

# **Bericht der Geschäftsprüfungskommission\* über die Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften**

KR-Nr. 328/2022

(vom 10. November 2022)

*Die Geschäftsprüfungskommission beschliesst:*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Vorgehen	4
1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts	4
<b>2. Grundzüge der Aufsicht und Oberaufsicht gegenüber den anerkannten Religionsgemeinschaften</b>	<b>5</b>
<b>3. Kostenbeiträge und sechsjährige Tätigkeitsprogramme</b>	<b>6</b>
3.1 Ausgangslage	6
3.2 Regierungsrat und Direktion (JI)	7
3.3 STGK	7
3.4 Feststellungen der GPK und Empfehlungen	8
<b>4. Jahresberichte der Religionsgemeinschaften</b>	<b>10</b>
4.1 Ausgangslage	10
4.2 Regierungsrat und Direktion (JI)	11
4.3 Feststellungen der GPK und Empfehlungen	11

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Gregor Kreuzer, Zürich; Davide Loss, Thalwil; Romaine Roggenmoser, Bülach; Manuel Sahli, Winterthur; Sekretär: Christian Hirschi.

<b>5.</b>	<b>Nachweise der Einhaltung der negativen Zweckbindung</b>	<b>14</b>
5.1	Ausgangslage	14
5.2	Regierungsrat und Direktion (JI)	14
5.3	Finanzkontrolle	14
5.4	Feststellungen der GPK	15
<b>6.</b>	<b>Weitere Mittel zur Aufsicht von Regierungsrat und Direktion (JI)</b>	<b>16</b>
6.1	Ausgangslage	16
6.2	Regierungsrat und Direktion (JI)	16
6.3	Feststellungen der GPK	16
<b>7.</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>17</b>

## **1. Einleitung**

### ***1.1 Ausgangslage***

Gemäss § 19 Abs. 1 des Kirchengesetzes (KiG; LS 180.1) bewilligt der Kantonsrat alle sechs Jahre mit einem Globalbudget Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften und unterstützt damit deren Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Auch die anerkannten jüdischen Gemeinden haben gestützt auf § 8 des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG; LS 184.1) Anspruch auf die Entrichtung von Kostenbeiträgen des Kantons. Für die laufende Periode 2020–2025 wurde ein Rahmenkredit von 300 Mio. Franken bewilligt (Vorlage 5496).

Zudem übt der Kantonsrat gestützt auf § 6 Abs. 1 KiG und § 13 Abs. 1 GjG die Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften aus. Dabei nimmt er die Jahresberichte der anerkannten Religionsgemeinschaften sowie die Nachweise der kirchlichen Körperschaften zur Einhaltung der negativen Zweckbindung zur Kenntnis. Mit diesen Nachweisen zeigen die drei anerkannten christlichen Kirchen auf, dass die Kirchensteuern von juristischen Personen ausschliesslich für nichtkulturelle Zwecke verwendet werden (§ 25 Abs. 2 KiG).

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) nimmt gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. c des Kantonsratsreglements (KRR; LS 171.11) in Verbindung mit § 27 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) seitens des Kantonsrates die parlamentarische Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften wahr. Im Rahmen ihrer Beratungen zu den Jahresberichten der Religionsgemeinschaften stellten sich wiederholt Fragen zur Überprüfung der Einhaltung der negativen Zweckbindung und zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber den Religionsgemeinschaften.

Die GPK hat daher an ihrer Sitzung vom 25. November 2021 beschlossen, sich im laufenden Geschäftsjahr über die übliche Behandlung der Jahresberichte hinaus (Vorlage 5861) grundlegend und vertieft mit der Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften zu befassen. Mit dem vorliegenden Bericht

bringt sie dem Kantonsrat die Ergebnisse ihrer Abklärungen zur Kenntnis und richtet Empfehlungen an den Regierungsrat in Bezug auf die staatliche Aufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften.

