

Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2018

5496

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religions-
gemeinschaften für die Beitragsperiode 2020–2025**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2018,

beschliesst:

I. Für die Ausführung der Tätigkeitsprogramme der anerkannten Religionsgemeinschaften für die Periode 2020–2025 wird ein Rahmenkredit von Fr. 300 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Allgemeines

1. Ausgangslage und rechtliche Grundlagen

Im Kanton Zürich werden von der Kantonsverfassung (KV, LS 101) fünf Religionsgemeinschaften anerkannt: die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft, die Christkatholische Kirchengemeinde (Art. 130), die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde (Art. 131).

Gemäss § 19 Abs. 1 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1) bewilligt der Kanton mit einem Globalbudget Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Der Kanton unterstützt mit den Kostenbeiträgen Tätigkeiten der anerkannten kirchlichen Körperschaften mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur (§ 19 Abs. 2 KiG). Um Kostenbeiträge zu erhalten, müssen die kantonalen kirchlichen Körperschaften Programme zur Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erstellen (§ 19 Abs. 3 KiG). Diese Tätigkeitsprogramme sind für eine Dauer von jeweils sechs Jahren festzulegen.

Die gesellschaftliche Bedeutung der mit Kostenbeiträgen finanzierten Tätigkeiten bemisst sich nicht allein nach Massgabe ihrer Effizienz und Wirksamkeit, sondern auch aufgrund immaterieller Kriterien. Eine Monetarisierung der gesellschaftlich bedeutsamen Tätigkeiten findet Grenzen und ist nicht das vorrangige Ziel, das mit den Tätigkeitsprogrammen verfolgt wird. Diese sollen vielmehr in erster Linie dazu beitragen, die Aufgabenverteilung und Aufgabenfinanzierung zwischen dem Staat und den anerkannten kirchlichen Körperschaften transparent zu gestalten und die Aufgaben von Staat und kirchlichen Körperschaften zu entflechten.

Nach § 16 der Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 (VKiG, LS 180.11) erfassen die Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft auch die Tätigkeiten der Kirchengemeinden. Die Verpflichtung zur Erstellung von Tätigkeitsprogrammen richtet sich jedoch nur an die kantonalen kirchlichen Körperschaften. Die Art und Weise des Einbezugs der Kirchengemeinden ist Sache der kantonalen kirchlichen Körperschaften.

2. Jüdische Gemeinden und Christkatholische Kirchengemeinde

Die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ), die Jüdische Liberale Gemeinde (JLG) und die Christkatholische Kirchengemeinde haben ebenfalls am bestehenden Finanzierungssystem teil (vgl. § 8 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 [GjG, LS 184.1]). Angesichts der vergleichsweise geringen Höhe der Kostenbeiträge an diese drei Religionsgemeinschaften wurde in der letzten Beitragsperiode auf die Errichtung eigentlicher Tätigkeitsprogramme verzichtet. Weil sich der Umfang der von den beiden anerkannten jüdischen Gemeinschaften erbrachten Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung vergrössert hat und weil alle erfassten Leistungen sämtlicher anspruchsberechtigter Körperschaften nach einem einheitlichen System

beurteilt werden sollen, haben die drei Religionsgemeinschaften für die Periode 2020–2025 erstmalig ebenfalls Tätigkeitsprogramme erstellt.

3. Erste und zweite Beitragsperiode

Die erste Beitragsperiode dauerte von 2010–2013 (vier Jahre, § 29 KiG). Für diese verkürzte Periode legte das Gesetz den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge auf jährlich 50 Mio. Franken fest. Dieser jährliche Beitrag wurde für die Beitragsperiode 2010–2013 ohne Tätigkeitsprogramme auf der Grundlage der beim Inkrafttreten des Kirchengesetzes als gesamtgesellschaftlich bedeutsam eingestufteten Tätigkeiten ausgerichtet (§ 31 VKiG).

Diese Einstufung und darauf gestützt die gesetzliche Festlegung erfolgte anhand von Kriterien, die zu einem wesentlichen Teil im Rahmen einer Studie erarbeitet wurden («Die Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Kanton Zürich und den öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen und Wege zur Finanzierung kirchlicher Leistungen»; Landert-Studie 1999). Die Landert-Studie 1999 konzentrierte sich nicht auf die Beurteilung konkreter Einzelleistungen, sondern auf die grundsätzliche Erfassung gesamtgesellschaftlicher Tätigkeiten der kirchlichen Körperschaften.

Mit Abschluss der vierjährigen gesetzlichen Übergangsregelung begann am 1. Januar 2014 die erste ordentliche Beitragsperiode von sechs Jahren (2014–2019). Auf der Grundlage der von den Kirchen im März 2012 eingereichten Tätigkeitsprogramme bewilligte der Kantonsrat am 3. Dezember 2012 für diese Periode einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften (Vorlage 4927). Sodann beschloss der Regierungsrat am 11. Dezember 2013, den Rahmenkredit gleichmässig mit einem Anteil von je 50 Mio. Franken auf die einzelnen Beitragsjahre zu verteilen (RRB Nr. 1415/2013).

B. Erhebung der kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung

1. Umfang der Leistungen

Im Hinblick auf die Beitragsperiode 2020–2025 haben die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich, die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich sowie der Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern, eine Studie

zur Erhebung kirchlicher Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher 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. Die Studie stellt systematische Grundlagen zum Umfang und zur Bedeutung der kirchlichen Tätigkeiten bereit und diente den anerkannten kirchlichen Körperschaften als Grundlage zur Formulierung ihrer Tätigkeitsprogramme.

Im Rahmen der Studie wurden drei Erhebungen vorgenommen: eine Erhebung der Angebote der beiden grossen christlichen Körperschaften, eine Befragung der politischen Gemeinden und eine Befragung der Bevölkerung des Kantons Zürich. Die Erhebung der kirchlichen Angebote erfolgte online durch die Kirchgemeinden und Fachstellen. Mit wenigen Ausnahmen haben alle kirchlichen Stellen an der Online-Erhebung teilgenommen und ihre Tätigkeiten als Angebote während eines Jahres (Oktober 2015 bis September 2016) erfasst. Um die Bedeutung und den Wert der kirchlichen Leistungen für die politischen Gemeinden zu ermitteln, wurde zusätzlich eine Online-Befragung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durchgeführt. Zusätzlich erfolgte eine telefonische Befragung von 1200 Personen im Kanton Zürich ab 16 Jahren. Die Zürcher Wohnbevölkerung als Zielgruppe der kirchlichen Tätigkeit wurde zur Bedeutung der kirchlichen Angebote, zu deren Nutzung und zur Zahlungsbereitschaft für ausgewählte kirchliche Angebote befragt.

