



Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern

Politische Schlussfolgerungen und Leitsätze für ei- ne Weiterentwicklung

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 18. März 2015
Geschäftsnummer: 12.72-14.35
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhalt

1	Zusammenfassung.....	3
2	Ausgangslage.....	5
3	Der Expertenbericht Muggli/Marti vom 14. Oktober 2014.....	6
4	Das Religionsverfassungsrecht des Kantons Bern.....	7
4.1	Bewährte Partnerschaft zwischen Kirche und Staat	7
4.2	Staatliche Struktur der Landeskirchen	9
4.3	Staatliche Finanzierung der Landeskirchen.....	9
4.3.1	Exkurs: Der von BAK Basel errechnete Indexwert von 191 im Aufgabenfeld Kirchen	10
4.3.2	Besoldungspflicht für Geistliche der evangelisch-reformierten Landeskirche.....	11
4.4	Staatliche Anerkennung von Landeskirchen und weiteren Religionsgemeinschaften	12
5	Reformvorschläge des Regierungsrates.....	13
5.1	Strukturen	14
5.2	Finanzierung	16
5.3	Anerkennung von religiösen Glaubensgemeinschaften	17
6	Auswirkungen der Reformvorschläge.....	18
7	Weiteres Vorgehen.....	19
	Literaturverzeichnis.....	20
	Anhang I.....	22
	Anhang II.....	23

1 Zusammenfassung

Ausgangspunkt für den vorliegenden Bericht bildet die Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP 2014). Der Regierungsrat hatte damals darauf verzichtet, dem Grossen Rat im Aufgabenfeld „Kirchen“ Sparvorschläge zu unterbreiten, da er die Faktenlage noch als ungenügend beurteilte. Er nahm stattdessen in Aussicht, in einem Bericht an den Grossen Rat die finanziellen, rechtlichen, politischen und kirchlichen Konsequenzen darzustellen, die sich aus einer Änderung der Finanzierungsgrundlagen und aus einer Änderung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat ergeben könnten¹. Diese Absicht fand die Zustimmung des Grossen Rates². Am 11. September 2013 gab der Regierungsrat auf Antrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) die Arbeiten für die Erstellung des vorliegenden Berichts in Auftrag.

Der Bericht setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Der eine Teil besteht aus einem Expertenbericht vom 14. Oktober 2014 von Rudolf Muggli von der Anwaltskanzlei AD!VOCATE und von Dr. Michael Marti von der Firma ECOPLAN (Anhang II). Dieser Expertenbericht nimmt eine breite Auslegeordnung zum Verhältnis von Kirche und Staat vor, stellt insbesondere die monetären Leistungen der Kirchen für Staat und Gesellschaft dar und quantifiziert diese. Der andere Teil besteht aus dem vorliegenden Bericht des Regierungsrates, der die politischen Schlussfolgerungen aus dem Expertenbericht zieht und Reformvorschläge für eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat formuliert. Diese Reformvorschläge werden in Form von Leitsätzen in Anhang I zusammengefasst.

Die Experten Muggli/Marti haben aufgezeigt, dass die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern mit rund 570'000 Angehörigen eine Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Mitgliedern zählt. Der Kanton Bern ist damit neben dem Kanton Schaffhausen der einzige Kanton in der Schweiz mit einer klar reformierten Bevölkerungsmehrheit (57,7%). Die Experten gehen aufgrund ihrer Erhebungen von einem Betrag von rund CHF 133 Millionen aus, welche die Landeskirchen jährlich an gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen erbringen. Stellt man diesen Leistungen die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln des Kantons und diejenigen Kirchensteuern, die den Charakter von voraussetzungslos geschuldeten Zwangsabgaben haben (Kirchensteuern der juristischen Personen), gegenüber (rund CHF 110 Millionen), erreichen die Leistungen der Landeskirchen einen höheren Wert³.

Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche im Kanton Bern war nach der Reformation vom eigentlichen Staatskirchentum (Staat und Kirche als Einheit) geprägt. Mit der Einführung des kantonalen Kirchengesetzes im Jahre 1874 erhielten die Landeskirchen erstmals eine eigene Rechtspersönlichkeit, was erst den Übergang zum heutigen System mit autonomen Landeskirchen ermöglichte. Die Landeskirchen wurden immer mehr zu Partnern des Staates, auch wenn sie nach wie vor deutlich mit der Staatsverwaltung verflochten und von dieser kontrolliert und mitfinanziert wurden. Das geltende bernische Kirchenrecht geht nach wie vor davon aus, dass der Staat die Landeskirchen anerkennt, organisiert und mitfinanziert. Es kann ohne

¹ Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern vom 26. Juni 2013: Aufgaben- und Strukturüberprüfung 2014, S. 60 und 138.

² Tagblatt des Grossen Rates vom 27. November 2013, S. 1638 (Planungserklärung der Finanzkommission).

³ Die Landeskirchen erbringen selbstverständlich auch wichtige immaterielle Leistungen wie z.B. Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses, Tradierung der menschlichen Grundsymbole, die sich monetär nicht quantifizieren lassen.

Kenntnis der historischen Entwicklung nicht verstanden und auch nicht partnerschaftlich weiterentwickelt werden.

Die Landeskirchen verfügen im Kanton Bern heute über eine grosse Autonomie. Dennoch besteht eine traditionell enge Verbundenheit zwischen Kanton und Landeskirchen. Bei dieser historisch erklärbaren Ausgangslage wäre eine Trennung von Kirche und Staat nicht sachgerecht. Eine solche wäre im Kanton Bern, in dem rund drei Viertel der Bevölkerung einer Landeskirche angehören, politisch nicht mehrheitsfähig. Vielmehr erscheint es geboten, das künftige staatskirchenrechtliche Verhältnis mit Bedacht den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen und weiterzuentwickeln.

Der Regierungsrat schlägt deshalb eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat innerhalb des geltenden und immer noch zeitgemässen Verfassungsrechts vor. Durch eine Totalrevision des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 (Kirchengesetz, KG; BSG 410.11) soll die enge Verflechtung zwischen Staat und Landeskirchen gelockert und insbesondere die kantonale Anstellung der Geistlichen durch den Kanton aufgegeben werden. Diese entspricht heute kaum mehr einem aktuellen Bedürfnis. Die Geistlichen sollen neu von den Landeskirchen angestellt werden. Weiter soll die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst neu durch die Landeskirchen geregelt und abgewickelt werden. Der Kanton soll den Landeskirchen aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung bloss noch gewisse Vorgaben machen. Auch die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden soll neu durch die Landeskirchen und nicht mehr durch den Kanton festgelegt werden.

Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel soll verzichtet werden. Stattdessen soll für die Finanzierung der Landeskirchen ein neues, zeitgemässes und verlässliches System ausgearbeitet werden, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert. Im Moment stehen für den Regierungsrat Lastenausgleichs- oder Beitragsmodelle im Vordergrund. Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen soll neu eine positive Zweckbindung eingeführt werden. In der Rechnungslegung der Kirchgemeinden soll die Mittelverwendung der Steuererträge der juristischen Personen transparent ausgewiesen werden.

Schliesslich erachtet es der Regierungsrat aus politischen Gründen derzeit nicht für opportun, ein Gesetz für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften auszuarbeiten. Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben ein solches Anerkennungsgesetz im Jahr 1990 an der Urne mit einem Nein-Stimmenanteil von 60.5% deutlich abgelehnt. In Anbetracht der aktuellen geopolitischen Lage ist nicht davon auszugehen, dass sich die politische Einschätzung der Stimmberechtigten geändert haben dürfte. Der Regierungsrat will stattdessen andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, prüfen und so das Terrain für ein allfälliges „Anerkennungsgesetz“ vorbereiten.

Der Regierungsrat will mit der umfassenden Auslegeordnung zum Verhältnis von Kirche und Staat einen kooperativen Prozess und Diskurs mit dem Grossen Rat, den Landeskirchen und weiteren Interessierten über sinnvolle Reformen einleiten und ermöglichen. Damit soll die Stossrichtung für eine anschliessende Totalrevision der kantonalen Kirchengesetzgebung festgelegt werden.

Aufgrund der Vorberatungs- und Antragsrechte der Landeskirchen⁴ sind der Entwurf des vorliegenden Berichts und der Expertenbericht den Exekutiven der Landeskirchen und weiteren direkt Betroffenen⁵ zur Stellungnahme zugestellt worden. Nach dessen Veröffentlichung werden die Synoden (Parlamente) der Landeskirchen im Sommer ebenfalls noch zum Bericht Stellung nehmen können. Diese Stellungnahmen werden der vorberatenden Kommission und dem Grossen Rat ebenfalls zugestellt.

Nach Kenntnisnahme des vorliegenden Berichts durch den Grossen Rat in der Septembersession 2015 wird der Regierungsrat gestützt auf die Leitsätze, allfällige Planungserklärungen und die Stellungnahmen der drei Landeskirchen die Arbeiten an der Totalrevision des Kirchengesetzes an die Hand nehmen. Der Prozess für die Vorbereitung dieser Gesetzgebung soll partnerschaftlich unter Einbezug der direkt Betroffenen und unter periodischer Information der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen erfolgen.

2 Ausgangslage

Die Totalrevision der Kantonsverfassung von 1993 war ein Meilenstein in der bernischen Verfassungsgeschichte. Sie bot Anlass zu einer breiten Auslegeordnung, weshalb die Verfassungskommission auch das Verhältnis des Kantons Bern zu den Kirchen einer umfassenden Prüfung unterzog. Zwar prüfte die Kommission eine Trennung von Staat und Kirchen, verwarf diese aber. Die vom Souverän gutgeheissene Verfassung blieb im Bereich der Kirchen grundsätzlich beim Status quo. Die Verfassung wurde aber bewusst offen formuliert, um das Verhältnis von Kirche und Staat auch in den nächsten Jahrzehnten weiterentwickeln zu können. Zudem verlieh sie den israelitischen Gemeinden die staatliche Anerkennung – wenn auch nicht als Landeskirchen. Sie behielt auch die Möglichkeit bei, weitere Religionsgemeinschaften auf dem Wege der Gesetzgebung staatlich anzuerkennen (Art. 126 der Verfassung des Kantons Bern; KV; BSG 101.1).

Diskussionen über die Rolle des Kantons im Bereich der Kirchen gab es seither immer wieder: 2007 forderte eine Motion Messerli/Löffel eine Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat⁶. Weitere Vorstösse galten den Kirchensteuern der juristischen Personen (Motion Bolli Jost, 2007)⁷ sowie den staatlichen Pfarrbesoldungen (Motion Wüthrich, 2011)⁸. Diese Vorstösse wurden jeweils mit deutlichem Mehr verworfen.

Eine neue Dynamik löste die ASP 2014 aus. In seinem Bericht an den Grossen Rat vom 26. Juni 2013 legte der Regierungsrat eine von BAK Basel erstellte interkantonale Benchmark-Analyse für diverse kantonale Aufgabenfelder vor. Im Aufgabenfeld „Kirchen“ wies BAK Basel einen Benchmark von 191 aus, womit suggeriert wurde, dass die staatlichen Kosten für die Aufgabenerfüllung im Aufgabenfeld „Kirchen“ über dem Durchschnitt anderer Kantone

⁴ Gemäss Art. 122 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) haben die Landeskirchen „ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten“.

⁵ Bischofsvikariat St. Verena, Kirchgemeindeverband des Kantons Bern, Evangelisch-reformierten Pfarrverein Bern-Jura-Solothurn, Interessengemeinschaft der jüdischen Gemeinden des Kantons Bern.

⁶ Motion 218-2007 (Philippe Messerli-Weber/Ruedi Löffel-Wenger, beide EVP): Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat: Trennung, Entflechtung oder Status quo?

⁷ Motion 289-2006 (Bolli Jost Brigitte, FDP): Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Religionsfreiheit für Unternehmerinnen und Unternehmer.

⁸ Motion 327-2011 (Adrian Wüthrich, SP): Pfarrerinnen- und Pfarrerlöhne via Kirchensteuer finanzieren.

liegt und die Landeskirchen im Kanton Bern über mehr Geld verfügen als die Landeskirchen anderer Kantone. Der Regierungsrat verzichtete aus zeitlichen Gründen auf eine Plausibilisierung dieses Wertes. Immerhin wies er (unter anderem) darauf hin, dass der Kanton Bern – im Gegensatz zu anderen Kantonen – aus historischen Gründen verpflichtet ist, Geistliche der Landeskirchen zu entlönnen, dass er eines der schlechtesten Betreuungsverhältnisse aufweist und dass Leistungen der Kirchgemeinden und der Landeskirchen sowie Zuschüsse anderer Kantone an ihre Landeskirchen im Benchmark nicht berücksichtigt wurden. Vor diesem Hintergrund sah der Regierungsrat im Rahmen der ASP 2014 noch keine konkreten Angebots- und Strukturanpassungen im Aufgabenfeld „Kirchen“ mit finanziellen Auswirkungen auf das Voranschlagsjahr 2014 und die Finanzplanjahre 2015-2017 vor.

Vielmehr informierte der Regierungsrat den Grossen Rat über seine Absicht, einen ausführlichen Bericht über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern vorzulegen und diesen dem Grossen Rat 2015 zur Kenntnis zu bringen. Der Bericht solle die finanziellen, rechtlichen, politischen und kirchlichen Konsequenzen darstellen, die sich aus einer Änderung der Finanzierungsgrundlagen und aus einer Änderung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat ergeben könnten. Diese Absicht fand die Zustimmung des Grossen Rates⁹.

Trotzdem beschloss der Grosse Rat Einsparungen von 2 Millionen Franken im Budget 2014 in der Produktgruppe 6.3.11 „Pfarramtliche Versorgung und Beziehungen zwischen Kirche und Staat“. Für die folgenden Jahre legte er weitere Sparziele in einer Planungserklärung fest. Der Vorschlag einer in diesem Zusammenhang eingereichten Motion, die staatlichen Pfarrbesoldungen durch eine Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Kirchen zu ersetzen¹⁰, fand keine Unterstützung. Der Beschluss des Grossen Rates, die Budgetmittel für die Pfarrbesoldungen ohne vorgängige Anhörung der Landeskirchen zu kürzen, führte zu einer Kundgebung und zu einer Belastung der Partnerschaft zwischen den Landeskirchen und dem Kanton. Erst im September 2014 passte der Grosse Rat die Zahl der vom Kanton für die bernischen Landeskirchen besoldeten Pfarrstellen – so wie im Kirchengesetz vorgesehen - in einem Grossratsbeschluss an die gekürzten Budgetmittel an. Die Landeskirchen müssen nun insgesamt 27.5 Pfarrstellen abbauen. Der Abbau erfolgt gestaffelt bis Ende 2018 und soll möglichst über natürliche Fluktuationen und über die Vermittlung von vakanten Stellen sozialverträglich vorgenommen werden. Dennoch kann der Stellenabbau nicht ohne die Reduktion von Beschäftigungsgraden vollzogen werden. Für einzelne betroffene Angestellte werden möglicherweise auch Übergangsrenten oder Abgangsentschädigungen durch den Kanton ausgerichtet werden müssen.

3 Der Expertenbericht Muggli/Marti vom 14. Oktober 2014

Im Dezember 2013 beschloss der Regierungsrat auf Antrag der JGK, Rudolf Muggli von der Anwaltskanzlei AD!VOCATE und Dr. Michael Marti von der Firma ECOPLAN mit der Ausarbeitung eines Expertenberichts zu betrauen. Während ihrer Einarbeitungsphase liessen sich die Autoren von externen Fachleuten (Dr. Dr. h.c. Gret Haller, Prof. Dr. René Pahud de Mort-

⁹ Tagblatt des Grossen Rates vom 27. November 2013, S. 1638 (Planungserklärung der Finanzkommission).

¹⁰ Motion 205-2013 (Franziska Schöni-Affolter, Vania Kohli, Giovanna Battagliero): Weg mit alten Zöpfen im Kirchenrecht - mehr Flexibilität für den Kanton Bern.

anges und Pfarrer Marc van Wijnkoop) sowie Vertretern der JGK beraten. Ausserdem interviewten sie Vertreter von Landeskirchen in den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen, Zürich und Bern. Parallel dazu führten sie in Absprache mit der JGK eine Umfrage bei den Kirchgemeinden, beim Evangelischen Gemeinschaftswerk und bei drei Freikirchen durch. Die Ergebnisse der Umfrage wurden in den Expertenbericht eingearbeitet. Der Expertenbericht wurde am 14. Oktober 2014 fertiggestellt und der JGK überreicht (siehe Anhang II). Der Regierungsrat befasste sich am 3. Dezember 2014 in einer Klausur damit. Deren Ergebnisse bilden die Grundlage für den vorliegenden Bericht.

Für den Regierungsrat stellt der Expertenbericht eine gute Grundlage für den politischen Diskurs zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern dar. Er nimmt insbesondere mit Interesse davon Kenntnis, dass

- die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern mit rund 570'000 Angehörigen eine Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Mitgliedern zählt - der Kanton Bern ist damit neben dem Kanton Schaffhausen der einzige Kanton in der Schweiz mit einer klar reformierten Bevölkerungsmehrheit (57,7%);
- insgesamt immer noch rund drei Viertel aller Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Bern Angehörige einer Landeskirche sind, auch wenn die Zahl der Konfessionslosen ansteigt;
- der von BAK Basel errechnete Indexwert von 191 nicht so interpretiert werden darf, dass die Landeskirchen im Kanton Bern pro Mitglied mehr Geld zur Verfügung haben als die Landeskirchen anderer Kantone;
- die Landeskirchen zahlreiche gesellschaftlich relevante Dienstleistungen erbringen. Soweit diese über einen monetären Wert verfügen, übersteigt dieser die den Landeskirchen vom Staat zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel;
- das bernische Religionsverfassungsrecht historisch gewachsen ist und ohne Kenntnis der historischen Gegebenheiten nicht verstanden werden kann, aus Sicht der Religionsfreiheit aber gewisse Probleme bietet;
- der gesellschaftliche Einfluss der Landeskirchen schwindet und ein Nachdenken über ihre künftigen Rollen und ihre Leistungen als Volkskirchen angebracht ist;
- die enge Verflechtung zwischen Staat und Kirche und insbesondere die Anstellung von Geistlichen durch den Kanton keinem aktuellen Bedürfnis mehr entsprechen.

Der vorliegende Bericht des Regierungsrates baut auf dem Expertenbericht Muggli/Marti auf. Dessen Kenntnis wird vorausgesetzt.

4 Das Religionsverfassungsrecht des Kantons Bern

4.1 Bewährte Partnerschaft zwischen Kirche und Staat

Hintergrund des heutigen partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen dem Kanton und den anerkannten Religionsgemeinschaften ist die Geschichte des Staates Bern nach der Reformation. Die damals gegründete evangelisch-reformierte Kirche war seit dem 16. Jahrhundert bis zum Ende des Ancien Régime 1798 voll ins bernische Staatswesen integriert. Die Verhältnisse waren ähnlich wie in anderen reformierten Ständen der alten Eidgenossenschaft: Die

Religionsfreiheit war unbekannt. Die Pfarrpersonen gehörten zur Obrigkeit, wachten über die Sitten und vertraten neben ihren Aufgaben als Geistliche die Entscheidungen der Regierung. Der Staat und seine Kirche waren eine Einheit.

Durch die Reformation konnte die weltliche Obrigkeit ihre eigene Machtfülle erweitern: Sie übernahm nicht nur das Vermögen der aufgehobenen Klöster, sondern dehnte ihre Macht innert kürzester Zeit auch auf Bereiche aus, die früher kirchliche Angelegenheiten unter der Herrschaft der Bischöfe gewesen waren. So setzte sie zur Aufsicht über die Sitten Chorgerichte ein, deren Urteile sich innerhalb der von der Obrigkeit erlassenen und regelmässig von den Kanzeln verlesenen Sittenmandate bewegen mussten. Dieses verhältnismässig starre Staatskirchentum prägte das bernische Verhältnis von Kirche und Staat.

Das änderte sich allmählich, als der neue Kanton Bern nach dem Wiener Kongress von 1815 mit der Eingliederung des Juras zu einem römisch-katholischen Bevölkerungsteil kam. Im Zuge der stufenweisen Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Einführung der Religionsfreiheit im 19. Jahrhundert änderte sich das Verhältnis zwischen Kirche und Staat weiter: Mit der Einführung des kantonalen Kirchengesetzes im Jahre 1874 erhielten die Landeskirchen eine eigene Rechtspersönlichkeit, was den Übergang vom Staatskirchentum zum heutigen System mit autonomen Landeskirchen ermöglichte. Die Landeskirchen wurden immer mehr zu Partnern, auch wenn sie nach wie vor deutlich mit der Staatsverwaltung verflochten und von dieser kontrolliert und mitfinanziert wurden. Prägend war noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein der sogenannte Kulturkampf, also die Auseinandersetzung zwischen konservativen und liberalen Strömungen in den beiden grossen Konfessionen. Auf den Kulturkampf geht auch die Gründung der christkatholischen Landeskirche zurück, der bis heute kleinsten der drei bernischen Landeskirchen.

Vor diesem geschichtlichen Hintergrund präsentiert sich das geltende bernische Religionsverfassungsrecht als historisch gewachsenes System. Ein genauer Blick auf die Entstehungsgeschichte dient also dem Verständnis der heutigen Ordnung, gerade auch wenn man sie mit anderen Kantonen vergleichen will. Die Bundesverfassung überlässt gemäss Art. 72 die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat nicht umsonst den Kantonen; denn ohne Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte eines Kantons und seiner Glaubensgemeinschaften werden die konkreten Verhältnisse kaum verständlich.

Die folgende Übersicht (siehe Ziff. 4.2 – 4.4) zeigt, dass der Kanton Bern einen massgebenden Einfluss auf die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden ausübt. Er geht insbesondere weiter als der am ehesten mit dem Kanton Bern vergleichbare Kanton Zürich: Dieser hat mit der neuen Kantonsverfassung des Jahres 2005 und dem Kirchengesetz 2007 eine deutliche Entflechtung zwischen seinen Landeskirchen und der Kantonsverwaltung umgesetzt. Bestimmende Faktoren für diesen Rückzug des Staates im Kanton Zürich waren die faktische Parität zwischen dem reformierten und dem katholischen Bevölkerungsanteil und insbesondere das starke Wachstum der Gruppe der konfessionslosen Bevölkerung. Im grossflächigen und ländlicheren Kanton Bern liegen die Verhältnisse noch anders: Die Reformierten bilden mit 57,7% immer noch die Mehrheit der bernischen Bevölkerung. Stärker mit dem Kanton verflochten sind demgegenüber die Landeskirchen im Kanton Waadt: Dort finanziert der Kanton die Kirchen direkt. Kirchensteuern sind unbekannt.

4.2 Staatliche Struktur der Landeskirchen

Der staatlichen Aufsicht unterstehen nur die anerkannten Religionsgemeinschaften. Die Aufsicht umfasst weiter nur die sogenannten „äusseren Angelegenheiten“. Bezüglich der inneren, der Religionsfreiheit unterstehenden Angelegenheiten, geniessen die Landeskirchen und die jüdischen Gemeinden Autonomie (Art. 122 KV, Art. 3 KG). Die anerkannten Landeskirchen müssen sich in Kirchgemeinden als Gebietskörperschaften nach kantonalem Gemeindegesetz organisieren (Art. 123 KV). Sie haben alle ihre Behörden nach demokratischen Grundsätzen zu bestellen und ihren Mitgliedern den jederzeitigen Austritt zu ermöglichen (Art. 123 und 124 KV). Zudem wählen die Kirchgemeinden ihre Geistlichen (Art. 125 KV). Sie sind zur Erhebung von Kirchensteuern befugt (Art. 125 KV). Die Unterstellung unter das Gemeinderecht (Art. 107 KV) führt zu einer Organisations- und Finanzaufsicht durch die kantonalen Stellen (Regierungsstatthalterämter, Amt für Gemeinden und Raumordnung), die weitgehend der Aufsicht über die Einwohnergemeinden entspricht. So bestimmt der Kanton im Wesentlichen die Bildung, Zusammenlegung und Umschreibung von Kirchgemeinden (Art. 8 KG), die Errichtung und Bewirtschaftung von Pfarrstellen (Art. 19, 19a KG) sowie die Ausbildung (Art. 20 – 22 KG) und Aufnahme der Geistlichen in den bernischen Kirchendienst (Art. 23 KG). Die Finanzierung eines Grossteils der Pfarrstellen durch den Kanton führt zu einer zusätzlichen Verflechtung: Die Grosszahl der angestellten Geistlichen sind Kantonsangestellte. Der Kanton regelt folglich in Abstimmung mit den jeweiligen innerkirchlichen Anforderungen die Voraussetzungen der Anstellung und das konkrete Anstellungsverhältnis (Art. 31 ff. KG). Ein solches Pfarramt setzt im Wesentlichen dreierlei voraus: Die Kirche muss die Ermächtigung zur Amtsausübung geben (Ordination), der Kanton muss die Aufnahme in den staatlichen Kirchendienst beschliessen (Art. 23 ff. KG) – was er unter anderem von Ausbildungserfordernissen abhängig macht –, und schliesslich muss die Wahl durch die Kirchgemeinde erfolgen. Die Aufnahme in den staatlichen Kirchendienst und das staatliche Anstellungsverhältnis führen zu einer Aufsicht durch den Kanton, die neben die innerkirchliche Aufsicht durch die Kirchgemeinde und die Landeskirche tritt.

4.3 Staatliche Finanzierung der Landeskirchen

Ähnlich wie der Kanton Waadt und früher der Kanton Zürich finanziert der Kanton Bern einen Grossteil der Pfarrstellen der Landeskirchen (54 Abs. 1 KG). Auslöser dafür sind bei der evangelisch-reformierten Landeskirche historische Rechtsansprüche (Art. 54 Abs. 2 KG), die auf die Verstaatlichung von Kirchengütern zurückgehen. Auslöser für die römisch-katholische Kirche bildet die „Übereinkunft betreffend die Einverleibung des alten Kantonsteiles Bern in das Bistum Basel“ vom 22./28. Juni/Juli 1864/1865 zwischen dem Kanton Bern und dem Heiligen Stuhl (BSG 410.334). Die Finanzierung der bernischen Landeskirchen beruht damit im Wesentlichen auf vier Säulen: Den Kirchensteuern, der Finanzierung von Pfarrlöhnen durch den Kanton, der Eigenfinanzierung der Landeskirchen (Vermögensertrag, Einnahmen aufgrund von Leistungen, Spenden usw.) und den weiteren vom Kanton unterstützten Leistungen wie mitfinanzierte Ausbildungsgänge für die Geistlichen oder Unterstützung beim Bau und Unterhalt von Gebäuden.

4.3.1 Exkurs: Der von BAK Basel errechnete Indexwert von 191 im Aufgabenfeld Kirchen

Im Rahmen des ASP 2014 wurden die staatlichen Ausgaben des Kantons Bern für sämtliche Tätigkeiten mit den Daten der übrigen Kantone verglichen. Gemäss dem Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel¹¹ weist der Kanton Bern im schweizerischen Vergleich mit einem Indexwert von 191 ein deutlich überdurchschnittliches Niveau bei den Staatsausgaben pro Einwohner unter der Rubrik Kirchen aus (Mittelwert 100). Der Regierungsrat verzichtete im Rahmen der ASP 2014 aus zeitlichen Gründen auf eine Plausibilisierung dieses Wertes. Für den vorliegenden Bericht wird sie nun nachgeholt.

Der Wert besagt, dass die staatlichen Ausgaben pro Einwohner für die Landeskirchen im Kanton Bern – vor allem wegen der Pfarrerröhne – im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Höhere Indexwerte, d.h. höhere Staatsausgaben pro Einwohner bei den Kirchen, kennen einzig die Kantone Waadt (Indexwert 285) und Wallis (Indexwert 239). Hingegen weisen einige Kantone wie Basel-Stadt, Aargau, Zug oder Thurgau Indexwerte unter 1 aus.

Die grossen Unterschiede erklären sich durch die Art der Finanzierung von Landeskirchen. Während Kantone wie Waadt, Wallis und Bern, aber auch Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen oder Zürich Formen zur Finanzierung ihrer Landeskirchen gewählt haben, die mindestens teilweise über Steuereinnahmen des Staates laufen, finanzieren sich Kirchen in anderen Kantonen im Wesentlichen über Kirchensteuern.

Der Indexwert von 191 besagt somit nicht automatisch, dass die Landeskirchen im Kanton Bern pro Mitglied mehr Geld zur Verfügung haben als in anderen Kantonen. Im Kanton Aargau beispielsweise verfügen die Landeskirchen über mehr finanzielle Mittel als die Kirchen im Kanton Bern, obwohl der Kanton Aargau weder staatliche Beiträge noch Kirchensteuern juristischer Personen kennt. Im Kanton Aargau sind die Erträge der Kirchensteuern natürlicher Personen entsprechend deutlich höher als im Kanton Bern.

Die jeweilige Finanzierungsform führt jedoch zu einem Unterschied im Kreis der Steuerzahlenden: Bei Finanzierungen über generelle Steuererträge des Staates wie im Kanton Bern finanzieren alle Personen – sofern sie steuerpflichtig sind – unabhängig von ihrer Konfession die Landeskirchen mit. In Kantonen wie dem Kanton Aargau erfolgt die Finanzierung der Landeskirchen über die Mitglieder der jeweiligen Konfession.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der blossе BAK-Index noch nichts darüber aussagt, wie viele Mittel den Kirchen generell und für die Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben zur Verfügung stehen.

¹¹ BAK Basel, S. 201 f.

4.3.2 Besoldungspflicht für Geistliche der evangelisch-reformierten Landeskirche

Das heutige System der Pfarrbesoldung geht im Wesentlichen auf die Zeit der Mediation zurück. Bis 1804 besass jede Pfarrei im Kanton Bern ihr eigenes Kirchengut. Aus diesem Gut musste unter anderem ein grosser Teil der Pfarrbesoldung bestritten werden. Zwischen den Pfarreien bestanden allerdings beträchtliche Unterschiede, weshalb es bei Wahlen und Beförderungen an besser dotierte Pfarreien zu unwürdigen Umtrieben kam. Der Einzug der Zehnten und Grundlasten durch die Pfarrpersonen beeinträchtigte deren Ansehen. Die Geistlichkeit war deshalb an einer einheitlichen Besoldung durch den Staat interessiert, zumal in der Helvetik die Zehntzahlungen teilweise suspendiert worden waren. Dem Kanton, der nach dem Abzug Napoleons finanziell angeschlagen war, bot sich so die Gelegenheit, in den Besitz des Kirchengutes zu gelangen. Die entsprechenden Verhandlungen zwischen Geistlichkeit und Regierung mündeten in ein Dekret vom 7. Mai 1804, womit sich der Kanton als Gegenleistung für die Verstaatlichung des Kirchengutes zur Entlohnung der Geistlichkeit aus den Erträgen des Kirchengutes verpflichtete. Trotz des für das Kirchengut zu beachtenden Zweckentfremdungsverbots¹² und trotz Kritik aus Kirchenkreisen verkaufte der Kanton in der Folge einen grossen Teil des Kirchengutes und sanierte so die Staatsfinanzen.

Heute, wo das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern zur Debatte steht, stellt sich vordringlich die Frage, ob der Kanton immer noch verpflichtet ist, die Geistlichen der evangelisch-reformierten Landeskirche zu besolden. Bejaht und einlässlich begründet wird ein solcher Anspruch von Dr. Ulrich Friederich in einem Gutachten, das die evangelisch-reformierte Landeskirche 1992 bei ihm in Auftrag gab¹³. Unterstützt wird er von Prof. Christina Schmid-Tschirren in ihrer Habilitationsschrift aus dem Jahr 2011¹⁴. Dem steht ein Gutachten von Prof. Markus Müller und Dr. Kaspar Sutter gegenüber, das diese im Jahr 2012 im Auftrag der JGK verfasst haben. Sie kommen zum Schluss, dass sich eine fortwährende staatliche Besoldungspflicht rechtlich nicht begründen lässt¹⁵.

Die Lehre postuliert, dass die Besoldungspflicht abgelöst werden sollte. Sie sei unter mehreren Gesichtspunkten heikel. Erstens sei eine unbedingte Pflicht des Kantons, zu einer oder mehreren Konfessionen ungeachtet der künftigen Entwicklung etwa mit Bezug auf deren Mitgliederzahlen ein enges finanzielles Verhältnis zu pflegen, in Anbetracht des Gebots weltanschaulich-religiöser Neutralität des Staates nicht mehr zu halten¹⁶. Zweitens lasse sich ein öffentliches Interesse an der staatlichen Finanzierung jener Personen, die primär für die Vornahme kultischer Handlungen zuständig sind, kaum mehr so begründen, dass dies von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung verstanden wird¹⁷. Und drittens ist umstritten, ob sich die Besoldungspflicht mit dem Grundsatz der Unveräusserlichkeit der öffentlichen Gewalt vereinbaren lässt¹⁸.

¹² Vgl. dazu Friederich Ulrich, Kirchengut, S. 117 f.

¹³ Friederich Ulrich, Kirchengut, insbesondere S. 176 ff.

¹⁴ Schmid-Tschirren Christina, S. 429.

¹⁵ Müller Markus / Sutter Kaspar, insbesondere S. 24.

¹⁶ Friederich Ulrich, Kirchengut, S. 211 f.

¹⁷ Schmid-Tschirren Christina, S. 378.

¹⁸ Vgl. zu dieser Kontroverse Friederich Ulrich, Besoldung, insbesondere S. 36 f.

Zur Frage, unter welchen Bedingungen die Besoldungspflicht abgelöst werden kann, besteht allerdings eine beträchtliche Rechtsunsicherheit. Gemäss Ueli Friederich kann der Kanton mutmasslich zwischen zwei Optionen wählen: Entweder erstattet er der Kirche den heutigen Wert des seinerzeit übernommenen Kirchengutes oder den kapitalisierten Wert der durch historische Rechtstitel begründeten Pfarrlöhne¹⁹. Prof. Markus Müller und Dr. Kaspar Sutter kommen demgegenüber zum Schluss, dass die Pflicht zur Pfarrbesoldung unter Berücksichtigung einer angemessenen Übergangsfrist mutmasslich entschädigungslos abgelöst werden kann²⁰. Eine dritte Position nehmen schliesslich Rudolf Muggli und Michael Marti ein. In ihrem Expertenbericht vom 14. Oktober 2014 (Anhang II)²¹ vertreten sie die Auffassung, dass sich eine entschädigungslose Ablösung der historischen Rechtstitel so oder anders nicht vertreten lasse, weil dies einer entschädigungslosen Verstaatlichung des historischen Kirchengutes gleich käme, was angesichts der bisherigen Haltung des Kantons rechtlich und politisch mit dem Schutz von Treu und Glauben nicht vereinbar sei.

4.4 Staatliche Anerkennung von Landeskirchen und weiteren Religionsgemeinschaften

Die evangelisch-reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche sind die vom Kanton anerkannten Landeskirchen. Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 121 KV). Die Aufzählung in Art. 121 KV ist abschliessend. Die Anerkennung einer weiteren Religionsgemeinschaft als Landeskirche setzt eine Verfassungsänderung voraus. Die Landeskirchen gliedern sich in Kirchgemeinden (Art. 123 Abs. 2 KV), welche dem Gemeinderecht unterstellt sind (Art. 107 Abs. 3 KV). Die Kirchgemeinden sind territorial organisiert, wählen ihre Geistlichen und sind zur Erhebung einer Kirchensteuer befugt (Art. 125 KV).

Die Kantonsverfassung ermöglicht es, weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen (Art. 126 Abs. 2 KV). Sie werden dadurch zwar nicht zu Landeskirchen und können sich auch nicht territorial in Kirchgemeinden organisieren, erfahren allerdings durch den Kanton eine besondere Wertschätzung in Form einer „offiziellen Unbedenklichkeitserklärung“²². Die israelitischen Gemeinden werden direkt durch die Kantonsverfassung anerkannt (Art. 126 Abs. 1 KV). Damit weitere Religionsgemeinschaften anerkannt werden können, muss der Kanton erst ein allgemeines Anerkennungsgesetz schaffen, das die Voraussetzungen, das Verfahren und die Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung regelt²³. Die konkrete Anerkennung könnte dann zum Beispiel durch Einzelgesetze oder durch einen Beschluss des Grossen Rates (mit oder ohne fakultatives Referendum) erfolgen.

Der Kanton ist bei der Anerkennung von Religionsgemeinschaften nicht völlig frei. Zwar besteht grundsätzlich kein Anspruch von Religionsgemeinschaften auf staatliche Anerkennung, doch ist der Kanton im Bereich seiner Kirchenhoheit an die Freiheitsrechte gebunden. Neben

¹⁹ Friederich Ulrich, Kirchengut, S. 219 – 222.

²⁰ Müller Markus / Sutter Kaspar, S. 33. Sie weisen aber auch darauf hin, dass die Frage einer separaten, genaueren Abklärung bedürfte.

²¹ Muggli Rudolf / Marti Michael, S. 83 f.

²² Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, S. 6.

²³ Kälin Walter / Bolz Urs, S. 565; a.M. Muggli Rudolf / Marti Michael, N 715.

der Religionsfreiheit sowie dem Diskriminierungs- und dem Willkürverbot ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot bedeutsam. In einem Gutachten, das die JGK im Dezember 2005 beim Lehrstuhl für Rechtsgeschichte und Kirchenrecht der Universität Freiburg einholte²⁴, heisst es dazu:

„Es verpflichtet im religiösen Bereich den Staat, die materielle Parität zu wahren. Daraus lässt sich an die Adresse des Kantons die Forderung ableiten, die öffentlich-rechtliche Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften auszudehnen: ‚In der heutigen auch religiös und kulturell mehr und mehr pluralistischen Gesellschaft‘ ist es immer weniger plausibel, warum bei den christlichen Religionsgemeinschaften die öffentlich-rechtliche Anerkennung auf die - vom Mitgliederschwund betroffenen – Landeskirchen eingegrenzt sein soll. Die bestehende Ungleichbehandlung wird dadurch verschärft, dass zwischen einer vereinsrechtlichen und einer öffentlich-rechtlichen Stellung erhebliche Unterschiede bestehen. Die Rechtsgleichheit gebietet nun zwar nicht, dass andere Religionsgemeinschaften ebenso als Landeskirchen anerkannt werden müssen. Aber sie legt es dem Kanton nahe, sie zumindest auf einer tiefer liegenden Anerkennungsstufe ebenfalls in das öffentliche Recht einzubinden. Die in der Kantonsverfassung vorgesehene Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften kann daher auf Dauer nicht toter Buchstabe bleiben. Ansonsten gerät das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung überhaupt ins Wanken - was sich in erster Linie zulasten der bestehenden Landeskirchen auswirken würde.“

Mit der staatlichen Anerkennung müssen nicht zwangsläufig materielle Privilegien wie beispielsweise die Steuererhebungskompetenz verbunden sein. So haben im Kanton Basel-Stadt die anthroposophische Christengemeinschaft, die Neuapostolische Kirche und zwei alevitische Gemeinschaften explizit auf konkrete Rechte verzichtet und sich auf den Symbolgehalt der Anerkennung beschränkt. Den jüdischen Gemeinden hat der Kanton Bern hingegen Privilegien im Meldewesen, im Jugendunterricht und bei der geistlichen Betreuung in öffentlichen Anstalten eingeräumt. Ausserdem dürfen sie ihre Verstorbenen auf einem eigenen Friedhof beerdigen²⁵.

Interessierte Religionsgemeinschaften erhoffen sich von der Anerkennung nicht nur materielle Vorteile und Privilegien, sondern auch gesellschaftliche Akzeptanz. Der Staat soll mit der Anerkennung eine bessere Unterstützung bei der gesellschaftlichen Integration liefern. Das steht aber im Widerspruch zur allgemeinen politischen Erwartung, dass der Staat durch seine Anerkennung bloss den erfolgreich abgeschlossenen Integrationsprozess einer Religionsgemeinschaft bescheinigen soll²⁶.

5 Reformvorschläge des Regierungsrates

Die Landeskirchen verfügen im Kanton Bern heute über eine grosse Autonomie. Dennoch besteht eine traditionell enge Verbundenheit zwischen Kanton und Landeskirchen. Bei dieser historisch erklärbaren Ausgangslage wäre eine Trennung von Kirche und Staat nicht sachgerecht. Eine solche wäre im Kanton Bern, in dem rund drei Viertel der Bevölkerung einer Landeskirche angehören, politisch nicht mehrheitsfähig. Vielmehr erscheint es geboten, das künftige staatskirchenrechtliche Verhältnis mit Bedacht den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen und weiterzuentwickeln.

²⁴ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, S. 7.

²⁵ Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 410.51).

²⁶ Pahud de Mortanges René, S. 1.

Der Regierungsrat schlägt deshalb eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes vor. Eine Verfassungsrevision ist nicht angezeigt, weil die Verfassung von 1993 bewusst offen formuliert wurde, um „eine sinnvolle Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den nächsten Jahrzehnten“ zu ermöglichen²⁷. Nicht in Frage gestellt werden sollen daher insbesondere die öffentlich-rechtliche, territoriale Organisation der Kirchgemeinden, ihre Unterstellung unter das Gemeindegesetz sowie ihr Recht auf Erhebung einer Kirchensteuer. Hingegen soll das Kirchengesetz totalrevidiert werden, allenfalls ergänzt um indirekte Änderungen weiterer Erlasse.

Leitsatz 1

1. Die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat erfolgt innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945.

Im Lichte der Religionsfreiheit und mit Blick auf die Entwicklungen in anderen Kantonen sollen die Autonomie und das Selbstbestimmungsrecht der Landeskirchen gestärkt werden, zumal die heutige enge Verflechtung von Kirche und Staat und die Anstellung der meisten Pfarrerrinnen und Pfarrer beim Staat wohl keinem aktuellen Bedürfnis mehr entspricht²⁸. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen klar strukturiert und möglichst in einer Hand zusammengeführt werden.

Es ist naheliegend, dass eine Entflechtung des Verhältnisses von Kirche und Staat primär durch eine Aufgabenübertragung an die Landeskirchen erfolgen muss. Eine Übertragung kantonaler Aufgaben an die Kirchgemeinden scheidet eher aus, da die Aufgaben primär koordinierender, überkommunaler Natur sind. Heute befinden sich die Landeskirchen allerdings in einer verhältnismässig schwachen Position gegenüber ihren Kirchgemeinden. Folglich ist eine Kompetenzverlagerung hin zu den Landeskirchen nur möglich und sinnvoll, wenn sie partnerschaftlich mit den direkt Betroffenen und unter Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist erfolgt. Die Landeskirchen müssen genügend Zeit erhalten, ihre entsprechenden Strukturen und Abläufe anzupassen.

Konkret zieht der Regierungsrat folgende Reformen in Betracht:

5.1 Strukturen

Geistliche unterstehen heute einer dreifachen, unklar abgegrenzten Aufsicht durch die Kirchgemeinden, die Landeskirchen und die kantonale Kirchendirektion. Eine Aufsicht durch den Kanton ist indes nicht zwingend und kompliziert das Personalmanagement. Pfarrpersonen sollen deshalb neu von der Landeskirche angestellt werden. Dadurch können bei der JGK etwa zwei Vollzeitstellen, die heute für die Personaladministration beim Kanton eingesetzt

²⁷ Vgl. Kälin Walter / Bolz Urs, S. 553.

²⁸ Muggli Rudolf / Marti Michael, S. 101.

werden, abgebaut resp. auf die Landeskirchen übertragen werden. Die Ernennung der Geistlichen soll weiterhin durch die Kirchgemeinden erfolgen (Art. 125 Abs. 2 KV).

Neu sollen die Landeskirchen die ordinierten Geistlichen in ihren **Kirchendienst** aufnehmen. Sie sollen selber für das Aufnahmeverfahren und die Prüfungen verantwortlich zeichnen. Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Landeskirchen sind jedoch Vorgaben des Kantons vorzusehen. Denkbar sind etwa die Forderungen nach einem theologischen Vollstudium mit einem Masterabschluss an einer staatlichen Universität oder eine praktische pfarramtliche Ausbildung im Rahmen eines von der jeweiligen Landeskirche verantworteten Lernvikariats im Kanton Bern.

Nach geltendem Recht legt der Grosse Rat die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen fest und der Regierungsrat ordnet die bewilligten Stellen den Kirchgemeinden zu (Art. 19 und 19a KG). Dieses Vorgehen ist nicht mehr zeitgemäss. Nach heutigem Verständnis ist die **pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden** als innerkirchliche Angelegenheit zu werten. Der Regierungsrat befürwortet deshalb, dass sich der Kanton zu diesen Fragen künftig nicht mehr äussert und auf den Erlass entsprechender Verordnungen²⁹ verzichtet.

Geprüft, aber verworfen hat der Regierungsrat die Option, die Aufsicht über die Kirchgemeinden an die Landeskirchen zu übertragen. Kirchgemeinden sind gemäss der Kantonsverfassung öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, verfolgen aber ein besonderes, von staatlichen Zwecksetzungen verschiedenes Ziel³⁰. Ihre Beaufsichtigung durch den Kanton ist vor diesem Hintergrund nicht zwingend. Allerdings ist die kantonale Aufsicht durch die Regierungsstatthalter und das Amt für Gemeinden und Raumordnung eingespielt, bewährt und durch die Landeskirchen nicht bestritten. Der personelle Aufwand des Kantons für die Gewährleistung der Aufsicht ist zudem bescheiden (maximal geschätzte 100 Stellenprozent). Durch die Verlagerung der Aufsicht auf die Landeskirchen entsteht beim Kanton somit kein relevantes Sparpotential. Zudem müssten die Landeskirchen eine wirksame Aufsicht erst aufbauen. Unter diesen Voraussetzungen macht eine Übertragung der Aufsicht über die Kirchgemeinden vom Kanton auf die Landeskirchen keinen Sinn. Die Konzeption des Gemeindegesetzes, alle gemeinderechtlichen Körperschaften (Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden und weitere Körperschaften) der kantonalen Aufsicht zu unterstellen und damit Synergien in der Aufsicht und Beratung aller Körperschaften sicherzustellen, soll deshalb beibehalten werden. Dies schliesst nicht aus, dass vermehrt Regelungen geschaffen werden, welche spezifisch auf Kirchgemeinden zugeschnitten sind.

Leitsätze 2 bis 4

2. Die Geistlichen werden von den Landeskirchen angestellt. Die Personaladministration wird den Landeskirchen übertragen.

²⁹ Am 1. April 2015 treten die totalrevidierten Verordnung über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten evangelisch-reformierten Pfarrstellen vom 28. Januar 2015 (EPZV; BSG 412.111) und die Verordnung über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten römisch-katholischen Pfarrstellen vom 28. Januar 2015 (BSG 412.112) in Kraft.

³⁰ Friederich Ulrich, Kirchengut, S. 230.

3. Die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst wird durch die Landeskirchen geregelt und abgewickelt. Der Kanton erlässt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Landeskirchen gewisse Vorgaben.
4. Die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden wird von den Landeskirchen festgelegt.

5.2 Finanzierung

Der Regierungsrat hat eine Ablösung der historischen Rechtstitel geprüft, diese Option aber verworfen. Er anerkennt zwar, dass gute Gründe dafür sprechen, sieht im Moment aber keine dringende Notwendigkeit dafür, zumal nach wie vor eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung den Landeskirchen angehört und die Finanzierung der Pfarrerröhne durch den Kanton Bern den subjektiven Gehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletzt. Nach Ansicht des Bundesgerichts spielt es unter dem Gesichtswinkel dieses Grundrechts und mit Blick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer keine Rolle, ob der Staat aus den allgemeinen Mitteln die Pfarrer selber besoldet oder er den anerkannten Kirchen entsprechende Beiträge ausrichtet und diese daraus die Löhne ihrer Geistlichen bezahlen³¹. Für den Regierungsrat hat ohnehin das Ziel Priorität, das umstrittene System der Pfarrbesoldung abzulösen und für die Finanzierung der Landeskirchen ein neues, zeitgemässes und verlässliches System auszuarbeiten, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert. Im Moment stehen für den Regierungsrat Lastenausgleichs- oder Beitragsmodelle im Vordergrund. Neue Finanzierungsmodelle will der Regierungsrat aber im Rahmen der vorgeschlagenen Totalrevision des Kirchengesetzes mit den betroffenen kirchlichen Partnern erarbeiten, weshalb er sich hierzu noch nicht im Detail festlegen will.

Die Kirchgemeinden finanzieren sich über **Kirchensteuern** von natürlichen und juristischen Personen (Art. 125 Abs. 3 KV). In dieser Hinsicht soll grundsätzlich nichts geändert werden³², zumal die Kirchgemeinden auf die Einkünfte aus diesen Steuern angewiesen sind. Im Lichte der Religionsfreiheit sind allerdings eine **positive Zweckbindung** und eine entsprechende Rechnungslegung bei den Steuern für juristische Personen angezeigt. Zwar ist die Verfassungsmässigkeit der subjektiven Kirchensteuerpflicht juristischer Personen nach Ansicht des Bundesgerichts „nach wie vor unbedenklich“³³. Angesichts anhaltender, überwiegender Kritik in der Lehre scheint jedoch eine vorbeugende Massnahme im Sinne einer Zweckbindung ratsam. Eine solche Zweckbindung kann in der Buchhaltung der Kirchgemeinden leicht ausgewiesen werden. Ausserdem haben juristische Personen so Gewähr dafür, dass ihre Steuererträge auch tatsächlich für Leistungen eingesetzt werden, von denen sie indirekt profitieren.

³¹ BGE 138 I 55 E. 3.3.

³² In kürzlich durchgeführten Abstimmungen in den Kantonen Zürich und Graubünden haben die Stimmberechtigten mit klaren Mehrheiten an den Kirchensteuern von juristischen Personen festgehalten.

³³ BGE 2C_1158/2012 E. 3.3.

Leitsätze 5 bis 7

5. Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel wird verzichtet.
6. Für die Finanzierung der Landeskirchen wird ein neues, zeitgemässes und verlässliches System ausgearbeitet, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert.
7. Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen wird eine positive Zweckbindung eingeführt. In der Rechnungslegung der Kirchgemeinden wird die Mittelverwendung der Steuererträge der juristischen Personen transparent ausgewiesen.

5.3 Anerkennung von religiösen Glaubensgemeinschaften

Der Regierungsrat anerkennt, dass es gute Gründe für eine Öffnung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften (siehe Zif. 4.4) und somit für die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes gibt³⁴. Er sieht auch das Problem, das für anerkennungswillige Religionsgemeinschaften besteht, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen nicht bekannt sind.

Andererseits nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis, dass sich eine allfällige Öffnung im Anerkennungswesen wegen des Diskriminierungsverbots nicht auf christliche Bekenntnisse beschränken lässt³⁵. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass ein allgemeines Anerkennungsgesetz den politischen Prozess übersteht, würde doch mit grosser Wahrscheinlichkeit eine unfruchtbare Debatte ausgelöst, welche die Bemühungen zur Integration weiterer Religionsgemeinschaften beeinträchtigen würde. Anerkennungsgesetze scheiterten denn auch 1990 in Bern und 2003 in Zürich an der Urne. Am 30. Juni 2014 entschied der Luzerner Kantonsrat, trotz Verfassungsauftrag auf die Ausarbeitung eines Anerkennungsgesetzes zu verzichten.

Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, auf legislatorische Massnahmen im Bereich der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften vorläufig zu verzichten. Die Revision der Kirchengesetzgebung soll nicht mit diesem emotionalen Thema belastet werden. Abgesehen davon bestehen heute schon klare Anhaltspunkte dafür, nach welchen Kriterien der Kanton weitere Religionsgemeinschaften anerkennen würde. Für die «Anerkennungswürdigkeit» einer Religionsgemeinschaft kann nämlich einzig die Antwort auf die Frage dienen, ob sie einen Beitrag zur Förderung der Solidarität und des Gemeinwohls leistet und die gesellschaftlichen Bindekräfte stärkt³⁶. Im Übrigen muss sich der Kanton Bern an den Kriterien für die Anerkennung der jüdischen Gemeinden orientieren³⁷.

³⁴ Vgl. die Ausführungen bei Muggli Rudolf / Marti Michael, S. 121 ff.

³⁵ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, S. 7.

³⁶ Kosch Daniel, N 50.

³⁷ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, S. 8.

Statt die Anerkennung von Religionsgemeinschaften zu forcieren, will der Regierungsrat andere Massnahmen unterhalb der Anerkennungsschwelle zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, pragmatisch prüfen. Er ist sich zwar der Problematik bewusst, dass dadurch die Anerkennung teilweise von ihren materiellen Wirkungen entkoppelt wird und so faktisch eine Pluralisierung der Anerkennungsformen geschaffen werden könnte³⁸. Alternativen, um dem Gebot materieller Parität nachzukommen, sind indes keine auszumachen. Als Beispiel aus der Vergangenheit kann etwa der Beitrag des Lotteriefonds an die Errichtung des Hauses der Religionen in Bern angeführt werden. Weitere Massnahmen könnten im Rahmen der Totalrevision des Kirchengesetzes geprüft werden. So macht zum Beispiel das Nationale Forschungsprogramm NFP 58 interessante Vorschläge³⁹.

Leitsatz 8

8. Auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird bis auf weiteres verzichtet. Anstelle von Anerkennungen sind andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen.

6 Auswirkungen der Reformvorschläge

Der Regierungsrat schlägt in erster Linie Massnahmen vor, welche zu einer Stärkung der Landeskirchen führen werden. Er schlägt insbesondere vor, dass die Landeskirchen neu die Personaladministration⁴⁰ der Geistlichen übernehmen, deren Löhne festlegen, über die Residenzpflicht entscheiden und bestimmen werden, welche Kirchgemeinden wie viele Stellenprozente zugeordnet bekommen. Solange die entsprechende Gesetzgebung nicht mindestens in den Grundzügen vorliegt, können keine verlässlichen Aussagen zu den Auswirkungen auf die Geistlichen, die Kirchgemeinden und die Landeskirchen gemacht werden. Für den Regierungsrat steht aber ausser Frage, dass die Landeskirchen als öffentlich-rechtliche und demokratisch organisierte Institutionen für faire Arbeitsbedingungen und für eine gerechte, den ganzen Kanton abdeckende pfarramtliche Versorgung sorgen werden.

Die Stärkung der Landeskirchen wird nicht ohne Auswirkungen auf ihr Verhältnis zu den Kirchgemeinden bleiben. Nach den Vorstellungen des Regierungsrates wird es aber primär Sache der Landeskirchen sein, zu diesem Verhältnis Sorge zu tragen. Sollen die Landeskirchen ihre neuen Aufgaben sachgerecht erfüllen können, müssen sie immerhin mit den notwendigen Führungsinstrumenten und Mitteln ausgestattet werden. Die Umsetzung braucht Zeit für den Dialog mit den direkt Betroffenen. Der Regierungsrat wird bei der Totalrevision des Kirchengesetzes diesen Aspekten besondere Beachtung schenken.

³⁸ Pahud de Mortanges René, S. 2.

³⁹ www.nfp58.ch. Ruedi Muggli und Michael Marti führen als Beispiel die Förderung einer inländischen, auf die hiesige Kultur abgestimmten Ausbildung von muslimischen Geistlichen, wie sie an der Universität Freiburg diskutiert wird, an (S. 12).

⁴⁰ Personaladministration umfasst im hier verstandenen Sinne auch die Personalgesetzgebung. Die Landeskirchen können eine eigene Personalgesetzgebung erarbeiten oder (zumindest teilweise) die kantonale übernehmen.

Welche Auswirkungen der Reformprozess auf andere Religionsgemeinschaften, auf ihr Zusammenleben und auf die Gesellschaft insgesamt haben wird, hängt sehr stark von den Ergebnissen der Totalrevision der Kirchengesetzgebung ab. Der Regierungsrat geht aber davon aus, dass eine stärkere Integration von Religionsgemeinschaften, die dies wünschen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den interreligiösen Dialog stärken wird.

Welche Auswirkungen die Leitsätze des Regierungsrates auf die Kantonsfinanzen haben werden, lässt sich zurzeit ebenfalls nicht sagen. Für den Regierungsrat soll die Weiterentwicklung des kantonalen Kirchenrechtes nicht alleine unter dem Eindruck der Kantonsfinanzen erfolgen, sondern auch das Ziel anstreben, das Verhältnis des Kantons zu den Kirchen auf ein zeitgemässes Fundament zu stellen. Immerhin ist davon auszugehen, dass in der JGK beim Beauftragten für kirchliche Angelegenheiten rund zwei Vollzeitstellen eingespart werden können. Die davon betroffenen Kantonsangestellten sollen von den Landeskirchen übernommen werden.

7 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat wird seinen Bericht dem Grossen Rat für die Septembersession 2015 zur Beschlussfassung vorlegen. Vorberatende Kommission ist die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen. Vorher werden die Synoden der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Landeskirche sowie die Christkatholische Kommission den Bericht vorberaten und Stellungnahmen zu Händen des Grossen Rates verabschieden. Die Landeskirchen haben gestützt auf Art. 122 Abs. 3 KV ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten.

Der Bericht des Regierungsrates stellt einen besonderen Bericht im Sinne von Art. 51 lit. c des Grossratsgesetzes (GRG; BSG 151.21) dar. Er kann vom Grossen Rat ganz oder teilweise zur Kenntnis genommen oder zurückgewiesen werden. Bei Kenntnisnahme kann der Grosse Rat den Bericht mit Planungserklärungen ergänzen, bei Rückweisung Auflagen an den Regierungsrat machen (Art. 52 GRG).

Nimmt der Grosse Rat den Bericht zur Kenntnis, wird der Regierungsrat anschliessend die Arbeiten für die Totalrevision der Kirchengesetzgebung in Angriff nehmen. Die Revision soll unter partnerschaftlichem Einbezug der direkt Betroffenen – insbesondere bei der Ausarbeitung von Zeitplan und Projektorganisation – erfolgen. Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen soll periodisch über den Stand des Projekts informiert werden.

Literaturverzeichnis

BAK Basel, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern - Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Studie im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Basel 2012⁴¹.

Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern vom 26. Juni 2013: Aufgaben- und Strukturüberprüfung 2014⁴².

Friederich Ulrich, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen: Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern 1994⁴³.

Friederich Ulrich, Verpflichtung des Kantons Bern zur Besoldung von Pfarrpersonen der Landeskirchen, Stellungnahme zum Gutachten Prof. Dr. Markus Müller / Dr. Kaspar Sutter „Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern“ zuhanden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 30. März 2012, Bern 2013⁴⁴.

Kälin Walter / Bolz Urs, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.

Kosch Daniel, Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz, in: Jusletter 7. Juli 2014.

Muggli Rudolf / Marti Michael, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern - Eine Auslegeordnung, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Bern 2014.

Müller Markus / Sutter Kaspar, Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern, Gutachten zuhanden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern 2012⁴⁵.

Pahud de Mortanges René, in: Resumé der Tagung des Instituts für Religionsrecht der Universität Freiburg vom 31. Oktober 2014 zum Thema „Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften - Zukunfts- oder Auslaufmodell?“⁴⁶.

⁴¹ Der Bericht ist einsehbar unter <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/asp2014.html>

⁴² Der Bericht ist einsehbar unter <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/asp2014.html>

⁴³ Das Gutachten ist einsehbar unter

http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Publikationen/SR_INF_Gutachten-Friederich_1994.pdf

⁴⁴ Die Stellungnahme ist einsehbar unter

http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Synodalrat/Kirche_und_Staat/SR_PUB_Pfarrbesoldungen_2013.pdf

⁴⁵ Das Gutachten ist einsehbar unter http://www.reformiert.info/files_reformiert/7493_0.pdf

⁴⁶ Das Résumé ist einsehbar unter http://www.unifr.ch/ius/religionsrecht_de/veranstaltungen/archiv

Schmid-Tschirren Christina, Von der Säkularisation zur Separation: Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert, Habilitationsschrift der Universität Bern, Bern 2011.

Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern: Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Dezember 2005.

Anhang I:

Leitsätze zur Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern

Der Regierungsrat schlägt folgende Leitsätze zur Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat vor:

1. Die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat erfolgt innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945.
2. Die Geistlichen werden von den Landeskirchen angestellt. Die Personaladministration wird den Landeskirchen übertragen.
3. Die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst wird durch die Landeskirchen geregelt und abgewickelt. Der Kanton erlässt aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Landeskirchen gewisse Vorgaben.
4. Die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden wird von den Landeskirchen festgelegt.
5. Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel wird verzichtet.
6. Für die Finanzierung der Landeskirchen wird ein neues, zeitgemässes und verlässliches System ausgearbeitet, welches die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert.
7. Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen wird eine positive Zweckbindung eingeführt. In der Rechnungslegung der Kirchgemeinden wird die Mittelverwendung der Steuererträge der juristischen Personen transparent ausgewiesen.
8. Auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird bis auf weiteres verzichtet. Anstelle von Anerkennungen sind andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen.

Anhang II:

Expertenbericht Muggli / Marti

Muggli Rudolf / Marti Michael, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern - Eine Auslegeordnung, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Bern 2014.