## **1.2 Vorgehen**

Ausgehend von den rechtlichen Grundlagen und weiteren Grundlagendokumenten hat die GPK die Reichweite und die Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber den Religionsgemeinschaften erörtert. In der Sitzung vom 10. März 2022 hat sie sich zudem von der Finanzkontrolle über deren Vorgehen bei der Prüfung der Einhaltung der negativen Zweckbindung informieren lassen. Anlässlich der Sitzung vom 23. Juni 2022 hat die Direktion der Justiz und des Innern (JI) die GPK über ihre Aufsichtstätigkeit im Bereich der Religionsgemeinschaften orientiert und Fragen der GPK zur direkten Aufsicht des Regierungsrates und der JI beantwortet. Dabei standen neben grundsätzlichen Aspekten die Vorarbeiten der JI bei der Erarbeitung der Vorlage an den Kantonsrat über die Kenntnisnahme der Jahresberichte, die Verfahren zur Prüfung der Kirchenordnungen sowie Statuten der jüdischen Gemeinden und die Vorgehensweise bei der Erarbeitung der Vorlage zum Rahmenkredit für die Kostenbeiträge im Zentrum. Die GPK wurde bei ihren Arbeiten von Heiri Gander, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Aufsichtskommissionen, unterstützt.

Die JI, die anerkannten Religionsgemeinschaften und die Finanzkontrolle haben den vorliegenden Bericht im Entwurf zur Stellungnahme erhalten.

## **1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts**

Einführend werden unter Ziff. 2 die Grundzüge der Aufsicht des Regierungsrates und der parlamentarischen Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung der Autonomie der Religionsgemeinschaften erläutert. Anschliessend wird auf die verschiedenen Handlungsfelder der Oberaufsicht eingegangen. Folgende Handlungsfelder wurden identifiziert: Kostenbeiträge und sechsjährige Tätigkeitsprogramme (Ziff. 3), Kenntnisnahme der Jahresberichte (Ziff. 4),

Kenntnisnahme der Nachweise der Einhaltung der negativen Zweckbindung (Ziff. 5) sowie die Aufsicht des Regierungsrates und der JI über die Einhaltung des für die Religionsgemeinschaften massgeblichen Rechts (Ziff. 6).

## **2. Grundzüge der Aufsicht und Oberaufsicht gegenüber den anerkannten Religionsgemeinschaften**

Im Kanton Zürich werden fünf Religionsgemeinschaften verfassungsrechtlich anerkannt.<sup>1</sup> Bei den drei anerkannten christlichen Kirchen (Evangelisch-reformierte Landeskirche, Römisch-katholische Körperschaft und Christkatholische Kirchgemeinde) handelt es sich um selbstständige öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden (Israelitische Cultusgemeinde Zürich und Jüdische Liberale Gemeinde) sind privatrechtliche Vereine. Mit der Anerkennung verschafft der Staat den genannten Religionsgemeinschaften einen besonderen Status, gewährt ihnen Autonomie und hebt ihre Rolle als wichtige gesellschaftliche Akteure hervor. So dürfen die anerkannten Religionsgemeinschaften in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht durchführen und in öffentlichen Institutionen Seelsorge leisten. Weiter können sie für ihre Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft staatliche finanzielle Unterstützung beantragen. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erhalten darüber hinaus das Recht Steuern zu erheben.

Mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Religionsgemeinschaften geht einher, dass die Religionsgemeinschaften einer gewissen staatlichen Aufsicht unterliegen. Diese geht jedoch weniger weit als bei staatlichen Institutionen. Sie fokussiert im Wesentlichen auf die Berichterstattung zu den Tätigkeitsprogrammen der anerkannten Religionsgemeinschaften und auf die Einhaltung der staatsrechtlichen Vorgaben.<sup>2</sup> Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens sind die anerkannten Religionsgemeinschaften jedoch autonom (§ 5 KiG, § 4 GjG). Ihre Rechte und Pflichten sind im KiG, im GjG sowie in der Verordnung zum Kirchengesetz und zum

<sup>1</sup> Art. 130 und 131 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zu § 6 im Antrag des Regierungsrates vom 31. Mai 2006, Kirchengesetz, Vorlage 4320, S. 31.

Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (VO KiG; LS 180.11) festgehalten.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Regierungsrat im Allgemeinen, aber auch bezüglich der Verwendung der Kostenbeiträge seine Aufsichtsfunktion gegenüber den Religionsgemeinschaften zurückhaltend wahr. Er begründet diese Zurückhaltung hauptsächlich mit der verfassungsmässig und gesetzlich gewährten Autonomie der Religionsgemeinschaften.<sup>3</sup> Gleiches gilt für die Oberaufsicht; auch sie hat unter Berücksichtigung der Autonomie der anerkannten Religionsgemeinschaften zurückhaltend zu erfolgen. Im Vordergrund der Oberaufsicht stehen daher die Aufsichtsfunktionen des Regierungsrates und der zuständigen Fachdirektion (JI) sowie die Umsetzung der kantonalrechtlichen Vorgaben durch die Religionsgemeinschaften.

