

---

Anlass	Medienkonferenz des Regierungsrates
Thema	<b>Präsentation des Berichts des Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern</b>
Datum	Freitag, 27. März 2015
Referenten	Regierungsrat Christoph Neuhaus, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor des Kantons Bern und Ausführungen von Roman Mayer, stellvertretender Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

---

Sehr geehrte Medienschaffende  
Sehr geehrte Damen und Herren



Im Namen des Regierungsrates heisse ich Sie herzlich willkommen zur heutigen Medienkonferenz. Gemeinsam mit meinen drei Begleitpersonen werde ich Ihnen heute den Bericht des Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern präsentieren. Begleitet werde ich von Herrn Rudolf Muggli, Rechtsanwalt in Bern in der Anwaltskanzlei Advocate, von Herrn Michael Marti, Ökonom bei der Firma Ecoplan, und von Herrn Roman Mayer, stellvertretender Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und Projektleiter.

*Begrüssung der Vertreter der Landeskirchen.*

Einleitend möchte ich Ihnen kurz darlegen, wie es überhaupt zu diesem Bericht gekommen ist. Noch im Jahr 2011 hatte Grossrat Adrian Wüthrich mit einer Motion verlangt, dass der Regierungsrat einen Bericht vorlegt, in dem geprüft wird, ob die Pfarrerröhne statt vom Kanton durch die Kirchensteuern finanziert werden könnten. Diese Motion wurde vom Grossen Rat mit 15 zu 128 Stimmen abgelehnt. Man hätte meinen können, damit sei das Thema für Jahre vom Tisch.

Eine neue Dynamik löste jedoch die Aufgaben- und Strukturüberprüfung 2014 aus. BAK Basel wies damals in einer interkantonalen Benchmark-Analyse einen Benchmark des Kantons Bern von 191 im Aufgabenfeld „Kirchen“ aus. Damit wurde fälschlicherweise suggeriert, dass die staatlichen Ausgaben im Aufgabenfeld „Kirchen“ über dem Durchschnitt anderer Kantone liegt und dass die Landeskirchen im Kanton Bern über mehr Geld verfügen als die Landeskirchen anderer Kantone. Der Regierungsrat verzichtete damals aus zeitlichen Gründen auf eine Plausibilisierung dieses Wertes und verzichtete deshalb auch auf konkrete Angebots- und Strukturanpassungen im Aufgabenfeld „Kirchen“ mit finanziellen Auswirkungen auf das Voranschlagsjahr 2014 und die Finanzplanjahre 2015-2017. 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 Rates.

Im Dezember 2013 beschloss der Regierungsrat auf Antrag der Kirchendirektion, Rudolf Muggli von der Anwaltskanzlei AD!VOCATE und Dr. Michael Marti von der Firma ECOPLAN mit der Ausarbeitung einer Expertise zu betrauen. Die Herren Muggli und Marti führten zu diesem Zweck diverse Interviews mit Fachleuten und mit Vertretern von Landeskirchen in den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen, Zürich und Bern durch. Parallel dazu führten sie in Absprache mit der JGK eine Umfrage bei den Kirchgemeinden, beim Evangelischen Gemeinschaftswerk und bei drei Freikirchen durch. Die Expertise wurde am 14. Oktober 2014 fertiggestellt und der Kirchendirektion überreicht. Der Regierungsrat nahm am 3. Dezember 2014 in einer Klausur davon Kenntnis und befasste sich ausführlich damit. Die Ergebnisse der Klausur bilden die Grundlage für den Bericht des Regierungsrates, den ich Ihnen anschliessend vorstellen werde. Nun gebe ich aber erst das Wort an die Herren Muggli und Marti, damit sie Ihnen ihre Studie zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern vorstellen können.

### **Bericht des Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern**

Für den Regierungsrat stellt die Expertise eine gute Grundlage für den politischen Diskurs zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern dar. Die Expertise beleuchtet die wesentlichen Aspekte des bernischen Religionsverfassungsrechtes und nimmt eine saubere Auslegeordnung vor. Der Regierungsrat nahm insbesondere mit Interesse davon Kenntnis, dass

- a. der Kanton Bern neben dem Kanton Schaffhausen der einzige Kanton in der Schweiz mit einer klar reformierten Bevölkerungsmehrheit ist;
- b. insgesamt immer noch rund drei Viertel aller Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Bern Angehörige einer Landeskirche sind, auch wenn die Zahl der Konfessionslosen ansteigt;
- c. dass die Landeskirchen im Kanton Bern pro Mitglied nicht mehr Geld zur Verfügung haben als die Landeskirchen anderer Kantone;
- d. die Landeskirchen aber zahlreiche gesellschaftlich relevante Dienstleistungen erbringen, deren Wert die eingesetzten Steuergelder übersteigt;
- e. das bernische Religionsverfassungsrecht historisch gewachsen ist und ohne Kenntnis der historischen Gegebenheiten nicht verstanden werden kann, aus Sicht der Religionsfreiheit aber gewisse Probleme bietet;
- f. der gesellschaftliche Einfluss der Landeskirchen schwindet und ein Nachdenken über ihre künftigen Rollen und ihre Leistungen als Volkskirchen angebracht ist;
- g. die enge Verflechtung zwischen Staat und Kirche und insbesondere die Anstellung von Geistlichen durch den Kanton keinem aktuellen Bedürfnis mehr entsprechen.

