



**Universität
Zürich^{UZH}**

Institut für Politikwissenschaft

Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich

Kurzfassung

**Studie im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich,
der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich und der Römisch-
katholischen Körperschaft des Kantons Zürich**

Thomas Widmer, Kathrin Frey, Heiri Gander, Roman Zwicky und Pascale Münch

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zürich
Telefon +41 (0)44 634 38 41
Telefax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

Zürich, Juni 2017

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Kanton Zürich leistet Kostenbeiträge an die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich (ERL) und die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich (RKK) für „ihre Tätigkeiten mit Bedeutung für die ganze Gesellschaft, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur“ (§ 19 Abs. 2 Kirchengesetz LS 180.1). Die finanzielle Unterstützung erfolgt mit Globalbudgets gestützt auf kirchliche Tätigkeitsprogramme und wird jeweils für eine Periode von sechs Jahren festgelegt. Für die Periode 2014-2019 beträgt der kantonale Kostenbeitrag jährlich 50 Mio. CHF, der grösstenteils im Verhältnis der Mitgliederzahlen zwischen der ERL (26.8 Mio. CHF) und der RKK (22.7 Mio. CHF) aufgeteilt wird. Da die Kostenbeiträge ohne spezifische Zweckbindung gewährt werden, geniessen die Landeskirchen eine Sonderstellung. So können sie ihre durch staatliche Gelder unterstützten Tätigkeiten selbst definieren und durchführen. Diese Sonderstellung entlastet die Kirchen jedoch nicht von der Aufgabe, gegenüber dem staatlichen Geldgeber Transparenz über die Mittelverwendung zu schaffen.

Der Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern (JI), die ERL und die RKK haben die vorliegende Studie im Hinblick auf die nächste Beitragsperiode 2020-2025 gemeinsam in Auftrag gegeben. Die Studie stellt systematische Grundlagen zum Umfang und Bedeutung der kirchlichen Tätigkeiten bereit und dient den Landeskirchen als Grundlage zur Formulierung ihrer zukünftigen Tätigkeitsprogramme. Der Regierungsrat und der Kantonsrat können sich auf die Befunde stützen, wenn sie die Tätigkeitprogramme beurteilen und über die Beitragsperiode 2020-2025 entscheiden.

Diese Kurzfassung stellt die Studie mit Fokus auf den Befunden und Empfehlungen in knapper Form vor, für eine ausführlichere Darstellung wird auf den umfassenden Schlussbericht verwiesen.¹

1.2 Fragestellung und Vorgehen

Die Studie hat folgende Fragestellung bearbeitet:

1. Wie können die „Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung“ (TmggB) definiert und von anderen Tätigkeitskategorien abgegrenzt werden?
2. Welche TmggB werden von ERL und RKK erbracht?
3. Wie sind die TmggB von ERL und RKK zu bewerten?
4. Welche Bedeutung messen die politischen Gemeinden und die Bevölkerung des Kantons Zürich den kirchlichen Tätigkeiten zu?

Zur Bearbeitung dieser Fragestellung wurden drei Erhebungen realisiert, die nachfolgend kurz vorgestellt werden.

Erhebung der kirchlichen Angebote: Um die Definition der relevanten Tätigkeitskategorien breit abzustützen, haben wir eine Dokumentenanalyse und Experteninterviews durchgeführt sowie die Steuerungs- und Begleitgruppe der Studie einbezogen. Die Erhebung 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 einem Jahr (Oktober 2015 bis September 2016) monatlich erfasst. So haben 189 kirchliche Stellen der ERL 55'792 und 121 Stellen der RKK 30'574 Angebote eingegeben, die in die Auswertung einbezogen werden konnten. Neben inhaltlichen Angaben wurden auch die Sachkosten und der Personalaufwand für die jeweiligen Angebote erhoben.

¹ Thomas Widmer, Kathrin Frey, Heiri Gander, Roman Zwicky und Pascale Münch (2017): Kirchliche Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Kanton Zürich. Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 18. <http://www.ipz.uzh.ch/de/forschung/publikationen/publikationsreihen/ZuerchpolEva.html>

Den finanziellen Aufwand, den die Landeskirchen eingesetzt haben, um die erfassten Angebote zu erbringen, haben wir anhand der Jahresrechnungen 2015 ermittelt.

Befragung der politischen Gemeinden: Um die Bedeutung und den Wert der TmggB der beiden Landeskirchen für die politischen Gemeinden zu ermitteln, wurde eine Online-Befragung der Gemeindegemeinschafterinnen und -schreiber durchgeführt. Insgesamt haben sich 129 der 168 Gemeinden des Kantons Zürich an der Befragung beteiligt. Damit liefert die Befragung aussagekräftige Befunde zu den kirchlichen Tätigkeiten aus der kommunalen Perspektive.

Befragung der Bevölkerung des Kantons Zürich: Die Zürcher Wohnbevölkerung stellt die Zielgruppe der kirchlichen Tätigkeiten dar und damit ist deren Perspektive zur Bewertung der kirchlichen Tätigkeiten bedeutsam. Die Befragung hat nicht nur die Bedeutung der kirchlichen Angebote für die Bevölkerung erhoben, sondern auch die Nutzung und die Zahlungsbereitschaft für ausgewählte kirchliche Angebote. Die standardisierte Befragung erfolgte telefonisch bei 1'200 Personen ab 16 Jahren. Die Befragung, die eine repräsentative Stichprobe anstrebte, erreichte die Mitglieder der Landeskirchen etwas besser als Personen, die einer anderen oder keiner Religion angehören. Die Befunde der Bevölkerungsbefragung fallen damit tendenziell eher zugunsten der Landeskirchen aus.

2 Befunde

Die nachfolgend präsentierten Befunde befassen sich mit dem Umfang und dem Wert der vielfältigen Angebote der beiden grossen Landeskirchen im Kanton Zürich. Nicht im Fokus dieser Studie stand hingegen der Wert der Landeskirchen als religiöse Institution. Der Beitrag der Landeskirchen zur Solidarität, Stabilität oder zum Sozialkapital einer offenen, demokratischen Gesellschaft wurde folglich nicht erfasst.

2.1 Definition der kirchlichen Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (TmggB)

Die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen sind sehr offen gehalten und geben lediglich vor, dass die staatlichen Kostenbeiträge zur Finanzierung von TmggB besonders in den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur geleistet werden (§ 19 Abs. 2 KiG). Im Gegensatz zur Verwendung der Steuererträge juristischer Personen (§ 25 Abs. 2 KiG), ist für die Kostenbeiträge keine negative Zweckbindung festgeschrieben, die eine Verwendung zu kultischen Zwecken untersagen würde. Die politischen Diskussionen aber auch die geführten Interviews und Diskussionen mit der Steuerungs- und Begleitgruppe der Studie zeigen deutlich, dass die Frage, ob auch kultische Tätigkeiten gesamtgesellschaftlich bedeutsam sind, umstritten ist. Vor diesem Hintergrund und in Anlehnung an die Literatur, haben wir kirchliche Tätigkeiten als gesamtgesellschaftlich bedeutsam definiert, wenn sie staatliche Leistungen substituieren oder die allgemeine Bevölkerung die Nutzniesserin der Angebote ist. In diesem Sinne können auch kultische Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sein.

Im Rahmen dieser Studie gelten kirchliche Tätigkeiten als gesamtgesellschaftlich bedeutsam, 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 Landeskirchen anteilmässig so erreichen, wie diese in der Bevölkerung vertreten sind. TmggB werden als kultische Tätigkeiten erfasst, falls es sich um liturgische oder katechetische Angebote handelt oder der kultische Anteil eines Angebots hoch ist, d.h. gemäss der durchführenden kirchlichen Stelle bei 50% oder mehr liegt. Bei Angeboten für sozial-benachteiligte Zielgruppen wird diese Schwelle beim kultischen Anteil um 10% gelockert. Die nachfolgende Tabelle zeigt die vier relevanten Tätigkeitskategorien entlang der beiden Dimensionen „mit/ ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung“ und „nicht-kultisch/ kultisch“ auf.

Tabelle 1: Kriterien zur Abgrenzung der vier relevanten Tätigkeitskategorien

Merkmale Angebot	mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung		ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung	
	nicht-kultisch	kultisch	nicht-kultisch	kultisch
richtet sich primär an Kirchenmitglieder	nein	nein	ja	ja
zugänglich für alle /gleiche Bedingungen	ja	ja	nein	nein
Anteil Nicht-Mitglieder bei den Nutzenden	hoch (40%-100%)**	hoch (40-100%)**	tief (0%-39%)**	tief (0%-39%)**
liturgische und katechetische Angebote	nein	ja	nein	ja
kultischer Anteil bei Angeboten aus den Bereichen Bildung, Kultur und Soziales, andere/weitere*	tief (0%-49%)**	hoch (50%-100%)**	tief (0%-49%)**	hoch (50%-100%)**

* Bei Angeboten für sozialbenachteiligte Zielgruppen wird die Schwelle beim kultischen Gehalt etwas höher angesetzt, so dass mehr Angebote bei dieser Zielgruppe in die Kategorie nicht-kultische Angebote fallen (nicht-kultisch 0-59%; kultisch 60%-100%).

** Werte in den Klammern beziehen sich auf die Hauptvariante; zur Überprüfung der Sensitivität der Daten wurden zwei Nebenvarianten berechnet. Dazu wurden die Schwellenwerte um 10% angehoben bzw. gesenkt.

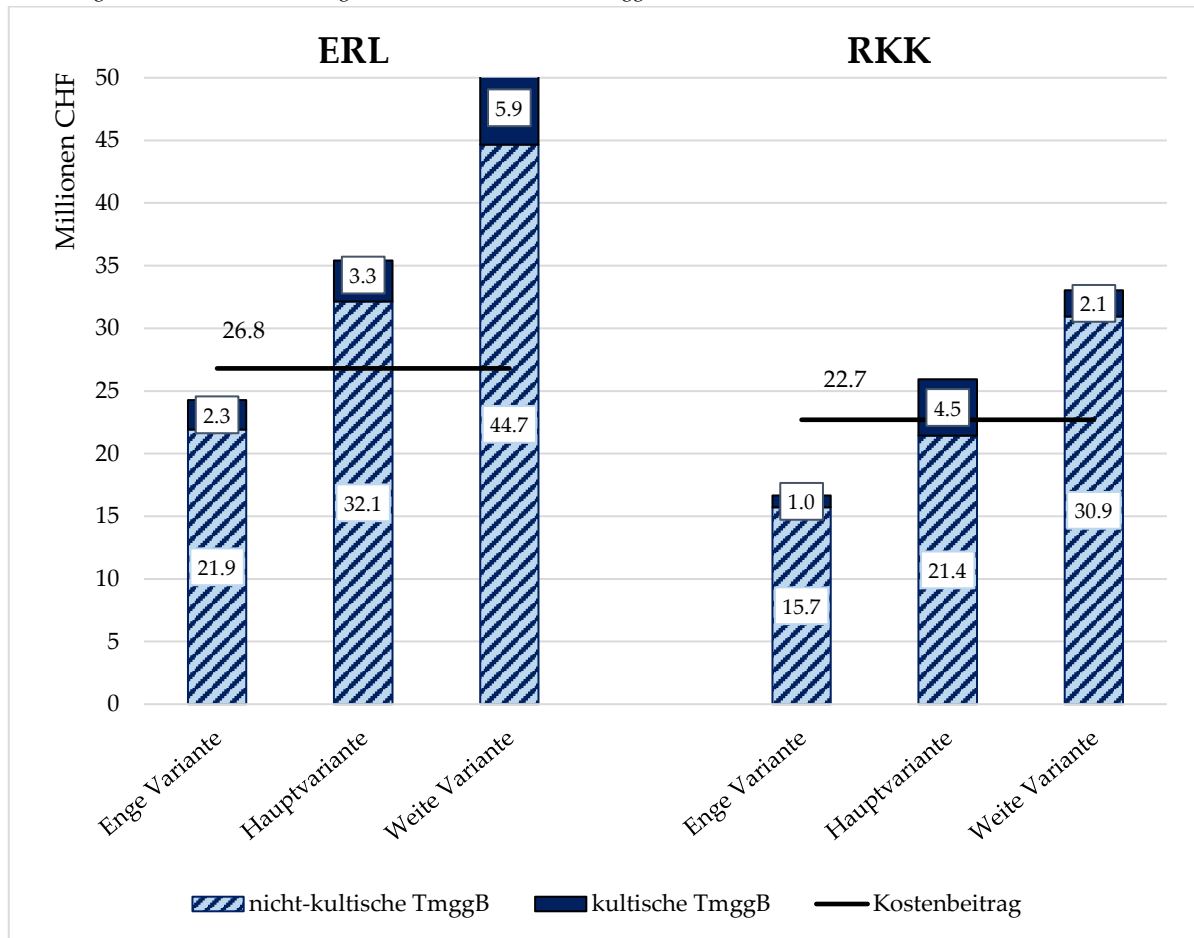
2.2 Tätigkeiten mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (TmggB) der beiden Landeskirchen

Die 310 Kirchgemeinden und Fachstellen haben 86'366 Angebote, die für die Auswertung verwendet wurden, anhand eines Online-Tools selbst erfasst. Wir haben die Angebotsdaten plausibilisiert, u.a. anhand von Finanzzahlen der Kirchen, und bereinigt. Aufgrund der grossen Anzahl erfasster Angebote kann nicht ausgeschlossen werden, dass wir gewisse Schwachpunkte nicht identifizieren konnten.

Die Erhebung der kirchlichen Angebote zeigt, dass die Landeskirchen vielfältige TmggB erbringen und die Kirchgemeinden und Fachstellen unterschiedlich stark in die Erstellung solcher Angebote involviert sind. Bei der ERL können gemäss der Hauptvariante insgesamt 12.6 Prozent ihrer Tätigkeiten als gesamtgesellschaftlich bedeutsam bezeichnet werden; 11.4 Prozent fallen in die Kategorie der nicht-kultischen TmggB und 1.2 Prozent in die Kategorie der kultischen TmggB. Die RKK weist mit einem Anteil an TmggB von insgesamt 10.9 Prozent ein ähnliches Verhältnis aus; nicht-kultische TmggB machen 9.0 und kultische TmggB 1.9 Prozent ihrer Tätigkeiten aus. Die nicht-kultischen TmggB sind bei beiden Landeskirchen hauptsächlich dem Bereich Soziales zuzuordnen und umfassen Angebote wie Jugendarbeit, Kollekten, Passantenhilfe, Jobbörse und Sozialberatung. Etwa einen Viertel der nicht-kultischen TmggB erbringen die beiden Landeskirchen in den Bereichen Kultur und Bildung, indem sie beispielsweise Konzerte, Aktivitäten von Chören bzw. Deutschkurse für Asylsuchende, Migrantinnen und Migranten durchführen. Die kultischen TmggB umfassen bei beiden Landeskirchen typischerweise Gottesdienste, kultische Feiern sowie Taufen, Abdankungen und Hochzeiten mit einer Reichweite weit über die Kirchenmitglieder hinaus.

Anhand der Angebotsdaten und der Finanzzahlen der Kirchen haben wir berechnet, dass die ERL 29.9 und die RKK 21.7 Mio. CHF für die TmggB eingesetzt haben. In die TmggB flossen zusätzlich Freiwilligenarbeit, nicht-marktkonform vergütete Behördenarbeit sowie Gelder aus Kollekten, die wir im Rahmen der Erhebung der kirchlichen Angebote ebenfalls erfasst haben. Um diesen Mehrwert zu monetarisieren, haben wir für die unbezahlten und nicht-marktgerecht bezahlten Arbeitsstunden einen fiktiven Stundenansatz eingesetzt, der sich an den Stundenansätzen des kirchlichen Personals orientiert. So kann der materielle Wert der TmggB bestimmt werden, der sich aus dem finanziellen Aufwand der Kirchen und dem erbrachten Mehrwert ergibt. Abbildung 1 zeigt auf, dass die ERL TmggB mit einem materiellen Wert von 35.4 Mio. CHF erbracht hat, die einem kantonalen Kostenbeitrag von 26.8 Mio. CHF gegenüberstehen. Die RKK hat TmggB mit einem materiellen Wert von 25.9 Mio. CHF geleistet, die vom Kanton mit 22.7 Mio. CHF unterstützt wurden. Gemäss diesen Befunden haben beide Landeskirchen TmggB mit einem materiellen Wert erbracht, der den kantonalen Kostenbeitrag übersteigt. Neben der Hauptvariante zeigt die Abbildung 1, wie sich die relevanten Grössen verändern, wenn die Schwellenwerte der Definition der TmggB für den Anteil der Nicht-Kirchenmitgliedern sowie den kultischen Anteil um 10 Prozent gesenkt bzw. erhöht werden (siehe enge und weite Variante).

Abbildung 1: Kantonale Kostenbeiträge und materielle Werte der TmggB der ERL und der RKK



2.3 Aussensicht auf die kirchlichen Angebote

Die Befragungen der Gemeindeschreiber/-innen und der Wohnbevölkerung des Kantons Zürich weisen auf eine positive Wahrnehmung der vielfältigen Angebote der Landeskirchen hin. Es besteht ein klares Bedürfnis nach kirchlichen Angeboten wie „Seelsorge“, „Gottesdienst oder Messe“, „Möglichkeit der freiwilligen Mitarbeit“ und „Ökumene und Dialog zwischen den Religionen“. Aus der Perspektive der politischen Gemeinden sind die kirchlichen Angebote gut sichtbar und deren Nutzen nicht nur für die Kirchenmitglieder sondern auch für Nicht-Mitglieder beachtlich. Die Befragung der politischen Gemeinden weist auf konkrete Substitutionsbedürfnisse hin: So ist eine Mehrheit der befragten Gemeindeschreiber/-innen der Ansicht, dass ihre Gemeinde Angebote wie „Sozialberatung und -leistungen“, „Erhalt architektonisch wertvoller Gebäude“, „Betreuungsangebote“ sowie die „Möglichkeit für freiwilligen Arbeit“ schaffen müsste, falls sich die Landeskirchen aus diesen Bereichen zurückziehen würden. Es fällt allerdings auf, dass bei der Mehrheit der befragten politischen Gemeinden kein Substitutionsbedürfnis für „Seelsorge“ besteht, obwohl dieses kirchliche Angebot als sehr wichtig für die politische Gemeinde erachtet wird.

Aus der Sicht der befragten Bevölkerung sollten die Landeskirchen die staatlichen Gelder prioritär für soziale Angebote, namentlich für „Seelsorge“, „Begegnungsangebote“ sowie „Sozialberatung und -leistungen“, einsetzen. Diese Priorisierung zeigt sich auch in der erhobenen Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für kirchliche Angebote: So ist die Zahlungsbereitschaft für die kirchliche Tätigkeit „Unterstützungsangebote für Armutsbetroffene“ deutlich höher als für „Erhalt von architektonisch wertvoller Gebäuden wie Kirchen“ oder „Senkung der Teilnahmegebühren für Kursangebote zur Persönlichkeitsentwicklung und Freizeitgestaltung“. Als zweite Priorität drängt sich der Tätigkeitsbereich „Ökumene und Dialog zwischen den Religionen“ und als dritte Priorität können kulturelle Angebote betrachtet werden. Ein Vergleich der Befragungsdaten und der Angebotsdaten zeigt, dass die beiden Landeskirchen grundsätzlich dieser Prioritätensetzung entsprechen.

Aus der Sicht der politischen Gemeinden besteht kaum Änderungsbedarf beim Umfang der kirchlichen Angebote. Eine Minderheit ist der Ansicht, dass die Kirchen ihre Tätigkeiten in den Bereichen „Ökumene und Dialog zwischen Religionen“, „Möglichkeit zur freiwilligen Mitarbeit“, „Begegnungsangebote“ und „Seelsorge“ verstärken sollten. So ist zwei Drittel der befragten Gemeindeschreiber/-innen überzeugt, dass die kirchlichen Angebote zeitgemäss sind und die Bedürfnisse der Bevölkerung abdecken, während ein Drittel gegensätzlicher Meinung ist.