### **3. Kostenbeiträge und sechsjährige Tätigkeitsprogramme**

#### **3.1 Ausgangslage**

Der Kanton bewilligt Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften, mit denen er deren Tätigkeiten von Bedeutung für die ganze Gesellschaft unterstützt. Die kirchlichen Körperschaften erstellen Tätigkeitsprogramme, auf deren Grundlage sie die Kostenbeiträge des Kantons zugesprochen erhalten.<sup>4</sup> Die Programme umfassen jeweils sechs Jahre (§ 19 KiG). Die anerkannten jüdischen Gemeinden haben gemäss § 8 GjG unter den gleichen Voraussetzungen (§§ 19 ff. KiG) ebenfalls Anspruch auf die Entrichtung von Kostenbeiträgen.

---

<sup>3</sup> JI, Staat und Religion im Kanton Zürich, Eine Orientierung des Regierungsrates des Kantons Zürich, Dezember 2017, [zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/StaatundReligion.pdf](https://zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/StaatundReligion.pdf) (Stand 7.9.2022).

<sup>4</sup> Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben für die Beitragsperiode 2020–2025 ein gemeinsames, ökumenisches Tätigkeitsprogramm vorgelegt. Erstmals haben für diese Beitragsperiode auch die Christkatholische Kirchgemeinde, die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde eigene Tätigkeitsprogramme erstellt.

### 3.2 *Regierungsrat und Direktion (JI)*

Im Rahmen der Vorbereitung der Vorlage zum Rahmenkredit zu den Kostenbeiträgen prüft die zuständige JI die Tätigkeitsprogramme und steht mit den Religionsgemeinschaften im Austausch. Zudem holt sie bei allen Direktionen Stellungnahmen ein, um Doppelspurigkeiten zwischen den Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften und staatlichen Aktivitäten zu verhindern. Im Hinblick auf die Beitragsperiode 2020–2025 haben die JI sowie die reformierte und katholische Landeskirche gemeinsam eine wissenschaftliche Studie zu den kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich in Auftrag gegeben.<sup>5</sup> Die Studie wird derzeit im Hinblick auf die nächste Beitragsperiode 2026–2031 in angepasster Form wiederholt und mit einer zusätzlichen Studie ergänzt. Informell pflegt die JI zudem mittels jährlicher Treffen einen Kontakt mit den Kirchenspitzen. Aus Sicht der JI hat sich diese Vorgehensweise, besonders auch mit der vorgenommenen wissenschaftlichen Abstützung, bewährt. Im Hinblick auf die nächste Beitragsperiode sieht die JI daher keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf.

### 3.3 *STGK*

Seitens des Kantonsrates ist für die Vorberatung des Rahmenkredits für die Kostenbeiträge die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) zuständig. Zwei Jahre vor Beginn einer neuen Beitragsperiode wird ihr jeweils die Vorlage zum nächsten Rahmenkredit zugewiesen. Die STGK befasst sich somit nicht kontinuierlich mit den Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften. Zwischen der Bewilligung der Kostenbeiträge und der Berichterstattung über deren Verwendung im Rahmen der nächsten Vorlage vergehen jeweils sechs Jahre. Bei der Beratung der Vorlage liegen der STGK jeweils die Tätigkeitsprogramme für die neue Beitragsperiode sowie ein Bericht über die Verwendung der Kostenbeiträge der

---

<sup>5</sup> Widmer, Thomas; Frey, Kathrin; Gander, Heiri; Zwicky, Roman; Münch, Pascale (2017). Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich: Schlussbericht. Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 18. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, [zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/Widmer%20Studie.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sport-kultur/religion/Widmer%20Studie.pdf) (Stand 30.9.2022).

laufenden Beitragsperiode vor, der auf die vergangenen vier Jahre zurückblickt und einen Ausblick auf die verbleibenden zwei Jahre vornimmt.<sup>6</sup> Zudem erhält sie im Rahmen ihrer Beratung Kenntnis von den Befunden der wissenschaftlichen Studie.

### 3.4 *Feststellungen der GPK und Empfehlungen*

Der GPK kommt bei der Vorberatung der Vorlage des Regierungsrates zu den Kostenbeiträgen und den Tätigkeitsprogrammen keine formelle Rolle zu. Sie übt jedoch gestützt auf § 39 Abs. 1 lit. c KRR auch in diesem Bereich die generelle Oberaufsichtsfunktion aus. Stellt sie aus Sicht der Oberaufsicht Schwachstellen fest, ist es ihre Aufgabe, auf diese hinzuweisen und allenfalls Empfehlungen zu deren Behebung zu formulieren.