Als Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung wurden im Rahmen 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. Auch kultische Leistungen können als Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung qualifiziert werden, sofern sie diese Voraussetzungen erfüllen. Bei der Evangelisch-reformierten Landeskirche können gemäss Studie insgesamt 12,6% ihrer Tätigkeiten als gesamtgesellschaftlich bedeutsam bezeichnet werden. Die Römisch-katholische Körperschaft weist bei einem Anteil von insgesamt 10,9% ein ähnliches Verhältnis auf.

Anhand der Angebotsdaten und der Finanzzahlen der christlichen Körperschaften wurde berechnet, dass die Evangelisch-reformierte Landeskirche 29,9 Mio. und die Römisch-katholische Körperschaft 21,7 Mio. Franken für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ein-

gesetzt haben. In die Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung flossen zusätzlich Freiwilligenarbeit, nicht-marktkonform vergütete Behördenarbeit sowie Gelder aus Kollekten, die im Rahmen der Erhebung der kirchlichen Angebote ebenfalls erfasst wurden. Um diesen Mehrwert zu monetarisieren, wurde für die unbezahlten und nicht-marktgerecht bezahlten Arbeitsstunden ein fiktiver Stundenansatz eingesetzt, der sich an den Stundenansätzen des kirchlichen Personals orientiert. So kann der materielle Wert der Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung bestimmt werden, der sich aus dem finanziellen Aufwand dieser beiden christlichen Körperschaften und dem erbrachten Mehrwert ergibt. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche hat insgesamt Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung mit einem materiellen Wert von 35,4 Mio. Franken erbracht. Die Römisch-katholische Körperschaft hat Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung mit einem materiellen Wert von 25,9 Mio. Franken geleistet.

Die Studie wurde sorgfältig und unter Einhaltung der erforderlichen wissenschaftlichen Anforderungen erarbeitet. Ihre Ergebnisse sind einleuchtend und nachvollziehbar und eine taugliche Grundlage für die Erfassung und Bewertung der untersuchten kirchlichen Tätigkeiten.

2. Vergleich zu den staatlichen Kostenbeiträgen

Die jährlichen Anteile der einzelnen kantonalen kirchlichen Körperschaften an den Kostenbeiträgen werden durch die Direktion der Justiz und des Innern bewilligt (§ 21 Abs. 1 KiG). Die jährlichen Pauschalbeiträge werden grundsätzlich nach der Anzahl der Mitglieder bemessen (§ 21 Abs. 2 KiG). Weisen die Tätigkeitsprogramme der kantonalen kirchlichen Körperschaften Unterschiede auf, deren Umfang erheblich vom Verhältnis ihrer Mitgliederzahlen abweicht, können die Tätigkeitsprogramme bei der Berechnung der Anteile berücksichtigt werden (§ 21 Abs. 3 KiG).

Aufgrund dieser Kriterien wurde die Verteilung für das Beitragsjahr 2014, dem Anfangsjahr der ersten sechsjährigen Beitragsperiode, wie folgt festgelegt: 26,8 Mio. Franken zugunsten der Evangelisch-reformierten Landeskirche, 22,7 Mio. Franken zugunsten der Römisch-katholischen Körperschaft, Fr. 250 000 zugunsten der Christkatholischen Kirchgemeinde, Fr. 200 000 zugunsten der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich und Fr. 50 000 zugunsten der Jüdischen Liberalen Gemeinde Or Chadash. Da keine wesentlichen Veränderungen stattfanden, blieben diese Beiträge bis zum Beitragsjahr 2017 konstant.

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 Anliegen im Wesentlichen mit den hohen Sicherheitskosten, welche die jüdischen Gemeinden zu tragen haben. Eine Prüfung durch die Direktion der Justiz und des Innern ergab, dass die Leistungen der beiden anerkannten jüdischen Gemeinschaften, die von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind, bereits ohne Berücksichtigung von sicherheitsbedingten Kosten deutlich umfangreicher sind, als bisher angenommen. Das Anliegen der beiden anerkannten jüdischen Gemeinden ist daher bereits grundsätzlich und umso mehr mit Blick auf die teilweise erschwerten Sicherheitsbedingungen berechtigt, unter denen diese Leistungen erbracht werden müssen. Auf der Grundlage dieser Informationen beschlossen die Vertreter der anspruchsberechtigten Körperschaften einvernehmlich, dass die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden 2018 und 2019 einen um Fr. 300 000 erhöhten Kostenbeitrag erhalten sollen. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft verzichten in diesen Jahren gegenüber der bisherigen Verteilung auf je Fr. 145 000, die Christkatholische Kirchgemeinde leistet einen Beitrag von jährlich Fr. 10 000.

Die Sicherheitsaufwendungen, welche die beiden jüdischen Gemeinden zusätzlich erbringen, sollen insoweit berücksichtigt werden, als sie mit einer Leistung zusammenhängen, die nach den Kriterien der Widmer-Studie 2017 von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist. Ihre Höhe kann pauschal als ein bestimmter Prozentsatz des Aufwands für die jeweils fragliche Leistung veranschlagt werden. Diese Regelung gilt allerdings nur so lange, als die entsprechenden Sicherheitsaufwendungen auf der Grundlage der jüngsten Anpassungen im Bundesrecht künftig nicht direkt vom Bund finanziert werden.

Somit standen den erhobenen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung der Evangelisch-reformierten Landeskirche im Umfang von 35,4 Mio. Franken in der Beitragsperiode 2014–2019 staatliche Kostenbeiträge von 26,8 Mio. bzw. 26,655 Mio. Franken gegenüber. Den erhobenen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung der Römisch-katholischen Körperschaft von 25,9 Mio. Franken standen staatliche Kostenbeiträge von 22,7 Mio. bzw. 22,555 Mio. Franken gegenüber. Die beiden grossen christlichen Körperschaften haben damit Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in einem Umfang erbracht, der den kantonalen Kostenbeitrag übersteigt.

3. Jüdische Gemeinden und Christkatholische Kirchgemeinde

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 ist sichergestellt, dass der Umfang der erbrachten Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung nach einem einheitlichen System und nach einheitlichen Kriterien erfasst und bemessen wird.

