kein ausländischer Einfluss) und über die Tätigkeiten (keine Unterstützung, wenn ausserhalb des Kantons) abgedeckt.
f. ihre Jahresrechnungen revidieren lässt und zusammen mit den Geschäftsberichten öffentlich zugänglich macht.	Als weitere Transparenz-Voraussetzung haben nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften ihre Jahresrechnungen revidieren zu lassen und zusammen mit den Geschäftsberichten öffentlich zu machen. Der Umfang der Rechenschaftspflichten ergibt sich aus der Grösse der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaft und der beantragten Beiträge. Für kleinere Gemeinschaften wird damit genügen, wenn sie die vereinsrechtlichen Vorgaben gemäss dem Zivilgesetzbuch erfüllen. Grössere Gemeinschaften werden eine unabhängige Revisionsstelle zu bestimmen haben, die gegebenenfalls gemäss den Bestimmungen des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (RAG; SR 221.302) zugelassen und beaufsichtigt sein muss. Erfüllen nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften die Auflagen der Rechnungslegung nicht, sind die Massnahmen gemäss Staatsbeitragsgesetz zu ergreifen. Insbesondere kommen Kürzung und Verweigerung (§ 24 nStBG), Rückforderung (§ 26 nStBG) oder Bestrafung (§ 29 nStBG) in Frage. Eine weitergehende Aufsicht ist damit überflüssig und wäre auch im Bereich des Subventionswesens sachfremd (Subventionsempfängerinnen unterstehen nicht einer eigentlichen staatlichen Aufsicht).
² Weltanschauungsgemeinschaften sind von der Voraussetzung ausgenommen, kultische Zwecke zu verfolgen.	Weltanschauungsgemeinschaften haben grundsätzlich die identischen Voraussetzungen wie die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften zu erfüllen, d.h. insbesondere den religiösen und gesellschaftlichen Frieden zu wahren. Nicht zu den Voraussetzungen hingegen zählen kultische Handlungen, denn diese sind vorrangig eine Besonderheit von Religionsgemeinschaften Durch den Verweis in § 1 Abs. 4 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 wird sichergestellt, dass vorrangig politisch tätige Weltanschauungsgemeinschaften keine Beiträge erhalten können. Dies meint nicht nur Parteien, sondern auch parteinahe Weltanschauungsgemeinschaften. Dadurch wird der Unschärfe begegnet, ob z.B. der Marxismus ebenfalls eine Weltanschauung darstellen (und damit subventioniert werden) könnte, was nicht Ziel dieses Gesetzes ist. Rechtsmissbrauch oder zumindest eine treuwidrige Umgehung dürfte vorliegen, wenn eine Partei einen Unterverband gründete, der sich selbst zwar nicht politisch betätigt, aber der aufgrund seiner Tätigkeit und seiner Verbindung zur Partei (politischen) Goodwill für die Partei schafft. Da Rechtsmissbrauch und treuwidrige Umgehungen nicht geschützt werden, ist auch in diesen Fällen ausgeschlossen, dass Beiträge gemäss diesem Gesetz geleistet werden.



Vorentwurf	Erläuterungen
³ Bei Dachverbänden gelten die Voraussetzungen sinngemäss sowohl für den Dachverband als auch für seine Mitgliedsorganisationen.	Dachverbände und ihre Mitgliedsorganisationen haben grundsätzlich dieselben Voraussetzungen zu erfüllen. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Voraussetzungen nicht völlig starr übereinandergelegt werden können. So kann es sein, dass einzelne Mitgliedsorganisationen seit vielen Jahrzehnten im Kanton bestehen, der Dachverband jedoch noch nicht. Ebenso kann der Dachverband genügend natürliche Personen unter sich vereinen, die einzelne Mitgliedsorganisation für sich allein jedoch nicht. Diesem Ungleichgewicht wird mit dem Wort «sinngemäss» begegnet. Keine Abstriche hingegen werden bei den Mitgliedsorganisationen gemacht, was ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Grundwerte der schweizerischen Rechtsordnung, ihrer Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze, ihrer transparenten Mittelherkunft und ihrer politischen Nichtbetätigung betrifft. Damit ist es intransparenten, undemokratischen oder politischen, gegebenenfalls ausländisch-nationalistisch orientierten Organisationen verunmöglicht, einen Dachverband zu gründen, um ihre eigentliche Tätigkeit zu überdecken. Umgekehrt wird sich ein Dachverband gegebenenfalls von einzelnen Mitgliedsorganisationen trennen müssen, wenn diese wesentlichen Voraussetzungen nicht entsprechen, insofern der Dachverband nicht der Möglichkeit verlustig gehen will, Beiträge gemäss diesem Gesetz zu erhalten.
<i>b. Dachverbände</i> § 3. ¹ Beiträge gemäss diesem Gesetz können nicht gleichzeitig einem Dachverband und an seinen Mitgliedsorganisationen gewährt werden.	Nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften sind nicht selten als Dachverbände organisiert. Damit sind Dachverbände eigens zu regeln. Doppelunterstützungen sowohl an einen Dachverband als auch an eine Mitgliedsorganisation gemäss diesem Gesetz sind auszuschliessen, da sonst die Gefahr von Doppelspurigkeiten droht. Dadurch wird auch ausgeschlossen, dass Dachverband und Mitgliedsorganisation widersprüchliche Tätigkeiten anbieten. Will eine Mitgliedsorganisation selbst Tätigkeiten unterstützt haben, müsste sie folglich aus dem Dachverband austreten. Sie hat dann aber, als einzelne nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft, eigenständig die in § 2 gestellten Voraussetzungen zu erfüllen. Eine analoge Regelung kennt Art. 6 Abs. 4 Kulturförderungsverordnung (KfV; SR 442.11), wonach nicht gleichzeitig ein Dachverband von kulturellen Organisationen und ein Mitglied des Dachverbands durch Strukturbeiträge des Bundes unterstützt werden. Von der Regelung gemäss § 3 Abs. 1 nicht betroffen sind Beiträge, die Dachverbände bzw. ihre Mitgliedsorganisationen gestützt auf andere Rechtsgrundlagen erhalten, wie etwa solche gemäss der Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS; SR 311.039.6) bzw. der Kantonalen Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (KVSMS; LS 551.2). Ebenfalls kein