So hat die GPK festgestellt, dass die Rückschau auf die zurückliegende Beitragsperiode im ökumenischen Bericht über die Verwendung der Kostenbeiträge bisher nur wenig Raum einnahm.<sup>7</sup> Die erbrachten Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften in den Bereichen Bildung, Soziales, Kultur und weitere Tätigkeiten wurden darin lediglich pauschal abgehandelt. Der Bericht folgte wie vorgesehen inhaltlich der Struktur des Tätigkeitsprogramms, äusserte sich aber kaum zu den beabsichtigten und tatsächlichen Wirkungen der Tätigkeiten, wie es gemäss § 22 KiG und § 23 Abs. 1 VO KiG eigentlich vorgesehen wäre. Zudem wurden zu den einzelnen spezifischen Tätigkeiten, auch dort wo sie verfügbar wären, keine finanziellen Kennzahlen angeführt.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Kostenbeiträge an die Religionsgemeinschaften pauschal entrichtet werden und nicht an spezifische Tätigkeiten gekoppelt sind.<sup>8</sup> Es kann von den Religionsgemeinschaften daher auch nicht eine exakte Berichterstattung zur Verwendung der Beiträge im Sinne einer Kostenabrechnung erwartet werden. Dennoch ist festzuhalten, dass aufgrund der heu-

<sup>6</sup> Tätigkeitsprogramm gemäss § 19 Abs. 3 KiG und Berichterstattung gemäss § 22 Abs. 1 KiG.

<sup>7</sup> Ökumenischer Bericht der Reformierten und der Katholischen Kirche im Kanton Zürich zur Verwendung der Kostenbeiträge des Staates in der Beitragsperiode 2014–2019.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zu § 23 in der Begründung zur Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009, ABl 2009, 1443, S. 1464

tigen Berichterstattung und im Rahmen der geltenden Vorgaben selbst eine grobe Zuteilung der Mittel auf die unterschiedlichen geförderten Tätigkeitsfelder kaum möglich ist. Zwar macht die im Jahr 2017 im Auftrag der JI und der Kirchen durchgeführte wissenschaftliche Studie (Widmer et al. 2017) Aussagen zu den konkreten Tätigkeiten der kirchlichen Körperschaften. Da die Studie die Tätigkeiten jedoch nicht wie in den Tätigkeitsprogrammen gliedert und sich auf Informationen aus lediglich einem Jahr stützt, kann sie die Berichterstattung zur gesamten Beitragsperiode nicht ersetzen, sondern höchstens ergänzen.<sup>9</sup>

***Empfehlung 1:*** Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, von den kirchlichen Körperschaften im Rahmen ihres Berichts zur Verwendung der Kostenbeiträge eine präzisere Rechenschaftsablegung über die Verwendung der Kostenbeiträge einzufordern.

Auch bei der Gestaltung der Tätigkeitsprogramme hat die GPK Verbesserungspotenzial identifiziert. Für die GPK sind die Tätigkeitsprogramme von Bedeutung, da die Jahresberichte der Religionsgemeinschaften gestützt auf § 24 Abs. 1 VO KiG auf sie Bezug zu nehmen haben. Dieser Bezug ist jedoch allein schon deshalb schwierig herzustellen, weil die Tätigkeitsprogramme bisher ziemlich allgemein gehalten sind. Überdies weisen die Tätigkeitsprogramme der Religionsgemeinschaften nicht die gleiche interne Gliederung auf. Aus Sicht der GPK sollte darauf hingearbeitet werden, dass zwischen Tätigkeitsprogrammen und Jahresberichten eine stärkere inhaltliche Kongruenz besteht.

Im Rahmen der Erarbeitung der Tätigkeitsprogramme ist es Aufgabe der JI, diese zu prüfen und gegenüber den Religionsgemeinschaften Stellung zu nehmen (§ 19 Abs. KiG, § 18 VO KiG). Zudem macht § 16 VO KiG gewisse inhaltliche und strukturelle Vorgaben und fordert vergleichbare Tätigkeitsprogramme.

---

<sup>9</sup> Im Übrigen kam auch die Studie von Widmer et al. 2017 in einer Empfehlung zum Schluss, dass die Transparenz bei der Mittelverwendung verbesserungswürdig ist.

**Empfehlung 2:** *Die GPK lädt den Regierungsrat ein, darauf hinzuwirken, dass die Tätigkeitsprogramme inhaltlich und strukturell einheitlicher ausgestaltet werden und so verfasst sind, dass sie verstärkt im Rahmen der unterjährigen Berichterstattung (Jahresberichte) genutzt werden können.*

Die Abklärungen der GPK haben weiter gezeigt, dass die Berichterstattung im Rahmen der Vorlage über den Rahmenkredit (Tätigkeitsprogramme und Bericht zur Verwendung der Kostenbeiträge) und die Jahresberichte verknüpft sind. Auf Basis der Tätigkeitsprogramme lassen sich einerseits die Informationen zu den gesamtgesellschaftlichen Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften aus den Jahresberichten besser einordnen, und andererseits kann die Behandlung der Jahresberichte Entscheidungsgrundlagen für die Beratung des Rahmenkredits über die Kostenbeiträge liefern. Damit die Stärke der heutigen Berichterstattung vollständig zum Tragen kommt, muss das Zusammenspiel zwischen den beteiligten Kommissionen STGK und GPK jedoch funktionieren.

Die GPK achtet künftig darauf, dass die notwendigen Informationsflüsse zwischen den beiden Kommissionen etabliert sind. Sie wird zudem der Umsetzung der Tätigkeitsprogramme im Rahmen ihrer Prüfung der Jahresberichte fortan ein höheres Gewicht beimessen und die STGK nach Abschluss ihrer unterjährigen Prüfungen in geeigneter Form über ihre Befunde informieren.

## **4. Jahresberichte der Religionsgemeinschaften**

### **4.1 Ausgangslage**

Der Autonomie entsprechend nimmt der Kantonsrat die Jahresberichte und Jahresrechnungen der Religionsgemeinschaften nur zur Kenntnis; eine Genehmigung (oder allenfalls Ablehnung) ist nicht vorgesehen. Der Regierungsrat überweist hierfür jährlich eine Vorlage an den Kantonsrat, in der festgehalten wird, dass die Jahresberichte und Jahresrechnungen durch die zuständigen Organe der Religionsgemeinschaften verabschiedet wurden und die Nachweise der Einhaltung der negativen Zweckbindung korrekt erfolgt sind. Die GPK prüft im Auftrag des Kantonsrates die Jahresberichte und Nachweise zur Einhaltung der negativen Zweckbindung

und stellt dem Kantonsrat Antrag zu derer Kenntnisnahme. Die GPK führt im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung und Antragstellung zu den Jahresberichten Visitationsgespräche mit allen Religionsgemeinschaften durch. Die Gespräche werden durch eine Delegation (Referentinnen) der GPK geführt und anschliessend durch die Gesamtkommission ausgewertet.

#### **4.2 *Regierungsrat und Direktion (JI)***

Im vorgesehenen Verfahren kann der Regierungsrat die Jahresberichte nicht ablehnen. Seine diesbezügliche Aufsicht ist deshalb von beschränkter Reichweite. Die Aufsicht im Rahmen der Kenntnisnahme der Jahresberichte dient aus Sicht der JI vor allem der Begleitung und Vorbereitung der laufenden bzw. der künftigen Tätigkeitsprogramme. Sie verzichtet gemäss Aussagen gegenüber der GPK auf eine detaillierte Prüfung und beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass sich die Tätigkeiten im definierten Rahmen bewegen.<sup>10</sup> Allfällige Feststellungen zu den Jahresberichten und zur Umsetzung der Tätigkeitsprogramme finden keinen Eingang in die Vorlage an den Kantonsrat. Wie die JI gegenüber der GPK ausführte, wird dies bewusst nicht gemacht. Die JI möchte vermeiden, dass ihre Prüfungen einen «Controlling-Charakter» aufweisen.

#### **4.3 *Feststellungen der GPK und Empfehlungen***

Laut Verordnung müssen die Jahresberichte ausdrücklich auf die Tätigkeitsprogramme Bezug nehmen (§ 24 Abs. 1 VO KiG). Da die Jahresberichte verschiedene Aktivitäten des abgelaufenen Jahres herausgreifen, die in einem thematischen Zusammenhang mit dem Tätigkeitsprogramm stehen, ist dieser Bezug in einem weiten Sinne gegeben. Die GPK erhält durch die Jahresberichte Einblicke in die gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften. Eine systematische Zuordnung der berichteten Inhalte zu den Tätigkeitskategorien der Programme ist aber aufgrund der unterschiedlichen Gliederung der Tätigkeitsprogramme und der Jahresberichte heute kaum möglich (Tabelle 1).

---

<sup>10</sup> Im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage an den Kantonsrat vergleicht und prüft die JI, ob die Tätigkeiten in den Jahresberichten signifikant von den Tätigkeitsprogrammen der Kirchen abweichen und ob Tätigkeiten hinzugekommen oder weggefallen sind.

Beispielsweise unterscheidet das ökumenische Tätigkeitsprogramm ausdrücklich zwischen Bildung und katechetischen Leistungen<sup>11</sup> und weist die Bereiche Bildung und Kultur eigenständig aus. Im Jahresbericht der katholischen Landeskirche werden die Bereiche Kultur und Bildung jedoch im gleichen Kapitel behandelt. Im Jahresbericht der reformierten Landeskirche fehlt ein Kapitel zur Kultur. Weiter wird dort der Bereich Bildung mit Spiritualität verbunden, womit darin auch katechetische Inhalte Eingang finden (können).

*Tabelle 1: Struktur des Tätigkeitsprogramms und ausgewählte Themenbereiche der Jahresberichte<sup>12</sup>*

Struktur des ökumenischen Tätigkeitsprogramms 2020–2025	Jahresbericht 2021 der Römisch-katholischen Körperschaft	Jahresbericht 2021 der Evangelisch-reformierten Landeskirche
Bildung	Bildung und Kultur	Bildung und Spiritualität
Soziales	Ökumenische Seelsorge Soziales und Ökologie Migrantenseelsorge Seelsorge Jugend und junge Erwachsene	Diakonie und Seelsorge
Kultur	Bildung und Kultur	
Liturgische und katechetische Leistungen		Verkündigung und Gottesdienst
Weitere Tätigkeiten		

In ihrer Stellungnahme zum Berichtentwurf wies die Evangelisch-reformierte Landeskirche ergänzend darauf hin, dass sich die Gliederung der Jahresberichte an den je eigenen Strukturen und Prozessen als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts orientiert. So nimmt die Evangelisch-reformierte Landeskirche gemäss Art. 29 der Kirchenordnung (KO, LS 181.10) ihren Auftrag in den vier Handlungsfeldern Verkündigung und Gottesdienst,

<sup>11</sup> Unter Katechese ist die Vermittlung der christlichen Botschaft oder Religionsunterricht zu verstehen.

<sup>12</sup> Der Jahresbericht der Römisch-katholischen Körperschaft enthält zudem noch folgende Kapitel: Synodalrat (einschliesslich Personal und Finanzen und Infrastruktur), Generalvikariat, Organe der Körperschaft sowie Statistik. Der Jahresbericht der Evangelisch-reformierten Landeskirche enthält zudem noch folgende Kapitel: Gemeindeaufbau und Leitung, Statistik im Überblick, Behörden und Gremien, Jahresrechnung.

Diakonie und Seelsorge, Bildung und Spiritualität sowie Gemeindeaufbau und Leitung wahr. Die jährliche Berichterstattung gemäss Art. 222 KO an Kirchensynode und Öffentlichkeit folgt dieser Logik.

Trotz der unterschiedlichen Gliederungen enthalten die Jahresberichte Informationen zu den unterstützten Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften. Es wird darin jedoch nicht genau ersichtlich, wo die verschiedenen Punkte der Tätigkeitsprogramme in der Umsetzung genau stehen.

Aus Sicht der GPK kann somit anhand der Jahresberichte in ihrer heutigen Struktur die unterjährige Umsetzung der Tätigkeitsprogramme nicht ausreichend überprüft werden. Die GPK ist aber der Auffassung, dass dies zumindest teilweise möglich sein sollte. Wenn die Berichterstattung zu den Tätigkeitsprogrammen im Rahmen der Jahresberichte sicherstellen soll, dass der Staat auch während der laufenden Berichtsperiode über kontinuierliche Informationen zur Verwendung der Kostenbeiträge verfügt,<sup>13</sup> dann müssten sich auch die Jahresberichte enger auf die Tätigkeitsprogramme beziehen. Die beiden Formate Jahresberichte und Tätigkeitsprogramme müssten sich somit stärker aufeinander beziehen, sodass sich die Inhalte aus den Jahresberichten leichter den Tätigkeitskategorien der Tätigkeitsprogramme zuordnen lassen.

***Empfehlung 3:*** Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, gegenüber den Religionsgemeinschaften darauf hinzuwirken, dass sich ihre jährliche Berichterstattung stärker auf die Umsetzung der Tätigkeitsprogramme bezieht. Die Jahresberichterstattung könnte in einer strukturierteren Form erfolgen, die es besser erlaubt, die Umsetzung der Tätigkeitsprogramme unterjährig nachzuvollziehen.

Die Abklärungen der GPK haben gezeigt, dass die JI bei der Erarbeitung der jährlichen Vorlage an den Kantonsrat gewisse Prüfungen vornimmt. Die Vorlage des Regierungsrates zur Kenntnisnahme der Jahresberichte enthält jedoch keine inhaltlichen Angaben zu den Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften, sondern

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zu § 24 in der Begründung zur Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009, ABI 2009, 1443, S. 1465

beschränkt sich weitgehend auf die Berichterstattung, dass die jeweiligen Organe der Religionsgemeinschaften die Jahresberichte und Jahresrechnungen genehmigt haben und die Nachweise zur Einhaltung der negativen Zweckbindung gemäss Finanzkontrolle korrekt erbracht wurden.

***Empfehlung 4:** Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, zu prüfen, ob seine Berichterstattung im Rahmen der jährlichen Vorlage inhaltlich zu erweitern und die Berichterstattung der Religionsgemeinschaften in Bezug auf die Einhaltung der massgeblichen rechtlichen Vorgaben zu würdigen ist.*

## **5. Nachweise der Einhaltung der negativen Zweckbindung**

### **5.1 Ausgangslage**

Mit dem Nachweis der negativen Zweckbindung zeigen die kirchlichen Körperschaften auf, dass ihre Einnahmen abzüglich der Steuern der juristischen Personen und der Kostenbeiträge den Aufwand für kultische Zwecke decken oder übersteigen.<sup>14</sup> Die Finanzkontrolle, die gleichzeitig die Revisionsstelle der beiden grossen christlichen Kirchen ist, prüft das korrekte Vorliegen dieses Nachweises. Sie hat die GPK an ihrer Sitzung vom 10. März 2022 detailliert über ihre diesbezügliche Vorgehensweise und die massgeblichen Grundlagen informiert.

### **5.2 Regierungsrat und Direktion (JI)**

Der Regierungsrat hält in seiner Vorlage zu den Jahresberichten fest, dass die Testate über die Bestätigung des Nachweises der negativen Zweckbindung der drei kirchlichen Körperschaften vorliegen, und beantragt dem Kantonsrat, die Jahresberichte zur Kenntnis zu nehmen.

### **5.3 Finanzkontrolle**

Für die Prüfung des Nachweises der Einhaltung der negativen Zweckbindung geht die Finanzkontrolle von den Pfarrsalären aus. Sie berücksichtigt bei ihrer Berechnung des Aufwandes für

---

<sup>14</sup> § 25 Abs. 2 KiG, § 27 Abs. 2 VO KiG. Der Nachweis ist im Rahmen des Jahresberichts durch die Revisionsstelle zu bestätigen.

«kultische Tätigkeiten im Personalaufwand» 70% des Aufwandes der Funktion «Gottesdienst». Die restlichen 30% werden als soziale Arbeit der Pfarrpersonen angesehen. Auf diesen kultischen Aufwand erfolgt ein Zuschlag von 10%, um den mit den kultischen Tätigkeiten verbundenen Sach- und Administrativaufwand zu berücksichtigen. Der resultierende Betrag wird anschliessend verdoppelt, weil neben den Pfarrpersonen auch weitere Personen der Kirche im kultischen Bereich tätig sind. Dieses Ergebnis wird dann den Steuereinnahmen der natürlichen Personen gegenübergestellt und darf 100% nicht übersteigen. Sollten diese kirchlichen Erträge die Aufwendungen für kultische Zwecke nicht decken, sieht § 27 Abs. 5 VO KiG vor, dass der Differenzbetrag im Rahmen der nächsten Aufteilungsverfügung mit den jährlichen gewährten Kostenbeiträgen verrechnet wird. Die Umsetzung der Überprüfung in der soeben beschriebenen Form wurde 2007 durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretenden der grossen christlichen Kirchen und der JI festgelegt. Die Finanzkontrolle war an der Arbeitsgruppe beratend beteiligt. Gemäss den Aussagen der Finanzkontrolle stellt die Berechnung der kultischen Aufwendungen einen pragmatischen und umsetzbaren Weg dar, um nachzuweisen, dass die von den juristischen Personen stammenden Steuererträge nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

Sowohl die Prüfung der Rechnungen der Landeskirchen als auch die Prüfung deren negativen Zweckbindung haben seitens der Finanzkontrolle bisher nie Anlass zu Bemerkungen gegeben.

#### **5.4 Feststellungen der GPK**

Im Rahmen der Kenntnisnahme der Jahresberichte stellt die GPK jeweils fest, dass die Testate über die Bestätigung des Nachweises der negativen Zweckbindung bei allen drei christlichen Kirchen vorliegen. Unter Berücksichtigung der Ausführungen der Finanzkontrolle sind die Grundlagen für die Prüfung der negativen Zweckbindung als angemessen zu bewerten, und deren Prüfung erfolgt zweckmässig. In den Jahresberichten der kirchlichen Körperschaften sind die Ausführungen zu den Nachweisen jedoch nicht selbsterklärend. Die diesbezüglichen Fragen der GPK konnte die Finanzkontrolle gegenüber der Kommission allerdings zufriedenstellend beantworten.

Unter den jetzigen Gegebenheiten ist die negative Zweckbindung erfüllt. Die GPK sieht deshalb in diesem Bereich zurzeit keinen Handlungsbedarf.

## **6. Weitere Mittel zur Aufsicht von Regierungsrat und Direktion (JI)**

### **6.1 Ausgangslage**

Mit der Genehmigung der Kirchenordnungen und der Statuten der anerkannten jüdischen Gemeinden (§ 6 Abs. 3 KiG und § 5 Abs. 2 GjG) verfügt der Regierungsrat bzw. die JI neben der Kenntnisnahme der Jahresberichte (einschliesslich Nachweisen der negativen Zweckbindung) und der Prüfung der Tätigkeitsprogramme über ein weiteres Mittel zur Aufsicht.

### **6.2 Regierungsrat und Direktion (JI)**

Im Rahmen seiner Aufsichtspflicht überprüft der Regierungsrat die Kirchenordnungen und die JI die Statuten der übrigen anerkannten Religionsgemeinschaften auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und den massgeblichen gesetzlichen Anforderungen. Aufgrund der weitgehenden Autonomie der Religionsgemeinschaften prüft die JI die Kirchenordnungen und Statuten nicht auf deren inhaltliche Angemessenheit, sondern beurteilt lediglich mittels einer verwaltungsrechtlichen Prüfung die Übereinstimmung mit den Vorgaben des staatlichen Rechts.

### **6.3 Feststellungen der GPK**

Die Genehmigung der Kirchenordnungen und Statuten ist ein bisher im Rahmen der Oberaufsicht kaum beachtetes Mittel der Aufsicht des Regierungsrates.

Die GPK wird die diesbezüglichen Feststellungen aus den entsprechenden Regierungsratsbeschlüssen künftig im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit berücksichtigen.

Es ist fraglich, ob eine lediglich formale Prüfung der Kirchenordnungen und Statuten ohne Blick auf die konkrete Implementation der Regeln ausreichend ist. In den Bereichen, in denen gesetz-

liche Vorgaben bestehen,<sup>15</sup> sollte es der Aufsicht möglich sein, eine ausbleibende oder verzögerte Umsetzung zu thematisieren.

Die GPK behält sich deshalb vor, in Zukunft eine inhaltliche Einschätzung des Regierungsrates zu laufenden Revisionen der innerkirchlichen Aufsichts- und Rekursstrukturen einzuholen, wenn davon die oben genannten gesetzlichen Grundlagen berührt sind.

## **7. Schlussbemerkungen**

Die GPK verfolgte mit ihren grundsätzlichen Abklärungen zur Oberaufsicht über die Religionsgemeinschaften das Ziel, wiederkehrende Fragen zu den Zuständigkeiten und Instrumenten im Bereich der staatlichen Aufsicht und Oberaufsicht gegenüber den anerkannten Religionsgemeinschaften zu klären. Der vorliegende Bericht erläutert zu diesem Zweck die diesbezüglichen Arbeiten der verschiedenen Organe (Regierungsrat, JI, Finanzkontrolle, parlamentarische Kommissionen). Darauf gestützt werden die Instrumente und Vorgehensweisen im Rahmen der Aufsichtsfunktionen des Regierungsrates und der JI sowie der parlamentarischen Oberaufsicht bewertet. Damit soll der Bericht einen Beitrag zur Transparenz des staatlichen Handelns gegenüber den anerkannten Religionsgemeinschaften leisten und mit den an den Regierungsrat gerichteten Empfehlungen diesbezügliche Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die GPK beantragt dem Kantonsrat den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---

<sup>15</sup> So sehen z. B. § 12 Abs. 1 KiG die Regelung der Aufsicht über die Kirchgemeinden und § 18a KiG einen dem kantonalen Recht gleichwertigen Rechtsschutz vor.





