

Bericht und Antrag an die Synode

Rahmenkredit zur Unterstützung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften in den Jahren 2026-2031

Ressort Bildung und Kultur, Tobias Grimbacher
Sachbearbeitung Susanne Brauer

Ort/Datum Zürich, 15.01.2024

Bericht

In Kürze

Im Rahmen ihres ökumenischen Tätigkeitsprogramms wollen die beiden Kantonalkirchen dazu beitragen, dass nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften gut funktionierende, demokratische Strukturen aufbauen sowie seelsorgerliche oder sozialdiakonische Leistungen in angemessener Qualität erbringen können. Dies ist im Interesse der Kantonalkirchen, des Staates und der Gesellschaft – und stellt selbst eine Tätigkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung dar. Die Synode soll dazu einen Rahmenkredit von gesamthaft 6 Mio. Franken für die Beitragsperiode 2026-2031 bewilligen. Der Kirchenrat der Reformierten Landeskirche hat der Kirchensynode einen Rahmenkredit in derselben Höhe beantragt. Diese wird im März 2024 über den entsprechenden Antrag befinden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage: Kantonale Kostenbeiträge und Tätigkeitsprogramme.....	2
2.	Die Situation der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich	2
3.	Neuer Rahmenkredit für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften	3
3.1.	Unterstützung als zentrales Anliegen	3
3.2.	Finanzbedarf.....	4
3.3.	Zweckbindung und «Tätigkeit mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung»	5
3.4.	Nutzniesende, Bedingungen, Rechtsform	5
4.	Fazit des Synodalrates.....	6

Katholische Kirche im Kanton Zürich

1. Ausgangslage: Kantonale Kostenbeiträge und Tätigkeitsprogramme

Das Kirchengesetz des Kantons Zürich vom 9. Juli 2007 (KiG; LS 180.1) legt fest, dass der Kanton den verfassungsrechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften Kostenbeiträge ausrichtet. Diese Beiträge unterliegen einer positiven Zweckbindung, indem sie für "Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur" (§ 19 Abs. 2 KiG) bestimmt sind. Grundlage für die Kostenbeiträge sind die "Programme zur Erbringung von Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung" der kantonalen kirchlichen Körperschaften und deren Tätigkeitsberichte, die sich jeweils über sechs Jahre erstrecken.

Für die laufende Beitragsperiode 2020-2025 bewilligte der Kantonsrat für die Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung einen Rahmenkredit für Kostenbeiträge in Höhe von 300 Mio. Franken. Die staatlichen Beiträge werden in jährlichen Tranchen an die anspruchsberechtigten Körperschaften ausgerichtet. Dies sind insbesondere die Römisch-katholischen Körperschaft und die Reformierte Landeskirche. Kleinere Kostenbeiträge erhalten ebenfalls die Christkatholische Kirchgemeinde, die Israelitische Cultusgemeinde Zürich und die Jüdische Liberale Gemeinde.

Die Zuweisung der Beitragshöhe erfolgt in erster Linie nach der Anzahl der Mitglieder (§ 21 Abs. 2 KiG) gemäss der jüngsten Erhebung der Wohnbevölkerung. In zweiter Linie werden die Tätigkeitsprogramme, die von der Römisch-katholischen Körperschaft und der Reformierten Landeskirche gemeinsam erstellt werden, berücksichtigt: Weicht deren Umfang erheblich vom Verhältnis der Mitgliederzahlen ab, fällt dies bei der Berechnung der Anteile ebenfalls ins Gewicht (§ 21 Abs. 3 KiG). Auf dieser Basis erhält die Römisch-katholische Körperschaft in der laufenden Beitragsperiode jährlich jeweils rund 23,4 Mio. Franken, was einer Gesamtsumme von rund 140,6 Mio. Franken für die laufende Beitragsperiode entspricht. Unter der Voraussetzung, dass der Kantonsrat für die kommende Beitragsperiode 2026-2031 erneut einen Kredit im Umfang von 300 Mio. Franken bewilligt, darf davon ausgegangen werden, dass die Römisch-katholische Körperschaft erneut Beiträge in ähnlicher Höhe erhalten wird.

