

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 287/2023 betreffend
Mehr Flexibilität für kirchliche Bauten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. April 2026,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 287/2023 betreffend Mehr Flexibilität für kirchliche Bauten wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. Dezember 2023 folgendes, von Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 28. August 2023 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zusammen mit der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft einen Bericht zu erarbeiten, der aufzeigt, welche gesetzlichen Änderungen nötig sind, um den Kirchen den Handlungsraum zu eröffnen, den sie für eine sachgerechte und sinnvolle Nutzung ihrer Liegenschaften benötigen.

Im Zusammenhang mit diesen rechtlichen Fragen ist auch von Interesse, welche Strategie die öffentlich-rechtlich anerkannten kirchlichen Körperschaften mittel- und langfristig im Bereich der Immobilien verfolgen. Selbstverständlich ist es Aufgabe und Kompetenz der Kirchen, diese festzulegen. Im Hinblick auf allfällige rechtliche Anpassungen ist es jedoch für die Politik wichtig zu wissen, wie die erwähnten Körperschaften die Situation einschätzen und welche Ziele sie verfolgen. Deshalb sollte der Bericht auch dazu Informationen enthalten respektive Aussagen machen.

Bericht des Regierungsrates:

I. Ausgangslage

Kirchliche Liegenschaften, insbesondere Sakralbauten wie Kirchen und Kapellen, prägen das Ortsbild vieler Gemeinden und die Landschaft im Kanton. Sie stiften Identität und bieten Raum für Gottesdienste, Kultur und soziale Begegnungen. Aufgrund des Mitgliederrückgangs ist der heutige Gebäudebestand im Verhältnis zur Mitgliederzahl vielerorts überdimensioniert. Dies führt zu Unternutzungen oder Leerständen. Gleichzeitig können Unterhalts- und Energiekosten für diese Gebäude immer weniger durch die Kirchensteuern der Mitglieder gedeckt werden.

Im Kanton gibt es drei öffentlich-rechtlich anerkannte kirchliche Körperschaften: Die Evangelisch-reformierte Landeskirche (ERK), die Römisch-katholische Körperschaft (RKK) und die Christkatholische Kirchgemeinde (CKG; vgl. Art. 130 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]; § 2 Ziff. 1 Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 [KiG; LS 180.1]). Hinsichtlich des Gebäudebestandes sind insbesondere die ERK und die RKK betroffen, weswegen sich die folgenden Ausführungen auf diese beiden kirchlichen Körperschaften beschränken.

2. Geltende Rechtslage

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 beschlossen die Zürcher Stimmberechtigten eine Entflechtung zwischen Kirche und Staat. Konkretisiert wurde dieser Grundsatz im Kirchengesetz. Dieses bestimmt, dass das Grossmünster sowie die Klosterkirchen Kappel und Rheinau im Eigentum des Kantons stehen (§ 26 Abs. 1 KiG). Diese drei geschichtsträchtigen Liegenschaften können jedoch durch die ERK bzw. die RKK genützt werden (§ 26 Abs. 2 KiG). Die übrigen Pfarrliegenschaften und Kirchen, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch im Eigentum des Kantons befanden, wurden in das Eigentum der entsprechenden Kirchgemeinden übertragen (§ 32 Abs. 1 KiG). Mit diesen Bestimmungen im Kirchengesetz sollte die Eigentumsfrage bei den kirchlichen Liegenschaften endgültig geregelt werden.

Bereits 1964 hatte der Regierungsrat damit begonnen, diejenigen Pfarrliegenschaften an die Kirchgemeinden zu übertragen, die nicht wegen ihrer besonderen historischen oder kulturgeschichtlichen Bedeutung im Eigentum des Kantons bleiben sollten. Mit der Übertragung entrichtete der Kanton jeweils einen Betrag für die Ablösung der Unterhaltungspflicht der betreffenden Liegenschaft. Nicht geregelt war zum Zeit-

punkt des Inkrafttretens des Kirchengesetzes hingegen die Rückgabe von Kirchen (Sakralbauten). Die Art und Weise, wie die Kirchen zurückgegeben werden, soll jeweils im Einzelfall abgeklärt und festgelegt werden (vgl. zum Ganzen Vorlage 4320 und ABl 2006, 573).