C. Berichterstattung

Die kantonalen kirchlichen Körperschaften berichten der Direktion jeweils auf das Ende einer Beitragsperiode über die Verwendung der Kostenbeiträge und über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des durchgeführten Tätigkeitsprogramms (§ 22 Abs. 1 KiG). Die Berichterstattung nimmt Bezug auf die vergangenen vier Jahre und die kommenden zwei Jahre der laufenden Beitragsperiode (§ 23 Abs. 1 Satz 2 VKiG). Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben im April 2018 entsprechend diesen Vorgaben einen ökumenischen Bericht zur Verwendung der Kostenbeiträge in der Beitragsperiode 2014–2019 eingereicht.

Sie zeigen in ihrem Bericht auf, dass sie die Tätigkeitsprogramme als Orientierungsrahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben genutzt haben und informieren über vielfältige Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur sowie in weiteren Bereichen, die gemäss den Tätigkeitsprogrammen durchgeführt wurden. Zusätzlich heben die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft hervor, dass sie auch auf gesellschaftliche Veränderungen und Bedürfnisse reagiert hätten. Dazu nennen sie besonders drei Beispiele: das Engagement im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik 2015, Bestrebungen im Bereich Palliative Care und Spiritual Care sowie verstärkte Bemühungen im Bereich des interreligiösen Dialogs, namentlich in Bezug auf die muslimische Seelsorge in öffentlichen Institutionen.

Die beiden grossen christlichen Körperschaften gehen in ihrem Bericht auch auf die Widmer-Studie 2017 ein und stellen fest, dass die Zahlen, welche die Studien ausweist, verglichen mit denjenigen der Tätigkeitsprogramme 2014–2019 tiefer seien. Dies begründe sich dadurch, dass bei dieser jüngsten Untersuchung deutlich strengere Krite-

rien angewandt worden seien als bei früheren Erhebungen. Erstmals sei beispielsweise die Reichweite eines Angebots geprüft, also analysiert worden, ob ein Angebot, das auch Nichtmitgliedern der Kirchen offensteht, von diesen tatsächlich in einem relevanten Umfang genutzt würde. Grundsätzlich geben die beiden christlichen Körperschaften zu bedenken, dass die methodische Strenge der Studie hinsichtlich des Begriffs der Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung beispielsweise dazu führe, dass ihr Engagement für die Migrantinnen und Migranten nicht als gesamtgesellschaftlich bedeutend eingestuft werde. Beide christlichen Körperschaften würden jedoch eine gesellschaftlich relevante Integrationsleistung erbringen, die diesen Menschen nicht nur eine religiöse, sondern auch eine soziale Beheimatung biete. Grundsätzlich gehen beide Körperschaften davon aus, dass auch Werte- und Kulturvermittlung gesamtgesellschaftlich bedeutsame Leistungen darstellen. Als positives Resultat der Studie wird jedoch hervorgehoben, dass beide grossen christlichen Körperschaften nun über einen Leistungsausweis verfügten, der in geringerem Mass auf Selbstdeklaration beruhe als frühere Evaluationen.

In ihrem Ausblick auf 2018 und 2019 weisen die beiden christlichen Körperschaften auf Entwicklungen und Schwerpunkte für diese Zeitdauer hin. Unter anderem halten sie fest, dass die in den Kirchgemeinden und Pfarreien breit verankerte Flüchtlingsarbeit engagiert weitergeführt werde. Im Weiteren seien die Kirchen überzeugt, dass sowohl dem interkonfessionellen als auch dem interreligiösen Dialog sowie der Unterstützung anderer Religionsgemeinschaften in den kommenden Jahren noch grössere Bedeutung zukommen werde. Ausserdem wird auf innerkirchliche Reformprozesse hingewiesen (Projekt «KirchGemeinde Plus» der Evangelisch-reformierten Landeskirche), die dazu beitragen sollen, einen angemessenen strukturellen Rahmen für die Erbringung der Leistungen zu schaffen.

D. Anforderungen an die Tätigkeitsprogramme

1. Natur der Tätigkeitsprogramme

Das Finanzierungssystem zwischen Staat und anspruchsberechtigten Körperschaften begründet kein Auftragsverhältnis, d.h., es wird kein Leistungsauftrag erteilt. Bei der Entrichtung von Staatsbeiträgen (Kostenbeiträgen) versteht der Staat die anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften nicht als Dienstleistungsunternehmen, bei denen er etwa durch die einzelnen Direktionen des Regierungsrates spezifische Leistungen bestellen könnte. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen wei-

sen den anerkannten Religionsgemeinschaften eine besondere Stellung zu, die es ihnen erlaubt, ihre Tätigkeiten selber zu gestalten, auch wenn zu deren Finanzierung staatliche Beiträge eingesetzt werden. Es geht also nicht um die Delegation der staatlichen Leistungserstellung. Vielmehr werden kirchliche Tätigkeiten mit einem Beitrag unterstützt.

Die anerkannten kirchlichen Körperschaften entscheiden selbst, welche Tätigkeiten sie erbringen und welche davon sie in die Tätigkeitsprogramme aufnehmen wollen. Der Staat entscheidet auf der Grundlage dieser Angaben, in welchem Umfang er an die Kosten für diese Tätigkeiten einen Beitrag leisten will. Der Inhalt der Tätigkeitsprogramme wird demnach grundsätzlich von den anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften bestimmt.

Die Unterstützung erfolgt nicht aufgrund einer spezifischen Leistungsumschreibung, sondern lediglich mit der Vorgabe, dass mit dem Staatsbeitrag Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu finanzieren sind. Mit diesem System wird in den Tätigkeitsprogrammen kein detaillierter Aufwand für einzelne Leistungen ausgewiesen. Es erfolgen vielmehr Angaben zu ganzen Tätigkeitsbereichen und Leistungsgruppen. Bei den erfassten Tätigkeiten handelt es sich um langfristige Aufgaben der anerkannten kirchlichen Körperschaften, bei denen zwar einzelne Leistungen hinzukommen oder wegfallen können, die gesamthaft gesehen aber als Aufgaben beibehalten werden. Die Kostenbeiträge können sich daher nicht trennscharf auf die einzelnen Tätigkeiten beziehen, sondern enthalten immer auch einen institutionellen Anteil.

2. Struktur und Gliederung der Tätigkeitsprogramme 2020–2025

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 geben Auskunft über:

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

der erfassten Tätigkeiten (§ 16 Abs. 2 VKiG).