Der Regierungsrat hat die Studie Muggli/Marti gründlich studiert. Am 3. Dezember 2014 hat er die Experten im Rahmen einer Klausur angehört und ihnen Fragen gestellt. Die Ergebnisse der Klausur sind in einen „Bericht des Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern“ eingeflossen. Dieser Bericht zieht die politischen

Schlussfolgerungen aus der Expertise und formuliert Reformvorschläge für eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern. Zum Entwurf dieses Berichtes konnten sich die Synodalräte der drei Landeskirchen, die Interessengemeinschaft der jüdischen Gemeinden, der Pfarrverein und der Kirchgemeindeverband äussern. In Kenntnis der entsprechenden Positionsbezüge verabschiedete der Regierungsrat am 18. März seinen Bericht, dessen Ergebnisse ich Ihnen nun präsentieren möchte.

Der Regierungsrat hat seine politischen Schlussfolgerungen in acht Leitsätze überführt:

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

Zunächst einmal hat der Regierungsrat zur Kenntnis genommen, dass das geltende Staatskirchenrecht auf einem System der Partnerschaft zwischen Kanton und Landeskirchen basiert, das über Jahrhunderte gewachsen ist. Die Landeskirchen sind nach wie vor deutlich mit der Staatsverwaltung verflochten und werden von dieser kontrolliert und mitfinanziert. 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 auch nicht mehrheitsfähig. Vielmehr erscheint es geboten, das künftige staatskirchenrechtliche Verhältnis mit Bedacht den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen und weiterzuentwickeln. Die Verfassung braucht dafür nicht extra geändert zu werden. Die entsprechenden Bestimmungen in der Verfassung wurden im Jahr 1993 bewusst offen formuliert, um „eine sinnvolle Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den nächsten Jahrzehnten“ zu ermöglichen. 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 aus dem Jahr 1945 totalrevidiert werden.

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

Die Experten Muggli und Marti sind zum Schluss gekommen, dass die Anstellung der Geistlichen durch den Kanton nicht mehr zeitgemäss ist. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung. Der Kanton Bern ist der letzte Kanton der Schweiz, wo dies der Fall ist. Die Anstellung beim Kanton ist auf historische Gegebenheiten zurückzuführen und entspricht keinem aktuellen Bedürfnis mehr. Insbesondere erschwert sie die Aufsicht über die Geistlichen, weil Kanton, Kirchgemeinden und Landeskirchen mitverantwortlich sind. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bei Anstellung und Aufsicht über die Geistlichen sollten gestrafft werden. Parallel zur Übertragung der Arbeitsverhältnisse sollen deshalb auch das Recht, die Arbeitsbedingungen der Pfarrpersonen festzulegen, sowie die eigentliche Personaladministration auf die Landeskirchen übergehen.

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.

Heute ist es der Kanton, der regelt, welche Voraussetzungen die Geistlichen erfüllen müssen, damit sie vom Kanton angestellt und entlohnt werden. Mit dem Übergang der Anstellungsverhältnisse der Geistlichen soll auch diese Befugnis auf die Landeskirchen übergehen. Der Kanton, der die Landeskirchen öffentlich-rechtlich anerkennt, will sich aber das Recht vorbehalten, in diesem Bereich mitreden zu können. Insbesondere an einer universitären staatlichen Ausbildung ist der Kanton nach wie vor stark interessiert.

4. Die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden wird von den Landeskirchen festgelegt.

Der Regierungsrat hat eben erst den Schlüssel zur Zuteilung der vom Kanton entlohnten Pfarrstellen auf die Kirchgemeinden neu festgelegt. Dabei hat sich gezeigt, dass dies keine staatliche Aufgabe mehr ist. Die Landeskirchen können besser beurteilen, wie der Bedarf an pfarramtlicher Versorgung in den Kirchgemeinden am Besten gedeckt wird.

5. Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel wird verzichtet.

Der Kanton hat 1804 jene Stiftungen verstaatlicht, aus deren Erträgen damals die Pfarrer der evangelisch-reformierten Landeskirche bezahlt wurden. Deshalb ist er heute noch verpflichtet, Pfarrpersonen zu entlohnen. Weil diese Pflicht heutzutage aber als unzeitgemäss empfunden wird, hat der Regierungsrat geprüft, ob diese Pflicht, die auf so genannten „historischen Rechtstiteln“ beruht, abgelöst werden sollte. Er hat aber zur Kenntnis nehmen müssen, dass grosse Rechtsunsicherheit über die Modalitäten der Ablösung besteht. Es liegen mehrere Rechtsgutachten zu dieser Frage vor, die zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommen. Das Thema ist emotionsgeladen und könnte die Totalrevision des Kirchengesetzes negativ beeinflussen. Weil keine zwingende Notwendigkeit zur Ablösung der historischen Rechtstitel besteht, will der Regierungsrat lieber nach vorne schauen und sein Augenmerk auf die Ausarbeitung eines neuen Finanzierungssystems legen.

