

Ausgangslage

Die Gemeinsamen Schwerpunkte stehen im Zusammenhang mit den Legislaturzielen des Regierungsrats. Eines der Ziele in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 lautet: «Alle Menschen können an der Zivilgesellschaft partizipieren» (RRZ 3). Zwei Massnahmen zu diesem Ziel betreffen das Thema Religion: «Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften prüfen» (RRZ 3a) sowie «Gemeinsame Schwerpunkte zwischen Staat und anerkannten Religionsgemeinschaften erarbeiten» (RRZ 3b).

Der Regierungsrat wird am 7./8. Juni 2023 die *Ziele* für die neue Legislatur festlegen. Im Zeitraum vom 15. bis 20. Juni 2023 müssen dann die *Massnahmen* zur Zielerreichung im Prozess zur Festlegung der Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanung (KEF) des Regierungsrats eingegeben werden. Ob die gemeinsamen Schwerpunkte von Kanton und anerkannten Religionsgemeinschaften wiederum als Massnahme auf der Ebene des Regierungsrats festgelegt werden, ist noch nicht entschieden. Unabhängig davon sollen aber bis zum 15. Juni neue gemeinsame Schwerpunkte von Kanton (Direktion der Justiz und des Innern) und anerkannten Religionsgemeinschaften festgelegt werden.

Die Präsidien der anerkannten Religionsgemeinschaften und die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern (JI), Regierungsrätin Jacqueline Fehr, haben sich beim Auftakttreffen am 14. März 2023 grundsätzlich für weitere gemeinsame Legislaturschwerpunkte ausgesprochen und dafür Themenfelder festgelegt. Der Steuerungsgruppe (Andreas Müller, stv. Generalsekretär JI, Stefan Grotefeld, Kirchenratsschreiber, Markus Hodel, Generalsekretär Synodalrat) erteilten sie den Auftrag, im Rahmen dieser Themenfelder konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Die so konkretisierten gemeinsamen Legislaturschwerpunkte sollen spätestens bis zum Zeitpunkt, an dem der Regierungsrat seine Legislaturziele festlegt, mit einem Zirkularbeschluss verabschiedet werden, damit die Vorsteherin der JI diese in der Klausur des Regierungsrats einbringen kann. Im Zirkularbeschluss werden die Themen bestimmt, die in der kommenden Legislatur von Kanton und anerkannten Religionsgemeinschaften bearbeitet werden. Die konkreten Aufträge zu den jeweiligen Themen werden später von den zu bildenden, zuständigen Arbeitsgruppen ausgearbeitet.

Die Präsidien der anerkannten Religionsgemeinschaften und die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern beschliessen (Zirkularbeschluss):

- I. Für die Legislatur 2023-2027 werden die nachfolgenden gemeinsamen Legislaturschwerpunkte von Kanton und anerkannten Religionsgemeinschaften 2023–2027 festgelegt.
- II. Die aus dem Kirchenratsschreiber des Kirchenrats, dem Generalsekretär des Synodalrats und dem stv. Generalsekretär der Direktion der Justiz und des Innern zusammengesetzte Steuerungsgruppe setzt Arbeitsgruppen ein, die bis zum 4. Quartal 2023 konkretisierte Aufträge zu Umsetzung der Schwerpunkte erstellen.
- III Mitteilung an Michel Müller, Kirchenratspräsident, Franziska Driessen-Redding, Präsidentin Synodalrat, René Fraefel, Präsident Christkatholische Kirchgemeinde Zürich, Jacques Lande, Präsident Israelitische Cultusgemeinde Zürich, David Feder, Präsident Jüdische Liberale Gemeinde Zürich, Jacqueline Fehr, Regierungsrätin, Vorsteherin Direktion der Justiz und des Innern.

Datum: 1. Juni 2023

Gemeinsame Legislatorschwerpunkte 2023-2027

Schwerpunkt 1

20 Jahre Kirchengesetz und Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden

2005 wurden im Zuge der neuen Kantonsverfassung erstmals im Kanton Zürich zwei jüdische Gemeinden rechtlich anerkannt. Zugleich erfolgte im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Für die anerkannten christlichen Körperschaften wurde mit dem Kirchengesetz ein neues gemeinsames Gesetz geschaffen.

2025 bzw. 2027 feiern Kantonsverfassung bzw. Kirchengesetz und Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden das 20-Jahr-Jubiläum. Dieser Zeitpunkt soll genutzt werden, um die bestehende Regelung zu beleuchten und auf allenfalls anstehenden Veränderungsbedarf hin zu befragen. Ausgangspunkt ist dabei besonders die Anerkennung der jüdischen Gemeinden und die Frage nach Vor- und Nachteilen der Anerkennung. Von dieser Bestandsaufnahme aus kann überlegt werden, ob und inwiefern die Anerkennung auch für andere Religionsgemeinschaften eine Option für die Regelung ihres Verhältnisses zum Staat darstellen könnte.