Mit der Änderung vom 28. August 2017 des Kirchengesetzes (vgl. Vorlage 5312 und ABl 2016-09-23) wurde vor allem auf den Wandel in der Gesellschaft reagiert, insbesondere auf den Rückgang der Gottesdienstbesuche. Infolge sinkender Mitgliederzahlen drohten Leerstände bzw. Unternutzungen von kirchlichen Liegenschaften. Neben der Rückgabe von kirchlichen Liegenschaften wurde deshalb auch die Umnutzung kirchlicher Liegenschaften geregelt.

Gemäss der neuen Regelung verzichtet die Direktion der Justiz und des Innern in der Regel auf Rechte und Forderungen des Kantons aus einem Vertrag betreffend die Übertragung einer kirchlichen Liegenschaft, wenn diese nach der Umnutzung einem gemeinnützigen Zweck dient (§ 32a Abs. 1 KiG). Hat sich eine Kirchgemeinde beim Erwerb einer kirchlichen Liegenschaft vom Kanton verpflichtet, diesem im Falle einer Zweckänderung oder Veräusserung der Liegenschaft eine Zahlung zu leisten, erlischt diese Zahlungspflicht entsprechend der vertraglichen Vereinbarung, spätestens jedoch 20 Jahre nach dem Erwerb der Liegenschaft (§ 32a Abs. 3 KiG). Mit der gleichen Gesetzesrevision eröffnete der Gesetzgeber den politischen Gemeinden die Möglichkeit, Kirchen und ihr Geläut, die im Eigentum der kirchlichen Körperschaften stehen oder von diesen zur Hauptsache unterhalten werden, gegen angemessene Entschädigung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu benützen, wobei die Benützung den Gottesdienst nicht beeinträchtigen darf (§ 14 Abs. 2 KiG).

Da es sich bei kirchlichen Liegenschaften nicht selten um Gebäude handelt, die als wichtige Zeugen einer baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder eine Siedlung wesentlich mitprägen, kommen sie als Schutzobjekte im Sinne des Heimat- und Denkmalschutzes infrage (vgl. § 203 Abs. 1 lit. c Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). Die zuständige Behörde ist verpflichtet, potenzielle Schutzobjekte zu identifizieren und Inventare gemäss der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (LS 702.11) zu führen (§ 203 Abs. 2 PBG). Die jeweilige Eigentümerin – in erster Linie die Kirchgemeinde, jedoch auch die kantonale Körperschaft – hat in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass das Schutzobjekt geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesem überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt (§ 204 Abs. 1 PBG).

Schliesslich gilt zu bedenken, dass der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetz- und Verordnungsgebers eingeschränkt wird durch die verfassungsmässigen Autonomien der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden (vgl. Art. 1 Abs. 4, 83 Abs. 3 und 85 Abs. 1 KV; § 2 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [LS 131.1]) sowie der beiden kirchlichen Körperschaften und ihrer Kirchgemeinden (Art. 130 Abs. 2 Satz 1 KV; § 5 Abs. 1 KiG). Damit ist hinsichtlich reformierter und katholischer Liegenschaften Folgendes mitzuberoücksichtigen:

