



# Das System der Kostenbeiträge für kirchliche Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich

(Beilage zum Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat zum Beschluss über die Bewilligung eines Rahmenkredits für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften für die Beitragsperiode 2026-2031)

## Inhaltsübersicht

### **A. Kantonsverfassung und gesetzliche Grundlagen**

1. Verfassungsrechtliche Anerkennung
2. Jüdische Gemeinden und Christkatholische Kirchgemeinde
3. Grundlagen der Regelung
- 3.1 Mitgliederzahl und Übergangsregelung
- 3.2 Höhe der Kostenbeiträge

### **B. Grundverständnis**

### **C. Ordentliche Beitragsperioden**

1. Erste Beitragsperiode 2014–2019
2. Zweite Beitragsperiode 2020–2025
3. Berichterstattung zur ersten und zur zweiten Beitragsperiode

### **D. Grundlagen für das System der Kostenbeiträge**

1. Widmer-Studie 2023
- 1.1 Ergebnis
- 1.1.1 Legitimation der kantonalen kirchlichen Körperschaften
- 1.1.2 Nutzung der kirchlichen Angebote
- 1.1.3 Öffentliche Rolle
- 1.1.4 Krisenbewältigung
- 1.1.5 Nachhaltigkeit
- 1.2 Gesamteindruck
- 1.3 Empfehlungen an den Staat
- 1.3.1 Transparenz
- 1.3.2 Prüfung finanzieller Rahmen
- 1.3.3 Prüfung der Öffnung der Erbringung der Angebote und deren Finanzierung
- 1.3.4 Überlegungen zu Alternativen zur Gewährleistung der Angebote
2. Gemeinwohlstudie 2024
- 2.1 Auftrag
- 2.2 Ergebnisse
- 2.2.1 Wahrnehmung des Beitrags der Religionsgemeinschaften in der Bevölkerung
- 2.2.2 Wertebasis und Arbeitsethos religiöser Menschen
- 2.2.3 Sozialkapital und Netzwerke
- 2.2.4 Politische Partizipation und Engagement
- 2.3 Gesamteindruck

### **E. Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-Reformierten Kirche und der Römisch-katholischen Körperschaft 2026–2031**

1. Grundlagen des Tätigkeitsprogramms 2026–2031
2. Struktur und Gliederung
3. Erfasste Tätigkeiten
- 3.1 Systematik
- 3.2 Herkunft der Mittel für die Finanzierung der Tätigkeitsbereiche
- 3.2.1 Verhältnis zwischen Gesamtaufwand und Aufwand für Tätigkeiten von gesamt-gesellschaftlichem Nutzen
- 3.2.2 Unterschiede zwischen den Tätigkeitsprogrammen 2020–2025 und 2026–2031
- 3.2.3 Vergleiche zwischen den Berechnungsgrundlagen 2015 und 2022
- 3.2.3.1 Vergleich der Berechnungsgrundlagen 2015 und 2022 Gesamtaufwand
- 3.2.3.2 Berechnungsgrundlagen für das Tätigkeitsprogramm 2026-2031
- 3.2.3.3 Anteil der Bereiche am Gesamtaufwand für die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung
- 3.3 Strategische Weiterentwicklung
- 3.3.1 Allgemeiner Ausblick
- 3.3.2 Unterstützung für etablierte, aber nicht anerkannte Religionsgemeinschaften
- 3.3.3 Empfehlungen der Widmer-Studie 2023
- 3.3.4 Exkurs

### **F. Tätigkeitsprogramme der Christkatholischen Kirchgemeinde und der anerkannten jüdischen Gemeinden 2026–2031**

1. Allgemeines
2. Christkatholische Kirchgemeinde
3. Israelitische Cultusgemeinde Zürich
4. Jüdische Liberale Gemeinde



**G. Beurteilung der erfassten Tätigkeiten und ihrer Bewertung**

1. Grundlagen
2. Ergebnis der Stellungnahme der Direktionen
3. Bemessung der Kostenbeiträge
4. Verwendung der Kostenbeiträge

**H Fazit**



## **A. Kantonsverfassung und gesetzliche Grundlagen**

### **1. Verfassungsrechtliche Anerkennung**

In der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) werden fünf Religionsgemeinschaften anerkannt: Die Evangelisch-reformierte Körperschaft (ERK), die Römisch-katholische Körperschaft (RKK) und die Christkatholische Kirchgemeinde (CKG) als öffentlich-rechtlich konstituierte Körperschaften (Art. 130 KV); die Israelitische Cultusgemeinde (ICZ) und die Jüdische Liberale Gemeinde (JLG) als privatrechtlich konstituierte Vereine (Art. 131 KV).

Nach § 19 Abs. 1 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1) bewilligt der Kanton mit einem Globalbudget Kostenbeiträge (Staatsbeiträge) an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Er unterstützt damit ihre 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 unterstützt, stellen die kantonalen kirchlichen Körperschaften in Programmen für eine Beitragsperiode von sechs Jahren dar (§ 19 Abs. 3 KiG). Die Tätigkeitsprogramme gliedern sich in Aufgabenbereiche und geben Auskunft über den Inhalt, die beabsichtigte Wirkung, den Adressatenkreis, die Art der Leistungserbringung und die Finanzierung der erfassten Tätigkeiten.

Nach § 16 der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 (VO KiG, LS 180.11) erfassen die Tätigkeitsprogramme der ERK und der RKK auch die Tätigkeiten der Kirchgemeinden. Die Verpflichtung, Tätigkeitsprogramme zu erstellen, richtet sich jedoch nur an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Die Art und Weise des Einbezugs der Kirchgemeinden ist Sache der kantonalen kirchlichen Körperschaften.

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 an diese aber eine finanzielle Unterstützung, wenn er sie als für die gesamte Gesellschaft von Nutzen einstuft.

Kriterien dafür sind nicht nur Effizienz und Wirksamkeit der Tätigkeiten, sondern insbesondere auch nicht berechenbare, immaterielle Faktoren. Auf dieser Grundlage sollte die bis zur Verfassungsrevision enge Verknüpfung von Aufgabenerfüllung und Aufgabenfinanzierung zwischen dem Staat und den anerkannten Religionsgemeinschaften entflochten werden. Im

Zentrum stand die Erhöhung der Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung selbst sowie der dazu eingesetzten staatlichen Mittel durch die klare Zuordnung der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung entweder an die kirchlichen Körperschaften oder den Staat (vgl. Vorlage 4320, S. 592).

Das Verhältnis zwischen Staat und anerkannten Religionsgemeinschaften ist damit ein zweistufiges. Die Anerkennung selbst erfolgt in den Art. 130 und 131 der Kantonsverfassung. Die unmittelbare Folge der Anerkennung ist je nach der Organisation der anerkannten Religionsgemeinschaften unterschiedlich: Die öffentlich-rechtlich konstituierten Religionsgemeinschaften regeln das Stimm- und Wahlrecht in ihren eigenen Angelegenheiten nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen in einem Erlass, der dem obligatorischen Referendum untersteht. Sie regeln zudem die Zuständigkeit für die Neubildung, den Zusammenschluss und die Auflösung von Kirchgemeinden. Die als Vereine des Privatrechts anerkannten jüdischen Gemeinden ordnen die Mitwirkung ihrer Mitglieder nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen.

Für alle weiteren Regelungen verweist die Verfassung auf die Gesetzgebung. Die verfassungsrechtliche Anerkennung selbst begründet kein Recht auf Kostenbeiträge. Berechtigung und Modalitäten für die Unterstützung durch Kostenbeiträge werden vielmehr erst auf der Stufe des Gesetzes geregelt. So sind etwa die anerkannten jüdischen Gemeinden über § 8 des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 (GjG, LS 184.1) in Verbindung mit den §§ 19 ff. KiG in das System der Kostenbeiträge eingebunden. Die zweistufige Regelung berücksichtigt, dass die fünf verfassungsrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften sehr unterschiedlich organisiert und geregelt sind.

Bei der ERK finden sich die säkulare und die religiöse Organisation in öffentlich-rechtlichen Erlassen (KiG und Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009, LS 181.1). Die RKK verfügt hingegen über eine duale Struktur; während die säkulare Organisation ebenfalls in öffentlich-rechtlichen Erlassen geregelt ist (KiG und Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009, LS 182.1), regelt u.a. der Codex Iuris Canonici die religiösen Belange. Die CKG ist zwar ebenfalls öffentlich-rechtlich verfasst; die Organisation folgt aber eher jener einer Gemeinde mit kantonsweiter Ausdehnung als einer dachverbandsähnlichen Körperschaftsstruktur (KiG, Kirchenordnung der Christkatholischen Kirchgemeinde Zürich vom 30. Juni 2009). Diese drei öffentlich-rechtlich konstituierten Religionsgemeinschaften (ERK, RKK und CKG) haben das Recht, ihre «Mitgliederbeiträge» als Steuern zu erheben, die vom Staat



eingetrieben werden. Die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden ICZ und JLG sind als Vereine des Privatrechts konstituiert und regeln ihre Organisation in den Statuten (Statuten der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich gemäss der Fassung vom 3. Juli 2018, in Kraft seit dem 1. Januar 2019; Statuten der Jüdischen Liberalen Gemeinde Or Chadasch gemäss der Fassung vom 21. Mai 2013). Sie erheben lediglich Mitgliederbeiträge nach Vereinsrecht.

## **2. Jüdische Gemeinden und Christkatholische Kirchengemeinde**

Auch die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden erhalten für ihre Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung Kostenbeiträge. Wegen der im Vergleich mit der ERK und der RKK geringen Höhe dieser Kostenbeiträge wurde in der ersten ordentlichen Beitragsperiode 2014–2019 aber auf die Errichtung eigentlicher Tätigkeitsprogramme verzichtet. Dies war aus denselben Gründen auch bei der CKG der Fall. Weil sich der Umfang der von den beiden anerkannten jüdischen Gemeinschaften erbrachten Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung jedoch vergrössert hat und weil alle erfassten Leistungen sämtlicher anspruchsberechtigten Körperschaften nach einem einheitlichen System beurteilt werden sollen, haben die beiden jüdischen Religionsgemeinschaften sowie die CKG für die folgenden Beitragsperioden ebenfalls Tätigkeitsprogramme erstellt, die sich in Struktur und Aufbau an jenen der ERK und der RKK orientieren.

## **3. Grundlagen der Regelung**

### **3.1 Mitgliederzahl und Übergangsregelung**

Mit Inkrafttreten des KiG am 1. Januar 2010 folgte zunächst eine auf vier Beitragsjahre (2010–2013) verkürzte Übergangsphase. Für diese Periode legte das Gesetz den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge auf jährlich Fr. 50 Mio. fest (§ 29 Übergangsbestimmungen KiG). Im Vordergrund stand in dieser Phase die Umverteilung von Kostenbeiträgen von der ERK an die RKK. Im Antrag zum KiG vom 31. Mai 2006 führte der Regierungsrat dazu aus, dass die Gleichbehandlung der bereits vor der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 anerkannten ERK und RKK ein Hauptpunkt der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften sei (vgl. Vorlage 4320, S. 594).