Im Weiteren sollen im Rahmen dieses Schwerpunkts auch folgende Themen behandelt werden:

- Anpassung der Situation der nicht-erkannten Religionsgemeinschaften
- Berücksichtigung der religiösen Zugehörigkeit in den Einwohnerregistern (namentlich auch bei nicht-erkannten Religionsgemeinschaften)
- Limitierungen, die das bestehende System für die anerkannten Religionsgemeinschaften mit sich bringt.

Schwerpunkt 2

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Religionsgemeinschaften

- Ende 2023 wird eine neue Studie zur gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften fertiggestellt (Studie Lüddeckens/Rost/Walthert). Sie betritt insofern Neuland, als sie nicht wie bisherige Erhebungen quantifizierbare Leistungen erfassen will, sondern sich auf Aspekte wie Zusammenhalt, Wertevermittlung oder Spiritualität konzentriert. Der Blick auf die gesellschaftliche Bedeutung der Religionsgemeinschaften und insbesondere die bisherige Fokussierung auf den monetären Wert von kirchlichen Tätigkeiten soll damit ausgeweitet werden.

Im Rahmen des Schwerpunkts wird die Studie detailliert ausgewertet. Anschliessend wird analysiert, wo Vertiefungen und möglicherweise weitere Forschungen nötig sind. Ein Thema, das evtl. in diesem Zusammenhang näher in den Blick genommen werden kann, sind die Integrationsleistungen der Religionsgemeinschaften.

- Die anerkannten Religionsgemeinschaften erhalten vom Kanton finanzielle Beiträge (sog. Kostenbeiträge). Diese werden gegenwärtig primär mit Leistungen begründet, welche diese Gemeinschaften zu Gunsten der gesamten Gesellschaft erbringen. In diesem Sinn wurden mehrere Erhebungen durchgeführt, zuletzt die beiden Studien von Prof. Dr. Thomas Widmer von der Universität Zürich.

Die Ausrichtung von Kostenbeiträgen an die anerkannten Religionsgemeinschaften ist mit dem öffentlichen Interesse an den mitfinanzierten Leistungen der anerkannten Religionsgemeinschaften legitimiert. Die anerkannten Religionsgemeinschaften unterliegen damit aber letztlich auch einer ökonomisch-utilitaristischen Logik, die ihre Tätigkeiten letztlich austauschbar erscheinen lässt. Es besteht die Gefahr, dass

der spezifisch religiöse Aspekt in dieser Weise zu wenig Beachtung findet und sich eine unterschiedliche Behandlung der Religionsgemeinschaften im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Akteuren sachlich nicht mehr rechtfertigen lässt. Vor diesem Hintergrund soll der Ansatz, die staatliche Unterstützung ausschliesslich an solche Leistungen zu knüpfen, hinterfragt werden.

Im Rahmen des Schwerpunkts wird geprüft, ob der Ansatz der gesamtgesellschaftlichen Leistungen a) weiterhin tragfähig ist und b) ob und allenfalls wie die entsprechenden Aspekte künftig berücksichtigt werden könnten. Es ist unbestritten, dass das soziale und karitative Handeln der Kirchen und Religionsgemeinschaften von grosser Bedeutung ist. Gibt es Möglichkeiten, diese Bedeutung anders als mit monetären Berechnungen sichtbar zu machen?

Schwerpunkt 3

Unterhalt und Nutzung von Gebäuden der kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften

Die grossen öffentlich-rechtlichen kirchlichen Körperschaften verfügen über eine Vielzahl von Gebäuden: die Kirchen selbst, darüber hinaus Pfarrhäuser, Kirchengemeindehäuser etc. Diese Immobilien haben oft einen zentralen, wichtigen Standort und prägen den öffentlichen Raum. Ihr Unterhalt ist aber z.B. wegen denkmalpflegerischen Vorgaben auch mit erheblichen Aufwendungen verbunden. Diese fallen immer stärker ins Gewicht, da die Mitgliederbasis tendenziell kleiner wird.

Es stellen sich unter diesen Umständen viele Fragen: Wie sollen die Kirchgebäude genutzt werden? Hat die Allgemeinheit ein Interesse an ihnen, und wenn ja, worin besteht dieses genau? Soll der Staat den Unterhalt mitfinanzieren?

Innerhalb der kirchlichen Körperschaften sind Prozesse angelaufen, die sich mit diesen Fragen befassen. Im Rahmen des Schwerpunkts werden vor allem die Schnittmengen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften in diesem Zusammenhang beleuchtet. Insbesondere ist zu fragen, ob Rechtsänderungen nötig sind. Auch die Rolle des Denkmalschutzes ist einzubeziehen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Ausgangslage bei den beiden grossen anerkannten kirchlichen Körperschaften verschieden ist: Während die Reformierte Kirche (bzw. die Kirchengemeinden) in der Regel Eigentümerin der von ihr genutzten Kirchgebäude ist, ist bei der Römisch-katholischen Körperschaft nicht diese selbst, sondern sind Eigentümerinnen kirchliche Stiftungen unter Aufsicht des Bischofs.

Die Frage der Gebäude betrifft vor allem die beiden grossen kirchlichen Körperschaften. Aber auch andere Religionsgemeinschaften sind von der Thematik berührt.