- Reformierte Liegenschaften stehen in der Regel im Eigentum einer Kirchgemeinde. Während die Kirchenpflege unter Wahrung des besonderen Charakters der Kirche deren vorübergehende Benützung zu anderen Zwecken gestatten kann, bedarf die dauernde Umnutzung einer Kirche zu anderen als kirchlichen Zwecken und die Veräusserung einer Kirche der Zustimmung des Kirchenrates, der die betreffenden Kirchgemeinden und Kirchgemeindevorände anhört (Art. 245 Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 [LS 181.10]).
- Katholische Liegenschaften werden oftmals von zivilrechtlichen Stiftungen gemäss Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (SR 210) getragen und nicht von der jeweiligen Kirchgemeinde. Hinzu kommt die duale Struktur zwischen der im staatlichen, öffentlichen Recht verfassten Organisation (Kirchgemeinden und kantonale Körperschaft) und der katholisch-kirchlichen Organisation (Pfarreien und überkantonale Diözese). Nach katholischem Kirchenrecht kommt dem Diözesanbischof, d. h. im Fall des Kantons Zürich dem Bischof von Chur, das Recht zu, Kirchen oder Altäre einem profanen, aber nicht unwürdigen Gebrauch zurückzugeben (sogenannte «Profanierung»; canones 1222 und 1238 § 1 des Codex Iuris Canonici [CIC]). Hinsichtlich Kapellen kommt diese Zuständigkeit dem Ordinarius zu (canon 1224 § 2 CIC), d. h. neben dem Diözesanbischof unter anderem dem Generalvikar (vgl. canon 134 § 1 CIC). Folglich kann die RKK bzw. eine katholische Kirchgemeinde oftmals nicht eigenständig über Umnutzungen entscheiden.

3. Studienergebnisse

Die Direktion der Justiz und des Innern beauftragte die Ecoplan AG, empirische Grundlagen für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat zu erarbeiten. Der Schlussbericht der Ecoplan AG kommt zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

- Die kirchlichen Liegenschaftsverzeichnisse von ERK und RKK weichen in ihrem Detaillierungsgrad voneinander ab und sind oftmals nicht vollständig. Insbesondere fehlen Angaben zu Umfang, Nutzung, Zustand, Entwicklungsmöglichkeiten und einem allfälligen Eintrag in einem kantonalen oder kommunalen Denkmalinventar. Weil es kein zentrales Register gibt, bleiben Möglichkeiten unentdeckt, wie am zielgerichtetsten mit bestimmten kirchlichen Liegenschaften umgegangen werden soll: Verkauf oder eine Nutzung für eine bestimmte Zeit (Zwischennutzung) oder für einen anderen Zweck (Umnutzung).
- Die Interessenlage unterscheidet sich je nach beteiligten Akteurinnen und Akteuren. Die Kirchgemeinden möchten Unterhaltskosten senken und einen öffentlichen Mehrwert bieten, jedoch nicht unbedingt auf das Eigentum an den kirchlichen Liegenschaften verzichten. Staatliche und kommunale Stellen benötigen Planungssicherheit, womit sie einen Kauf oder langfristige Baurechte bevorzugen. Die Praxis zeigt, dass politische Gemeinden und Schulgemeinden häufig zu wenig Kenntnis haben, welche Gebäude in kirchlicher Hand und umnutzbar sind. Die Denkmalpflegebehörden unterstützen Umnutzungen, beschränken aber Eingriffsmöglichkeiten in der Bausubstanz. Der Verein Zürcher Heimatschutz kann Erhaltungsinteressen im Rahmen des Verbandsbeschwerderechts geltend machen. Teile der Bevölkerung befürchten bisweilen Qualitätsverluste, wenn die Liegenschaft nicht mehr uneingeschränkt für kirchliche Veranstaltungen nutzbar sein soll.
- Rund ein Drittel des Gebäudebestandes von schätzungsweise 1500 kirchlichen Liegenschaften hat keine sakrale Hauptnutzung. Das Immobilienportfolio ist damit gross genug, um Spielraum für Mischnutzungen – sowohl durch eine Kirchgemeinde als auch durch eine politische Gemeinde – zu ermöglichen. Mischnutzungen kirchlicher Liegenschaften schaffen Einnahmen, entlasten das Budget, das eine Kirchgemeinde tragen muss, indem sie den Kostendeckungsgrad erhöhen, und stärken das Quartier, wenn Räume für Kitas, Beratungen oder Kultur geöffnet werden.
- Praxisbeispiele zeigen, dass Umnutzungen gelingen, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Das Vorhaben befriedigt einen klaren öffentlichen Bedarf, die baulichen Eingriffe wahren den Denkmalwert und es herrscht eine transparente Governance.
- Die Hindernisse, die eine Umnutzung von kirchlichen Liegenschaften erschweren, sind weniger rechtlicher als tatsächlicher Natur: Viele Gebäude wurden für eine bestimmte Nutzungsweise gebaut, womit sie sich aufgrund der architektonischen Beschaffenheiten nicht zu beliebigen Zwecken umnutzen lassen. Die Planungssysteme der Kirchgemeinden sind unterschiedlich. Projekte werden durch uneinheit-