E. Tätigkeitsprogramme der beiden grossen christlichen Kirchen

1. Widmer-Studie 2017 als Grundlage

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben für die Beitragsperiode 2020–2025 ein gemeinsames Tätigkeitsprogramm eingereicht. Dieses beruht auf der Systematik und den Kriterien der Widmer-Studie 2017. Die beiden Körperschaften betonen, dass die methodische Strenge der Studie eine gewisse Verengung des Blickwinkels zur Folge habe und dass sich die gesellschaftliche Bedeutung der Kirchen aus ihrer Sicht nicht in den «Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung» im Sinn der Studie erschöpfen würde (vgl. auch Abschnitt C). Gleichwohl überzeuge die Studie durch Stringenz und Plausibilität und biete eine gute Grundlage zur Bewertung der einzelnen Tätigkeiten. Sie wurde daher dem Tätigkeitsprogramm 2020–2025 zugrunde gelegt.

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. Auch die Widmer-Studie 2017 erfasst die Angebote der Kirchen entlang dieser vier Bereiche, ergänzt sie aber noch um den Bereich «Liturgische und katechetische Leistungen». Das Tätigkeitsprogramm der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft enthält daher auch diesen Bereich. Im Hinblick auf das zu erstellende Tätigkeitsprogramm 2020–2025 haben die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft sowie die Direktion der Justiz und des Innern im Januar 2018 eine Zusatzauswertung in Auftrag gegeben, durch welche die Tätigkeitskategorien nach den fünf Tätigkeitsbereichen, in die das Tätigkeitsprogramm gegliedert ist, weiter aufgeschlüsselt werden (Zusatzauswertungen 2018).

Indem das Tätigkeitsprogramm der beiden kirchlichen Körperschaften auf die Widmer-Studie 2017 und die Zusatzauswertungen 2018 abstellt, wird den systematisch erhobenen und ausgewiesenen Leistungen bzw. der Ist-Situation eine programmatische Qualität für eine zukünftige Beitragsdauer von sechs Jahren zugewiesen. Dieses Verfahren ist insofern gerechtfertigt, als die Kirchen eine entsprechende Leistungskontinuität sicherstellen können und wollen.

2. Erfasste Tätigkeiten

a) Systematik

Die beiden Körperschaften legen in den fünf 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. Dem folgt die Angabe, in welchem Umfang die beschriebenen Tätigkeiten aufgrund der Kriterien der Widmer-Studie 2017 als Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung qualifiziert und hinsichtlich der staatlichen Kostenbeiträge angerechnet werden sollen.

Aus systematischer Sicht erfüllen die Tätigkeitsprogramme damit die in den §§ 19 KiG und 16 VKiG vorgegebenen Kriterien.

b) Tätigkeitsbereiche

Die eingehende Darstellung der erfassten Tätigkeiten, für welche die Kostenbeiträge beantragt werden, kann im Tätigkeitsprogramm 2020–2025 der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft nachgeschlagen werden und braucht hier nicht wiederholt zu werden (einsehbar unter www.ji.zh.ch → Religionsgemeinschaften → Rahmenkredit 2020–2025). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine pro Bereich und Leistungsgruppe zusammengefasste Beurteilung.

Bildung

Die beiden grossen christlichen Körperschaften und ihre Kirchgemeinden und Pfarreien führen ein breites Angebot an öffentlichen Bildungsveranstaltungen durch, die komplexe Fragestellungen in der Gesellschaft aufnehmen und Impulse zu ihrer Bewältigung bieten. Entsprechend reichhaltig ist das von den Kirchgemeinden und Pfarreien ausgewiesene erwachsenenbildnerische Angebot. Es umfasst Kurse, Vortragsreihen und Lesungen mit einer breiten Themenpalette. Auch auf kantonaler Ebene führen die Körperschaften zahlreiche Bildungsveranstaltungen durch, die sich an ein öffentliches Publikum wenden, beispielsweise Podiumsgespräche zu gesellschaftspolitischen Fragen. Diese Angebote dienen dem gesellschaftlichen Diskurs und fördern die lösungsorientierte Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen Herausforderungen.

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche verfügt mit dem Kloster Kappel über ein Bildungshaus, das ein reichhaltiges, öffentliches Bildungsprogramm unterhält. Die Römisch-katholische Körperschaft betreibt die Paulus Akademie, die sich interdisziplinär mit den Fragen unserer Zeit auseinandersetzt, den Dialog zwischen Glauben und Welt fördert und christliche Perspektiven in den gesellschaftlichen Diskurs einbringt.

Die beiden grossen christlichen Körperschaften leisten zudem Beiträge an öffentlich anerkannte private Bildungseinrichtungen (vor allem die Freie Evangelische Schule sowie das Gymnasium und Institut Unterstrass und die Freien Katholischen Schulen Zürich mit Primarschule, Sekundarschule und Gymnasium). Beiträge erhalten auch das Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog und das Zürcher Forum der Religionen, die mit ihren Bildungs- und Vermittlungsangeboten wesentlich zum gegenseitigen Verständnis und Respekt der Religionen und damit zum religiösen Frieden beitragen.

Auf der Grundlage der Kriterien der Widmer-Studie 2017 und der Zusatzauswertungen 2018 weisen die beiden kirchlichen Körperschaften im Bereich Bildung folgende Leistungen aus:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 298 518
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 4 188 990
Total	Fr. 4 487 508

Soziales

Diakonie und Seelsorge haben in den kirchlichen Körperschaften einen grossen Stellenwert. Die entsprechenden Tätigkeiten werden vor allem in den Kirchgemeinden erbracht. Realisiert wird eine breite Palette an gemeinschaftsbildenden Aktivitäten wie Seniorennachmittage, Mittagstische, Räume der Stille, Jugendtreffpunkte, Kinderlager, Familienferien, Gemeindeausflüge, Deutschkurse für Asylsuchende und vieles andere mehr. Die Kirchgemeinden unterstützen Menschen in schwierigen Lebenslagen durch Angebote der praktischen Lebenshilfe wie (Sozial-)Beratungen, Krisenintervention, Integrationsprojekte sowie bei Bedarf durch individuelle finanzielle oder materielle Beiträge.

Auf kantonaler Ebene investieren die Körperschaften einen grossen Teil ihrer Mittel in die Seelsorge: Spitalseelsorge, Notfallseelsorge, Seelsorge für Polizei und Schutz & Rettung Zürich, Seelsorge für Menschen mit Behinderungen, Internet- und SMS-Seelsorge. Seelsorge ist auch ein zentraler Aspekt bei der Betreuung und Integration der anderssprachigen Missionen sowie in der Arbeit der «Kirchen am Weg» (z. B. Bahnhofkirche, Flughafenkirche, Kirchen in Einkaufszentren).