Im November 2024 werden dem Kantonsrat der Tätigkeitsbericht und das Tätigkeitsprogramm zur Genehmigung vorgelegt. Dann entscheidet der Kantonsrat auch über die Kostenbeiträge für die kommende Beitragsperiode 2026-2031. Das ökumenische Tätigkeitsprogramm sieht für diese Beitragsperiode besondere Ausgaben zur Unterstützung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften vor, die im Folgenden erläutert werden.

2. Die Situation der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften im Kanton Zürich

Im Unterschied zu den öffentlich-rechtlich anerkannten kirchlichen Körperschaften (römisch-katholisch, evangelisch-reformiert, christkatholisch) und auch zu den als privatrechtliche Vereine anerkannten jüdischen Religionsgemeinschaften mangelt es vielen (im rechtlichen Sinn) nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften an einer angemessenen Struktur und Verfassung. Zu dieser Gruppe zählen insbesondere die im Verband Orthodoxer Kirchen zusammengeschlossenen orthodoxen Kirchgemeinden im Kanton Zürich sowie die der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) angehörigen muslimischen Gemeinschaften. Doch nicht nur die betreffenden Religionsgemeinschaften leiden unter diesem Mangel an Strukturen und Verfassung. Auch aus Sicht des Kantons ist die Situation problematisch. Im Hinblick auf den sozialen und den kulturellen Zusammenhalt der

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Gesellschaft hat der Staat daran ein Interesse, dass religiöse Gemeinschaften über klare Strukturen und funktionierende Prozesse verfügen und in die schweizerische Gesellschaft integriert sind. Dieses Interesse hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt und auch an Dringlichkeit gewonnen, da immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner den nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften angehören und die Anzahl unterschiedlicher Gemeinschaften gewachsen ist.

Eine wesentliche Ursache der strukturellen und organisatorischen Schwächen der nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften ist das Fehlen der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel. Diese Knappheit rührt wiederum daher, dass die nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften im Unterschied zu den kirchlichen Körperschaften (Kirchgemeinden) über keine Steuererträge verfügen und deshalb (fast) gänzlich auf Spenden ihrer Mitglieder angewiesen sind. Auch regelmässige Finanzbeiträge von Seiten des Staates erhalten sie keine – im Gegensatz zu den anerkannten Religionsgemeinschaften. Deren Privilegierung gerät angesichts der Tatsache, dass heute nur noch etwas weniger als die Hälfte der Zürcher Bevölkerung einer der beiden grossen Kirchen angehört, unter zunehmenden Rechtfertigungsdruck. Von Seiten der Politik wird die Frage aufgeworfen, ob die Beschränkung der Entrichtung von Kostenbeiträgen an die Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften noch im Einklang stehe mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Bundesverfassung) und dem Gebot der religiösen Neutralität des Staates (Art. 15 Bundesverfassung).

Wie in der Ausgangslage (s.o. Abschnitt 1.) dargestellt, entrichtet der Kanton Zürich heute auf der Grundlage des Kirchengesetzes Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten jüdischen Gemeinschaften. Zwar hat der Kanton insbesondere die VIOZ und die muslimische Seelsorge in der Vergangenheit verschiedentlich mit Beiträgen unterstützt. Es fehlt jedoch eine gesetzliche Grundlage, die es dem Kanton erlauben würde, regelmässige Kostenbeiträge an nicht-erkannte Religionsgemeinschaften zu entrichten, so dass diese die erwünschten Strukturen und Qualitätssicherungen aufbauen. Gleichwohl erbringen diese Religionsgemeinschaften, genauso wie die anerkannten Gemeinschaften, Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

3. Neuer Rahmenkredit für nicht-erkannte Religionsgemeinschaften

3.1. Unterstützung als zentrales Anliegen

Sowohl die Römisch-katholische Körperschaft als auch die Reformierte Landeskirche sind seit langem im interreligiösen Dialog und in der interreligiösen Zusammenarbeit engagiert. Darüber hinaus arbeiten sie in der Seelsorge in verschiedenen Institutionen seit Jahren mit der VIOZ zusammen. Sie haben in den vergangenen Jahren gemeinsam mit dem Staat im Rahmen des Vereins Qualitätssicherung Muslimische Seelsorge (QuaMS) die Ausbildung muslimischer Seelsorgerinnen und Seelsorger mit jeweils bis zu 75'000 Franken pro Jahr unterstützt, weil sie an der Präsenz einer von Religionsgemeinschaften verantworteten und qualitativ hochstehenden Seelsorge an den Institutionen interessiert sind. Überdies unterstützt die Römisch-katholische Körperschaft den Verband Orthodoxer Kirchen mit einem jährlichen Beitrag in Höhe von rund 130'000 Franken für dessen Sekretariat und die Gefängnisseelsorge.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Im Rahmen ihres ökumenischen Tätigkeitsprogramms wollen die beiden Kantonalkirchen diese Unterstützung in den Jahren 2026–2031 fortsetzen und ausbauen. Zentrales Anliegen ist es, auf diese Weise dazu beizutragen, dass nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften gut funktionierende, demokratische Strukturen aufbauen und Leistungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung in der erwünschten Qualität erbringen. Beides kommt, wie erwähnt, der Gesellschaft und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt zugute. Die Römisch-katholische Körperschaft nimmt mit diesem Engagement ihre gesellschaftliche Verantwortung als öffentlich-rechtlich anerkannte Institution wahr (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (KO) vom 29. Januar 2009 [KO; LS 182.10]) und leistet einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Zugleich erweist sie sich als verlässliche Partnerin des Staates, indem sie zusammen mit ihrer reformierten Schwesterkirche eine Aufgabe übernimmt, die der Kanton vorläufig selbst nicht erfüllen kann.

Die Förderung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften dient aber nicht nur der Gesellschaft und dem Staat. Vielmehr hat auch die Römisch-katholische Körperschaft selbst ein genuines Interesse daran, dass andere Religionsgemeinschaften die Mittel erhalten, die sie für den Aufbau geeigneter Strukturen sowie ihre Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung benötigen. Einerseits ist die Körperschaft gemäss Art. 5 KO dem Dialog und der Zusammenarbeit mit anderen Religionsgemeinschaften verpflichtet. Diese Zusammenarbeit dürfte umso besser gelingen, wenn alle Partnerinnen über die notwendigen Ressourcen und Strukturen verfügen. Andererseits wird auf diese Weise deutlich gemacht, dass der vielversprechendere Weg im Umgang mit der wachsenden religiösen Vielfalt für einen demokratisch-liberalen Staat nicht in einer Zurückdrängung von Religion aus dem öffentlichen Raum besteht, sondern vielmehr darin, Religion und Religionsgemeinschaften zu integrieren und zu fördern, damit sie zu einem friedlichen und toleranten Zusammenleben beitragen können.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Römisch-katholische Körperschaft gemeinsam mit der Reformierten Landeskirche mit vorliegend zu bewilligenden Mitteln einen Fonds zu äufnen, zu dessen Finanzierung jede der beiden Kantonalkirchen in den Jahren 2026–2031 jährlich 1 Mio. Franken entrichten wird. Auf katholischer Seite entsprechen diese 6 Mio. Franken 4,27% des Betrags, den die Römisch-katholische Körperschaft vom Staat erhält, resp. 1,5% des Budgets der Körperschaft. Voraussetzung dafür ist, dass das Kantonsparlament im November 2024 den Rahmenkredit für staatliche Kostenbeiträge an die Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im bisherigen Umfang bewilligt.

3.2. Finanzbedarf

Wie hoch der Finanzbedarf nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften in den Jahren 2026–2031 tatsächlich sein wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau beziffern. Wie bereits erwähnt, wendet die Römisch-katholische Körperschaft für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften derzeit jährlich rund 205'000 Franken auf, während die Reformierte Landeskirche in den letzten Jahren jeweils 75'000 Franken zur Verfügung gestellt hat. Zusätzlich hat der Kanton Zürich im Jahr 2023 rund 487'000 Franken für verschiedene Projekte (Zürich Kompetenz; VIOZ Organisationsentwicklung; Stärkung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe muslimischer Gemeinschaften; Sicherheitsprojekt VIOZ; Muslimische Spitalseelsorge) zur Stärkung muslimischer Gemeinschaften aufgewendet. Der Bedarf ist in den zurückliegenden Jahren stetig

Katholische Kirche im Kanton Zürich

angestiegen (Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich (RRB) Nr. 348/2023 vom 12. Dezember 2023).

Auf der Basis der bisher gesammelten Erfahrungen ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren jährlich 2 Mio. Franken ausreichen, um den vorhandenen finanziellen Bedarf für Strukturaufbau, Qualitätssicherung und Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung seitens nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften zu decken. Von den Kantonalkirchen werden darüber hinaus keine weiteren Unterstützungsleistungen zugunsten dieser Religionsgemeinschaften mehr erbracht werden. Auch die bisherigen Beiträge für QuaMS, den Verband Orthodoxer Kirchen sowie im Bereich der Gefängnisseelsorge sollen entfallen. Des Weiteren gehen die Kantonalkirchen davon aus, dass ein etwaiger Verwaltungsaufwand für diese Mittel ebenfalls aus den Mitteln selbst bestritten wird.

3.3. Zweckbindung und «Tätigkeit mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung»

Wie oben erwähnt, unterstützt der Kanton Tätigkeiten "insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur" (§ 19 Abs. 2 KiG) mit Kostenbeiträgen. Aus dem beispielhaften Charakter der Aufzählung geht hervor, dass eine Verwendung der Staatsbeiträge für andere als die genannten Tätigkeitsbereiche nicht ausgeschlossen ist, solange die Bedingung erfüllt ist, dass es sich dabei um einen Zweck von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung handelt. Es ist davon auszugehen, dass die Römisch-katholische Körperschaft diese Bedingung erfüllt, wenn sie nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften ermöglicht, ihrerseits in der Seelsorge in Spitälern, Gefängnissen und Asylzentren oder in der Diakonie und Bildung Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu erbringen. Dies schliesst auch die Unterstützung des Aufbaus geeigneter Organisationsstrukturen in solchen Religionsgemeinschaften ein. Denn auf diese Weise erhalten sowohl der Staat als auch zivilgesellschaftliche Akteure geeignete Ansprechpartnerinnen. Neben den Teilhabe-Aspekten für Angehörige solcher Religionsgemeinschaften dienen verbesserte Strukturen unmittelbar dem Religionsfrieden, weil so auch in Krisenzeiten ein Kontakt möglich ist. Einer zweckmässigen Organisationsstruktur kommt mithin eine Scharnierfunktion zu: zwischen dem Staat und weiteren nichtstaatlichen Akteuren aus der Gesellschaft auf der einen Seite, und den religiösen Vereinigungen (z.B. der VIOZ oder dem Verband Orthodoxer Kirchen), deren Mitglieds-Kollektiven (z.B. Moscheevereine, orthodoxe Kirchgemeinden) sowie den zugehörigen Individuen auf der anderen Seite. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften selbst eine Tätigkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und im Rahmen des Tätigkeitsprogramms der Kantonalkirchen legitimiert. Diese Einschätzung wird durch Vorabklärungen bei der zuständigen Direktion der Justiz und des Innern gestützt.

3.4. Nutzniessende, Bedingungen, Rechtsform

Der einzurichtende Fonds soll grundsätzlich allen nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften offenstehen. Bisherige Ausgaben seitens Kanton und Kantonalkirchen für nicht-anerkannte Religionsgemeinschaften legen jedoch nahe, dass auch zukünftige Beiträge grossmehrheitlich an die VIOZ und den Verband Orthodoxer Kirchen geleistet werden. Selbstverständlich werden jene Religionsgemeinschaften, die

Katholische Kirche im Kanton Zürich

um Beiträge aus dem Fonds ersuchen, wie schon bei der gemeinsam mit dem Kanton und der Reformierten Landeskirche ausgerichteten Nothilfe für nicht-erkannte Religionsgemeinschaften während der Corona-Pandemie, eine Reihe von Bedingungen erfüllen müssen, die u.a. eine Finanzierung von Sekten oder sektenähnlichen Organisationen ausschliessen (vgl. RRB Nr. 476/2021 vom 5. Mai 2021).

Welche Rechtsform sich zur Verwaltung des Fonds am besten eignet, wird derzeit abgeklärt. Träger der Rechtsform wären jedenfalls die Reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft und allenfalls auch der Kanton. Es bietet sich an, ähnlich wie beim Reformationsjubiläum, ein unabhängiges Kuratorium einzusetzen, welches die wichtigsten Entscheidungen fällt, namentlich, welche Anträge auf Strukturkostenbeiträge oder für bestimmte Vorhaben unterstützungsfähig sind. So lässt sich auch vermeiden, dass die Kantonalkirchen bzw. der Kanton selbst über die Vergabe der Förderbeiträge an andere Religionsgemeinschaften entscheiden müssen.

Im Anschluss an die Bestimmung der Rechtsform werden auch die Bedingungen und Modalitäten der Beitragsvergabe, die Rechenschaftslegung über die Verwendung der Beiträge sowie die Verwendung eines allenfalls am Ende der Beitragsperiode verbleibenden Fondsvermögens im Rahmen eines Reglements näher zu regeln sein. Es ist vorgesehen, dass über die Verwendung der Mittel regelmässig in den Jahresberichten der beiden Kantonalkirchen und gesamthaft im Rahmen des Tätigkeitsberichts für die Periode 2026–2031 Rechenschaft abgelegt wird. Rechtsform und Reglement sind nach den Beschlüssen von Kirchensynode, Synode und Kantonsrat im ersten Halbjahr 2025 festzulegen, sodass der Fonds zum 1. Januar 2026 hin funktionsfähig ist.

4. Fazit des Synodalrates

Unter der Voraussetzung der Bewilligung des Rahmenkredits für staatliche Kostenbeiträge an die Tätigkeiten der anerkannten Religionsgemeinschaften von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch das Kantonsparlament für die Beitragsperiode 2026–2031 beantragt der Synodalrat der Synode die Bewilligung eines Rahmenkredits in Höhe von 6 Mio. Franken, also einen Beitrag von je 1 Mio. Franken während der Jahre 2026–2031. Aus dem Rahmenkredit sollen, gemäss dem gemeinsamen Tätigkeitsprogramm mit der Reformierten Landeskirche, zugunsten nicht-erkannter Religionsgemeinschaften Mittel für Organisationsaufbau, Qualitätssicherung und Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zur Verfügung gestellt werden. Die Rechtsform und das Reglement sind nach den Beschlüssen der Kirchensynode, der Synode und des Kantonsrates im ersten Halbjahr 2025 festzulegen, sodass der Fonds zum 1. Januar 2026 hin funktionsfähig ist.

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Antrag

Die Synode

nach Einsicht in den Bericht und Antrag des Synodalrates vom 15. Januar 2024

beschliesst:

- I. Vorbehältlich der Bewilligung des Rahmenkredits 2026–2031 von 300 Mio. Franken für staatliche Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung durch den Kantonsrat wird zur Unterstützung nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften in den Jahren 2026–2031 ein Rahmenkredit von 6 Mio. Franken bewilligt.
- II. Die Bewilligung des Rahmenkredits gemäss Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c der Kirchenordnung dem fakultativen Referendum.
- III. Veröffentlichung im Amtsblatt.
- IV. Mitteilung an
 - Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Andreas Müller, stv. Generalsekretär
 - Synodalrat
 - Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich

Im Namen des Synodalrates

Der Präsident
Raphael J.-P. Meyer

Der Generalsekretär
Markus Hodel

Katholische Kirche im Kanton Zürich

Synodalrat
Hirschengraben 66
8001 Zürich
www.zhkath.ch

Zentrale 044 266 12 12
synodalrat@zhkath.ch

Bericht und Antrag an die Synode
Seite 7 von 7