liche Verfahrensschritte erschwert und durch fehlende Informationen über das Bauwerk verzögert. Oftmals bestehen in den einzelnen Kirchgemeinden finanzielle Engpässe und, aufgrund ehrenamtlicher Tätigkeit, geringe personelle Mittel. Zudem begegnet die lokale Bevölkerung selbst einer reversiblen Umnutzung nicht selten mit emotionalem Widerstand.

- In rechtlicher Hinsicht wurde 2017 mit § 32a KiG dem Kanton die Möglichkeit eröffnet, auf Rückforderungen zu verzichten, wenn die neue Nutzung gemeinnützig ist; zugleich wurde die Frist für Rückforderungen auf 20 Jahre begrenzt. Es zeigt sich jedoch, dass Kirchgemeinden zu selten wissen, ob ihr Objekt überhaupt unter das Kirchengesetz fällt. Anders als landläufig vermutet, sind denkmalpflegerische Auflagen indessen kein wesentliches Hindernis für eine Umnutzung, sofern umfassende Vorabklärungen getroffen werden und die zuständige kantonale oder kommunale Behörde frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden wird. Denkmalpflegerische Schutzinteressen können gewahrt werden, wenn Nutzungsvorstellungen und Raumprogramme ausreichend flexibel gedacht sind.

Auf diese Erkenntnisse gestützt, kommt der Schlussbericht der Eco-plan AG zu folgenden Empfehlungen:

- Gelungene Umnutzungen beruhen zumeist auf folgenden Voraussetzungen: Frühzeitige Mehrparteiendialoge entlasten das Verfahren. Gute Verträge verteilen die Risiken nachvollziehbar. Ein reversibler oder minimalinvasiver Umbau berücksichtigt den Denkmalwert und schont das Budget. Offene Beteiligung insbesondere der Bevölkerung erhöht die Akzeptanz. Eine gemeinwohlorientierte Nutzung überzeugt leichter als kommerzielle Nutzungen.
- Als operative Massnahmen auf Objekt- und Gemeindeebene schaffen befristete Zwischennutzungen einen direkten Nutzen, ohne dass die Kirchgemeinde das Eigentum an der Liegenschaft abtreten muss. Die Auslastung alltäglicher Räume wie Sitzungszimmer, Säle oder Probenkeller kann durch transparente Kostenmieten und digitale Buchungsplattformen verbessert werden, wodurch der Kostendeckungsgrad erhöht werden kann, ohne ein kommerzielles Preisniveau zu verlangen. Gemeinden können zudem Workshops als Standardverfahren vorsehen. Für diese Massnahmen ist keine Gesetzesänderung, sondern sind klare Rollen und Verträge notwendig.
- Die kirchlichen Körperschaften verfügen über strategische Instrumente, die Komplexität reduzieren. Hierzu gehört bei der ERK das Legislaturprogramm 2024–2028 mit den Zielen «Kooperationen pflegen», «Innovation fördern» und «Ressourcen stärken». Durch diese Ziele wird die Zusammenarbeit zwischen Akteuren und Interessen-