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.

Das geltende System der Pfarrbesoldung wird von weiten Kreisen als unzeitgemäss empfunden. Für die Landeskirchen ist es wegen den Sparanstrengungen der letzten Jahre nicht mehr verlässlich. Der Regierungsrat möchte deshalb ein neues, modernes System ausarbeiten, das allen Parteien Vorteile bringt, indem es die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert und ihnen Verlässlichkeit bietet, aber auch den Interessen des Kantons Rechnung trägt, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitert. Ob man diesen Handlungsspielraum später wahrnehmen will, ist eine andere Frage, die nicht bei der Totalrevision des Kirchengesetzes zu prüfen sein wird.

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.

Nach Ansicht des Bundesgerichtes ist die Erhebung einer Kirchensteuer von den juristischen Personen nach wie vor unbedenklich. In der juristischen Lehre wird diese Rechtsprechung allerdings mehrheitlich in Frage gestellt. Der Regierungsrat will diese Steuer nicht in Frage stellen, weil die Kirchen auf deren Erträge angewiesen sind. Um aber den Bedenken der Lehre Rechnung zu tragen, will der Regierungsrat eine Zweckbindung für die Steuererträge einbauen. So können auch Kirchen kritische Kreise beruhigt sein, dass ihre Steuergelder nicht für kultische Zwecke eingesetzt werden, sondern für Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen und von denen die Wirtschaft indirekt profitiert.

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.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass es angesichts der Pflicht des Kantons, sich religiös neutral zu verhalten, geboten wäre, nebst den Landeskirchen weitere Religionsgemeinschaften öffentlich anzuerkennen. Er ist sich auch bewusst, dass der Kanton durch die Verfassung verpflichtet wäre, ein Gesetz auszuarbeiten, das die Voraussetzungen, das Verfahren und die Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften regelt. Der Regierungsrat macht sich aber keine Illusionen, dass ein solches Gesetz aus einer politischen Beurteilung heraus zurzeit chancenlos ist. Aus demselben Grund hat der Luzerner Kantonsrat letztes Jahr auf den Erlass eines solchen Gesetzes verzichtet. Das Thema ist schlicht zu emotionsgeladen. Trotzdem will der Regierungsrat in diesem Bereich nicht untätig bleiben. Er will prüfen, ob es andere Mittel und Wege gibt, um Religionsgemeinschaften zu integrieren und zu fördern, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen. Der Regierungsrat will so längerfristig den Weg für ein Anerkennungsgesetz ebnen und auf diesem Weg eine Erledigung des Verfassungsauftrages anstreben.

Nach diesem Tour d'Horizon durch die politischen Schlussfolgerungen des Regierungsrates übergebe ich das Wort nun Herrn Roman Mayer, dem Projektleiter im Dossier „Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern“. Er wird Ihnen erklären, wie es in diesem Dossier nun weitergeht.

## **Ausführungen von Roman Mayer, stellvertretender Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion**

Besten Dank für das Wort. Gerne zeige ich Ihnen auf, wie der politische Prozess nun weitergeht. Die Kirchendirektion hat den drei Landeskirchen den Bericht des Regierungsrates inklusive Expertise Muggli/Marti zugestellt, damit die Synoden der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Landeskirchen sowie die Christkatholische Kommission dazu Stellung nehmen können. Die drei Landeskirchen verfügen nämlich über ein in der Kantonsverfassung verbrieftes „Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten“. Die Synode der evangelisch-reformierten Landeskirche tagt am 26. und 27. Mai, jene der römisch-katholischen Landeskirche am 5. Juni. Die Christkatholische Kommission wiederum tagt am 30. Mai. Die Stellungnahmen richten sich an den Grossen Rat, der den Bericht des Regierungsrates in der Septembersession 2015 beraten wird.

Der Bericht des Regierungsrates stellt einen besonderen Bericht im Sinne von Art. 51 lit. c des Grossratsgesetzes 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. Planungserklärungen sind Anträge des Grossen Rates an den Regierungsrat in Geschäften, die im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegen. Sie sind für den Regierungsrat politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen

Der Bericht wird von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen vorberaten. Die Kommission hat dafür zwei Sitzungstermine eingeplant. Die Kommission wird die Experten Muggli/Marti sowie die Vertreter der Kirchendirektion, der Landeskirchen, der Interessengemeinschaft der jüdischen Gemeinden, des Kirchgemeindevorstandes und des Pfarrvereins anhören.

Nimmt der Grosse Rat den Bericht zur Kenntnis, wird der Regierungsrat anschliessend die Arbeiten für die Totalrevision des Kirchengesetzes in Angriff nehmen. Er wird sich dabei an seinen Leitsätzen und an allfälligen Planungserklärungen orientieren. Die Revision wird unter partnerschaftlichem Einbezug der direkt Betroffenen erfolgen. Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen wird periodisch über den Stand des Projekts informiert werden.