

5976 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religions-
gemeinschaften für die Beitragsperiode 2026–2031**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 28. August 2024 und der Kommission für Staat und Gemeinden vom 17. Januar 2025,

beschliesst:

I. Für die Ausführung der Tätigkeitsprogramme der anerkannten Religionsgemeinschaften für die Periode 2026–2031 wird ein Rahmenkredit von Fr. 300 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, bewilligt.

Minderheitsantrag Christina Zurfluh Fraefel, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid:

I. Für die Ausführung der Tätigkeitsprogramme der anerkannten Religionsgemeinschaften für die Periode 2026–2031 wird ein Rahmenkredit von Fr. 288 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2270, Religionsgemeinschaften, bewilligt.

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Tina Deplazes, Hinwil; Isabel Garcia, Zürich; Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

Minderheitsantrag Isabel Garcia, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Fabian Müller, Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid, Christina Zurfluh Fraefel:

II. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass

- a) die Staatsbeiträge gemäss Ziff. 1 nicht zur Finanzierung von unabhängigen Dritten oder deren Programmen verwendet werden dürfen,*
- b) die Finanzierung von Organisationen und Programmen, an welchen die anerkannten Religionsgemeinschaften massgeblich beteiligt sind, nur gestattet ist, wenn auf die Herkunft der Mittel als kantonale Beiträge hingewiesen wird.*

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Minderheitsantrag Christina Zurfluh Fraefel, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid:

I. Der Rahmenkredit wird abgelehnt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Zürich, 17. Januar 2025

Im Namen der Kommission

| | |
|----------------------|-----------------|
| Die Präsidentin: | Die Sekretärin: |
| Michèle Dünki-Bättig | Sandra Bolliger |

Bericht

1. Ausgangslage

Der Kanton bewilligt mit einem Globalbudget Kostenbeiträge an die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften und unterstützt damit deren Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Diese Tätigkeiten stellen die anerkannten Religionsgemeinschaften jeweils in ihren Programmen für eine Beitragsperiode von sechs Jahren vor und informieren über den Inhalt, die beabsichtigte Wirkung, den Adressatenkreis, die Art der Leistungserbringung sowie die Finanzierung. Finanziert werden diese Tätigkeiten in erster Linie von den anerkannten Religionsgemeinschaften. Der Staat leistet aber eine finanzielle Unterstützung, wenn er die Tätigkeiten als für die gesamte Gesellschaft von Nutzen einstuft. Die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften haben ihre Tätigkeitsprogramme für die Beitragsperiode 2026–2031 eingereicht und es gilt nun, den Rahmenkredit für die nächste Subventionsperiode zu bewilligen.

2. Grundzüge der Vorlage

Angesichts der Leistungskontinuität der anerkannten Religionsgemeinschaften erachtet der Regierungsrat die bisher ausgerichteten jährlichen Kostenbeiträge als angemessen und beantragt dem Kantonsrat für die Beitragsperiode 2026–2031 einen Rahmenkredit von 300 Mio. Franken. Nach einem festgelegten Verteilschlüssel sollen die fünf anerkannten Religionsgemeinschaften insgesamt 50 Mio. Franken pro Jahr erhalten für Tätigkeiten, die der gesamten Gesellschaft zugutekommen, unabhängig von Kirchen- und Religionszugehörigkeit.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Direktion der Justiz und des Innern (JI) präsentierte die Vorlage am 20. September 2024 der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) sowie der Geschäftsprüfungskommission (GPK), die von der Geschäftsleitung des Kantonsrates mit Beschluss vom 12. September 2024 zu einem Mitbericht eingeladen worden war.

Die STGK liess sich von den beiden grossen Landeskirchen das ökumenische Tätigkeitsprogramm vorstellen und hörte die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) im Beisein einer Vertreterin des Vereins Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen im Kanton Zürich (QuAMS) sowie den Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich an; dies vor dem Hintergrund, Einblick in die Tätigkeiten von nicht anerkannten Religionsge-

meinschaften zu erhalten, die derzeit die Kriterien für eine Berechtigung zum Bezug von Kostenbeiträgen der Evangelisch-reformierten Landeskirche (ERK) und der Römisch-katholischen Körperschaft (RKK) erfüllen.

Bei den Anhörungen standen die Weitergabe von Kostenbeiträgen an nicht anerkannte Religionsgemeinschaften, die Verwendung der Gelder für Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, wie beispielsweise Seelsorge, und die Abgrenzung zwischen kultischen und nicht kultischen Tätigkeiten im Vordergrund.

Im ökumenischen Tätigkeitsprogramm 2026–2031 ist vorgesehen, dass die ERK und die RKK die nicht anerkannten Religionsgemeinschaften mit jährlich je 1 Mio. Franken aus den Kantonsbeiträgen unterstützen. Voraussetzung dafür ist die Bewilligung des Rahmenkredits in der Höhe von 300 Mio. Franken für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch den Kantonsrat. Gemäss ökumenischem Tätigkeitsbericht 2020–2025 haben die beiden Kirchen bereits in der vergangenen Beitragsperiode finanzielle Unterstützung an nicht anerkannte Religionsgemeinschaften für deren Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung geleistet. Gemäss einem von der JI in Auftrag gegebenen externen Rechtsgutachten vom 8. April 2024¹ sind solche Zahlungen juristisch zulässig. Die GPK kam in ihrem Mitbericht aber zum Schluss, dass der Regierungsrat und die JI als zuständige Direktion die massgeblichen rechtlichen Fragen zu spät abgeklärt hätten und der Prozess zu spät aufgegleist worden sei. Dieser Umstand wurde auch von STGK-Mitgliedern kritisiert, die einen politischen Diskurs im Vorfeld begrüsst hätten. Die GPK führte weiter aus, die Weitergabe eines Teils der Gelder habe auch bei den Kirchensynoden zu Kontroversen geführt. Im Laufe der Beratung wurde die Kommission darüber informiert, dass sowohl die reformierte wie auch die katholische Kirchensynode dem Beitrag von je 1 Mio. Franken an die nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zugestimmt hätten, wie es im ökumenischen Tätigkeitsprogramm 2026–2031 vorgesehenen war. Damit war die von der GPK formulierte Voraussetzung für ein weiterführendes Engagement der anerkannten Religionsgemeinschaften erfüllt.

Angesichts der umfangreichen Unterlagen sowie der grundsätzlichen Fragen, die sich stellten, empfahl die GPK der STGK, sich für die Beratung der Vorlage 5976 genügend Zeit zu nehmen. Die JI meinte dazu, es habe weder in der letzten noch in der vorletzten Periode einen Mitbericht der GPK gegeben, weshalb dies in der Planung nicht berücksichtigt wor-

¹ Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, betr. Verwendung von Mitteln der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich (ERK) und der Römisch-katholischen Körperschaft im Kanton Zürich (RKK) zugunsten anderer Religionsgemeinschaften

den sei. Der Beschluss über den Rahmenkredit sollte im Interesse der Planungssicherheit zeitnah erfolgen. Die JI kündigte zudem unter Berufung auf den Regierungsrat an, das heutige System der Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften auf der Basis der Leitsätze des Regierungsrates aus dem Jahr 2017 im Laufe der anstehenden Beitragsperiode 2026–2031 zu überprüfen und, wo nötig, anzupassen. Eine entsprechende Aktivität seitens Regierung sei geplant, die kommenden Jahre sollten für eine grundlegende Prüfung des Systems – mit Einbezug der STGK – genutzt werden. Dem Kantonsrat stehe ausserdem die Möglichkeit offen, dem Regierungsrat beispielsweise über eine Motion einen entsprechenden Auftrag zu erteilen.

Die Kommission anerkennt die Dringlichkeit, spricht sich aber für eine vertiefte Beratung und eine grundlegende Überprüfung des Systems aus. Zur Diskussion steht beispielsweise die Dauer der Beitragsperiode von sechs Jahren (§ 20 Abs. 1 Kirchengesetz [KiG]), die von einigen Kommissionsmitgliedern als zu lang erachtet wird. In der Folge wird sich die Kommission auch mit dem Kirchengesetz auseinandersetzen müssen.

Die von den Religionsgemeinschaften erbrachten Leistungen werden von den Kommissionsmitgliedern geschätzt. Zu reden gab allerdings das Fehlen eines konkreten Leistungsauftrags. Zudem kam der Wunsch nach mehr Informationen zum aktuellen Stand betreffend Leitsatz Nr. 7 aus dem Jahr 2017 (*Zum Umgang mit verfassungsrechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften braucht es klare Handlungsgrundlagen*) auf. Thematisiert wurden auch die Aktivitäten der ERK und der RKK, die den liturgischen Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung angerechnet werden, sowie eine Projektdefinition im Rahmen der Weitergabe von Geldern durch die ERK und die RKK.

Die JI wies darauf hin, dass die STGK mit Anträgen zur Vorlage 5976 nichts am Tätigkeitsprogramm ändern könne, da dieses auf den heutigen gesetzlichen Grundlagen basiere. Es wäre ein Eingriff in die Autonomie der Kirchen und rechtswidrig. Lediglich Anträge zur Kreditgrösse seien möglich. Einige Themen werden von einzelnen Fraktionen aber in anderer Form weiterverfolgt.

4. Erläuterungen zu den Kommissionsanträgen

Die Mehrheit der Kommission folgt dem Antrag des Regierungsrates und spricht sich für die Annahme des Rahmenkredits aus. Die Kommission schätzt und anerkennt die Leistungen der Religionsgemeinschaften und deren Beitrag für die Allgemeinheit und den interreligiösen Frieden im Kanton Zürich.

Eine Minderheit der Kommission² beantragt Ablehnung des Kredits. Die Vorlage wurde in einigen Fraktionen kontrovers diskutiert. Die FDP hat deshalb zum Kommissionsantrag Stimmfreigabe beschlossen, während die SVP ihn geschlossen ablehnt.

Eine Kommissionsminderheit aus SVP und FDP³ fordert eine Kürzung der Beiträge um 2 Mio. Franken pro Jahr, also insgesamt 12 Mio. Franken für die kommenden sechs Jahre. Eine Weitergabe von Geldern durch die anerkannten Religionsgemeinschaften sei aktuell gesetzlich nicht geregelt, weshalb es die Kommissionsminderheit als ihre Pflicht erachtet, auf die Einhaltung der Rechtsgrundlagen hinzuwirken. Ihr ist es wichtig, dass die staatliche finanzielle Unterstützung auf einer rechtlichen Basis und nach objektiven, transparenten und klar messbaren Kriterien erfolgt.

Eine weitere Kommissionsminderheit aus SVP und FDP⁴ will klarstellen, dass die Staatsbeiträge nicht zur Finanzierung von unabhängigen Dritten oder deren Programmen verwendet werden können. Die Beiträge sollen ausschliesslich für Tätigkeiten anerkannter Religionsgemeinschaften oder Organisationen, an denen die anerkannten Religionsgemeinschaften massgeblich beteiligt sind, verwendet werden. Bei einer Weitergabe von Beiträgen an Dritte müsse transparent offengelegt werden, dass es sich dabei um Beiträge des Kantons handelt. Die Minderheit ist der Meinung, dass im Vorfeld der Weitergabe von Geldern eine politische Diskussion nötig gewesen wäre, und hinterfragt den von der JI im Prozess eingeschlagenen Weg. Das Sprechen von Geld ohne Leistungsauftrag widerspricht aus ihrer Sicht dem Grundsatz der Good Governance. Hinter den Anträgen stehe auch ein Transparenzgedanke.

5. Finanzielle Auswirkungen

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen wird auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

² Christina Zurfluh Fraefel, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid

³ Christina Zurfluh Fraefel, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid

⁴ Isabel Garcia, Sandra Bossert (i. V. von Susanne Brunner), Tumasch Mischol (i. V. von Christian Pfaller), Fabian Müller, Angie Romero (i. V. von Michael Biber), Roman Schmid, Christina Zurfluh Fraefel

6. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Vorlage an insgesamt sechs Sitzungen:

- 20. September 2024: Vorstellung der Vorlage
- 25. Oktober 2024: Anhörung ERK/RKK, VIOZ und Verband Orthodoxer Kirchen im Kanton Zürich sowie Beratung/Diskussion
- 1. November 2024: Verständnisfragen, Beratung, Diskussion
- 15. November 2024: Beratung Mitbericht
- 29. November 2024: Beratung Anträge
- 17. Januar 2025: Abstimmung Anträge, Schlussabstimmung

7. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 5 Stimmen, den Rahmenkredit, wie vom Regierungsrat beantragt, zu genehmigen.