Vorentwurf	Erläuterungen
	Hinderungsgrund für Beiträge gemäss diesem Gesetz an eine kantonale nicht-anerkannte Religionsgemeinschaft ist die blossе Mitgliedschaft in einem überkantonalen oder nationalen Dachverband. Erhält die Zürcher Religionsgemeinschaft folglich Beiträge gemäss diesem Gesetz, ist der übergeordnete Dachverband von Beiträgen gemäss diesem Gesetz ausgeschlossen. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn der übergeordnete Dachverband wenige eigene Tätigkeiten hat.
² Überkantonale Dachverbände können nur Beiträge erhalten für Tätigkeiten, die sie im Kanton erbringen. Besteht ein kantonaler Dachverband, sind Beiträge gemäss diesem Gesetz ausgeschlossen.	In § 3 Abs. 2 werden Dachverbände geregelt, die sich geographisch über das Kantonsgebiet hinaus erstrecken. - Satz 1: Vor allem bei kleineren nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften ist es möglich, dass sie überkantonale (oder sogar nationale) organisiert sind. Dies hindert sie aber nicht daran, im Kanton Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung anzubieten, weswegen sie nicht ungerechtfertigt diskriminiert werden sollen. Da es sich um ein kantonales Gesetz handelt und der Kanton Zürich die Tätigkeiten unterstützt, sollen nicht ausserkantonale Tätigkeiten unterstützt werden, sondern nur solche, die im Kanton erbracht werden bzw. der Bevölkerung im Kanton zugutekommen. Auf das Erfordernis, zusätzlich noch den Sitz im Kanton zu haben, wird bewusst verzichtet. Einerseits lässt sich das Sitz-Erfordernis leichthin umgehen (Briefkasten, Pseudo-Sitz) und es wäre umständlich, nachzuforschen, ob tatsächlich die Verwaltung an besagter Adresse stattfindet. Andererseits gibt es statuarisch die Möglichkeit, dass sich der Sitz beim Wohnsitz der Präsidentin bzw. des Präsidenten befindet. Durch eine Sitz-Bestimmung würde folglich in die Vereinsfreiheit eingegriffen (vgl. Art. 56 ZGB). - Satz 2: Es kann die Problematik entstehen, dass es einen kantonalen Dachverband gibt und ein anderer (ausserkantonaler) Dachverband diesen im Kanton konkurrenzieren will. Dies ist nicht wünschenswert, weswegen ein Vorrang besteht für die kantonalen Dachverbände.
Transparenz	Mit einer Transparenz-Bestimmung analog § 5 Lotteriefondsgesetz (LFG; LS 612) wird sichergestellt, dass der Kantonsrat genügend genauen Einblick in die Ausgaben hat.
§ 4. ¹ Die für das Religionswesen zuständige Direktion veröffentlicht jährlich einen Gesamtüberblick über die ausbezahlten Beiträge.	§ 4 Abs. 1 ist analog § 5 Abs. 1 LFG formuliert, jedoch mit der Direktion (statt dem Regierungsrat) als zuständige Stelle. Die zuständige Direktion ergibt sich aus Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11).



Vorentwurf	Erläuterungen
² Sie veröffentlicht darin in geeigneter Form insbesondere a. die Beitragsempfängerinnen, b. die ihnen ausbezahlten Beiträge, c. die damit unterstützten Tätigkeiten. <i>Kosten und Rechtsschutz</i> § 5. ¹ Der nicht-erkannten Religionsgemeinschaft können für die Beurteilung von Beitragsgesuchen Kosten auferlegt werden, wenn a. sie eine Begründung für die Ablehnung ihres Gesuchs verlangt, b. sie einen unangemessenen Verfahrensaufwand verursacht, c. ihr Gesuch die Beitragsvoraussetzungen offensichtlich nicht erfüllt. ² Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.	§ 4 Abs. 2 entspricht analog § 5 Abs. 2 LFG. Die Bestimmung über Kosten und Rechtsschutz (§ 5) folgt ebenfalls der Lotteriefondsgesetzgebung. § 5 Abs. 1 übernimmt inhaltlich § 12 Abs. 2 LFG. § 12 Abs. 1 LFG spricht sich über das Verfahren und den Rechtsschutz aus, die sich beide nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) richten. Da im vorliegenden Neuerlass grundsätzlich das nStBG anwendbar ist, insbesondere auch für das Verfahren, ist in § 5 Abs. 2 nur der Rechtsschutz zu regeln.



Vorentwurf	Erläuterungen
³ Angefochtene Akte werden auf Rechtsverletzungen überprüft. Die Rüge der Unangemessenheit ist ausgeschlossen.	§ 5 Abs. 3 übernimmt unverändert § 12 Abs. 3 LFG.
II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.	