Schliesslich zeigen die Befunde zu den Zielgruppen der kirchlichen Angebote ein differenziertes Bild. Einerseits stufen Befragte, die einer christlichen Kirche angehören, im Vergleich zu Befragten, die keiner oder einer anderen Religion angehören, Zielgruppen der breiten Bevölkerung (etwa Kinder und Jugendliche, Familien) deutlich wichtiger ein. Andererseits zeigt sich auch eine Tendenz, wonach die Landeskirchen vor allem Angebote für „andere“, d.h. für Zielgruppen, welcher die jeweiligen Befragten selbst nicht angehören, erbringen sollen. Grundsätzlich sollten die Landeskirchen aus der Perspektive der befragten Bevölkerung und der politischen Gemeinden speziell Angebote für Seniorinnen und Senioren, sozial Schwache und Armutsbetroffene sowie Kinder und Jugendliche erbringen. Es sind aber auch Angebote für die breite Bevölkerung sowie für Migrantinnen, Migranten und Fremdsprachige erwünscht. Aus der Perspektive der politischen Gemeinden sind kirchliche Angebote für sozial Schwache und Armutsbetroffene, Migrantinnen und Migranten und Fremdsprachige sowie für Angebote ohne spezifische Zielgruppen zu verstärken, im Gegensatz zu Angeboten für Kinder und Jugendliche sowie Seniorinnen und Senioren.

3 Empfehlungen

Die vorliegende Studie hatte zum Auftrag, Grundlagen zur Optimierung des Vollzugs der bestehenden Rechtsgrundlagen zu erstellen. Dementsprechend beziehen sich die Empfehlungen auf das bestehende Regime und setzen voraus, dass der politische Wille vorhanden ist, an der Sonderstellung der Landeskirchen festzuhalten.

Empfehlungen zuhanden des Staates

1. Die Befunde zeigen, dass die beiden Landeskirchen gestützt auf Tätigkeitsprogramme TmggB erbracht haben, welche die staatlichen Kostenbeiträge mehr oder weniger deutlich rechtfertigen, weshalb diese Vorgehensweise grundsätzlich beibehalten werden sollte.
2. Die staatlichen Behörden sollten systematischer und kontinuierlicher einfordern, dass die Landeskirchen Transparenz über die Mittelverwendung schaffen.
3. Im Vorfeld der Finanzierungsperiode ab 2026 ist eine weitere Erhebung im vorliegenden Umfang vorzusehen und früh anzukündigen.
4. Mittelfristig ist zu prüfen, inwiefern sich andere religiöse Gemeinschaften ebenfalls für Staatsbeiträge in der Art, wie sie an die Landeskirchen gehen, qualifizieren (können).

Empfehlungen zuhanden der Landeskirchen

1. Die erbrachten kirchlichen Tätigkeiten zuhanden der Gesamtgesellschaft leisten einen wertvollen Beitrag und sollten verstärkt weitergeführt werden.
2. Die Kirchen sollten gegenüber der zuständigen staatlichen Stelle vermehrt Transparenz über die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung schaffen.
3. Die kantonalen Körperschaften sollten intern deutlich kommunizieren, dass die Landeskirchen Staatsbeiträge erhalten, die wesentlich zu den kirchlichen Mitteln beitragen.
4. Die Befunde der Studie zeigen, dass die Kirchen umfangreiche nicht-kultische Tätigkeiten ohne gesamtgesellschaftliche Bedeutung erbringen. Wenn die Kirchen solche Angebote vermehrt für Nicht-Kirchenmitglieder öffnen, können sie ihre Tätigkeiten zuhanden der Gesamtgesellschaft verstärken.
5. Die Kirchen sollten prüfen, ob sich eine kontinuierliche Erhebung der Angebote durch jeweils eine Auswahl von kirchlichen Stellen (inkl. Kirchgemeinden) realisieren liesse. Damit können die betroffenen Stellen sensibilisiert und dazu bewogen werden, neue Angebote von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung zu realisieren.

Die Empfehlungen zuhanden der Kirchen sind nicht so zu verstehen, dass den Kirchen empfohlen würde, „Kirchen für alle“ zu werden. Es ist selbstverständlich sinnvoll, dass die Kirchen auch weiterhin Angebote realisieren, welche sich dezidiert an die eigenen Kirchenmitglieder richten.