- gruppen gestärkt sowie Kirchgemeinden bei der Erstellung einer Liegenschaftsstrategie unterstützt. Die RKK erarbeitet ein Immobilienkonzept als Grundlage für ein Portfolio, das sich nach Rentabilität, Symbolwert und sozialem Nutzen steuern lässt.
- Die öffentliche Hand kann Flexibilität zwar nicht verordnen, aber Leitplanken bestimmen. Der Gemeinnützigkeitsbegriff, wie er § 32a KiG zugrunde liegt, sollte geschärft werden. Die Rechtssicherheit kann gestärkt werden, wenn auf den Ebenen Kanton und Gemeinden harmonisierte und aktualisierte Inventare bestehen. Schliesslich kann der Kanton Förderprogramme so ausgestalten, dass sie Klimaziele auch für geschützte Gebäude erreichbar machen, namentlich durch Zuschüsse oder zinsgünstige Darlehen für reversible Dämm- und Haustechniklösungen.
 - Es sollte ein übersichtliches und einheitliches Liegenschaftsverzeichnis geschaffen werden, das grundlegende Objektdaten erfasst und über nachvollziehbare Bewertungsraster verfügt.

4. Stellungnahmen von ERK und RKK

Die ERK zeigt sich im Wesentlichen mit den Ausführungen im Schlussbericht der Ecoplan AG einverstanden. Der Kirchenrat empfiehlt den Kirchgemeinden, Gebäude grundsätzlich nicht zu verkaufen. Nicht mehr als solche genutzte Kirchen und Kirchgemeindehäuser sind gemäss Kirchenrat so zu nutzen, dass erstens ein gesellschaftlicher Nutzen entsteht und zweitens die Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt mindestens teilweise von anderen Akteuren getragen werden. Damit sollen einerseits die teilweise unternutzten Gebäude wieder stärker gesamtgesellschaftliche Zwecke erfüllen und andererseits ein Teil des beträchtlichen Unterhaltsaufwandes durch weitere Parteien getragen werden. Der Kirchenrat ergänzt im Weiteren, dass bei einer Umnutzung neben der Bewahrung des Denkmalwerts auch weitere gesetzliche Vorgaben wie Brandschutz oder der hindernisfreie Zugang zu berücksichtigen seien. Im Weiteren verweist der Kirchenrat auf die Legislatorschwerpunkte 2023–2027 zwischen dem Regierungsrat und den anerkannten Religionsgemeinschaften. Legislatorschwerpunkt 3 betrifft «Unterhalt und Nutzung von Gebäuden der kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften». Die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe befasst sich bis Anfang 2027 mit den Arbeitspaketen «Bewusstsein stärken und Wissen vermitteln», «Vorbereitung und Durchführung Pilotprojekte», «Leitfaden Um- und Neunutzung», «Verzeichnis der kirchlichen Liegenschaften im Kanton Zürich», «Klärung Mitfinanzierung durch Staat» und «Klärung Rechtsänderungen». Aus Sicht der ERK ist vorstellbar, dass sich das Arbeitspaket «Vorbereitung und Durchführung Pilotpro-

jekte» auch auf die nächste Legislaturperiode erstrecken könnte, weil die Durchführung von Pilotprojekten zeitlich und personell aufwendig sein kann. Mit dem Legislatorschwerpunkt 3 und der daraus erwachsenden Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und den anerkannten Religionsgemeinschaften ist aus Sicht der ERK eine hervorragende Grundlage geschaffen für die Vermittlung von Wissen und Bewusstseinsbildung bei sämtlichen (politischen) Akteuren. Deswegen wäre es aus Sicht der ERK sehr wünschenswert, wenn die Zusammenarbeit in der nächsten Legislatur nahtlos fortgesetzt würde. Es zeige sich, dass die Sensibilisierung Zeit und stete Kommunikation benötige. Dieser Effort sollte aber geleistet werden, damit der wertvolle kirchliche Gebäudebestand auch zukünftig den Zweck erfüllen könne, für den er geschaffen worden sei: den Menschen und der Gesellschaft Raum zu bieten für Gemeinschaft.

Die RKK brachte zum Schlussbericht keine Ergänzungen an.

5. Rechtliche Würdigung

5.1 Gemeinnützigkeit der Umnutzung

Der Schlussbericht der Ecoplan AG macht darauf aufmerksam, dass der Begriff der Gemeinnützigkeit im Sinne von § 32a KiG aus Sicht der Kirchgemeinden zu wenig geschärft ist. Der gemeinnützige Zweck ist Voraussetzung dafür, dass die Direktion der Justiz und des Innern nach der Umnutzung auf Rechte und Forderungen des Kantons aus einem Vertrag betreffend die Übertragung einer kirchlichen Liegenschaft verzichtet (§ 32a Abs. 1 KiG).

Aufgrund der Einheit der Rechtsordnung entspricht der Begriff der Gemeinnützigkeit gemäss Kirchengesetz im Wesentlichen demjenigen gemäss der Steuer- und der Lotteriefondsgesetzgebung (vgl. betreffend die Befreiung von der Steuerpflicht aufgrund Gemeinnützigkeit Art. 56 Bst. g Satz 2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]; Art. 23 Abs. 1 Bst. f Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 [StHG; SR 642.14]; § 61 lit. g Satz 2 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG; LS 631.1]; im Bereich der Geldspiel- und Lotteriefondsgesetzgebung vgl. Art. 106 Abs. 6 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]; Art. 125 Abs. 1 Geldspielgesetz vom 29. September 2017 [SR 935.51]); §§ 3 Abs. 1 und 2 sowie 6 Abs. 1 lit. a Lotteriefondsgesetz vom 2. November 2020 [LS 612]; Verordnung über den Gemeinnützigen Fonds vom 9. Dezember 2020 [LS 612.1]).

Grundsätzlich nicht gemeinnützig sind unternehmerische Zwecke (vgl. Art. 56 Bst. g Satz 2 DBG; Art. 23 Abs. 1 Bst. f StGH; § 61 lit. g Satz 2 StG). Damit ermöglicht eine Umnutzung zu rein kommerziellen Zwecken der Direktion nicht, nach der Umnutzung auf Rechte und Forde-

rungen zu verzichten. Eine kommerzielle Nutzung streben Kirchgemeinden indessen nicht an. Eine blosser Entlastung im Bereich der Betriebskosten stellt zudem keine kommerzielle Nutzung dar, die einer Gemeinnützigkeit im Wege stünde.

Demgegenüber grundlegend für die Frage nach der Gemeinnützigkeit ist die Verfolgung des Allgemeininteresses. Das Gemeinwohl kann gefördert werden durch Tätigkeiten in karitativen, humanitären, gesundheitsfördernden, ökologischen, erzieherischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen. Als das Gemeinwohl fördernd erscheinen beispielsweise die soziale Fürsorge, Kunst und Wissenschaft, Unterricht, die Förderung der Menschenrechte, Heimat-, Natur- und Tierschutz sowie die Entwicklungshilfe (vgl. Kreisschreiben Nr. 12 der Eidgenössischen Steuerverwaltung betreffend die Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen [nachfolgend: Kreisschreiben], Ziff. 3 lit. a). Die Aufzählung der gemeinnützigen Bereiche ist beispielhaft und nicht abschliessend, womit der Begriff der Gemeinnützigkeit im Laufe der Zeit weiterentwickelt werden kann. Gemeinnützige Zwecke umfassen auch wohlthätige Zwecke (Botschaft zum Geldspielgesetz [BB1 2015 8387, 8493]; Weisung zum Lotteriefondsgesetz [Vorlage 5520]). Der Begriff der Gemeinnützigkeit umfasst neben dem objektiven Element des Allgemeininteresses auch das subjektive Element der Uneigennützigkeit, d. h. des altruistischen Handelns. Gemeinnützigkeit liegt jeweils nur vor, wenn die Tätigkeit nicht nur darauf angelegt ist, das Interesse der Allgemeinheit zu fördern, sondern wenn ihr auch der Gemeinsinn zugrunde liegt (Kreisschreiben, Ziff. 3 lit. b). Auf § 32a KiG angewendet, ist eine Umnutzung dann gemeinnützig, wenn sie der Allgemeinheit zugutekommt. Dazu gehören ohne Weiteres Umnutzungen, die politischen Gemeinden oder Schulgemeinden, einem Quartier (z. B. KITAS und Beratungsangebote) oder der Kultur zugutekommen. Eine solche Umnutzung ist auch uneigennützig, indem ihr ein Gemeinsinn zugrunde liegt. Dies entspricht der Empfehlung des Kirchenrates der ERK, kirchliche Liegenschaften so umzunutzen, dass ein gesellschaftlicher Nutzen entsteht.

5.2 Kantonale Inventare

Im Kanton Zürich sind sowohl der Kanton als auch jede einzelne Gemeinde Denkmalschutzbehörde. Entsprechend gibt es neben dem kantonalen Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung eine grosse Zahl von kommunalen Inventaren mit jeweils unterschiedlichem Qualitäts- und Aktualitätsgrad. Es fehlt an einer einheitlichen denkmalpflegerischen Bewertung und an einem einheitlichen Datenstandard. Ferner entsprechen die Grenzen der Kirchgemeinden nicht immer den Grenzen der politischen Gemeinden.

Im Rahmen einer geplanten Änderung des Planungs- und Baugesetzes (Baudenkmäler; vgl. Motion KR-Nr. 153/2020 betreffend Wir brauchen ein zukunftsgerichtetes Denkmalschutzgesetz) wird geprüft, ob auch die kommunalen Inventare durch den Kanton festgesetzt werden sollen, was zu einer einheitlicheren und rechtsgleicheren Handhabung in den Gemeinden und mit dem Kanton führen soll. Es stärkt die Rechtssicherheit, wenn Kanton und Gemeinden über harmonisierte und aktualisierte Inventare verfügen, die z. B. über einen entsprechenden GIS-Layer mit einheitlichem Datenmodell abrufbar sind.

5.3 Kantonale Förderinstrumente

Die Studie der Ecoplan AG regt an, dass der Kanton Förderprogramme so ausgestaltet, dass sie Klimaziele auch für geschützte Gebäude erreichbar machen. Für energetische Modernisierungen an geschützten oder inventarisierten Bauten gelten gemäss Förderprogramm Energie des Kantons Zürich bereits heute weniger strenge Anforderungen als für solche Modernisierungen anderer Bauten. Zudem werden auf Bundesebene Photovoltaikanlagen gefördert.

6. Zusammenfassung

Zusammengefasst zeigt sich, dass die Umnutzung von kirchlichen Liegenschaften nicht in erster Linie durch die bestehende Gesetzeslage erschwert wird. Damit verfügen die kirchlichen Körperschaften bzw. ihre Kirchgemeinden grundsätzlich bereits über denjenigen Handlungsspielraum, den sie für eine sachgerechte und sinnvolle Nutzung ihrer Liegenschaften benötigen.

Ein bedeutsamerer Hemmschuh liegt in den fehlenden einheitlichen bzw. vereinheitlichten Verzeichnissen auf Stufe der kirchlichen Körperschaften, die einen aktualisierten und detaillierten Aufschluss über die einzelnen kirchlichen Liegenschaften geben können. Ebenfalls erforderlich ist eine breitere Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, zu denen insbesondere einerseits die Kirchgemeinden und andererseits die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden zählen. Eine frühzeitige Einbindung sämtlicher Interessenträgerinnen und -träger ermöglicht zudem, einen frühzeitigen Dialog zu führen, um möglichst allen Interessen gerecht zu werden und Umnutzungen strukturiert, effizient und effektiv umzusetzen. Die Direktion der Justiz und des Innern wird gemeinsam mit den anerkannten Religionsgemeinschaften prüfen, ob die Zusammenarbeit mit ERK und RKK im Bereich der kirchlichen Liegenschaften nach Beendigung der Legislatur 2023–2027 fortgesetzt wird.

7. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 287/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli