



## Traktandum 6

### **Position des Regierungsrates zum Verhältnis «Kirche-Staat»; Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode; Beschluss**

#### **Anträge:**

- 1. Die Synode nimmt von der Position des bernischen Regierungsrates zum Verhältnis «Kirche-Staat» Kenntnis.**
- 2. Sie nimmt in Ausübung ihres Vorberatungs- und Antragsrechtes zum Bericht des Regierungsrates Stellung.**
- 3. Die Stellungnahme der Synode zuhanden des Grossen Rates erfolgt im Rahmen von «Positionsbezügen» und auf der Grundlage der Synodeberatungen. Sie wird namens der Synode vom Synodebüro unterzeichnet.**

## **Begründung**

### **I. Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode**

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1) gewährt in Art. 122 Abs. 3 den Landeskirchen ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten. Gemäss dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 (Kirchengesetz; BSG 410.11) wird dieses Recht von der Kirchensynode «in allen äusseren Kirchenangelegenheiten» ausgeübt, bei welchen der «Erlass oder die Abänderung allgemein verbindlicher staatlicher Erlasse auf kirchlichem Gebiet» in Frage steht (Art. 3a Abs. 1 und Art. 66 Ziff. 2 lit. a Kirchengesetz). Die Position des Regierungsrates gründet in Teilen auf den Bericht «Ad!vocate / Ecoplan» und thematisiert Änderungen im Verhältnis «Kirche-Staat», die sich unmittelbar auf das kantonale Religionsrecht auswirken. Der Synode kommt deshalb das Recht zu, die Schlussfolgerungen des Regierungsrates zu beraten und entsprechende Anträge zu stellen.

Der Synodalrat hat anfangs Februar 2015 zusammen mit der Römisch-katholischen und der christkatholischen Landeskirche, der Interessensgemeinschaft der Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern sowie dem Kirchgemeindeverband des Kantons Bern eine Eingabe zur Konsultationsfassung des regierungsrätlichen Berichts eingereicht. Er hielt dabei ausdrücklich fest, dass die Konsultationseingabe unter dem Vorbehalt der Beratungsergebnisse der evangelisch-reformierten Synode steht.

Diese Botschaft enthält mehrere «Positionsbezüge», über welche die Synode wird abstimmen können. Die Synodalen werden deshalb darum gebeten, ihre Anliegen im Rah-

men von Änderungsanträgen zu den betreffenden Positionsbezügen vorzubringen. Die bereinigten Positionsbezüge dieser Vorlage und derjenigen zum Bericht «Advocate / Ecoplan» sollen daraufhin vom Synodebüro unterzeichnet und an die zuständige Stelle des Kantons Bern übermittelt werden.

## **II. Zur Position des Regierungsrates des Kantons Bern**

Der Regierungsrat hat am 18. März 2015 seine Schlussfolgerungen zum Bericht «Advocate / Ecoplan» verabschiedet. Diese sind von Regierungsrat Christoph Neuhaus am 27. März 2015 anlässlich einer Medienkonferenz einer breiteren Öffentlichkeit präsentiert worden. Eine Zusammenfassung der regierungsrätlichen Position findet sich in den Seiten 3 - 5 des (beiliegenden) Berichts. Die Haltung der Kantonsregierung wird mit folgenden «Leitsätzen zur Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern» wiedergegeben:

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.

## **III. Beurteilung der regierungsrätlichen Position**

### **A. Allgemeines**

Die Präsenz lebendiger religiöser Gemeinschaften ist auch in der modernen Gesellschaft eine Realität. «Moderne Gesellschaften», so der Theologe ROLF SCHIEDER, «sind keine säkularen Gesellschaften, sondern Gesellschaften mit säkularen staatlichen Institutionen»; säkular sind moderne Gesellschaften also nicht, weil in ihnen keine Religion mehr lebt, sondern weil der Staat religiös neutral agiert. In jüngeren Kantonsverfassungen wird denn auch der religiösen Dimension des Menschen mit Wertschätzung begegnet und dabei auf die Bedeutung des Religiösen für den sozialen Zusammenhalt und für die Weitergabe

grundlegender Werte hingewiesen (z.B. Art. 169 KV/VD: «<sup>1</sup> L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine. <sup>2</sup> Il prend en considération la contribution des Eglises et communautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales.»; Art. 97 Abs. 1 KV/NE: «L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de sa valeur pour la vie sociale.»). Hierin erblickt die Rechtslehre den Ausdruck einer zeitgemässen Kultur- und Sozialstaatlichkeit (so Christoph Winzeler, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2009, S. 104). Das moderne Gemeinwesen stellt eben keinen blossen «Nachtwächterstaat» dar. Vielmehr ist es dazu aufgerufen, auch in kulturellen und sozialen Belangen Verantwortung zu übernehmen; Religionspolitik gehört darum zu den unveräusserlichen Erfordernissen eines modernen Staatswesens. In den genannten Tätigkeitsfeldern erbringen die Landeskirchen bedeutsame gesellschaftliche Beiträge, die für den Staat durchaus beachtlich sind. Eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat darf deshalb nicht aus dem Auge verlieren, dass der Kanton einer zeitgemässen Kultur- und Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist. Es ist zwar dankbar zur Kenntnis zu nehmen, dass der Regierungsrat die «zahlreichen gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen» der Landeskirchen hervorhebt (Ziff. 3) und dabei feststellt, dass diese einen höheren Wert erreichen als die öffentliche Finanzierung (Ziff. 1). Der Blickwinkel der regierungsrätlichen Schlussfolgerungen bleibt aber leider auf das monetär Messbare beschränkt. Der moderne Sozial- und Kulturstaat würde indes gut daran tun, vermehrt an der Erfüllung gemeinwohlfördernder Aufgaben mitzuwirken, damit sich das gesellschaftliche Potential optimal entfalten kann. Zu Recht hält der Regierungsrat in der Fussnote 3 fest:

«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.»

Wie wenig eine rein monetäre Sichtweise bei gleichzeitiger Ausblendung historischer Gegebenheiten zu überzeugen vermag, zeigt nicht zuletzt das Ergebnis des finanziell orientierten BAK-Benchmarks auf. Dessen Fehlerhaftigkeit ist im regierungsrätlichen Bericht überzeugend dargelegt worden (Ziff. 4.3.1). Es ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise im Falle des Staates Aargau unberücksichtigt geblieben ist, dass in diesem Kanton im 19. Jahrhundert bereits eine entgeltliche Ablösung der historischen Rechtstitel stattgefunden hat. Derartige geschichtliche Tatsachen hätten im BAK-Vergleich zwingend einbezogen werden müssen. Der BAK-Index sagt sodann auch nichts darüber aus, wie gross die gesellschaftlichen Leistungen sind, welche eine Landeskirche anbietet. So versteht sich bspw. die Reformierte Kirche Basel-Stadt, anders als die bernischen Landeskirchen, nicht mehr als Volkskirche.

#### **Positionsbezug A der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

A. Die Synode bedauert, dass die Schlussfolgerungen des Regierungsrates – wie schon der Bericht «Ad!vocate/Ecoplan» – weitgehend auf das monetär Messbare zentriert bleiben. Damit wird nur unzureichend erfasst, welche umfassenden Leistungen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn zugunsten der Gesellschaft erbringen.

## **B. Zum Leitsatz Nr. 1**

### **(Weiterentwicklung des Verhältnisses «Kirche-Staat» innerhalb des Verfassungsrechts im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes)**

#### 1) Revision der Kantonsverfassung

Im regierungsrätlichen Bericht wird eine Verfassungsrevision abgelehnt (Ziff. 5). Damit wird nicht nur zu Recht eine radikale Abkehr vom geltenden System der Landeskirchen verworfen, sondern die Kirchgemeinden bleiben auch weiterhin der Gemeindegesetzgebung unterstellt (Art. 107 Abs. 2 lit. d KV). Dass zudem die «territoriale Organisation der Kirchgemeinden» sowie ihr «Recht auf Erhebung einer Kirchensteuer» nicht in Frage gestellt werden (Ziff. 5), ist begrüssenswert, weil sie es den Kirchen ermöglichen, weiterhin «Volkskirchen» zu sein, d.h. Kirchen, die sich mit ihrer Tätigkeit am Ganzen der Gesellschaft orientieren. Ebenfalls erfreulich ist die Position des Regierungsrates, dass vermehrt Regelungen geschaffen werden können, die spezifisch auf Kirchgemeinden zugeschnitten sind (z.B. bei der Rechnungslegung).

#### 2) Totalrevision des Kirchengesetzes

Einer Revision des Kirchengesetzes kann grundsätzlich beigeplant werden. Dieses Revisionsvorhaben ist indes auf der Grundlage einer verlässlichen Projektorganisation unter Einbezug der Landeskirchen und der kirchlichen Verbände anzugehen. Zudem ist das kirchliche Vorberatungs- und Antragsrecht der Synode vollumfänglich zu respektieren. Es ist wesentlich, dass kirchliche Anliegen in das Totalrevisionsvorhaben eingebracht werden können. Zu denken ist etwa an eine Bestimmung im Kirchengesetz, welche festhält, dass der Kanton die Präsenz lebendiger religiöser Gemeinschaften resp. die spirituelle Dimension des Menschen und deren Bedeutung für die Gesellschaft achtet und dem gesamtgesellschaftlichen Beitrag der Landeskirchen Rechnung trägt.

#### **Positionsbezüge B - C der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

B. Die Synode fordert, dass eine Totalrevision des Kirchengesetzes auf der Grundlage einer verlässlichen Projektorganisation angegangen wird, welche auch die Landeskirchen und die kirchlichen Verbände partnerschaftlich einbezieht.

C. Die Synode befürwortet die Position des Regierungsrates, dass bei kantonalen Regelungen vermehrt die kirchlichen Eigenheiten berücksichtigt werden können.

## **C. Zu den Leitsätzen Nr. 2 - 4**

### **(Pfarrdienstverhältnisse)**

Der Regierungsrat befürwortet als wesentlichen Reformschritt, die Pfarrdienstverhältnisse auf die Landeskirchen zu transferieren. Damit verknüpft sind nebst einer Übertragung der Arbeitgeberfunktion auf die Landeskirchen (unter Einschluss der Personaladministration und –begleitung) auch kirchliche Zuständigkeiten bei der Aufnahme in den Kirchendienst, der Festlegung der Residenzpflicht sowie der Regelung der pfarramtlichen Versorgung der Kirchgemeinden (Ziff. 5.1, 6).

Im Grundsatz kann einer Übertragung der Pfarrdienstverhältnisse mit den damit verbundenen Auswirkungen zugestimmt werden. Insbesondere darf es – auch aus theologischen Gründen – als sinnvoll gelten, dass kirchliche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

«klar strukturiert und möglichst in einer Hand zusammengeführt werden» (Ziff. 5). Damit aber die Landeskirchen ihre neuen Aufgaben bewältigen können, wird es unabdingbar sein, ihnen ausreichende Ressourcen für die Administration und Betreuung der Pfarrpersonen zu übertragen. Die im regierungsrätlichen Bericht erwähnten «zwei Vollzeitstellen» (Ziff. 5.1, 6) reichen hierfür bei weitem nicht aus, da nebst den Mitarbeitenden der Kirchendirektion auch die Lohnadministration sowie ein Anteil für das Personal- resp. des Rechtsamts in die Kalkulation einbezogen werden müssen. Ebenfalls von erheblicher Bedeutung ist die Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist, wie berechtigterweise im regierungsrätlichen Bericht festgehalten wird (Ziff. 5, 6).

Eine Übertragung der Pfarrdienstverhältnisse auf die Landeskirchen ist allerdings ohne Wertbestimmung der historischen Rechtsansprüche undenkbar (vgl. unten). Andernfalls würden die in den Landeskirchen tätigen Pfarrpersonen auch künftig Spielball politischer Kräfte sein. Es kann ihnen nicht länger zugemutet werden, kurzfristigen finanzpolitischen Überlegungen der Politik ausgeliefert zu sein.

Die Pfarrerinnen und Pfarrer üben in der Kirche ein zentrales Amt aus, dem es Sorge zu tragen gilt. Die Übertragung der Dienstverhältnisse auf die Landeskirchen ist deshalb mit grösster Sorgfalt anzugehen. Die entsprechende Einschätzung des Regierungsrates (Ziff. 6) kann dankbar zur Kenntnis genommen werden: Für ihn steht es

«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.»

#### **Positionsbezüge D - E der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

- D. Die Synode unterstützt das Vorhaben, die Pfarrdienstverhältnisse auf die Landeskirchen zu übertragen. Der Übergang ist sorgfältig zu gestalten.
- E. Die Synode hält es für unerlässlich, dass die Kirchen bei der Übertragung ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen, verlässliche Planungsfristen sowie realistische Übergangsfristen erhalten.

### **D. Zu den Leitsätzen Nr. 5 - 7 (Historische Rechtsansprüche und Finanzierung)**

#### **1) Historische Rechtsansprüche**

In Bezug auf die Finanzierung der Pfarrlöhne kommt der Bericht «Advocate / Ecoplan» zum berechtigten Schluss, dass eine entschädigungslose Ablösung der historischen Rechtstitel zumindest die kantonale «Autorität und Glaubwürdigkeit in Frage stellen» würde (Rn. 435). Es ist begrüssenswert, dass sich der Kanton Bern insofern als verlässlicher Partner versteht, als er bereits aus Gründen von Treu und Glauben die historischen Ansprüche respektiert. Im Falle einer Ablösung der historischen Rechtsansprüche wäre er in der Tat dazu verpflichtet, eine erhebliche Summe zu entrichten. Der Regierungsrat scheint das seiner Ansicht nach «umstrittene System der Pfarrbesoldung ablösen» (Ziff. 5.2) zu wollen. Es gilt in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass es ohne Ablösung der historischen Rechtsansprüche nicht möglich sein wird, die «Pfarrbesoldung abzulösen». Die historischen Ansprüche sind untrennbar mit der Pfarrbesoldung verknüpft.

## 2) Finanzierung

Es ist nachvollziehbar, dass der Regierungsrat eine Ablösung der historischen Rechtsansprüche angesichts der aktuellen Finanzlage des Kantons nicht befürworten kann. In seinem Bericht führt er allerdings nicht näher aus, was unter einem «neuen, zeitgemässen und verlässlichen System» zu verstehen ist. Der betreffende Leitsatz Nr. 6 enthält die Einschränkung, dass das neue Finanzierungssystem «den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung» tragen muss, «indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert». Der Regierungsrat will «sich hierzu noch nicht im Detail festlegen», doch stehen für ihn offenbar «Lastenausgleichs- oder Beitragsmodelle im Vordergrund» (Ziff. 5.2). Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten zum künftigen Finanzierungssystem kann hierzu von den Kirchen gegenwärtig noch keine abschliessende Stellungnahme erwartet werden. Entscheidend wird sein, auf welche Weise die Verlässlichkeit des Finanzierungsmodells gewährleistet werden soll. Die Feststellung im Bericht, wonach die Weiterentwicklung des kantonalen Religionsrechts zwar nicht alleine, aber doch auch «unter dem Eindruck der Kantonsfinanzen erfolgen» (Ziff. 6) solle, weist freilich auf eine anhaltende finanzielle Belastungsprobe zu Lasten der Landeskirchen hin. Es wird aber der Bedeutung des Verhältnisses «Kirche-Staat» keineswegs gerecht, dessen Weiterentwicklung von der Umsetzung von Sparmassnahmen abhängig zu machen. An dieser Stelle muss nochmals an das Ergebnis des Berichts «Ad!vocate / Ecoplan» erinnert werden, dass die Leistungen der Kirchen den Wert von deren öffentlicher Finanzierung übertreffen, so dass weitere Sparrunden auf Kosten der Kirchen nicht rechtfertigbar sind. Damit sie weiterhin im gesamtgesellschaftlichen Interesse tätig sein können, ist es unerlässlich, ein Finanzierungssystem zu wählen, das einerseits die Ansprüche aus den historischen Rechtstiteln festhält und andererseits im Sinne der zeitgemässen Kultur- und Sozialstaatlichkeit eine Rechtsgrundlage für die Abgeltung der gesellschaftlich relevanten Leistungen der Landeskirchen bereithält. Letztere sind als mehrjährige gebundene Ausgaben zu behandeln. Es ist zwingend, dass die Finanzierung der anerkannten Religionsgemeinschaften künftig auf einer stabilen Grundlage beruht.

## 3) Positive Zweckbindung

Der Ansicht des Regierungsrates kann beigespflichtet werden, dass im Interesse der Religionsfreiheit die Einnahmen aus den Kirchensteuern juristischer Personen künftig einer positiven Zweckbindung unterliegen sollten. Die Kirchenordnung des Evangelisch-reformierten Synodalverbandes Bern-Jura kennt bereits eine entsprechende Empfehlung (Art. 90 Abs. 3).

### **Positionsbezüge F - H der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

- F. Die Synode kann nachvollziehen, dass der Kanton Bern auf eine Ablösung der historischen Rechtsansprüche verzichtet: Andernfalls wäre er dazu verpflichtet, der evangelisch-reformierten Landeskirche eine erhebliche Ablösungssumme zu entrichten. Die Synode ruft aber in Erinnerung, dass es ohne Ablösung der historischen Rechtsansprüche nicht möglich sein wird, das «System der Pfarrbesoldung abzulösen».
- G. Die Synode fordert, dass nun eine stabile Grundlage für ein Finanzierungssystem gefunden wird, das den Landeskirchen Verlässlichkeit bietet. Dabei sind zum einen die Ansprüche aus den historischen Rechtstiteln festzuhalten. Zum andern ist eine Rechtsgrundlage für die Abgeltung der gesellschaftlich relevanten Leistungen der Landeskirchen im Sinne der zeitgemässen Kultur- und Sozialstaatlichkeit bereitzuhalten.
- H. Die Synode unterstützt das Vorhaben, die Einnahmen aus Kirchensteuern juristischer Personen einer positiven Zweckbindung zu unterstellen.

## **E. Zum Leitsatz Nr. 8**

### **(Verzicht auf allgemeines Anerkennungsgesetz)**

Die in den regierungsrätlichen Schlussfolgerungen vertretene Position, dass die Thematik der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften zurzeit nicht weiter verfolgt werden sollte, verdient Unterstützung. Diese Fragestellung würde zu einer erheblichen emotionalen Belastung der Thematik führen und damit eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat insgesamt gefährden. Die Landeskirchen werden sich aber auch weiterhin für den interreligiösen Dialog und die Kooperation unter verschiedenen Religionsgemeinschaften einsetzen. Im Kanton Bern ist in diesem Bereich bereits Einiges erreicht worden, wie das Beispiel des jüngst eröffneten «Hauses der Religionen» eindrücklich darlegt.

Der derzeitige Verzicht auf ein Anerkennungsgesetz sollte nicht als religionspolitische Passivität des Kantons verstanden werden, sondern gerade als Ausdruck realitätsgerechten, aktiven politischen Handelns. Nochmals: Ein moderner Staat ist gefordert, in einer religiös zunehmend pluralen Gesellschaft seine Verantwortung für freie Religionsausübung, Gleichbehandlung religiöser Gemeinschaften sowie ein friedliches Zusammenleben wahrzunehmen. Dazu gehört nicht zuletzt die Förderung eines Bildungssystems, das zukünftige Bürgerinnen und Bürger zu interreligiöser und interkultureller Kompetenz erzieht.

#### **Positionsbezug I der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

I. Die Synode bekräftigt einerseits, dass sich die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn auch weiterhin für den interreligiösen Dialog und die Kooperation unter verschiedenen Religionsgemeinschaften einsetzen werden. Sie unterstreicht andererseits die Notwendigkeit einer aktiven Religionspolitik des Staates, was indes vorerst nicht den Erlass eines Anerkennungsgesetzes impliziert.

Der Synodalrat

Beilage: Schlussfolgerungen des Regierungsrates vom 18. März 2015