Der sozialdiakonische Gedanke wird über den eigenen Handlungsradius hinaus gestärkt durch Beiträge an gemeinnützige Organisationen: Dargebotene Hand, efz Beratungsstelle für Frauen, Bahnhofhilfe Pro Filia, Elternnotruf, Notteléfono für Frauen, FIZ – Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration sowie diverse Hilfswerke.

Auf der Grundlage der Kriterien der Widmer-Studie 2017 und der Zusatzauswertungen 2018 weisen die beiden kirchlichen Körperschaften im Bereich Soziales folgende Leistungen aus:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 3 964 348
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 42 497 749
Total	Fr. 46 462 097

Kultur

Die kirchlichen Körperschaften pflegen und unterstützen ein breitgefächertes Kulturangebot. Mit kulturellen Veranstaltungen wie Konzerten, Ausstellungen oder Führungen sprechen die Kirchgemeinden und Pfarreien ein breites Publikum über die Konfessionsgrenzen hinaus an. Die beiden grossen christlichen Körperschaften tragen damit wesentlich zur kulturellen Vielfalt im Kanton bei.

Kirchenrat (ref.) und Synodalrat (kath.) unterstützen zudem aus ihren dafür zur Verfügung stehenden Krediten regelmässig Film-, Buch-, Ausstellungs-, Theater- und weitere Projekte aus dem Kulturbereich; namentlich verleihen sie seit 2017 im Rahmen des «Zürich Film Festivals» (ZFF) den ökumenischen Filmpreis der Zürcher Kirchen.

Auf der Grundlage der Kriterien der Widmer-Studie 2017 und der Zusatzauswertungen 2018 weisen die beiden kirchlichen Körperschaften im Bereich Kultur folgende Leistungen aus:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 604 996
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 4 832 206
Total	Fr. 5 437 202

Liturgische und katechetische Leistungen

Auch die liturgischen und katechetischen Leistungen haben bei beiden kirchlichen Körperschaften teilweise eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn es sich um gottesdienstliche Feiern in externen Institutionen handelt, die allen offenstehen und auch von Nicht-Mitgliedern genutzt werden. Wichtiges Beispiel ist das jährliche Gebet zum Beginn des Amtsjahres von Kantonsrat und Regierungsrat.

Auf der Grundlage der Kriterien der Widmer-Studie 2017 und der Zusatzauswertungen 2018 weisen die beiden kirchlichen Körperschaften im Bereich Liturgische und katechetische Leistungen folgende Tätigkeiten aus:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 3 060 626
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 5 978
Total	Fr. 3 066 604

Weitere Tätigkeiten

In den Kirchen und den Kirchgemeinden nehmen Milizbehörden und Festangestellte leitende und gestaltende Aufgaben wahr. Während in den Tätigkeitsprogrammen 2014–2019 die Verwaltungstätigkeiten gesamthaft im Bereich weitere Tätigkeiten ausgewiesen wurden, werden sie aufgrund der Widmer-Studie 2017 im vorliegenden Tätigkeitsprogramm in entsprechenden Anteilen auf alle Bereiche umgelegt. Auch die Aufwendungen für den Unterhalt der Liegenschaften werden grundsätzlich auf alle Bereiche umgelegt. Daher liegen die im Bereich weitere Tätigkeiten ausgewiesenen Zahlen deutlich tiefer als in den vorangegangenen Tätigkeitsprogrammen.

Es verbleiben in diesem Bereich vor allem die Zurverfügungstellung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten sowie Angebote, die nicht klar einem anderen Bereich zugeordnet werden können (z. B. die Pflege eines einzelnen Denkmals, einzelne Beiträge oder einzelne Kommunikationsleistungen). Vereine, Künstlerinnen und Künstler oder Privatpersonen können kirchliche Räumlichkeiten verschiedener Grösse unentgeltlich oder zu günstigen Konditionen nutzen. Sogar die Kirchengebäude selber werden in mehreren Gemeinden für die Gemeindeversammlungen der politischen Gemeinde genutzt. Die Kirchgemeinden haben als Eigentümerinnen von Kirchen, Pfarrhäusern und Kirchgemeindehäusern Unterhaltsaufwendungen zu tragen.

Auf der Grundlage der Kriterien der Widmer-Studie 2017 und der Zusatzauswertungen 2018 weisen die beiden kirchlichen Körperschaften im Bereich weitere Tätigkeiten folgende Leistungen aus:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. -169 826 ¹
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 2 052 628
Total	Fr. 1 882 802

¹Die Einnahmen übersteigen die Ausgaben um den angegebenen Betrag.

Leistungen insgesamt

Der Umfang der in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten Leistungen stellt sich insgesamt wie folgt dar:

	Reformierte und Katholische Körperschaft
Kultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 7 758 662
Nichtkultische Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung	Fr. 53 577 551
Total	Fr. 61 336 213

c) Strategische Weiterentwicklung

Die Kirchen beschreiben in ihrem Tätigkeitsprogramm auch Perspektiven für die zukünftige Entwicklung kirchlicher und pastoraler Handlungsfelder, die im Zentrum der strategischen Weiterentwicklung

stehen. Diese Ausführungen sollen in diesem Beschluss kurz zusammengefasst werden.

Auch die kirchlichen Körperschaften haben sich verstärkt auf die fortlaufende Entwicklung hin zu einer multireligiösen Gesellschaft einzustellen. Dabei sind sie verstärkt gefordert, ihre Stellung in der Gesellschaft und gegenüber der Politik immer wieder zu reflektieren und zu begründen, wobei sie sich auch einer kritischen Überprüfung von aussen stellen müssen. Die Kirchen wollen sich gemäss ihrem Tätigkeitsprogramm in interreligiösen Projekten und im interreligiösen Dialog weiter und verstärkt engagieren. So sollen Projekte wie die muslimische Seelsorge in staatlichen Institutionen gefestigt, bei Bedarf ausgebaut und die Erfahrungen für weitere relevante gesellschaftliche Bereiche ausgewertet werden.

Die Widmer-Studie 2017 zeigt etwa, dass die kirchliche Seelsorgetätigkeit bei den befragten Personen grosse Bedeutung hat. Die beiden Körperschaften bekunden daher ihre Absicht, die vorbehaltlose Bereitstellung von Seelsorge für alle Menschen, die diese suchen und benötigen, noch stärker als bisher zu fördern. Diese Leistungen sollen dort angeboten werden, wo die Menschen schon sind: Seelsorgeangebote im Bahnhof, am Flughafen, Präsenz an Orten biografischer Problemsituationen wie Spitälern, in Heimen und Kliniken. Ökumenische Projekte wie die urbane Kirche usw. sollen zudem vermehrt werden. Auch die «Sorge für die Armen» wird nach Ergebnissen der Studie als eine wichtige Aufgabe der kirchlichen Körperschaften betrachtet. Dabei stehen diese gemäss den Ausführungen im Tätigkeitsprogramm vor der Herausforderung, ihre Angebote und Leistungen noch stärker zu fokussieren. Es gelte, sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, die von staatlichen Stellen nur ungenügend abgedeckt oder vom Staat der-einst übernommen werden könnten, sowie auf jene Bereiche, die auf dem Spendenmarkt keine Ressourcen generierten.