Die Übergangsphase diente in erster Linie dazu, zwischen den beiden grossen kirchlichen Körperschaften im Verhältnis zum Staat bestehende Ungleichheiten zu beseitigen und auf der Grundlage der stark veränderten und sich angleichenden Mitgliederzahlen einen Ausgleich zu erzielen. Der Anteil von ERK und RKK am Gesamtbetrag von Fr. 50 Mio. pro Jahr wurde in der Übergangsphase von 2010 bis 2013 zwischen der ERK und der RKK in vier

Schritten ausgeglichen. Der Regierungsrat führte dazu aus, dass dank der Bereitschaft der RKK, für vier Jahre weniger Kostenbeiträge zu erhalten, als ihr nach dem neuen System zustehen würde, die ganze Vorlage kostenneutral gehalten werden könne (vgl. Vorlage 4320, S. 631). Die Mitgliederzahlen waren in erster Linie das massgebende Kriterium zur Umverteilung der Kostenbeiträge zwischen diesen beiden Körperschaften, nicht aber zur Berechnung des Gesamtumfangs der Kostenbeiträge. Das KiG sieht in § 21 Abs. 3 explizit vor, dass die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Tätigkeit einer kirchlichen Körperschaft nicht allein an der Mitgliederzahl auszumachen ist. Für den Fall, dass das alleinige Abstellen auf die Mitgliederzahl zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, können die Tätigkeitsprogramme als Korrektiv oder Ergänzung beigezogen werden.

### **3.2 Höhe der Kostenbeiträge**

Der jährliche Beitrag von Fr. 50 Mio. wurde für die Übergangsphase ohne Tätigkeitsprogramme auf der Grundlage der beim Inkrafttreten des KiG als gesamtgesellschaftlich bedeutsam eingestuften Tätigkeiten ausgerichtet (§ 31 VO KiG i.V.m. § 29 Übergangsbestimmungen KiG).

Diese Festlegung erfolgte anhand von Kriterien, die 1999 zu einem wesentlichen Teil im Rahmen einer Studie erarbeitet wurden (Charles Landert, «Die Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Kanton Zürich und den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und Wege zur Finanzierung kirchlicher Leistungen», Zürich 1999; Landert-Studie).

Die Landert-Studie ermittelte Kriterien, mit denen die gesellschaftliche Bedeutung kirchlicher Tätigkeit beurteilt werden konnte. Aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung der jeweiligen kirchlichen Tätigkeit wurden sodann Vorschläge für eine künftige Aufgabenverteilung und Aufgabenfinanzierung erarbeitet. In der Landert-Studie wurde die gesellschaftliche Bedeutung der erfassten Tätigkeiten nicht allein nach Massgabe ihrer Effizienz und Wirksamkeit, sondern auch aufgrund immaterieller Kriterien beurteilt. Von Beginn an wurde damit bei der Monetarisierung der gesellschaftlich bedeutsamen Tätigkeiten auch auf Kriterien abgestellt, die nur schwer messbar sind (vgl. Vorlage 4320, S. 591).

Staatsbeiträge wurden bis zum Erlass des KiG vorwiegend an die ERK und die RKK entrichtet. Die Bemessung des Gesamtvolumens der staatlichen Beiträge orientierte sich an der vor Erlass des KiG bestehenden Aufgabenverteilung und -finanzierung zwischen dem Staat und diesen beiden kirchlichen Körperschaften (Art. 145 Abs. 1 KV, Vgl. Vorlage 4320, S. 596).

Der Aufwand der ERK und der RKK für die Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Bildung und Kultur wurde in der Landert-Studie mit rund Fr. 150 Mio. pro Jahr angegeben. Bei einem Gesamtvolumen für alle kirchlichen Tätigkeiten von rund Fr. 400 Mio. erbrachten die beiden grossen kirchlichen Körperschaften nach Angabe der Studie aus Beiträgen ihrer Mitglieder rund Fr. 284 Mio. (Steuern, ehrenamtliche und freiwillige Arbeit, Spenden). Fr. 50 Mio. erhielten sie danach aus staatlichen Beiträgen und etwa Fr. 65 Mio. aus den Kirchensteuern für juristische Personen. Der jährliche Aufwand für gesamtgesellschaftlich bedeutsame Tätigkeiten von rund Fr. 150 Mio. überstieg damit die Einnahmen aus Staatsbeiträgen und Steuern für juristische Personen um etwa Fr. 30 Mio. (vgl. Vorlage 4320, S. 595).

Abb. 1: Berechnungsbasis Landert-Studie 1999 (in Fr. Mio.)

	Ertrag Steuern natürliche Personen	Ertrag Steuern juristische Personen	Kostenbeiträge	Gesamtaufwand	Aufwand für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung
ERK & RKK		65	50	400	150

Die Landert-Studie ging weiter davon aus, dass die kirchlichen Körperschaften auf mitgliederunabhängige (ausserkirchliche) Einnahmen im Umfang von Fr. 110 bis 120 Mio. angewiesen seien, um die fraglichen Tätigkeiten auch zukünftig in ihrer Substanz erhalten zu können.

Auf dieser Basis wurde das Gesamtvolumen der Kostenbeiträge im KiG für die Übergangsphase entsprechend dem bisherigen Umfang auf Fr. 50 Mio. festgesetzt. Damit sollte auch verhindert werden, dass die als gesamtgesellschaftlich bedeutend eingestufteten Leistungen von den kirchlichen Körperschaften abgebaut werden und diese – nach Angaben der Landert-Studie allenfalls mit entsprechendem finanziellem Mehraufwand – vom Staat übernommen werden müssten. Art. 145 Abs. 1 KV bestimmt in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass sich die gesetzliche Neuregelung der Leistungen des Staats an die anerkannten kirchlichen Körperschaften am bisherigen Umfang orientiert (vgl. Vorlage 4320, S. 597).

Unterdessen haben sich die Einnahmen der Kirchensteuern für juristische Personen erhöht und liegen im Durchschnitt bei ca. Fr. 100 Mio. Staatsbeiträge und Einnahmen aus Kirchensteuern für juristische Personen würden demnach den in der Landert-Studie ausgewiesenen Aufwand für gesamtgesellschaftliche Leistungen von Fr. 150 Mio. gerade decken.

## **B. Grundverständnis**

Der Regierungsrat führte in der Weisung zur Vorlage 4320 aus, dass der Staat die Religionsgemeinschaften nicht als Dienstleistungsunternehmen verstehe, bei denen er etwa durch

die einzelnen Direktionen des Regierungsrats spezifische Leistungen bestellen könne. Die Religionsgemeinschaften seien weder staatliche Einrichtungen noch gar staatliche Organe, sondern vielmehr historisch gewachsene, gesellschaftliche Institutionen. Ihr einzigartiger Charakter sei nur unter Berücksichtigung ihrer religiösen und ethischen Dimension zu verstehen. Zu ihren Aufgaben gehöre daher insbesondere auch die Suche nach Sinn und Werten in der Gesellschaft. Gerade deshalb hätten die Religionsgemeinschaften eine umfassende, kritische, wertebegründende und wertevermittelnde und damit integrative gesellschaftliche Funktion. Der Staat anerkenne die auf Gemeinschaft gerichtete Kraft der religiösen Tradition und versuche, ihr eine angemessene Form zu geben. Damit komme zum Ausdruck, dass der Staat sich selbst nicht absolut setze und sich seiner Grenzen bewusst sei. Der Staat lebe von geistigen und ethischen Voraussetzungen, die er weder selbst schaffen noch garantieren könne. Er bedürfe der kritischen Begleitung durch eine «Potenz des öffentlichen Rechts», die das staatliche Handeln an ethischen Werten messe (vgl. Vorlage 4320, S. 592 f.).

Dieses Grundverständnis bekräftigte der Regierungsrat in der Orientierung zum Verhältnis zwischen Staat und Religion mit sieben Leitsätzen, die er im Dezember 2017 veröffentlichte. Er betonte, dass religiöse Überzeugungen eine wichtige Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens bilden (Leitsatz 1) und führte dazu aus, dass die Religionsgemeinschaften dafür ein wichtiger Partner seien. Sie wirkten an den Wertegrundlagen mit, die die Gesellschaft prägten. Dazu gehörten Solidarität und das Interesse am Gemeinwohl. Die religiösen Gemeinschaften seien daher für den Staat ein wichtiges Element der gesellschaftlichen Ordnung, das besondere Beachtung verdiene. Religiöse Überzeugungen begünstigten ganz grundsätzlich eine Haltung, die für das Gemeinschaftliche offen sei, denn religiöser Bezug heisse immer auch Begründung und Rechtfertigung einer Haltung, die besage: Ich bin für mein Handeln verantwortlich. Dies gelte auch im gesellschaftlichen Zusammenleben, wo es immer wieder darum gehe, eigene Wünsche und Ziele auf die Allgemeinheit zu beziehen und das eigene Handeln gegenüber anderen zu begründen (vgl. Ausführungen zu Leitsatz 2, «Die religiösen Gemeinschaften wahren den öffentlichen Frieden»).

Der Regierungsrat wies ausdrücklich darauf hin, dass Religionen auch Potenziale zum Schlechten hätten. Sie könnten Menschen gegeneinander aufbringen sowie Konflikte auslösen und verstärken. Gerade um die positive Kraft des Religiösen zu nutzen, müsse eine gesellschaftliche Situation des Friedens und der Sicherheit gegeben sein. Der öffentliche Friede bilde die unerlässliche Voraussetzung, damit die Glaubens- und Gewissensfreiheit ver-





wirklich werden könne. Der Staat habe die Verantwortung, das friedliche Zusammenleben der Religionsgemeinschaften zu sichern. Er setze den religiösen Aktivitäten daher dort Grenzen, wo sie dieses Zusammenleben gefährden oder beeinträchtigen. Diese Grenzen definiere insbesondere das Strafrecht (vgl. die Ausführungen zu Leitsatz 2).

Den Rahmen über allem bildet die Rechtsordnung. Der Regierungsrat führte dazu aus, dass der rechtliche Rahmen gegenüber den vielfältigen Vorstellungen, wie wir zu leben hätten, neutral sein müsse. Das allgemeingültige Recht verbinde die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und bilde den gemeinsamen Bezugspunkt aller. Der Staat Sorge dafür, dass sich seine Einwohnerinnen und Einwohner rechtmässig verhielten; warum sie das täten, interessiere ihn nicht. Der Staat gebe keine Leitkultur vor. Seine Leitkultur sei vielmehr die Rechtsordnung selbst (vgl. Ausführungen zu Leitsatz 4, «Die staatliche Rechtsordnung stellt den verbindlichen, für alle Religionsgemeinschaften gleich geltenden Massstab dar»).

Zu den anerkannten Religionsgemeinschaften führte der Regierungsrat aus, dass die verfassungsrechtliche Anerkennung zum Beispiel eine finanzielle Unterstützung der Religionsgemeinschaften für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ermögliche. Sie bedeute aber auch, dass klar definierte Vorgaben erfüllt werden müssten. Wo Rechte seien, bestünden auch Pflichten. Auf der Grundlage des bestehenden Anerkennungssystems habe sich ein sehr gutes Zusammenwirken zwischen staatlichen Stellen und anerkannten Religionsgemeinschaften entwickelt. Dieses sei von regelmässigem Austausch, gegenseitigem Vertrauen und Respekt geprägt. Diese Kooperation, für welche die öffentlich-rechtliche Anerkennung eine gute Grundlage bilde, solle fortgesetzt werden (vgl. Ausführungen zu Leitsatz 6, «Das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung hat sich bewährt und soll beibehalten werden»).

Das Religionsrecht des Kantons Zürich hat allerdings die jüngsten Pluralisierungsentwicklungen noch nicht adäquat verarbeitet. Der Regierungsrat äusserte sich deswegen auch zu den verfassungsrechtlich nicht-erkannten Religionsgemeinschaften. Über die allgemeine staatliche Rechtsordnung hinaus gebe es für diese keine besonderen Regelungen. Das sei selbst dort so, wo staatliches Handeln und das Handeln der Religionsgemeinschaften zusammentreffen würden (vgl. dazu den Antrag des Regierungsrats vom 3. Dezember 2008 zum Postulat KR-Nr. 257/2006 betreffend Bericht zur Situation der muslimischen Bevölkerung im Kanton Zürich, Vorlage 4569).

Der Staat habe keine Kompetenz zu Regelungen, die das Innere von Religionsgemeinschaften betreffen. Gleichzeitig solle er aber zum Beispiel verhindern, dass religiöse Milieus ent-

stunden, die unsere Rechtsordnung missachten oder Parallelstrukturen dazu aufbauen wollten. Der Regierungsrat verlangte daher klare Grundlagen für eine verbindliche Zusammenarbeit mit verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften (vgl. Ausführungen zu Leitsatz 7, «Zum Umgang mit verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften braucht es klare Handlungsgrundlagen»).

## C. Ordentliche Beitragsperioden

### 1. Erste Beitragsperiode 2014–2019

Mit Abschluss der vierjährigen gesetzlichen Übergangsregelung begann am 1. Januar 2014 die erste der ordentlichen Beitragsperioden von sechs Jahren (2014–2019). Regierungsrat und Kantonsrat gingen damals davon aus, dass sich die Verhältnisse gegenüber dem Beginn der Übergangsregelung nicht wesentlich verändert haben. Auf der Basis der Erhebungen der Landert-Studie und den von den kirchlichen Körperschaften im März 2012 eingereichten Tätigkeitsprogrammen bewilligte der Kantonsrat am 3. Dezember 2012 für diese Periode einen Rahmenkredit von Fr. 300 Mio. für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften. Sodann beschloss der Regierungsrat am 11. Dezember 2013, den Rahmenkredit gleichmässig mit einem Anteil von je Fr. 50 Mio. auf die einzelnen Beitragsjahre zu verteilen (RRB Nr. 1415/2013).

Die jährliche Aufteilung der Fr. 50 Mio. Kostenbeiträge auf die einzelnen kantonalen kirchlichen Körperschaften wird von der Direktion der Justiz und des Innern (JI) verfügt (§ 21 Abs. 1 KiG). Die jährlichen Pauschalbeiträge wurden grundsätzlich nach der Anzahl der Mitglieder verteilt (§ 21 Abs. 2 KiG).

Abb. 2: Verteilung der Kostenbeiträge auf die anerkannten Religionsgemeinschaften im ersten Beitragsjahr 2014 (in Fr. Mio.)

Religionsgemeinschaft	Kostenbeitrag (in Fr. Mio.)
ERK	26.80
RKK	22.70
CKG	0.25
ICZ	0.20
JLG	0.05
<b>Total</b>	<b>50.00</b>

Im April 2017 traten die beiden anerkannten jüdischen Gemeinschaften mit dem Anliegen an den Regierungsrat heran, die Staatsbeiträge innerhalb der laufenden Beitragsperiode bis 2019 und für die nächste Periode (2020–2025) zu erhöhen. Begründet wurde dieses Anlie-

gen im Wesentlichen mit den hohen Sicherheitskosten, welche die jüdischen Gemeinden zu tragen hätten (vgl. dazu Markus Notter, Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften, Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Dietikon 2016 und derselbe, Schutz besonders gefährdeter Minderheiten, Review der bisherigen Massnahmen und Vorschläge für eine weitergehende Entlastung der betroffenen Gemeinschaften, Zürich, 2021).

Eine Prüfung durch die JI ergab, dass die Leistungen der beiden anerkannten jüdischen Gemeinschaften, die von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind, bereits ohne Berücksichtigung allfälliger sicherheitsbedingter Kosten deutlich umfangreicher waren als bisher angenommen. Die Vertretenden der anspruchsberechtigten Körperschaften beschlossen einvernehmlich, dass die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden ab 2018 einen um Fr. 300 000 erhöhten Kostenbeitrag erhalten sollen. Die ERK und die RKK verzichteten gegenüber der bisherigen Verteilung auf je Fr. 145 000, die Christkatholische Kirchgemeinde verzichtete jährlich auf Fr. 10 000.

Abb. 3: Verteilung der Kostenbeiträge auf die anerkannten Religionsgemeinschaften ab 2017 (in Fr. Mio.)

Religionsgemeinschaft	Kostenbeitrag
ERK	26.655
RKK	22.555
CKG	0.240
ICZ	0.450
JLG	0.100
<b>Total</b>	<b>50.000</b>

Die beiden grossen christlichen Körperschaften erbrachten in diesem Zeitraum Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in einem Umfang, der den kantonalen Kostenbeitrag überstieg.

Abb. 4: ERK und RKK, Gesamtaufwand für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ab 2017 (in Fr. Mio.)

Religionsgemeinschaft	Kostenbeitrag	Gesamtaufwand unterstützte Tätigkeiten
ERK	26.655	35.400
RKK	22.555	25.900
<b>Total</b>	<b>49.210</b>	<b>61.300</b>

## 2. Zweite Beitragsperiode 2020–2025

Im Hinblick auf die Beitragsperiode 2020–2025 haben die ERK, die RKK und der Kanton Zürich, vertreten durch die JI, eine Studie zur Erhebung kirchlicher Tätigkeiten von gesamtge-



sellschaftlicher Bedeutung in Auftrag gegeben («Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich»; «Widmer-Studie 2017»). Mit der Durchführung wurde das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich beauftragt. Die Untersuchung wurde unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Widmer in der Zeit von März 2015 bis April 2017 durchgeführt. Sie überprüfte, ob und wie weit die Ergebnisse der Landert-Studie weiterhin als Basis dienen können, und stellte systematische Grundlagen zur Erfassung von Umfang und Bedeutung der kirchlichen Tätigkeiten bereit, indem sie drei Erhebungen durchführte: eine Erhebung der Angebote der beiden grossen christlichen Körperschaften, eine Befragung der politischen Gemeinden und eine Befragung der Bevölkerung des Kantons Zürich. Als Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung wurden in der Widmer-Studie 2017 Tätigkeiten anerkannt, wenn sie sich an alle Menschen unabhängig von ihrer Kirchen- oder Religionszugehörigkeit richten, wenn sie für alle unter den gleichen Bedingungen zugänglich sind und wenn sie auch tatsächlich Nicht-Mitglieder der beiden grossen christlichen Körperschaften so erreichen, wie diese in der Bevölkerung vertreten sind.

Im Auftrag der ERK, der RKK und der JI führten Prof. Dr. Thomas Widmer und Roman Zwicky vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich 2018 sodann eine Zusatzauswertung zur Studie 2017 durch. Im Fokus stand die Frage, ob auch kultischen Tätigkeiten gesamtgesellschaftliche Bedeutung zukommen kann. Die Zusatzauswertung kam zum Schluss, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch kultische Leistungen als Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung qualifiziert werden können. In der Widmer-Studie 2017 wurden daher auch liturgische und katechetische Leistungen im Umfang von Fr. 3.1 Mio. als von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung anerkannt.

Die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung der beiden anerkannten jüdischen Gemeinden und der Christkatholischen Kirchgemeinde wurden durch die Widmer-Studie 2017 nicht erfasst. Die Kriterien, die mit dieser Studie hinsichtlich der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung entwickelt wurden, dienten jedoch als Orientierung bei der erstmaligen Erarbeitung von Tätigkeitsprogrammen durch diese Religionsgemeinschaften. Damit wurde sichergestellt, dass der Umfang der erbrachten Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung nach einem einheitlichen System und nach einheitlichen Kriterien erfasst und bemessen wird.

### **3. Berichterstattung zur ersten und zur zweiten Beitragsperiode**

Die kantonalen kirchlichen Körperschaften berichten der JI jeweils auf das Ende einer Beitragsperiode über die Verwendung der Kostenbeiträge sowie über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des durchgeführten Tätigkeitsprogramms (§ 22 Abs. 1 KiG). Der Bericht ist eine Grundlage für den Rahmenkredit für die jeweils nächste Beitragsperiode und nimmt Bezug auf die vergangenen vier Jahre und die kommenden zwei Jahre der laufenden Beitragsperiode (§ 23 Abs. 1 Satz 2 VO KiG). Die ERK und die RKK haben im April 2018 für die Beitragsperiode 2014–2019 einen ersten Bericht zur Verwendung der Kostenbeiträge eingereicht. Der Bericht wurde von beiden kirchlichen Körperschaften gemeinsam und ökumenisch verfasst.

Er zeigte, dass die ERK und die RKK die Tätigkeitsprogramme als Orientierungsrahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nutzten. Der Bericht informierte über die Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur sowie in weiteren Bereichen, die in die Tätigkeitsprogramme aufgenommen wurden. Zusätzlich hoben die ERK und die RKK hervor, dass sie auch auf gesellschaftliche Veränderungen und Bedürfnisse reagiert hätten. Dazu nannten sie als Beispiele das Engagement im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik 2015 sowie Bestrebungen im Bereich Palliative Care und Spiritual Care. Abschliessend wiesen beide kirchlichen Körperschaften darauf hin, dass die in den Kirchgemeinden und Pfarreien breit verankerte Flüchtlingsarbeit engagiert weitergeführt werde.

Der im März 2024 von der ERK und der RKK zur Beitragsperiode 2020–2025 eingereichte, zweite Bericht wurde wiederum gemeinsam und ökumenisch verfasst. Er ist grundsätzlich gleich strukturiert wie der erste Bericht und informiert über ausgesuchte Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur sowie über weitergehende Tätigkeiten und übergreifende Themen. Auch die beiden kirchlichen Körperschaften waren 2020–2023 stark von der Covid-Pandemie gefordert. In der Anfangsphase der Pandemie waren Gottesdienste durch das Bundesrecht gänzlich untersagt. Nur schon die Durchführung von Abdankungen und Begräbnissen war eine enorme Herausforderung und konnte nicht wie etwa der Kulturbetrieb sistiert werden. Dennoch erbrachten die beiden grossen christlichen Körperschaften auch in der Beitragsperiode 2020–2025 Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in einem Umfang, der den kantonalen Kostenbeitrag überstieg.

Der Umfang der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und die zu ihrer Unterstützung entrichteten Kostenbeiträge sind bei den drei kleineren anerkannten Religionsgemeinschaften erheblich kleiner als jene bei der ERK und der RKK. Eine spezielle Berichter-

stattung zu einer ganzen Beitragsperiode wäre daher bei den drei kleineren anerkannten Religionsgemeinschaften nicht nur unverhältnismässig aufwendig, sondern würde gegenüber ihrer jährlichen Berichterstattung auch kaum zusätzlichen Nutzen generieren. Die Berichterstattung dieser drei Religionsgemeinschaften beschränkt sich daher auf die jährlich dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme einzureichenden Jahresberichte und Jahresrechnungen.

## **D. Grundlagen für das System der Kostenbeiträge**

### **1. Widmer-Studie 2023**

Im Auftrag der ERK, der RKK und der JI erstellte das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Widmer eine zweite Studie zu kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und legte im Juni 2023 den Schlussbericht vor («Kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich», Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 23, Juli 2023; «Widmer-Studie 2023»). Die Grundlage für die Studie bildet die Widmer-Studie 2017. Dies ermöglicht Aussagen zu den aktuellen kirchlichen Tätigkeiten bei reduziertem Aufwand; an der grundsätzlichen Ausrichtung der Studie von 2017 wird aber festgehalten. Im Vordergrund steht im Kontext der Kostenbeiträge an die ERK und RKK die Definition von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Die Widmer-Studie 2017 hatte die kirchlichen Tätigkeiten auf Ebene des einzelnen Angebots erhoben. Die Widmer-Studie 2023 verfolgt einen anderen, weniger aufwendigen Ansatz: Anstatt die einzelnen Angebote zu erheben, werden die Informationen zu allen Angeboten einer kirchlichen Stelle einmalig und gebündelt erhoben. Sie erreicht damit nicht die Detailliertheit der Daten aus der Widmer-Studie 2017. Jedoch zeigt sie allgemeine Trends und bedeutende Veränderungen im Gesamtangebot auf. Die Erfassung des immateriellen Beitrags zur Solidarität lag nicht im Fokus der Widmer-Studie 2023.

#### **1.1 Ergebnis**

Das Ergebnis der Studie kann in fünf Hauptpunkten zusammengefasst werden:

##### *1.1.1 Legitimation der kirchlichen Körperschaften*

Die Legitimation der ERK und der RKK ist für Behörden und Bevölkerung immer noch gegeben, sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Stufe. So bejaht etwa ein ähnlicher Prozentsatz der Gemeinden wie in der Widmer-Studie 2017 die Aussage, dass die Landeskirchen den Einwohnerinnen und Einwohnern Sinn, Lebensorientierung und Halt vermitteln.

Allerdings gibt es auch Erkenntnisse, die auf eine schwindende Legitimation hindeuten. So stimmen heute 7 Prozent der Gemeinden ganz und 43.7 Prozent eher der Aussage zu, «Die kirchlichen Tätigkeiten sind nicht mehr zeitgemäss und gehen an den Bedürfnissen der Gemeindebevölkerung vorbei». 2016 waren diese Prozentzahlen noch tiefer.

#### *1.1.2 Nutzung der kirchlichen Angebote*

Die Nutzung kirchlicher Angebote ist stark zurückgegangen, vor allem in der Kohorte der 16–30- und der 30–45-Jährigen. So ist beispielsweise der Prozentsatz der Personen, die in den letzten 12 Monaten keinen Gottesdienst besucht haben, von 30 Prozent 2015 auf 47 Prozent 2022 gestiegen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den meisten anderen kirchlichen Angeboten. Ferner hat sich die Bereitschaft reduziert, die Bereitstellung kirchlicher Angebote finanziell zu unterstützen. Nur der Erhalt architektonisch wertvoller Gebäude weist diesbezüglich einen stabilen Wert auf.

#### *1.1.3 Öffentliche Rolle*

Die Bedeutung der kirchlichen Tätigkeiten hat aus Sicht der befragten Gemeindegliederinnen und -glieder im Vergleich zu 2016 tendenziell abgenommen. Auch die Sichtbarkeit der kirchlichen Tätigkeiten ist gemäss den politischen Gemeinden teilweise zurückgegangen. Vor allem Angebote in den Bereichen Bildung, Betreuung und Kultur nehmen die Gemeinden im Vergleich zu 2016 weniger wahr. Deutlich mehr befragte Personen sagten zudem, die kirchlichen Körperschaften sollten keine Beiträge zur öffentlichen Diskussion leisten (2015: 21 Prozent, 2022: 30 Prozent).

#### *1.1.4 Krisenbewältigung*

Vor dem Hintergrund von Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg fragt die Widmer-Studie 2023 nach der Reaktion der kirchlichen Körperschaften auf Krisen. Dabei ist der Anteil der Gemeinden zurückgegangen, welche die Aussage bejahen, dass die kirchlichen Körperschaften in Krisensituationen rascher und flexibler reagieren können als die staatlichen Stellen. Zusätzlich hat die überwiegende Mehrheit der befragten Gemeinden im Zuge der Corona-Pandemie keine neu eingeführten kirchlichen Angebote wahrgenommen. Dies gilt auch für die Wahrnehmung in der Bevölkerung.

### 1.1.5 *Nachhaltigkeit*

Das Thema Nachhaltigkeit hat bei den kirchlichen Körperschaften einen hohen Stellenwert. Mehr als drei Viertel der befragten kirchlichen Einheiten hat angegeben, dass ihre Einheit Massnahmen zur Steigerung der Nachhaltigkeit ergriffen habe.

## 1.2 **Gesamteindruck**

Die Studie wurde sorgfältig ausgearbeitet und erfüllt ihren Auftrag. Auf eine zweite quantitative Messung der Leistungen wie in der Widmer-Studie 2017 verzichtet sie mandatsgemäss. Die Studie überprüft aber mit einer weiteren Umfrage bei den Kirchgemeinden, den politischen Gemeinden und der Bevölkerung mögliche Veränderungen gegenüber der Widmer-Studie 2017.

Die Ergebnisse der Widmer-Studie 2023 zeigen, dass die von den Kirchen erbrachten Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Vergleich zur Phase, welche die Widmer-Studie 2017 untersuchte, ähnlich gross sind und teilweise sogar zugenommen haben. Das bestätigt, dass die kirchlichen Tätigkeiten grundsätzlich gut legitimiert sind. Dies gilt insbesondere in Bezug auf deren soziale Erwünschtheit und die Institution Kirche. Auffällig ist, dass bei den Antworten häufig zwischen der geringen Bedeutung der Tätigkeiten für einen selbst, aber der grossen Bedeutung für die Gesellschaft unterschieden wird.

Trotz der grundsätzlich positiven Befunde kommen die Studienverfasser zu einer differenzierten Beurteilung. So kann die festgestellte verringerte Wahrnehmung kirchlicher Tätigkeiten teilweise auf die Fusionen sowohl bei den Kirch- als auch bei den politischen Gemeinden zurückgeführt werden. Kirchgemeinden und politische Gemeinden decken sich oft räumlich nicht mehr, womit die Kontakte weniger intensiv sind. Die schwache Wahrnehmung der Reaktionsfähigkeit auf Krisen (insb. Corona, Ukraine) ist sodann vorwiegend darauf zurückzuführen, dass viele Tätigkeiten unter einem anderen Label erfolgen (z.B. HEKS, Caritas) und daher nicht den kirchlichen Körperschaften zugerechnet werden. Bei der Unterstützung für Ukraine-Flüchtlinge erfolgte die Zusammenarbeit zudem in erster Linie mit dem Kanton, so dass diese Leistungen auf kommunaler Ebene weniger wahrgenommen werden konnten.

## 1.3 **Empfehlungen an den Staat**

Die Widmer-Studie 2023 richtet folgende Empfehlungen an den Staat:

### 1.3.1 *Transparenz*

Der Staat solle in der kommenden Beitragsperiode von den kirchlichen Körperschaften mehr Transparenz zu ihren Angeboten einfordern, namentlich durch eine erwei-



terte Berichterstattung und eine bessere Abstimmung zwischen Planung und Rechenschaftslegung.

Diese Empfehlung entspricht der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Geschäftsbericht 2022. Der Regierungsrat hat dazu in seiner Antwort an die GPK vom 22. März 2024 ausgeführt, dass er die Empfehlung aufnimmt und sie in den Jahresberichten 2023 umgesetzt werden könne. Diese Umsetzung wurde mit der ERK und der RKK besprochen.

### 1.3.2 Prüfung finanzieller Rahmen

Angesichts rückläufiger Mitgliederzahlen, sinkender Präsenz kirchlicher Institutionen und der bei den kirchlichen Körperschaften teilweise bestehenden Zurückhaltung bezüglich der Erwartungen der kantonalen Behörden sei im Hinblick auf eine kommende Finanzierungsperiode eine Überprüfung des bisherigen finanziellen Rahmens zu diskutieren.

Der finanzielle Rahmen für die Kostenbeiträge wird ohnehin vor jeder Beitragsperiode überprüft. Die Tätigkeitsprogramme werden dazu bei den Direktionen des Regierungsrats in Vernehmlassung gegeben. Die Mitgliederzahl ist dabei eines von verschiedenen Kriterien.

Dabei sind zwei Fakten besonders zu beachten:

- Der Umfang der Tätigkeiten liegt gemäss der Widmer-Studie 2023 etwa im Bereich des durch die Widmer-Studie 2017 ermittelten. Dies trotz unterdessen gesunkener Mitgliederzahlen.
- Die Widmer-Studie 2017 kam zum Ergebnis, dass der materielle Wert der von den Kirchen erbrachten Leistungen mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung denjenigen der staatlichen Kostenbeiträge deutlich übersteigt. Dies gilt nach wie vor.

Selbst wenn bereits die Widmer-Studien die bisherigen Kostenbeiträge rechtfertigen, ist zu beachten, dass diese Grundlagen zwar ein wichtiger Aspekt für die Berechnung der Kostenbeiträge sind. Darüber hinaus muss der Regierungsrat in seinem Antrag an den Kantonsrat aber auch andere Kriterien berücksichtigen. So sind z.B. die Leistungen zur Integration ausländischer Mitglieder nur an diese selbst gerichtet und fallen damit aus dem strengen Raster der Widmer-Studien. Gerade die Integrationsleistungen der kirchlichen Körperschaften sind aber eine wichtige Aufgabe, welche die Religionsgemeinschaften übernehmen. Sie entlasten damit nicht nur die staatlich fi-

nanzierte Integrationsförderung, sondern leisten auch einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt.

### 1.3.3 *Prüfung der Öffnung der Erbringung der Angebote und deren Finanzierung*

Es soll geprüft werden, ob die Angebote mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch andere Angebotsträger erbracht werden könnten und welche Kosten für den Staat dadurch entstehen würden.

Diese Frage wurde im Zusammenhang mit den diversen Abstimmungen zu Vorlagen zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften wiederholt gestellt und die in der Empfehlung implizit angesprochene Mandatssteuer wurde dabei jeweils verworfen. Sie fügt sich einerseits nicht in das verfassungsrechtliche System zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften ein. Andererseits lässt sie die Besonderheit der kirchlichen Tätigkeiten ausser Acht.

### 1.3.4 *Überlegungen zu Alternativen zur Gewährleistung der Angebote*

Eine weitere Empfehlung der Widmer-Studie 2023 fordert den Kanton auf, mittelfristig Überlegungen dazu anzustellen, welche alternativen Vorgehensweisen zur Gewährleistung der Angebote mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zielführend sein könnten. Dies könne über eine Revision des Kirchengesetzes geschehen, die zeitnah in Angriff genommen werden sollte.

Diese Empfehlung verkennt, dass vor einer solchen Revision des Kirchengesetzes das zweistufig geregelte Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften überprüft werden müsste, von dem das Kirchengesetz nicht unabhängig ist. Die Überprüfung von Alternativen zur Finanzierung der kirchlichen Tätigkeiten muss dabei auch die besondere Natur der kirchlichen Tätigkeiten berücksichtigen. Dies steht im Widerspruch zu der Orientierung mit sieben Leitsätzen, die der Regierungsrat 2017 veröffentlichte. Die Studie gibt aber keinen Anlass, diese grundsätzliche Haltung zu überprüfen.

## **2. Gemeinwohlstudie 2024**

### **2.1 Auftrag**

Nicht untersucht wurde von den Widmer-Studien 2017 und 2023 der Beitrag der anerkannten Religionsgemeinschaften zur Solidarität, Stabilität oder zum Sozialkapital einer offenen, demokratischen Gesellschaft. Dieser Frage ging im Auftrag der ERK, der RKK und der JI eine Studie des Religionswissenschaftlichen Seminars und des Soziologischen Instituts der Uni-

versität Zürich unter der Leitung von Prof. Dr. Dorothea Lüddeckens, Prof. Dr. Katja Rost und Prof. Dr. Rafael Walthert nach, die im Dezember 2023 vorgelegt wurde («Beiträge der anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich zum Gemeinwohl», Zürich Dezember 2023; «Gemeinwohlstudie»).

Gemeinwohl definiert die Studie im Gegensatz zu den sogenannten Eigeninteressen mit Interessen und Tätigkeiten, die voraussichtlich allen Menschen in einer Gesellschaft, unabhängig von Herkunft, Alter, Religion etc. zugutekommen. Die Studie beleuchtet die qualitativen Aspekte und zeigt auf, was ein kirchliches Angebot für einzelne Menschen und für die gesamte Gesellschaft bewirken kann. Analysiert werden die gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Aspekte der Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften. Der Fokus liegt auf Tätigkeiten, die nicht oder nur sehr bedingt quantifizierbar sind. Der Begriff «gesamtgesellschaftliche Bedeutung» wird hier weiter als in den beiden Widmer-Studien definiert. Der verwendete Begriff bezeichnet den Nutzen, welcher der breiten Bevölkerung durch die verfügbaren kirchlichen und auch jüdischen Angebote zugutekommt. Sei es direkt, indem ein Individuum ein solches Angebot nutzt, oder indirekt, indem durch die Angebote anderweitige staatliche Ressourcen geschont und Integrationsleistungen erbracht werden, welche die Qualität des umgreifenden sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalts verbessern. Die Studie schliesst damit eine Forschungslücke. Sie führte eine repräsentative Stichprobe durch, analysierte die Antworten von rund 700 Personen und führte qualitative Interviews und Beobachtungen im Feld durch.

## **2.2 Ergebnisse**

Die Ergebnisse der Studie können in vier Punkten zusammengefasst werden:

### *2.2.1 Wahrnehmung des Beitrags der Religionsgemeinschaften in der Bevölkerung*

Über 50 Prozent der Befragten halten in der repräsentativen Bevölkerungsumfrage die Angebote der Religionsgemeinschaften im Bereich der Seelsorge, Seniorenarbeit, Altenpflege und Flüchtlingshilfe für wichtig bis sehr wichtig. Religiöse Rituale werden als wichtige Ressourcen für die Bewältigung von Krisen, Trauer und Tod wahrgenommen. Über 60 Prozent, einschliesslich nicht-religiöser Personen, halten religiöse Rituale im Hinblick auf Beerdigungen für wichtig. Obwohl ein Grossteil der Teilnehmenden der Studie angegeben hat, dass sie selten religiöse Einrichtungen besuchen, ist die Wertschätzung von religiösen Bauten in der Öffentlichkeit hoch. Sie werden als wichtige kulturelle und soziale Bereicherung wahrgenommen.

### *2.2.2 Wertebasis und Arbeitsethos religiöser Menschen*

Religiöse Menschen haben eine hohe Gemeinschaftsorientierung; insbesondere Jugendliche und jungen Erwachsene, die Mitglieder religiöser Vereine sind. Die Arbeitsmoral der befragten religiösen Personen orientiert sich weniger am Streben nach materiellem Gewinn und Aufstieg, sondern ist stärker von Interesse an der Arbeit, Eigeninitiative und der Ausrichtung am Gemeinwohl geprägt.

### *2.2.3 Sozialkapital und Netzwerke*

In religiösen Vereinen wird viel bindendes Sozialkapital geschaffen: Über 80 Prozent der befragten Mitglieder von religiösen Vereinen schlossen darin Freundschaften. Bei nicht-religiösen Organisationen ist dies seltener und weniger schnell der Fall. Religiöse Vereine stellen effiziente Netzwerke für den Aufbau persönlicher Beziehungen her, die als Ressource u.a. für Krisensituationen erfahren werden. Religiöse Vereine sind eine wichtige Sozialisationsinstanz. Die untersuchten religiösen Jugendgruppen fördern Solidarität, Toleranz und Inklusion und sensibilisieren für gesellschaftliche Vielfalt und (Un-)Gleichheit. Die anerkannten Religionsgemeinschaften tragen auch zum Aufbau von brückenbildendem Sozialkapital bei. Dank Freiwilligenarbeit und Vernetzung entstehen zwischenmenschliche Beziehungen zwischen Personen mit unterschiedlichem sozialem, ethnischem und religiösem Hintergrund, die Wissensaustausch, Lernprozesse und Hilfe ermöglichen. Das untersuchte Engagement der Gemeinschaften in der Flüchtlingshilfe und der Sterbebegleitung ergänzt oder substituiert staatliche Leistungen durch die Aktivierung von Freiwilligenarbeit und sozialen Ressourcen.

### *2.2.4 Politische Partizipation und Engagement*

Mitglieder der untersuchten religiösen Vereine zeigen grundsätzlich ein höheres politisches Engagement (aktive Teilnahme an politischen Diskussionen und Versammlungen, Wahlbeteiligung) als Personen ohne entsprechende Mitgliedschaft. Die religiöse Sozialisation in der Kindheit fördert tendenziell politisches Engagement. Junge Erwachsene, die Mitglieder religiöser Vereine sind, sind politisch engagierter als Gleichaltrige ohne Mitgliedschaft in religiösen Vereinen. Kombiniert man diese Ergebnisse mit den analysierten Werteprofilen, können zwei Hypothesen aufgestellt werden: Das liberale Christentum und Judentum fördern durch interreligiös geteilte Werte wie Benevolenz, Solidarität und Menschenwürde die auf das Gemeinwohl ausgerichtete politische Beteiligung. Andererseits kann diese Beteiligung durch die festgestellte starke Traditionsorientierung Polarisierungen sowohl zwischen den religiösen Gemeinschaften selbst als auch innerhalb der Gesellschaft hervorrufen.

## **2.3 Gesamteindruck**

Insgesamt legen diese Ergebnisse nahe, dass liberales Christen- und Judentum gesellschaftliche Kohäsion und Integration fördern und Ressourcen für ein sozial engagiertes und friedliches Zusammenleben bereitstellen, der nicht auf die Religion und ihre kultischen Tätigkeiten beschränkt sind. Die Studie bestätigt die Ergebnisse bisheriger Studien, dass Religionsgemeinschaften in der Gesellschaft nicht nur religiöse Dienstleistungen, sondern auch vielfältige, nicht-kultische Angebote in den Bereichen Bildung, Kultur und Soziales erbringen. Die wahrgenommene Bedeutung religiöser Rituale bei wichtigen Lebensereignissen wie Geburt, Hochzeit und Bestattung ist in der säkularisierten Gesellschaft zudem nach wie vor hoch. Die Feldforschung in den fünf anerkannten Religionsgemeinschaften und ihren Angeboten zeigte ausserdem, dass diese auch soziales Kapital für Personen ausserhalb des Kreises ihrer Mitglieder zur Verfügung stellen. Letztere profitieren z. B. ebenfalls von den Hilfeleistungen, die mit den entsprechenden Netzwerken entstehen. Das untersuchte Engagement der Gemeinschaften in der Flüchtlingshilfe und der Sterbebegleitung ergänzt staatliche Leistungen durch die Aktivierung von Freiwilligenarbeit. Angesichts der demographischen Entwicklung, steigender Kosten und Personalknappheit im Gesundheitswesen sowie hoher Flüchtlingszahlen sind die Beiträge der Gemeinschaften in diesen Tätigkeitsfeldern als besonders wichtig einzuschätzen. Die Wertschätzung von religiösen Bauten in der Öffentlichkeit ist hoch. Sie werden als wichtige kulturelle und soziale Bereicherung wahrgenommen. Dies gilt sowohl für religiöse als auch nicht-religiöse Personen, unabhängig von Wohnort, Bildung und Einkommen.

Anders als die Widmer-Studie 2023 richtet die Gemeinwohlstudie keine Empfehlungen an den Staat, sondern weist darauf hin, dass es für eine differenzierte Auseinandersetzung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion und die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für den demokratischen Dialog und die politische Entscheidungsfindung weitere Forschung brauche.

## **E. Tätigkeitsprogramm der Evangelisch-Reformierten Kirche und der Römisch-katholischen Körperschaft 2026–2031**

### **1. Grundlagen des Tätigkeitsprogramms 2026–2031**

Ausser dem Bericht zur Beitragsperiode 2020–2025 bildet neben den Widmer-Studien 2017 und 2023 auch die Gemeinwohlstudie eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der im Programm 2026–2031 aufgenommenen Tätigkei-

ten. ERK und RKK weisen in dem im April 2024 abermals gemeinsam eingereichten Tätigkeitsprogramm darauf hin, dass das Ergebnis der Widmer-Studie 2017 durch Stringenz und Plausibilität überzeuge und eine gute Grundlage zur Beurteilung der einzelnen Tätigkeiten liefere. Betont wird aber auch, dass die Studie auf strengeren Kriterien beruhten als die vorherigen Erhebungen (z.B. Landert-Studie). Diese methodische Strenge führe daher zu einer Verengung des Blickwinkels, so dass die grundsätzliche gesellschaftliche Bedeutung der Religionsgemeinschaften nicht in der von Staat und Religionsgemeinschaften postulierten Dimension berücksichtigt werden könne. Das habe etwa zur Folge, dass das Engagement der ERK und der RKK für die Migrantinnen und Migranten nicht als gesamtgesellschaftlich bedeutend eingestuft werde. Beide kirchlichen Körperschaften würden jedoch eine gesellschaftlich relevante Integrationsleistung erbringen, die diesen Menschen nicht nur eine religiöse, sondern auch eine soziale Beheimatung biete. Aber auch Werte- und Kulturvermittlung würden gesamtgesellschaftlich bedeutsame Leistungen darstellen.

Das aktuell eingereichte Tätigkeitsprogramm beruht gegenüber jenem für die Beitragsperiode 2020–2025 auf veränderten Grundlagen, so dass die ausgewiesenen Kennzahlen nicht direkt mit jenen der Vorperiode verglichen werden können. Angesichts des grossen Erhebungsaufwands, der für eine Vollerhebung erforderlich ist, wie sie die Widmer-Studie 2017 durchgeführt hatte, ist es angemessen und zweckmässig, Vollerhebungen nur in grösseren Abständen als alle sechs Jahre durchzuführen. Vor dem Hintergrund der institutionellen Grösse der kirchlichen Körperschaften, ihrer historischen und zivilgesellschaftlichen Verankerung sowie ihrer Erfahrung können sie eine Leistungskontinuität sicherstellen, die eine grössere Zeitspanne umfasst. Die beiden kirchlichen Körperschaften gehen im Tätigkeitsprogramm 2026-2031 daher mit einer Art «Umlageverfahren» grundsätzlich davon aus, dass sie in der kommenden Periode in ähnlichem Umfang Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erbringen werden wie zuvor. Die im Tätigkeitsprogramm 2026–2031 ausgewiesenen Zahlen entsprechen deshalb einer Extrapolation des Rechnungsjahres 2022 und folgen nicht der Erhebungs- und Beurteilungssystematik der Widmer-Studie 2017. Gemäss dem erwähnten Umlageverfahren gehen die ERK und die RKK davon aus, dass sich die kirchlichen Tätigkeiten auf Basis der Berechnungsgrundlagen für die Widmer-Studie 2017 im bisherigen Umfang weiterschreiben und Kostenbeiträge im bisherigen Umfang gerechtfertigt sind.

## **2. Struktur und Gliederung**

Die Tätigkeitsprogramme müssen Auskunft geben über die Tätigkeiten insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur, wobei auch weitere Bereiche möglich sind (§ 19 Abs. 2 KiG). Sie orientieren sich dabei am Aufbau eines Globalbudgets, müssen vergleichbar sein und für die erfassten Tätigkeiten Auskunft geben über (§ 16 Abs. VO KiG):

- die beabsichtigte Wirkung,
- den Inhalt,
- den Adressatenkreis,
- die Art der Leistungserbringung,
- die Finanzierung.

Die Widmer-Studie 2017 teilt die gesamte Tätigkeit der beiden grossen Kirchen auf die vier Kategorien «kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung», «kultische Tätigkeiten ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung», «nicht-kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung» und «nicht-kultische Tätigkeiten ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung» auf. Das von den Kirchen eingereichte Tätigkeitsprogramm orientiert sich in seiner Gliederung grundsätzlich am Kirchengesetz (§ 19 KiG), indem es von den Bereichen Bildung, Soziales, Kultur und Weitere Tätigkeiten ausgeht.

Bereits die Widmer-Studie 2017 ergänzte die kirchlichen Tätigkeiten neben den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur durch den Bereich liturgische und katechetische Leistungen. Im vorliegenden Tätigkeitsprogramm ist dieser Bereich in den nunmehr weiter gefassten Bereich Weitere Tätigkeiten eingeflossen.

## **3. Erfasste Tätigkeiten**

### **3.1 Systematik**

Die beiden Körperschaften legen in den vier genannten Tätigkeitsbereichen zunächst Grundsätzliches zu ihren Zielen und ihrem Aufgabenverständnis dar. Dem folgt für jeden Tätigkeitsbereich eine Beschreibung der Tätigkeiten auf der Ebene der Kirchgemeinden und Pfarreien und auf kantonaler Ebene. Sodann werden die Beiträge genannt, welche die Körperschaften an andere Institutionen leisten. Es folgen Angaben, in welchem Umfang die beschriebenen Tätigkeiten als Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung qualifiziert und hinsichtlich der staatlichen Kostenbeiträge angerechnet werden sollen.

Aus systematischer Sicht erfüllt das Tätigkeitsprogramm 2026–2031 die in den §§ 19 KiG und 16 VO KiG vorgegebenen Kriterien.

### 3.2 Berechnungsgrundlagen für das Tätigkeitsprogramm 2026-2031

Die eingehende Darstellung der erfassten Tätigkeiten, für welche die Kostenbeiträge beantragt werden, kann im Tätigkeitsprogramm 2026–2031 der ERK und der RKK nachgeschlagen und braucht hier nicht wiederholt zu werden. Die folgenden Darlegungen konzentrieren sich auf die Herkunft der Mittel für die Finanzierung dieser Tätigkeiten.

#### 3.2.1 *Verhältnis zwischen Gesamtaufwand und Aufwand für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen*

Die Widmer-Studie 2017 wies den jährlichen Gesamtaufwand von ERK und RKK für sämtliche Aufwände sowohl von Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung als auch anderer Tätigkeiten mit Fr. 521 Mio. aus. Das damals verwendete Bewertungsschema ergab für das ökumenische Tätigkeitsprogramm 2020–2025 einen von den kirchlichen Körperschaften erbrachten Gesamtaufwand von 11.7 Prozent für die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen.

Abb. 5: Jährlicher Gesamtaufwand im Verhältnis zum jährlichen Gesamtaufwand für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung 2020–2025 (in Fr. Mio.); demnach betrug der jährliche Gesamtaufwand für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung der ERK 12.54 % und der RKK 10.87 % aller Tätigkeiten – die ERK und die RKK haben mehr Mittel für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung eingesetzt, als sie mittels Kostenbeiträgen erhalten haben.

Religionsgemeinschaft	Gesamtaufwand p/J alle Tätigkeiten	Gesamtaufwand p/J Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen
ERK	282.0	35.4 (12.54 %)
RKK	238.0	25.9 (10.87 %)
<b>Total</b>	<b>521.0</b>	<b>61.3 (11.7 %)</b>

#### 3.2.2 *Unterschiede* zwischen den Tätigkeitsprogrammen 2020–2025 und 2026–2031

Im Tätigkeitsprogramm 2026–2031 weisen die kirchlichen Körperschaften ihre jährlichen finanziellen Aufwände in den für die Staatsbeiträge relevanten Bereichen Bildung, Soziales, Kultur und weitere Tätigkeiten aus (S. 15 f.). Dabei verzichten sie aber darauf, die Aufwendungen für den Bereich Gottesdienst ebenfalls aufzuführen und unterscheiden auch nicht zwischen Leistungen mit oder ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Der Zusammenzug aus den Gesamtrechnungen beider Kirchen ergibt so einen finanziellen Aufwand von rund Fr. 420 Mio.

Die grosse Differenz zum Gesamtaufwand im Tätigkeitsprogramm 2020-2025 von rund Fr. 100 Mio. ist auf die damals erweiterte Ermittlung der finanziellen Grundlagen zurückzuführen: Die Widmer-Studie 2017 berücksichtigte nicht nur die Aufwände in den Jahresrech-



nungen 2015, sondern auch die Kollekten und insbesondere die monetarisierten Arbeitsstunden der Behördenmitglieder und Freiwilligen. Die Basis dazu bildete die Vollerhebung der kirchlichen Angebote während des ganzen Jahres 2016. Da für das Tätigkeitsprogramm 2026–2031 nicht wieder eine solch umfassende Erhebung durchgeführt wurde, fehlen die empirischen Daten für eine erneute Berücksichtigung des materiellen Mehrwerts der erbrachten Leistungen. Die Zahlen der Tätigkeitsprogramme 2020–2025 und 2026–2031 sind daher nicht vergleichbar.

### 3.2.3 *Vergleiche zwischen den Berechnungsgrundlagen 2015 und 2022*

Im Tätigkeitsprogramm 2026–2031 wird erläutert (S. 16), wie aufgrund des Leistungskontinuität der kirchlichen Körperschaften dennoch davon ausgegangen werden könne, dass die Kostenbeiträge des Staates gemäss dem Bewertungsmodus der Widmer-Studie 2017 (inklusive Zusatzerhebung) nach wie vor gerechtfertigt seien. Der jährliche Aufwand der kirchlichen Körperschaften für die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung übersteigt die Unterstützung durch Kostenbeiträge nach wie vor. Die Ausführungen dazu werden nachfolgend in Tabellenform wiedergegeben. Die aufgeführten Beträge wurden den Rechnungslegungen der Kirchen und ihrer Kirchgemeinden für die angegebenen Jahre entnommen.

#### 3.2.3.1 *Vergleich der Berechnungsgrundlagen 2015 und 2022 Gesamtaufwand*

Abb. 6: Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, Berechnungsgrundlage 2015 und tatsächlicher Gesamtaufwand 2022 (in Fr. Mio.); die ERK und die RKK finanzieren mehr Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung als 2015 prognostiziert, so die ERK in der Bildung 1 Mio. mehr (28 Mio. statt 27 Mio.) und die RKK beim Sozialen 6 Mio. mehr (53 Mio. statt 47 Mio.)

Körperschaft	Bildung		Kultur		Soziales		Weitere Tätigkeiten	
	ERK	RKK	ERK	RKK	ERK	RKK	ERK	RKK
2015	27	30	5	12	56	47	130	104
<b>Total: 411</b>	<b>57</b>		<b>17</b>		<b>103</b>		<b>234</b>	
2022	28	30	6	12	55	53	129	107
<b>Total: 420</b>	<b>58</b>		<b>18</b>		<b>108</b>		<b>236</b>	

#### 3.2.3.2 *Mittelherkunft 2022*

Abb. 7: Aufstellung der Mittel 2022 von ERK und RKK je nach Herkunft (in Prozenten des Gesamtaufwands); der Hauptmittelzufluss stammt von den Steuern natürlicher Personen (60.9 bzw. 54.6 %), die Kostenbeiträge machen um die 10 % aus (ERK 9.7 %, RKK 10.2 %).

	Steuern natürliche Personen	Steuern juristische Personen	Kostenbeiträge	Übrige Erträge
ERK	60.9	25.7	9.7	3.7
RKK	54.6	35.2	10.2	--

### 3.2.3.3 Anteil der Bereiche am Gesamtaufwand für die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung

Abb. 8: Aufgliederung der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (in Prozent); drei Viertel der Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung von ERK und RKK finden im Bereich Soziales statt.

	Bildung	Kultur	Soziales	Liturgisches	Weitere Tätigkeiten
ERK	8.1 %	8.2 %	74.2 %	5.5 % (2.76)	8.7 % (4.36)
RKK	6.1 %	9.8 %	77.7 %	4.2 % (2.10)	2.2 % (1.10)
				5.15 % (Durchschnitt)	

## 3.3 Strategische Weiterentwicklung

### 3.3.1 Allgemeiner Ausblick

Das Tätigkeitsprogramm von ERK und RKK beschreibt auch mögliche Entwicklungen kirchlicher und pastoraler Handlungsfelder, die im Zentrum der strategischen Weiterentwicklung stehen. Danach setzt sich der gesellschaftliche Trend zu vermehrt individualisierten Zugängen zu Religion und der damit verbundenen Plausibilitätsabnahme bei der Zugehörigkeit zu einer institutionalisierten Form von Kirche weiter fort. Das habe auch finanzielle Konsequenzen, bringe aber vor allem eine stärkere Infragestellung der kirchlichen Körperschaften als anerkannte Religionsgemeinschaften mit sich.

Der Ausblick erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Mehrheit der Zürcher Bevölkerung erstmals nicht mehr entweder zur ERK oder zur RKK gehört. Für sich genommen sind beide kirchlichen Körperschaften unterdessen jeweils religiöse Minderheiten. Parallel dazu nimmt der Anteil von Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften zu, vor allem nimmt aber der Anteil jener Menschen zu, die keiner Religionsgemeinschaft angehören.

### 3.3.2 Unterstützung für etablierte, aber nicht-erkannte Religionsgemeinschaften

Bereits im Bericht zur Beitragsperiode 2014-2019 wiesen die ERK und die RKK verstärkte Bemühungen im Bereich des interreligiösen Dialogs, namentlich in Bezug auf die muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen aus. Dieses Engagement zeigte sich einerseits in einer finanziellen Unterstützung beim Aufbau der muslimischen Seelsorge durch die ERK und die RKK sowie auch darin, dass die Vereinigung islamischer Organisationen in Zürich (VIOZ) beim Aufbau der muslimischen Seelsorge durch die beiden grossen Kirchen gecoached und angehende muslimische Seelsorgerinnen und Seelsorger durch die erfahrenen christlichen Fachleute in einer Art Mentorat in die Tätigkeit eingeführt wurden. ERK und RKK äusserten im erwähnten Bericht die Überzeugung, dass sowohl dem interkonfessionellen als auch dem interreligiösen Dialog sowie der Unterstützung anderer

Religionsgemeinschaften in den kommenden Jahren noch grössere Bedeutung zukommen werde. Dies bestätigten sie im Ausblick zum Tätigkeitsprogramm 2020–2025, wo sie betonen, dass die Interreligiöse Zusammenarbeit in der nächsten Beitragsperiode vertieft geführt werden und als gesamtgesellschaftliche Tätigkeit Berücksichtigung finden soll.

Im Tätigkeitsprogramm 2026-2031 sehen ERK und RKK nun für die Weiterführung und Vertiefung dieses (finanziellen) Engagements vor, von den beantragten Kostenbeiträgen jährlich einen Betrag von je Fr. 1 Mio. für die Unterstützung etablierter, nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften zur Verfügung zu stellen, für die ganze Beitragsperiode also insgesamt Fr. 12 Mio. Voraussetzung für dieses Vorhaben ist für die kirchlichen Körperschaften die Bewilligung des Rahmenkredits in Höhe von Fr. 300 Mio. durch den Kantonsrat.

Der Kirchenrat der ERK hält in seinem Bericht vom 13. Dezember 2023 genauso wie der Synodalrat der RKK vom 15. Januar 2024 an die Kirchensynode fest, dass es anders als den anerkannten Religionsgemeinschaften den etablierten, aber verfassungsrechtlich nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften insbesondere an tragfähigen Strukturen mangle. Beide Körperschaften sind der Auffassung, dass es von gesamtgesellschaftlichem Nutzen sei, wenn die etablierten, nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften wie etwa die Christlich-orthodoxen Kirchen bzw. deren Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich oder die muslimischen Religionsgemeinschaften bzw. deren Dachverband, die VIOZ, gut funktionierende demokratische Strukturen aufbauen könnten. So seien sie für den Staat und die anerkannten Religionsgemeinschaften geeignete Ansprechpartnerinnen, was unmittelbar dem Religionsfrieden diene. Die Förderung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften sei daher selbst eine Tätigkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

### *3.3.3 Empfehlungen der Widmer-Studie 2023*

Wie an den Staat richten die Studienverfasser auch Empfehlungen an die kirchlichen Körperschaften. Im eingereichten Tätigkeitsprogramm setzen sich die ERK und die RKK mit diesen Empfehlungen auseinander.

Die kirchlichen Körperschaften halten fest, dass die anerkannten Religionsgemeinschaften mit Blick auf ihre Sonderstellung und die abnehmende gesellschaftliche Evidenz verstärkt gefordert seien, die Plausibilität dieser Stellung gegenüber der Gesellschaft und der Politik immer wieder neu aufzuzeigen und sich mit dem kritischen Blick von aussen überprüfen zu lassen. Das bedinge auch einen gewissen innerkirchlichen Kulturwandel, da die kirchlichen Körperschaften ihre Legitimation in ihrer eigenen Sicht nicht aus ihren «Leistungen», sondern in theologischer Perspektive aus ihrem «Auftrag» ableiten würden. Diese beiden Sicht-

weisen dürften nicht gegeneinander ausgespielt werden, aber die kirchlichen Körperschaften müssten lernen, den gesellschaftlichen Anspruch an sie auch als Gradmesser dafür zu nehmen, wie sie ihrem Auftrag gerecht werden würden.

Beispielhaft wird dies anhand der kirchlichen Liegenschaften erläutert. Angesichts des Mitgliederrückgangs stellten sich vermehrt Fragen nach neuen Nutzungsformen kirchlicher Gebäude, die einzelne Kirchgemeinden nicht mehr selbst umfassend nutzen könnten. Dabei strebten die kirchlichen Körperschaften Nutzungsformen an, die dem ursprünglichen Sinn der Gebäude entsprächen, nämlich Raum für Gemeinschaft zu bieten.

#### 3.3.4 *Exkurs*

Im Tätigkeitsprogramm gehen die kirchlichen Körperschaften auch auf die am 12. September 2023 präsentierte Pilotstudie zu sexuellem Missbrauch in der katholischen Kirche seit 1950 ein. Die Schweizer Bischöfe und die öffentlich-rechtlichen Kantonalkirchen sowie die Ordensgemeinschaften stellten sich ihrer Verantwortung. Deshalb hätten alle drei Ebenen gemeinsam die Pilotstudie beim Historischen Seminar der Universität Zürich in Auftrag gegeben und auch die Finanzierung der nun folgenden dreijährigen Hauptstudie sichergestellt, die im Detail dieses dunkle Kapitel der Schweizer Kirchengeschichte aufarbeiten sollte.

Die Studie zeige deutlich, dass nicht nur individuelles, persönliches Versagen Ursachen der unzähligen Missbräuche seien, sondern dass sie systemische Gründe erst ermöglicht hätten. Deshalb könnten auch nur strukturelle, tiefgreifende Reformen der kirchlichen Körperschaften eine adäquate und glaubwürdige Antwort auf diese tiefste Krise der katholischen Kirche seit der Reformation geben. Der Synodalrat der RKK hat sich daher öffentlich auf zahlreiche Punkte verpflichtet, die einen Beitrag zur Prävention gegen Missbrauch im kirchlichen Umfeld leisten sollen (S. 21 ff.).

## **F. Tätigkeitsprogramme der Christkatholischen Kirchgemeinde und der anerkannten jüdischen Gemeinden 2026–2031**

### **1. Allgemeines**

Die ERK und RKK reichen wiederum ein gemeinsames Tätigkeitsprogramm ein. Die anderen drei anerkannten Religionsgemeinschaften unterscheiden sich von der ERK und der RKK vor allem hinsichtlich ihrer Grösse. Diese Unterschiede spiegeln sich auch in der Verteilung der Kostenbeiträge, die zum überwiegenden Teil an die beiden grossen kirchlichen Körperschaften fliessen. Diese Gegebenheiten rechtfertigen es, dass die Tätigkeitsprogramme der drei kleineren anerkannten Religionsgemeinschaften eine etwas unterschiedliche Form

aufweisen.

Die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden und die CKG wurden in die Gemeinwohlstudie einbezogen und können sich damit erstmals auch auf eine empirische Erhebung stützen. Zudem basieren auch die Tätigkeitsprogramme der ICZ, der JLG und der CKG auf den in der Widmer-Studie 2017 verwendeten Kriterien für die Zuordnung ihrer Tätigkeiten. Die Kostenbeiträge an diese Gemeinschaften verfügen damit über Grundlagen, die mit jenen des Tätigkeitsprogramms der ERK und der RKK vergleichbar sind.

## **2. Christkatholische Kirchengemeinde**

Die CKG hat für die Beitragsperiode 2026–2031 ihr Tätigkeitsprogramm zum zweiten Mal erstellt. Es beschreibt die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unter anderen in den Bereichen Soziales, Ausbildung, Beratung, kulturelle Angebote, Gebäudeerhalt und Entwicklungszusammenarbeit. Die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung machen etwa 25 Prozent der gesamten Tätigkeiten der CGK aus. Die Kostenbeiträge an die CKG decken den Aufwand für diese Tätigkeiten nur knapp.

## **3. Israelitische Cultusgemeinde Zürich**

Die ICZ weist in ihrem zweiten, umfassenden Tätigkeitsprogramm für die Beitragsperiode 2026–2031 Leistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur, Interreligiöser Dialog sowie in anderen Gebieten aus. Hervor hebt die ICZ die Aufwendungen für die Synagoge und Führungen sowie für den Betrieb der Bibliothek. Die unter Denkmalschutz stehende Synagoge erfordert für Betrieb und Unterhalt viel Aufwand. Die Bibliothek der ICZ stellt ein bedeutendes Kulturgut dar. Sie ist Teil des schweizerischen Inventars der Kulturgüter von nationaler Bedeutung. Mit ihren über 55 000 Büchern zu jüdischen und israelischen Themen, meist in deutscher Sprache, ist sie eine der grössten Bibliotheken ihrer Art. Die Bibliothek ist öffentlich zugänglich und wird wöchentlich von über 150 Interessierten besucht. Die Aufwendungen für Personal und Unterhalt sind erheblich.

Eine besondere Herausforderung hatte und hat die ICZ im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg bzw. den zahlreichen jüdischen Flüchtlingen zu bewältigen, die sie unterstützte und weiterhin unterstützt.

Diese Tätigkeiten werden in erster Linie mit eigenen Mitteln finanziert und sind durch die Kostenbeiträge nicht gedeckt.

## **4. Jüdische Liberale Gemeinde**

Auch die JLG reicht für die Beitragsperiode 2026–2031 zum zweiten Mal ein Tätigkeitsprogramm ein. Als gesamtgesellschaftlich bedeutsam weist das Tätigkeitsprogramm die Wissensvermittlung über das Judentum, Weiterbildung und Kulturarbeit, den Interreligiösen Dialog sowie weitere einzelne Tätigkeiten aus.

Auch bei der JLG werden diese Tätigkeiten in erster Linie mit eigenen Mitteln finanziert und sind durch die Kostenbeiträge nicht gedeckt.

## **G. Beurteilung der erfassten Tätigkeiten und ihrer Bewertung**

### **1. Grundlagen**

Die kirchlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind dank den fünf beschriebenen Studien (Landert 1999; Widmer 2017, Zusatzstudie 2018 und Widmer 2023; Gemeinwohl 2023) heute so breit und gut untersucht wie noch nie seit der Entrichtung von Kostenbeiträgen. Die Studien berücksichtigen nicht nur den quantitativen, sondern auch den qualitativen Aspekt der untersuchten Tätigkeiten. Sie liefern zusammen mit dem Bericht zur Beitragsperiode 2020-2025 und den Tätigkeitsprogrammen eine fundierte und stabile Grundlage, um den Beitrag festzulegen, mit dem der Staat für 2026–2031 die kirchlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung unterstützen soll.

### **2. Ergebnis der Stellungnahme der Direktionen**

Die eingereichten Tätigkeitsprogramme unterbreitet die JI den Direktionen des Regierungsrats und der Staatskanzlei zur Stellungnahme, um Doppelspurigkeit, Zielkonflikte oder Widersprüche zwischen kirchlichen und staatlichen Tätigkeiten zu vermeiden. Die Stellungnahmen der Direktionen zeigen, dass keine solchen bestehen.

### **3. Bemessung der Kostenbeiträge**

Die Bemessung der staatlichen Unterstützung an die kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen erfolgt auf der Grundlage des Aufwands, den die anerkannten Religionsgemeinschaften dafür in ihrer Berichterstattung, der jährlichen Rechnungslegung sowie in den Tätigkeitsprogrammen selbst ausweisen; die Mitgliederzahl spielt dabei keine wesentliche Rolle. Das entspricht dem im KiG vorgesehenen Finanzierungssystem. Der Umfang der kirchlichen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist trotz Rückgang der Mitgliederzahlen im Wesentlichen gleichgeblieben. Der Rückgang der Mitgliederzahlen kann eine Reduktion der Kostenbeiträge nicht rechtfertigen. Vielmehr erbringen die anerkannten Religionsgemeinschaften ihre Tätigkeiten von

gesamtgesellschaftlicher Bedeutung trotz schwindender Mitgliederzahlen im bisherigen Umfang. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Kostenbeiträge bisher nie der Teuerung angepasst wurden, obwohl § 20 Abs. 3 KiG diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht. Die regelmässige Berücksichtigung der Teuerung ergäbe heute einen Betrag von rund Fr. 318 Mio. (Rechnung mit Teuerungsrechner des Bundesamts für Statistik, Basis 01.2010 bis 01.2024).

#### **4. Verwendung der Kostenbeiträge**

Die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften zeigen in ihren Tätigkeitsprogrammen klar und nachvollziehbar auf, welche Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sie in den Jahren 2026–2031 erbringen wollen.

Der Rückgang der Mitgliederzahlen darf nicht einfach mit schwindender Relevanz der Religionsgemeinschaften für die Gesellschaft gleichgesetzt werden. Die Gemeinwohlstudie, aber auch die Widmer-Studie 2023 zeigen, dass die kirchlichen Körperschaften auch mit weniger Mitgliedern gleichbleibend hohe und wertvolle Tätigkeiten von Bedeutung für die ganze Gesellschaft erbringen und erbringen werden.

Für die anerkannten Religionsgemeinschaften akzentuiert sich in diesem Zusammenhang aber zunehmend die Frage, wie etablierte, nicht-erkannte Religionsgemeinschaften ihr Verhältnis zum Staat unter den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen regeln können und in welchem Verhältnis letztere zu den anerkannten Religionsgemeinschaften stehen. Die kirchlichen Körperschaften sind zu Recht mit der Erwartung konfrontiert, hier einen substanziellen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt zu leisten und dem Religionsfrieden zu dienen. Das Engagement der kirchlichen Körperschaften zur Integration von Menschen anderer Kultur und Religion sowie das Bemühen, ihnen hier auch eine neue religiöse Heimat zu ermöglichen, muss in diesen grösseren Kontext eingebettet sein.

Im Rahmen des vorliegenden Tätigkeitsprogramms wollen die beiden kirchlichen Körperschaften ihr bisheriges, langjähriges Engagement für etablierte, nicht anerkannte Religionsgemeinschaften fortsetzen und sie insbesondere noch stärker dabei unterstützen, funktionierende demokratische Strukturen aufzubauen sowie Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zuverlässig und in der gewünschten Qualität zu erbringen. ERK und RKK betonen, dass sie durch ein solches Engagement als öffentlich-rechtlich anerkannte Institutionen ihre Verantwortung für die Gesellschaft wahrnehmen würden. Insofern ist die Unterstützung nicht-erkannter Religionsgemeinschaften durch die kirchlichen Körperschaften ihrerseits



eine Tätigkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und im Rahmen dieses Tätigkeitsprogramms legitimiert.

Das Tätigkeitsprogramm der ERK und der RKK wird nach den jeweiligen körperschaftlichen Regelungen vom Kirchenrat bzw. vom Synodalrat in eigener Kompetenz beschlossen. Die Kenntnisnahme durch die jeweiligen Synoden ist eine politische Äusserung, hat aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Die Mittel, die aus den durch den Kantonsrat gesprochenen Kostenbeiträgen für die beabsichtigten Tätigkeiten eingesetzt werden können, liegen hingegen in der ordentlichen Budgetkompetenz der Synoden der ERK und der RKK. Das vom Regierungsrat und vom Kantonsrat zu beurteilende Tätigkeitsprogramm sowie der Antrag auf Kostenbeiträge dafür sind von der ERK und der RKK gültig verabschiedet.

Die anerkannten kirchlichen Körperschaften sind autonom. Die Kantonsverfassung erstellt keine staatlichen Leitplanken für die Verwendung ihrer Mittel und das KiG ist hinsichtlich der Frage, wie die Kostenbeiträge verwendet werden sollen, offen geregelt (§ 19 ff. KiG). §§ 19 Abs. 1 und 21 Abs. 1 KiG bestimmen, dass der Kantonsrat die Kostenbeiträge mit einem Globalbudget in Form von Pauschalbeiträgen bewilligt. Eine Detailsteuerung der Tätigkeit der kantonalen kirchlichen Körperschaften durch Kantonsrat, Regierungsrat oder zuständiger Direktion entspricht nicht der Konzeption des Kirchengesetzes und stünde im Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten Autonomie der entsprechenden Religionsgemeinschaften. Vielmehr müsste für ein Verbot der Ausrichtung von Mitteln an andere Religionsgemeinschaften im staatlichen Recht eine hinreichend klare Grundlage bestehen, etwa in Form einer negativen Zweckbindung für Steuererträge (Art. 130 Abs. 4 KV). Regierungsrat und Kantonsrat haben keine Kompetenz, eine spezifische Verwendung von Kostenbeiträgen zu verlangen oder auszuschliessen. Einfluss nehmen kann der Kantonsrat auf dieser Basis allein über eine pauschale Kürzung des Rahmenkredits, was aber im Widerspruch zum nachgewiesenen Umfang für die Kostenbeiträge stehen würde.

Ob die von ERK und RKK im Tätigkeitsprogramm 2026-2031 vorgesehene Unterstützung für etablierte, nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften zulässig ist, wurde von Prof. Dr. Felix Uhlmann von der Universität Zürich im Auftrag der JI in einem Gutachten untersucht («Gutachten zuhanden Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern betreffend Verwendung von Mitteln der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich und der Römisch-katholischen Körperschaft im Kanton Zürich zugunsten anderer Religionsgemeinschaften», Zürich, 4. April 2024). Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im staatlichen Recht kein Verbot ersichtlich sei, dass kantonale kirchliche Körperschaften in





der Erfüllung ihrer Tätigkeiten mit Nutzen für die gesamte Gesellschaft nicht andere Religionsgemeinschaften unterstützen dürften. Ein solches Verbot sei vielmehr 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 Dialogs sein dürfe.

Demgegenüber wird die Privilegierung der anerkannten Religionen nicht zuletzt mit Blick auf die Mitgliederzahlen zusehends rechtfertigungsbedürftiger. Mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) und dem Gebot der religiösen Neutralität des Staats (Art. 15 BV) ist die Bevorzugung der anerkannten Religionsgemeinschaften kaum mehr vereinbar. Auch die Kirchenordnungen der ERK und der RKK schliessen die Weitergabe von Mitteln an Dritte (z.B. Hilfswerke) nicht aus. Diese sind zwar oft dem gleichen Glaubensbekenntnis wie die jeweiligen kirchlichen Körperschaften verbunden; eine zwingende Voraussetzung ist dies aber nicht. Die Ausrichtung von Mitteln der kirchlichen Körperschaften an eine religiös neutrale Institution sind daher nicht ausgeschlossen. Die Kirchenordnungen sind vielmehr auf die gesamte Gesellschaft und den Dialog ausgerichtet. Es ist nicht ersichtlich, warum die Verwendung von Kostenbeiträgen für andere Religionsgemeinschaften nicht zulässig sein soll. Die ERK und die RKK haben denn auch bereits ab 2018 zugunsten der ICZ und der JLG auf einen Teil ihrer Kostenbeiträge verzichtet.

Nicht-erkannte Religionsgemeinschaften nehmen zwar an quantitativer Grösse zu, nehmen aber nicht an der staatlichen Finanzierung teil. Diese Ungleichheit ist im Anerkennungssystem begründet und insoweit gerechtfertigt. Dennoch ist es im Hinblick auf die längerfristige Akzeptanz und Legitimation des Systems erwünscht, einen Ausgleich zu schaffen. Dabei kann es nicht nur um Formen der interreligiösen Verständigung gehen. Im verfassungsrechtlich konstituierten System des Verhältnisses zwischen Staat und Religion haben Religionsgemeinschaften eine Funktion im öffentlichen Raum und sie sollen transparent und nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen organisiert sein. Gegenüber etablierten, aber verfassungsrechtlich nicht-erkannten Religionsgemeinschaften stehen dem Staat aber in erster Linie repressive Mittel zur Verfügung. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass solche Religionsgemeinschaften befähigt werden, die Anforderungen, die die Gesellschaft an sie stellt, professionell und in der erwarteten Qualität selbst erfüllen zu können. Die vorgesehene Unterstützung durch die ERK und die RKK fördert nicht nur die Transparenz der Finanzierung der etablierten, aber



nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften, sondern ermöglicht auch, dass diese ihre Tätigkeiten in den Bereichen Bildung, Kultur und Soziales im erwarteten Umfang und der erforderlichen Qualität erbringen können. Die Unterstützung durch die ERK und die RKK hilft diesen Gemeinschaften, sich so zu organisieren und mit dem erforderlichen Fachwissen auszustatten, dass sie präventiv gegen Gefahren von innen (Unterwanderung) und von aussen (Angriffe auf religiöse Einrichtungen) vorgehen können. All dies erfordert eine Struktur und Organisation, die eine professionelle Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen ermöglicht.

## **H. Fazit**

Die Tätigkeitsprogramme der fünf anerkannten Religionsgemeinschaften erfüllen die gesetzlichen Voraussetzungen. Die anerkannten Religionsgemeinschaften zeigen in ihren Tätigkeitsprogrammen, dass sie in der Beitragsperiode 2026–2031 Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft im bisherigen Umfang erbringen werden. Es besteht auch unter Berücksichtigung des grossen Mitgliederschwunds bei den kirchlichen Körperschaften kein Anlass, die Höhe der Beiträge zu verändern; spräche man einen inflationsbereinigten Betrag zu, wären die Beiträge vielmehr um Fr. 18 Mio. zu erhöhen. Unter Berücksichtigung der Leistungskontinuität der anerkannten Religionsgemeinschaften erachtet es der Regierungsrat als angemessen, den Betrag für die jährlichen Kostenbeiträge von Fr. 50 Mio. beizubehalten und dem Kantonsrat für die Beitragsperiode 2026–2031 einen Rahmenkredit von Fr. 300 Mio. zu beantragen.

Direktion der Justiz und des Innern