Weitere Aufgaben bringt die demografische Entwicklung mit sich. Fortschritte in der Medizin, schwächer werdende Familienstrukturen und weitere Faktoren führen zu einem rasant steigenden Pflegebedarf. Die Bedürfnisse Hochaltriger erschöpfen sich aber nicht in körperlicher Pflege und medizinischer Versorgung. Nötig sind auch Anteilnahme, Begleitung, Präsenz, Mitgefühl – jene Dimensionen, die auch mit den Begriffen «Palliative Care» und «Spiritual Care» zusammengefasst werden können. Die kirchlichen Körperschaften haben in diesem Bereich in den letzten Jahren viel investiert. Diese Bemühungen sollen weiter intensiviert werden.

Schliesslich nennen die beiden Körperschaften als weiteres Feld strategischer Weiterentwicklung den Bereich der Identitätsstiftung und Wertevermittlung. Gesellschaftliche Individualisierungstendenzen be-

deuten einen abnehmenden gesellschaftlichen Zusammenhalt. Bröckelnde Selbstverständlichkeiten befördern ein Gefühl schwindender Sicherheit. Die damit einhergehende Identitätssuche ist häufig mit der Erwartung an Wertevermittlung verbunden. Dazu können die kirchlichen Körperschaften einen Beitrag leisten. Gemäss den Ausführungen in ihrem Tätigkeitsprogramm sehen sie eine wichtige Aufgabe darin, die Quellen zu vermitteln, aus denen sich unsere gesellschaftlich anerkannten Werte speisen. Dadurch können sie zum Verständnis des eigenen kulturellen Kontextes beitragen.

F. Tätigkeitsprogramme der Christkatholischen Kirchgemeinde und der anerkannten jüdischen Gemeinden

1. Allgemeines

Erstmalig haben auch die Christkatholische Kirchgemeinde und die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden Tätigkeitsprogramme erstellt (einsehbar unter www.ji.zh.ch → Religionsgemeinschaften → Rahmenkredit 2020–2025). Sie konnten dabei nicht auf eine wissenschaftliche Studie abstellen wie die beiden grossen christlichen Körperschaften. Gleichwohl haben sie sich an den Kriterien orientiert, die mit der Widmer-Studie 2017 entwickelt wurden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine summarische Wiedergabe der Programminhalte.

2. Christkatholische Kirchgemeinde

Die Christkatholische Kirchgemeinde beschreibt in ihrem Tätigkeitsprogramm verschiedene Leistungen, die für die gesamte Gesellschaft von Nutzen sind. So organisiert sie wöchentliche Deutschkurse für 60 bis 90 Flüchtlinge und Asylsuchende mit anschliessendem Mittagessen, erteilt durch 50 Freiwillige («Mittagstisch Augustinerkirche»). Weitere soziale Aktivitäten sind unter anderem die Sozialberatung, Unterstützung von Menschen in Not sowie Senioren- und Jugendarbeit. Weiter wird auf kulturelle Veranstaltungen (u. a. öffentliche Konzerte in der Augustinerkirche) sowie Tätigkeiten im Bereich Weiterbildung hingewiesen. Die Christkatholische Kirchgemeinde beschäftigt unter anderen Mitarbeitenden auch vier Pfarrerinnen bzw. Pfarrer sowie eine Spitalseelsorgerin. Der Staatsbeitrag, so führt die Christkatholische Kirchgemeinde aus, sei für sie von zentraler Bedeutung. Ohne ihn müsste sie auf einen grossen Teil ihrer sozialen Tätigkeiten verzichten,

die wesentlich zum Selbstverständnis der Christkatholischen Kirche gehören.

3. Israelitische Cultusgemeinde Zürich

Die ICZ weist in ihrem Tätigkeitsprogramm Leistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur sowie in anderen Gebieten aus. Im Bereich Bildung wird auf Aus- und Weiterbildungskurse hingewiesen, die auch von nicht-jüdischen Personen besucht werden. Namentlich zu erwähnen sind Hebräischkurse. Im Bereich Soziales nennt das Tätigkeitsprogramm Aktivitäten der ökumenischen Seelsorge, sei es bei der Spital-, Notfall- oder Gefängnisseelsorge. Im Bereich der Kultur führt die ICZ zahlreiche kulturelle Veranstaltungen durch, wie etwa Konzerte, Lesungen, Ausstellungen und Führungen. Besonders zu erwähnen sind der Filmclub «Seret», das Filmfestival «Yesh!» sowie die jedes Jahr stattfindende jüdische Kulturwoche. Für die vielfältigen öffentlichen Kulturangebote wendet die ICZ erhebliche finanzielle Mittel auf.

Im Weiteren hebt das Tätigkeitsprogramm die Aufwendungen für die Synagoge und Führungen sowie für die Bibliothek hervor. Die unter Denkmalschutz stehende Synagoge wirkt nicht nur für Touristinnen und Touristen als Blickfang, sondern ist auch ein Beispiel maurischer Baukunst. Unterhalt und Betrieb der Synagoge machen gemäss Tätigkeitsprogramm Aufwendungen von Fr. 175 000 jährlich nötig. Die ICZ führt jährlich über 90 kompetent geführte Synagogenführungen durch. Die Führungen werden unentgeltlich angeboten. Die ICZ entspricht mit dieser Tätigkeit einem grossen Bedürfnis der Gesellschaft nach Information und Aufklärung zu Fragen im Zusammenhang mit dem Judentum.

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 betragen gemäss Tätigkeitsprogramm rund Fr. 285 000 pro Jahr.

Im Weiteren verweist das Tätigkeitsprogramm der ICZ auf vielfältige Aktivitäten im Rahmen des interreligiösen Dialogs und auf den Betrieb des öffentlichen koscheren Restaurants.

4. Jüdische Liberale Gemeinde Or Chadasch

Das Tätigkeitsprogramm der Jüdischen Liberalen Gemeinde Or Chadasch (JLG) weist Leistungen unter anderem in den Bereichen Wissensvermittlung, Weiterbildung und Kulturarbeit aus. Die JLG organisiert rund 40 Führungen pro Jahr zur Wissensvermittlung über das Judentum. Sie unterstützt die Durchführung von Weiterbildungen für Lehrkräfte zum Thema Auschwitz. Ferner werden Kunstausstellungen, Literaturveranstaltungen, Konzerte und ähnliche Veranstaltungen durchgeführt, die öffentlich zugänglich sind. Die JLG ist engagiert in der Mitgestaltung des jährlich durchgeführten Europäischen Tags der jüdischen Kultur, unterstützt das Filmfestival «Yesh!» sowie den Filmclub «Seret» und führt ein- bis zweimal pro Jahr hochstehende Symposien zu aktuellen jüdischen Themen für ein offenes Zielpublikum durch.

G. Schwerpunkt interreligiöse Zusammenarbeit

Die religiöse Zusammensetzung der Zürcher Wohnbevölkerung wandelt sich. 1990 gehörten 83% der Bevölkerung ab 15 Jahren einer der beiden grossen christlichen Körperschaften an. 2000 betrug der entsprechende Wert 71,7%, 2010 61,8% und 2015 56,7%. Von einer Situation, in der die beiden grossen kirchlichen Körperschaften die klare Mehrheit der Bevölkerung umfassten, gelangte man somit innert weniger Jahrzehnte zu einer Situation, in der ihre Mitgliedschaft noch gut die Hälfte der Bevölkerung ausmacht. Der Regierungsrat hat diesen Wandel mit seinem Dokument «Staat und Religion im Kanton Zürich – Eine Orientierung» vom 29. November 2017 aufgenommen (RRB Nr. 1128/2017). Er hat darin festgestellt, dass das Religionsrecht des Kantons Zürich die jüngsten Pluralisierungsentwicklungen noch nicht angemessen verarbeitet habe. Darum hat der Regierungsrat die Absicht bekundet, den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften, die unterdessen einen wesentlichen gesellschaftlichen Faktor bilden, mehr Aufmerksamkeit zu schenken. In Leitsatz 7 des erwähnten Dokuments hat er festgehalten, dass zum Umgang mit nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften klare Handlungsgrundlagen geschaffen werden sollen.

Auch die anerkannten Religionsgemeinschaften haben auf die religiöse Pluralisierung reagiert und ihr Engagement im Bereich der interreligiösen Zusammenarbeit verstärkt. Aus der Beitragsperiode 2014–2019 sind vor allem zwei Aktivitäten hervorzuheben:

- 2014 haben zehn christlich-orthodoxe Gemeinschaften den Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich gegründet (eine elfte Gemeinschaft ist inzwischen dazugekommen). Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben die Gründung des Vereins und dessen Tätigkeit unterstützt. Beide christlichen Körperschaften sind in einem Beirat vertreten, der die Verbandsaktivität begleitet. Die Römisch-katholische Körperschaft unterstützt die Führung eines Vereinssekretariates zudem mit einem finanziellen Beitrag.
- Der Kanton Zürich hat zusammen mit der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich eine Trägerschaft gegründet, um die Seelsorge in öffentlichen Institutionen zu professionalisieren. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft unterstützen die Tätigkeit der Trägerschaft und sind Mitglied in einer Begleitkommission. Die Römisch-katholische Körperschaft beteiligt sich auch finanziell an den Aufwendungen der Trägerschaft.

Im Zuge der Erarbeitung der Tätigkeitsprogramme 2020–2025 sind die Beteiligten zur Überzeugung gelangt, dass die interreligiöse Zusammenarbeit ein wichtiges Thema der nächsten Beitragsperiode sein wird, was auch als gesamtgesellschaftliche Tätigkeit Berücksichtigung finden darf. Nicht-erkannte Religionsgemeinschaften nehmen zwar in quantitativer Hinsicht zu, haben 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 angezeigt, einen Ausgleich zu schaffen. Dabei kann es nicht nur um Formen der interreligiösen Verständigung gehen, die wichtig sind und bleiben. Die Empfängerinnen von Kostenbeiträgen werden darin bestärkt, weiterhin direkte Leistungen zur Unterstützung nicht-erkannter Religionsgemeinschaften zu erbringen, die sich für gesamtgesellschaftliche Anliegen einsetzen und engagieren. Vorstellbar wäre zudem, dass auch diese Leistungen in der nächsten Berichterstattung am Ende der Beitragsperiode ausgewiesen werden können.

Ausgehend von der Überzeugung, der interreligiösen Zusammenarbeit ein grosses Gewicht zu geben, haben die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften Zusatzdokumente zu diesem Thema erstellt. Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben ein gemeinsames Dokument vorgelegt. Ne-

ben den beiden eingangs erwähnten Projekten heben sie darin ihr Engagement in verschiedenen interreligiösen Foren und für interreligiöse Institutionen hervor (Zürcher Forum der Religionen, Interreligiöser Runder Tisch, Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen im Kanton Zürich, Zürcher Institut für Interreligiösen Dialog). Ferner werden die Tätigkeiten zugunsten der Migrationskirchen und in der Migrantenseelsorge dargestellt. Die Körperschaften bekunden ihre Absicht, den interreligiösen und ökumenischen Dialog auszuweiten und zu vertiefen, insbesondere mit den orthodoxen und islamischen Gemeinschaften. Sie geben ihrem Willen Ausdruck, neuen Religionsgemeinschaften zu helfen, sich in das geltende religionsrechtliche System des Staates einzufügen.

Auch die drei anderen anerkannten Religionsgemeinschaften haben sich zu ihrem interreligiösen Engagement geäußert. Die ICZ weist darauf hin, dass sie den Dialog und die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Religionsgemeinschaften intensiv pflege. Im Besonderen hebt sie unter anderem das Projekt «Likrat» hervor, bei dem jüdische Jugendliche mit gleichaltrigen Schülerinnen und Schülern in Austausch treten. Auch wird erwähnt, dass die ICZ dahingehend wirken möchte, dass sich auch andere jüdische Gemeinden gegenüber der Öffentlichkeit verstärkt öffnen. Die JLG legt dar, dass sie sich in verschiedenen interreligiösen Gremien engagiere und interreligiöse Veranstaltungen und Projekte durchführe. So sei die JLG Gastgeber des Projekts «Respect: Juden- und Muslimfeindlichkeit gemeinsam überwinden». Die Christkatholische Kirchgemeinde unterhält Beziehungen namentlich zur Serbisch-orthodoxen Kirche, der sie die frühere christkatholische Elisabethenkirche überlassen hat. Weiter gibt es bei ihren Veranstaltungen «Sternschnuppen über Mittag» wie auch beim «Mittagstisch Augustinerkirche» (für Flüchtlinge und Asylsuchende) keine religiösen oder sozialen Grenzen; die interkonfessionelle Vielfalt ist gewahrt. Auch die Christkatholische Kirchgemeinde engagiert sich überdies in interreligiösen und ökumenischen Organisationen.

H. Beurteilung der erfassten Tätigkeiten und ihrer Bewertung

Das System der Kostenbeiträge hat nicht zum Ziel, die gesamtgesellschaftliche Wirkung einer kirchlichen Tätigkeit ganz genau zu messen und zu kontrollieren. Im Vordergrund steht vielmehr die Verbesserung der Transparenz bei der Verwendung von Staatsbeiträgen. Die anerkannten Religionsgemeinschaften sollen die vom Staat erhaltenen Beiträge oder die durch die Übertragung des staatlichen Besteuerungsanspruchs erzielten Einnahmen nur für Tätigkeiten einsetzen,

die für die Gesellschaft auch einen vom Glauben unabhängigen Nutzen haben können. Auf der Grundlage dieser verbesserten Transparenz sollen zudem sowohl der Staat als auch die anerkannten Religionsgemeinschaften die eingesetzten Mittel bzw. die damit finanzierten Tätigkeiten besser steuern können.

Bereits die zum zweiten Mal erstellten Tätigkeitsprogramme der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft zeigen, dass diese Zielsetzung zu erreichen ist. Die Tätigkeitsprogramme der beiden grossen christlichen Körperschaften orientieren über vielfältige Aktivitäten mit Bedeutung für die gesamte Gesellschaft. Dabei haben die Angaben in diesem Tätigkeitsprogramm besonderes Gewicht, da sie auf der Grundlage einer umfassenden empirischen Erhebung gemacht werden konnten. Die strengen Kriterien der Widmer-Studie 2017 wurden zugrunde gelegt, und es zeigt sich, dass auch unter diesen Voraussetzungen Leistungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung vorliegen, deren Umfang den Betrag der Kostenbeiträge übersteigt.

Erstmals haben auch die drei anderen anerkannten Religionsgemeinschaften Tätigkeitsprogramme vorgelegt. Sie konnten sich zwar nicht auf eine empirische Erhebung stützen, jedoch die in der Widmer-Studie 2017 verwendeten Kriterien für die Zuordnung ihrer Leistungen anwenden. Auch die Tätigkeitsprogramme dieser Religionsgemeinschaften weisen umfangreiche Aktivitäten aus, die nach den Kriterien der Widmer-Studie 2017 für die ganze Gesellschaft von Nutzen sind. Somit haben die Kostenbeiträge an diese Gemeinschaften nun ebenfalls bessere Grundlagen.

Im Mai 2018 wurden die Tätigkeitsprogramme bei den Direktionen und der Staatskanzlei in die Vernehmlassung gegeben. Das Hauptaugenmerk lag dabei bei der Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen kirchlich-körperschaftlichen und staatlichen Tätigkeiten. Die Direktionen machten keine Doppelspurigkeiten aus. In den Vernehmlassungsantworten wurde sodann festgehalten, dass an den fraglichen Tätigkeiten der kirchlichen Körperschaften nach wie vor ein öffentliches Interesse besteht.

Nach § 20 Abs. 2 und 3 KiG orientiert sich der Rahmenkredit für den Gesamtbetrag der Kostenbeiträge am Betrag der in § 29 KiG festgelegten jährlichen 50 Mio. Franken, den Tätigkeitsprogrammen sowie an der Gesamtzahl der Mitglieder der kantonalen kirchlichen Körperschaften am Ende der jeweils vorhergehenden Beitragsperiode.

Es ist davon auszugehen, dass nach der Konzeption der §§ 20 und 21 KiG im Wesentlichen (nur) in zwei Fällen Anlass zur Veränderung der Höhe der bisherigen Kostenbeiträge besteht: Wenn sich der Umfang der in den Tätigkeitsprogrammen enthaltenen Tätigkeiten erheblich verkleinert oder vergrössert oder wenn sich die Mitgliederzahl erheblich verändert hat.

Die anerkannten Religionsgemeinschaften bekunden in ihren Tätigkeitsprogrammen die Absicht, in der Beitragsperiode 2020–2025 Leistungen mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft im bisherigen Umfang zu erbringen. Es besteht unter diesem Aspekt daher kein Anlass, die Höhe der Beiträge zu verändern.

Die Gesamtzahl der Mitglieder der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft betrug 2013 (am Ende der ersten Beitragsperiode) 846 877 (455 752 und 391 125). 2017 betrug die Zahl 824 071 (432 655 und 391 416). Seit 2013 verringerte sich die Mitgliederzahl somit um 22 806. Diese Differenz entspricht rund 2,7% der Mitgliederzahl. Die Mitgliederzahlen der drei anderen anerkannten Religionsgemeinschaften haben sich nicht wesentlich verändert.

Die Abnahme der Mitgliederzahl der Evangelisch-reformierten Landeskirche und der Römisch-katholischen Körperschaft fällt damit nicht derart stark ins Gewicht, dass sich eine Anpassung der jährlichen Kostenbeiträge aufdrängen würde. Jedoch ist es nötig, dem gesellschaftlichen Wandel durch eine verstärkte interreligiöse Kooperation Rechnung zu tragen. Unter Berücksichtigung der Leistungskontinuität namentlich der anerkannten Religionsgemeinschaften ist es angemessen, den Betrag für die jährlichen Kostenbeiträge von 50 Mio. Franken beizubehalten, weshalb dem Kantonsrat für die Beitragsperiode 2020–2025 ein Rahmenkredit von 300 Mio. Franken beantragt wird.

I. Gebundene Ausgaben und Einstellung im KEF

Kostenbeiträge sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird (§ 2a Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990, LS 132.2). Sie gelten als gebundene Ausgaben und unterstehen daher weder dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV) noch der Ausgabenbremse (Art. 56 Abs. 2 KV), die nur bei neuen Ausgaben zur Anwendung kommen. Wegen der besonderen Regelung von § 20 KiG ist diese gebundene Ausgabe vom Kantonsrat zu bewilligen.

Die Hälfte des Gesamtbetrags von 300 Mio. Franken ist im KEF 2019–2022 mit jeweils 50 Mio. Franken für die Planjahre 2020–2022 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, eingestellt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli