

Entwurf eines neuen Landeskirchengesetzes



Reformierte Kirchen
Bern-Jura-Solothurn
Eglises réformées
Berne-Jura-Soleure

BERICHT

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage	3
A.	Expertenbericht «Ecoplan/Advocate» und regierungsrätliche Leitsätze	3
B.	Planungserklärungen des Grossen Rates.....	4
C.	Entstehung des Gesetzesentwurfs.....	4
II.	Grundzüge des Gesetzesentwurfs.....	5
A.	Kirchliche Autonomie	5
B.	Grundlagen und Partnerschaft.....	6
C.	Mitglieder.....	8
D.	Pfarrerinnen und Pfarrer	9
1.	Ausbildung	9
2.	Anstellungsverhältnis	10
a.	Kantonale Vorgaben.....	10
b.	Kantonale Unterstützung im Personalwesen.....	12
c.	Dienstwohnungspflicht.....	12
3.	Pensionskasse.....	13
4.	Pfarrstellenzuordnung	13
E.	Organisatorisches.....	14
1.	Allgemeines	14
2.	Unterstützung des Kantons bei Synodewahlen	15
3.	Kirchengebiet	15
4.	Regionale Einheiten	17
5.	Kirchgemeinden	17
a.	Gemeinderechtliche Körperschaften.....	17
b.	Bestand	18

c.	Kirchenkreise und Minderheitenschutz	18
d.	Sprache	19
e.	Gesamtkirchgemeinden	19
F.	Datenschutz- und Informationsrecht	20
1.	Geltung des kantonalen Rechts.....	21
a.	Datenschutzrecht.....	21
b.	Informationsrecht	22
c.	Kirchliches Ergänzungsrecht.....	23
2.	Datenzugang der Geistlichen	23
3.	Datenzugang der Kirchgemeinden	24
a.	Daten aus den Einwohnerregistern	24
b.	Klassenlisten	24
4.	Datenzugang der Landeskirchen.....	25
G.	Finanzen.....	26
1.	Übersicht.....	26
2.	Erste Säule.....	26
3.	Zweite Säule	28
a.	Allgemeines	28
b.	Grosser Rat: Globalbeitrag für die Landeskirchen.....	28
c.	Regierungsrat: Aufteilung des Globalbetrags unter den Landeskirchen	29
d.	Keine «Finanzhilfen»	29
4.	Erste Beitragsperiode.....	30
5.	Auswirkungen auf das Beschaffungswesen.....	30
6.	Negative Zweckbindung	30
H.	Rechtspflege und Haftung.....	31
1.	Kirchliche Beschwerdeinstanzen	31
a.	Kirchliche Rekurskommission	31
b.	Weitere kirchliche Beschwerdeinstanzen	32
2.	Gabelung des Rechtswegs.....	33
3.	Verwaltungsrechtliche Verträge.....	35
4.	Verfahren	36
5.	Haftung	37

I. Ausgangslage

Zusammenfassung

Der Entwurf eines neuen Landeskirchengesetzes geht auf «Planungserklärungen» zurück, die der Grosse Rat im September 2015 auf der Grundlage eines Expertenberichts und Leitsätzen des Regierungsrates verabschiedet hat. In diesen politisch verbindlichen Willensäusserungen spricht sich das Kantonsparlament dafür aus, dass das Verhältnis von Kirche und Staat «innerhalb des geltenden Verfassungsrechts im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes» weiterzuentwickeln sei. Die Landeskirchen sollen künftig die Geistlichen in den Kirchendienst aufnehmen, für deren Personaladministration verantwortlich sein und die Pfarrstellenzuordnung vornehmen. In Bezug auf die Finanzierung fordert der Grosse Rat ein «neues, zeitgemässes und verlässliches System, das die historischen Ansprüche der Landeskirchen respektiert, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trägt». Die Einnahmen aus den Kirchensteuern der juristischen Personen sollen zudem nicht für kultische Zwecke verwendet werden. Das Kantonsparlament möchte sodann auf die Ablösung historischer Rechtsansprüche und die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes verzichten.

Der Entwurf eines neuen Landeskirchengesetzes ist im Rahmen einer Projektorganisation ausgearbeitet worden. Sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene haben sich die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn intensiv eingebracht.

A. Expertenbericht «Ecoplan/Ad!vocate» und regierungsrätliche Leitsätze

Unter dem Eindruck der schwierigen Finanzlage des Kantons Bern beschloss der Regierungsrat im Juni 2012 eine Angebots- und Strukturüberprüfung. Er beauftragte hierzu das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL, welches u. a. zum Schluss kam, dass im Kanton Bern die staatlichen Aufwendungen für die Kirchen deutlich über dem Durchschnitt der anderen Kantone liegen (bernischer Indexwert von 191, bei einem Mittelwert der Vergleichsgruppe von 100).¹ Um die Plausibilität dieses bestreitbaren Ergebnisses überprüfen zu können, zog der Regierungsrat die Experten Dr. MICHAEL MARTI (Ecoplan) und Rechtsanwalt RUDOLF MUGGLI (Ad!vocate) heran. Die beiden Fachleute legten nach einer eingehenden Analyse einen Expertenbericht vor, zu dem sich der Regierungsrat im Frühling 2015 in acht Leitsätzen positionierte. Die Synode äusserte sich in der Sommersession 2015 sowohl zum Expertenbericht Ecoplan/Ad!vocate² als auch zu den regierungsrätlichen Leitsätzen³.

Im zentralen ersten Leitsatz verlieh der Regierungsrat seiner Überzeugung Ausdruck, dass das Verhältnis von Kirche und Staat «innerhalb des geltenden Verfassungsrechts im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945»⁴ weiterentwickelt werden müsse. Die Synode nahm dazu wie folgt Stellung:

«Die Synode begrüsst, dass der Regierungsrat das Verhältnis von Kirche und Staat innerhalb des geltenden Verfassungsrechts weiterentwickeln wird. Sie begrüsst des Weiteren, dass die Totalrevision des Kirchengesetzes auf der Grundlage einer verlässlichen Projektorganisation angegangen wird, welche auch die Landeskirchen und die kirchlichen Verbände partnerschaftlich einbezieht.»⁵

¹ BAKBASEL, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Projektphase II: Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Basel 2013, S. 200–202.

² Sommersynode 2015 (26./26. Mai), Tr. 5 (Protokoll, S. 16–39).

³ Sommersynode 2015 (26./27. Mai), Tr. 6 (Protokoll, S. 59–91).

⁴ Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates (Geschäftsnr. 12.72-14.35), S. 14, 22.

⁵ Protokoll Sommersynode 2015 (26./27. Mai), Tr. 6, S. 70/72 (Positionsbezug B).

Die Synode brachte mit dieser Stellungnahme auch zum Ausdruck, am Status der Kirchgemeinden nichts ändern zu wollen: Diese sollen dem Gemeinderecht unterstellte, territorial organisierte Körperschaften des kantonalen Rechts bleiben.⁶

B. Planungserklärungen des Grossen Rates

Der Grosse Rat nahm am 16. September 2015 nicht nur vom Expertenbericht «Eco-plan/Ad!vocate» zustimmend Kenntnis, sondern unterstützte auch die Position des Regierungsrates. In weitgehender Anlehnung an den Leitsätzen der Kantonsregierung verabschiedete er die folgenden «Planungserklärungen»:

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. Im Umfang der von den Landeskirchen allenfalls aufzubauenden Kapazitäten für die Personaladministration werden zur Gewährleistung der Kostenneutralität Kapazitäten beim Kanton abgebaut.
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. Die Anforderungen an Geistliche im heutigen Umfang müssen mindestens erhalten bleiben.
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. Das neue Finanzierungsmodell darf nicht zu einer Mehrbelastung der Einwohnergemeinden führen. Leistungen der Landeskirchen werden in Leistungsvereinbarungen formuliert.
7. Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen wird eine negative Zweckbindung eingeführt.
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.

C. Entstehung des Gesetzesentwurfs

Die Planungserklärungen des Grossen Rates dienten bei der Erarbeitung des Entwurfs eines Landeskirchengesetzes als politische Vorgaben.⁷ Zudem legten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn im Oktober 2015 eine «Ideensammlung» vor, nachdem sie die religionsrechtlichen Bestimmungen anderer Kantone eingehend analysiert hatten. Einige der in diesem Dokument enthaltenen Ideen sollten später an verschiedenen Stellen in den Gesetzesentwurf Eingang finden.

⁶ Eine Änderung des Status der Kirchgemeinden hätte eine Revision der Kantonsverfassung vorausgesetzt (vgl. Art. 107 Abs. 2 lit. d Verfassung des Kantons Bern [KV] vom 6. Juni 1993 [BSG 101.1]).

⁷ Planungserklärungen des Grossen Rates sind für den Regierungsrat politisch verbindlich. Wird eine Planungserklärung nicht erfüllt, muss dies gegenüber dem Grossen Rat begründet werden können (Art. 53 Abs. 4 Gesetz über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG] vom 4. Juni 2013 [BSG 151.21]).

Bereits im November 2015 baute die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion eine Projektorganisation auf. Namentlich wurden eine strategische Begleitgruppe und fünf operative Teilprojektgruppen eingesetzt. Der Kanton band die Landeskirchen, der Kirchgemeindevorstand und der Pfarrverein in die Projektarbeit ein. Als grösste Landeskirche konnten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eine Dreierdelegation in die Begleitgruppe entsenden, bestehend aus dem Synodalarbeitspräsidenten Pfr. Dr. Andreas Zeller, der Vizesynodalarbeitspräsidentin lic. phil. Pia Grossholz-Fahrni und dem Departementschef «Gemeindedienste & Bildung», Pfr. Stefan Ramseier.

In den Teilprojektgruppen waren die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn jeweils mit einer Doppelvertretung vertreten. Die reformierte Delegation hat massgeblich an der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes mitgewirkt. Sie musste dabei unter hohem Zeitdruck arbeiten, stand den Teilprojektgruppen für ihre Arbeit doch nur ein Quartal zur Verfügung. Dieser überaus ambitionöse Zeitplan war die Konsequenz einer Vorgabe der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, die Revisionsvorlage noch in der laufenden Legislaturperiode (bis Mai 2018) dem Grossen Rat vorzulegen.

II. Grundzüge des Gesetzesentwurfes

In diesem Kapitel wird die kantonale Gesetzesvorlage verhältnismässig einlässlich dargestellt, weil sie für die Landeskirchen eine weitreichende Bedeutung hat. Zu Beginn jedes Kapitels findet sich aber eine Zusammenfassung, die in stark geraffter Form die wesentlichen Regelungen des Gesetzesentwurfes zur Sprache bringt.

Anders als der kantonale Vortragsentwurf (Botschaft) erfolgt die Erläuterung nicht den einzelnen Gesetzesartikeln entlang. Die umfangreiche Materie wird vielmehr thematisch gegliedert, damit sie sich besser überblicken lässt. Die vorgesehenen Regelungen werden zudem aus der Perspektive der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn kommentiert. So finden sich an verschiedenen Stellen Hinweise zu den möglichen Auswirkungen auf unsere Kirche.

A. Kirchliche Autonomie

Zusammenfassung

Der Kanton will nach eigenem Bekunden die Autonomie der Landeskirchen stärken. Während die Landeskirchen in der Tat neue Kompetenzen und Aufgaben wahrzunehmen haben, werden sie in gewissen Bereichen (Datenschutz- und Informationsrecht, öffentliches Beschaffungswesen, Verfahrensrecht) unmittelbar den kantonalen Regelungen unterworfen. Ein umfassendes kirchliches Selbstbestimmungsrecht wird den Landeskirchen nicht gewährt.

Als öffentlich-rechtliche Körperschaften des kantonalen Rechts sind die Landeskirchen «mit eigener Rechtspersönlichkeit»⁸ ausgestattet. Gemäss dem Wortlaut der Kantonsverfassung können sie «ihre inneren Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts selbständig»⁹ ordnen. Im Gesetzesentwurf wird auf den (umstrittenen)¹⁰ Begriff der «inneren Angelegenheiten» indes verzichtet und einzig festgehalten, dass die Landeskirchen «im Rahmen des kantonalen Rechts selbstständig»¹¹ seien. Sie erhalten damit einen erweiterten organisationsrechtlichen Freiraum, was sich auch daran ersehen lässt, dass im neuen Landeskirchengesetz lediglich die «Grundzüge

⁸ Art. 2 Abs. 1 E-LKG; Art. 121 Abs. 2 KV.

⁹ Art. 122 Abs. 1 KV.

¹⁰ Die «inneren Angelegenheiten» lassen sich «nicht leicht und kaum eindeutig» (Verfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern vom 19. März 1946, Einleitung, S. 3) von den «äusseren Angelegenheiten» abgrenzen.

¹¹ Art. 2 Abs. 2 E-LKG.

der Organisation»¹² festgelegt sein sollen. Anders als etwa im Kanton Obwalden¹³ wird den Landeskirchen freilich kein umfassendes kirchliches Selbstbestimmungsrecht¹⁴ eingeräumt. Namentlich werden die Kirchgemeinden weiterhin den verhältnismässig detaillierten Bestimmungen des Gemeindegesetzes unterliegen.¹⁵ Für die Regelung des Stimmrechts¹⁶ und der kirchlichen Zugehörigkeit¹⁷ bleiben aber die Landeskirchen zuständig.¹⁸ Weil ausserdem das kantonale Recht, in dessen Rahmen sich die Selbständigkeit der Kirche bewegt, der religiösen Neutralität verpflichtet ist,¹⁹ darf sich der Kanton Bern auch künftig nicht in theologische Fragen einmischen. Zudem können sich die Landeskirchen «in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten» mittels des kirchlichen Vorberatungs- und Antragsrechts gegenüber den kantonalen Behörden stets Gehör verschaffen.²⁰

Mit dem neuen Landeskirchengesetz sollen die Planungserklärungen des Grossen Rates umgesetzt werden. Die Landeskirchen übernehmen daher nach dem Gesetzesentwurf die (meisten) Pfarrdienstverhältnisse und entscheiden selber über die Aufnahme in den Kirchendienst oder die Pfarrstellenzuordnung. Der Kanton unterwirft die Landeskirchen aber den kantonalen Regelungen zum Datenschutz- und Informationsrecht (S. 21), zum öffentlichen Beschaffungswesen (S. 30) und zum Verfahrensrecht (S. 36), die bisher nur sinngemäss zu beachten waren.

B. Grundlagen und Partnerschaft

Zusammenfassung

Im Wissen um ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung anerkennt der Kanton, dass die Landeskirchen zur solidarischen Gemeinschaft, zum Frieden unter den Religionen, zur religiösen Bildung, zur Kulturpflege und zur Vermittlung grundlegender Werte beitragen. Er verleiht seiner Erwartung Ausdruck, dass sich die Landeskirchen in diesem Sinne engagieren. Da sich Staat und Landeskirchen gleichermassen für das Wohl der Bevölkerung einbringen, arbeiten sie partnerschaftlich zusammen.

Die Präambel der Bundesverfassung beginnt mit der feierlichen Anrufung «Im Namen Gottes des Allmächtigen!». Zusammen mit derjenigen der Kantonsverfassung unterstreicht sie ausserdem die «Verantwortung gegenüber der Schöpfung». Auch das ist im Grunde eine religiöse Aussage, denn «Schöpfung» bedingt das Subjekt eines Schöpfers. Das Gemeinwesen wird mit diesen verfassungsrechtlichen Hinweisen daran erinnert, auf «vorpolitische Ressourcen» angewiesen zu sein. Denn einem berühmten Diktum von ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE zufolge lebt der säkulare, weltanschaulich neutrale Staat «von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann».²¹ Es sind die Religionsgemeinschaften und gerade auch die Landeskirchen, die für den Staat solche «Voraussetzungen» schaffen. Sie tragen wesentlich zur Solidarität der Gesellschaft bei und wirken als Vermittlerinnen fundamentaler Werte.²² Mit dem Staat teilen sie die Sorge um das Individuum in seiner gesamten Persönlichkeit, denn sie wissen um die unantastbare Würde des Menschen.

¹² Art. 1 Abs. 1 E-LKG.

¹³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (GDB 101.1) und hierzu: CHRISTOPH WINZELER, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2009, S. 38.

¹⁴ Vgl. hierzu PETER KARLEN, Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz. Von der Kirchenautonomie zum Selbstbestimmungsrecht, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg i.Ue. 2001 (FVRR Bd. 10), S. 33 ff.

¹⁵ Art. 12 Abs. 1 E-LKG; vgl. Art. 1 Abs. 3 E-LKG.

¹⁶ Art. 122 Abs. 2 KV.

¹⁷ Art. 124 Abs. 1 KV. Vorbehalten bleibt das Recht des Einzelnen, «jederzeit durch schriftliche Erklärung» aus der Landeskirche auszutreten (Art. 124 Abs. 2 KV; Art. 6 Abs. 3 E-LKG).

¹⁸ Art. 6 Abs. 1 und 2 E-LKG.

¹⁹ Z.B. Art. 14 KV.

²⁰ Art. 5 Abs. 1 E-LKG; Art. 122 Abs. 3 KV. Anders als im geltenden Kirchengesetz können die Landeskirchen gemäss dem Gesetzesentwurf selbst regeln, welches Organ das kirchliche Vorberatungs- und Antragsrecht ausübt. In Art. 17 Abs. 1 lit. f und Art. 21 Abs. 4 KV finden sich bereits entsprechende Festlegungen.

²¹ ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Ders., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2006, S. 112.

²² Vgl. C. WINZELER, Religionsverfassungsrecht (Anm. 13), S. 152.

Landeskirchen bejahen deshalb auch Menschenrechte und demokratischen Rechtsstaat. Damit legitimieren und bekräftigen sie elementare Grundprinzipien der Staatsverfassung. In ihrer Existenz und ihrem Wirken sprechen sie zudem der zerstörerischen Kraft religiöser Fundamentalismen jede geistliche Legitimation ab. Dass das landeskirchliche Engagement dem religiösen Frieden und der Versöhnung dient, ist für das staatliche Gemeinwesen zentral: «Der innere Friede im Gemeinwesen setzt den Frieden unter den Religionen voraus»²³.

Nach herkömmlicher Auffassung drückt der Staat mit der Anerkennung die hervorgehobene Bedeutung einer Religionsgemeinschaft für das Gemeinwesen aus. Dieser Gehalt des Anerkennungsentscheids verliert allerdings zusehends an Substanz, weil die jüngeren gesellschaftlichen und religionssoziologischen Entwicklungen eine Ausdehnung des Anerkennungsregimes nahelegen.²⁴ Es entspricht daher einer neueren religionsrechtlichen Entwicklung, nicht indirekt über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften, sondern mittels einer direkten Feststellung auf die dem Staat vorgelagerte, grundlegende Funktion der Religion einzugehen. Bereits JACOB BURCKHARDT erkannte die Religion als eine der «drei Potenzen», die neben Kultur und Staat tritt: «Die Religionen sind der Ausdruck des ewigen und unzerstörbaren metaphysischen Bedürfnisses der Menschennatur»²⁵. Sie gehören «zu den Realien der Politik»²⁶ und lassen sich bereits aus diesem Grunde nicht einfach ausblenden.

Bei der Erarbeitung des neuen Landeskirchengesetzes setzten sich deshalb die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn dafür ein, dass im Entwurf der grundlegenden Bedeutung der religiösen Wirklichkeit Raum verschafft wird. Gerade in einem Gesetz, das sich speziell an die Landeskirchen wendet, gilt es dies zu verdeutlichen. Von den Landeskirchen kann der Staat nämlich durchaus Besonderes erwarten: Ein Wirken im Interesse des Gemeinwohls. Im dritten Artikel des Gesetzesentwurfs wird ihr Engagement wie folgt würdigend beschrieben:

«Die Landeskirchen tragen im gesamtgesellschaftlichen Interesse zur solidarischen Gemeinschaft, zum Frieden unter den Religionen, zur religiösen Bildung, zur Kulturpflege und zur Vermittlung grundlegender Werte bei.»

Wie der Einzelne in eine grössere Gemeinschaft eingebunden ist, die Gemeinschaft aber auch vom Einzelnen getragen wird, sind die einzelnen Aspekte der Aufzählung miteinander verwoben. Entscheidend ist die Gesamtperspektive, der zufolge die Landeskirchen in vielfältiger Weise im gesamtgesellschaftlichen Interesse wirken. Dass ein Rechtstext auf diesen landeskirchlichen Beitrag eingeht, ist zwar auch in anderen Kantonen anzutreffen.²⁷ Die hier vorgeschlagene Lösung weist indes eine bernische Besonderheit auf: Der Staat anerkennt nicht nur das Engagement der Landeskirchen. Er verleiht auch seiner Erwartung Ausdruck, dass das landeskirchliche Wirken im gesamtgesellschaftlichen Interesse erfolgt. Der dritte Artikel lässt sich in diesem Sinne als anerkennende Beschreibung mit programmatischen Einschlag verstehen. Die Bestimmung verdeutlicht, dass sich nebst dem Kanton auch die Landeskirchen für das Wohl der Bevölkerung einbringen können und sollen. Weil Kirche und Staat zudem eine lange gemeinsame Geschichte verbindet, drängt sich im Interesse des Gemeinwohls geradezu ihr partnerschaftliches Zusammenwirken auf. Im Gesetzesentwurf wird deshalb in einem eigenen Artikel hervorgehoben, dass Kanton und Landeskirchen «partnerschaftlich» zusammenarbeiten.²⁸ Das ist für die Reformierten Kirchen Bern-

²³ WINZELER, Religionsartikel (Anm. 26), S. 130.

²⁴ Als Beispiel mag der Kanton Basel-Stadt dienen, der vor einigen Jahren die Neuapostolische Kirche anerkannt hat. Hierbei waren primär Gründe der Rechtsgleichheit massgebend; der Wertschätzungsanteil am Anerkennungsentscheid stand nicht im Vordergrund.

²⁵ JACOB BURCKHARDT, Weltgeschichtliche Betrachtungen, Stuttgart 1978, S. 39.

²⁶ CHRISTOPH WINZELER, Über die Aufhebung des Bistumsartikels zu einem neuen Religionsartikel?, in: René Pahud de Mortanges [Hrsg.], Das Religionsrecht der neuen Bundesverfassung, Freiburg 2001, S. 130.

²⁷ Art. 169 Abs. 2 Constitution du Canton de Vaud vom 14. April 2003 (RSV 101.01): «Il [l'Etat] prend en considération la contribution des Eglises et communautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales»; Art. 2 Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, L'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne vom 2. Mai 2001 (RSN 181.10): «L'Etat reconnaît le travail d'intérêt général des Eglises reconnues [...] dans les domaines du service social, des aumôneries et de la formation des enfants, des adolescents et des adultes».

²⁸ Art. 4 Abs. 1 E-LKG; vgl. auch § 4 Abs. 1 Kirchengesetz/ZH vom 9. Juli 2007 (LS 180.1; KiG/ZH): «Der Kanton und die kantonalen kirchlichen Körperschaften arbeiten partnerschaftlich zusammen».

Jura-Solothurn schon heute in einer Vielzahl von Aktivitätsfeldern der Fall. Zudem werden sie ihr «Wächteramt» weiterhin im Rahmen kantonaler Vernehmlassungsverfahren²⁹ ausüben können.³⁰ Der Wille des Kantons zur Partnerschaft zeigt sich auch in eher praxisbezogenen Feldern, etwa indem er für die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden bestimmte Dienst- und Beratungsleistungen anbietet.³¹

C. Mitglieder

Zusammenfassung

Die Landeskirchen können die kirchliche Mitgliedschaft und das Stimmrecht selber regeln. Die Feststellung der landeskirchlichen Zugehörigkeit erfolgt anhand der Einwohnerregister. Die Möglichkeit einer kirchgemeindeunabhängigen Mitgliedschaft oder einer Doppelmitgliedschaft in den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und einer anderen Landeskirche ist (nur) gemäss kirchlichem Recht ausgeschlossen.

Aus der Kantonsverfassung ergibt sich, dass die Kirchenmitgliedschaft in den landeskirchlichen Ordnungen geregelt wird.³² Zudem dürfen die Landeskirchen auch das Stimmrecht der Kirchenmitglieder in ihren eigenen sowie in den Angelegenheiten ihrer (Gesamt-)Kirchgemeinden ordnen.³³ Der Gesetzesentwurf wiederholt diese Befugnisse,³⁴ von denen die evangelisch-reformierte Landeskirche in der Kirchenverfassung Gebrauch gemacht hat.³⁵ An den betreffenden Regelungen, die u.a. den Erwerb der Kirchenzugehörigkeit durch Geburt (Mitgliedschaftspräsumption), den Kircheneintritt und das Ausländerstimmrecht vorsehen, kann festgehalten werden. Zudem wird im Gesetzesentwurf daran erinnert, dass (aufgrund der Religionsfreiheit)³⁶ mit schriftlicher Erklärung jederzeit aus der Landeskirche ausgetreten werden kann.³⁷ Die Mitgliedschaft in einer anerkannten Religionsgemeinschaft ist von Bundesrechts wegen im Einwohnerregister zu vermerken;³⁸ auch künftig soll hierzu das Nähere in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden.³⁹ Wer bei einem Zuzug geltend macht, keiner Landeskirche anzugehören, hat dies gegenüber der Einwohnerkontrolle glaubhaft zu machen.⁴⁰ Gegebenenfalls kann die Einwohnerkontrolle die betreffende Person auch um Zusendung einer Kopie der Austrittsbestätigung auffordern, um im Interesse der Zuverlässigkeit des Einwohnerregisters «stille Kirchenaustritte»⁴¹ zu vermeiden.⁴²

Anders als im geltenden Kirchengesetz⁴³ wird im Gesetzesentwurf darauf verzichtet, die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren Landeskirchen zu untersagen. Die Kirchenverfassung der evangelisch-reformierten Landeskirche ermöglicht allerdings eine Doppelmitgliedschaft nur in Bezug auf «die Glieder weiterer evangelischer Kirchen oder Gemeinschaften», weswegen sich für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn keine unmittelbaren Änderungen ergeben.⁴⁴ Ähnliches gilt für die kirchgemeindeunabhängige Mitgliedschaft: Sie wird im Gesetzesentwurf zwar nicht mehr aus-

²⁹ Vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. g Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV) vom 26. Juni 1996 (BSG 152.025).

³⁰ Art. 5 Abs. 2 E-LKG.

³¹ Art. 37 Abs. 2 lit. f E-LKG.

³² Art. 124 Abs. 1 KV.

³³ Art. 122 Abs. 2 KV.

³⁴ Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 E-LKG; vgl. auch E-Art. 3 Abs. 1 Kirchensteuergesetz (KStG) vom 16. März 1994 (BSG 415.0).

³⁵ Art. 6 f. Verfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern vom 19. März 1946 (KES 11.010; KiV).

³⁶ Z.B. Art. 124 Abs. 2 KV; vgl. hierzu WALTER KÄLIN/URS BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 563.

³⁷ Art. 6 Abs. 3 E-LKG.

³⁸ Art. 6 lit. I Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG) vom 23. Juni 2006 (SR 431.02).

³⁹ Art. 37 Abs. 2 lit. a E-LKG.

⁴⁰ Art. 2 Abs. 2 Verordnung betreffend die Feststellung der Zugehörigkeit zu einer Landeskirche vom 19. Oktober 1994 (BSG 410.141).

⁴¹ Bei einem «stillen Kirchenaustritt» meldet sich ein Angehöriger beim Wohnortswechsel als evangelisch-reformiert, römisch-katholisch oder christkatholisch ab, lässt sich dann aber bei Anmeldung in der neuen Wohngemeinde als konfessionslos eintragen.

⁴² Information der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 19. Dezember 2005, «Stille Kirchenaustritte» - Empfehlung an die Gemeinden (BSIG-Nr. 4/415.0/1.1).

⁴³ Art. 6 Abs. 2 Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz) vom 6. Mai 1945 (BSG 410.11; KiG/BE).

⁴⁴ Art. 6 Abs. 1 lit. d KiV.

geschlossen,⁴⁵ doch hält die Kirchenverfassung fest, dass der evangelisch-reformierten Landeskirche nur angehören könne, «wer zugleich Glied einer einzelnen Kirchgemeinde ist».⁴⁶ Schliesslich könnte mit einer Änderung der Kirchenverfassung⁴⁷ die Wählbarkeit in die Organe der evangelisch-reformierten Landeskirche oder ihrer (Gesamt-)Kirchgemeinden auf andere Konfessionsangehörige ausgedehnt werden.

D. Pfarrerinnen und Pfarrer

Zusammenfassung

Die meisten reformierten Pfarrdienstverhältnisse gehen kollektiv in die Verantwortung der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn über. Als Pfarrerin oder Pfarrer kann nur angestellt werden, wer ein universitäres Theologiestudium oder eine äquivalente Ausbildung abgeschlossen hat. Des Weiteren müssen deutschsprachige reformierte Pfarrpersonen das Staatsexamen bestanden haben oder über eine gleichwertige Ausbildung verfügen. In der Romandie kann das geltende Pfarrausbildungssystem aufrechterhalten werden. Die Ordination gehört bei den reformierten Pfarrpersonen zu den Anstellungsvoraussetzungen. Über die Aufnahme in den Kirchendienst befindet sich die Kirche, und nicht mehr der Kanton. Die Kirchgemeinden entscheiden über die Anstellung der Pfarrerinnen und Pfarrer. Das Pfarrdienstverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur und wird von der jeweiligen Landeskirche geregelt. Soweit sie keine eigenen Bestimmungen erlässt, gilt die kantonale Personalgesetzgebung. Gemäss einer Variante sind die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn verpflichtet, mit den Pfarrerinnen und Pfarrern einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen. Die reformierten Pfarrpersonen bleiben grundsätzlich nach den bisherigen Mindestbedingungen bei der Bernischen Pensionskasse (BPK) versichert. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn können die Dienstwohnungspflicht fortführen, gegebenenfalls in modifizierter Form. Sie sind zudem für die Pfarrstellenzuordnung verantwortlich.

Der Gesetzesentwurf hebt die Bedeutung der Pfarrerinnen und Pfarrer besonders hervor. Bereits bei der Umschreibung des Geltungsbereichs werden die Geistlichen erwähnt.⁴⁸ Ihnen widmet der Gesetzesentwurf zudem ein eigenes Kapitel, das sich zur Ausbildung und zur Anstellung äussert. Die betreffenden Bestimmungen gelten allerdings nur für Geistliche, die bei der Landeskirche, ihren regionalen Einheiten (Bezirke) oder Kirchgemeinden angestellt werden.⁴⁹ Demnach fallen etwa Spitalpfarrerinnen und -pfarrer oder Gefängnisseelsorgende nicht in den Geltungsbereich des Landeskirchengesetzes.⁵⁰

1. Ausbildung

Mit der differenzierten, akademischen Ausbildung der Geistlichen wird ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung des religiösen Friedens geleistet. Verschiedene Regelungen im Gesetzesentwurf dienen dazu, die universitäre Bildung der Pfarrerinnen und Pfarrer hochzuhalten:

- a) Sicherung der Theologischen Fakultät: Der Kanton Bern soll auch künftig⁵¹ dazu verpflichtet sein, in Zusammenarbeit mit der evangelisch-reformierten Landeskirche und der christkatholischen Landeskirche für die universitäre Ausbildung der betreffenden Geistlichen zu

⁴⁵ Vgl. demgegenüber Art. 7 Abs. 2 KiG/BE.

⁴⁶ Art. 6 Abs. 1 KiV.

⁴⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 3 KiV.

⁴⁸ Art. 1 Abs. 2 E-LKG: «Stellung der Geistlichen».

⁴⁹ Art. 1 Abs. 2 E-LKG: «Geistlichen, die von den Landeskirchen, ihren regionalen Einheiten oder den Kirchgemeinden angestellt».

⁵⁰ Gleichwohl müssen sie die Anstellungsvoraussetzungen, wie diese im E-LKG umschrieben sind, erfüllen (vgl. Art. 46 Abs. 5 Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug zum 5. Mai 2004 [BSG 341.11]: Aufnahme in den bernischen Kirchendienst; vgl. Art. 15b Spitalversorgungsverordnung [SpVV] vom 23. Oktober 2013 [BSG 812.112]: «geeignete Massnahmen», näher definiert durch die Interkonfessionelle Konferenz).

⁵¹ Art. 20 Abs. 1 KiG/BE.

sorgen.⁵² Der Bestand der Theologischen Fakultät der Universität Bern wird auf diese Weise gesetzlich abgesichert.⁵³

- b) **Universitäres Engagement zugunsten der Pfarrausbildung:** Die Universität soll sich weiterhin bei der praktischen Ausbildung von angehenden Pfarrleuten engagieren. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb eine explizite Rechtsgrundlage für den öffentlich-rechtlichen Vertrag vor,⁵⁴ welcher zwischen der Universität Bern, der evangelisch-reformierten Landeskirche und dem Kanton abgeschlossen worden ist, um das Zusammenwirken im Praktischen Semester und im Lernvikariat zu regeln.⁵⁵
- c) **Universitäre Ausbildung als Anstellungsvoraussetzung:** Gemäss einer Planungserklärung des Grossen Rates müssen die «Anforderungen an Geistliche im heutigen Umfang [...] mindestens erhalten bleiben».⁵⁶ In der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Landeskirche wird daher weiterhin der Grundsatz gelten, dass deutschsprachige Pfarrpersonen das Staatsexamen bestanden haben müssen oder einen gleichwertigen Abschluss vorweisen können.⁵⁷ Bei den französischsprachigen Pfarrerinnen und Pfarrern der evangelisch-reformierten Landeskirche kann das bisherige Westschweizer Pfarrausbildungssystem aufrechterhalten werden. Wie die übrigen Geistlichen müssen sie mindestens über einen universitären Mastertitel oder einen gleichwertigen Abschluss in Theologie verfügen.⁵⁸ Für jede Landeskirche besteht eine kantonale Prüfungskommission,⁵⁹ die auch über die Gleichwertigkeit auswärtiger Ausbildungen befinden und Äquivalenzprüfungen durchführen wird. Die Landeskirchen können weitere Vorgaben für die Ausbildung ihrer Geistlichen festlegen,⁶⁰ etwa im Hinblick auf eine Seelsorgetätigkeit in Alters- und Pflegeinstitutionen.⁶¹ Angehende Pfarrleute müssen zudem die kirchlich geordnete «praktische Ausbildung»⁶² bestanden haben. Wer in den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn als Pfarrerin oder Pfarrer tätig sein will, muss also auch künftig das Lernvikariat erfolgreich durchlaufen.⁶³

2. Anstellungsverhältnis

a. *Kantonale Vorgaben*

Die (meisten)⁶⁴ Arbeitsverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer gehen mit Inkrafttreten des neuen Landeskirchengesetzes integral und von Gesetzes wegen in die Verantwortung der Landeskirchen

⁵² Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 E-LKG; zur Wissenschaftsfreiheit vgl. Art. 21 KV.

⁵³ Das Gesetz über die Universität (UniG) vom 5. September 1996 erwähnt die Theologische Fakultät nicht, weil die nähere Organisation der Universität in deren Autonomiebereich fällt.

⁵⁴ Art. 14 Abs. 3 E-LKG.

⁵⁵ Öffentlich-rechtlicher Vertrag über das Zusammenwirken im Praktischen Semester und im Lernvikariat und die Verteilung der Lasten vom 13. April 2011 (KES 93.010).

⁵⁶ Dritte Planungserklärung (dritter Satz).

⁵⁷ Art. 17 Abs. 1 lit. a E-LKG.

⁵⁸ Art. 17 Abs. 1 lit. b E-LKG. Ein nicht-akademisches kirchliches Diplom (z.B. Art. 2 Abs. 3, Art. 60–70 Reglement für die Erlangung der universitären und kirchlichen Diplome an der theologischen Fakultät der Universität Freiburg [Schweiz] vom 25. Mai 2010 [SR 4.1.0.3]) dürfte nicht ausreichend sein.

⁵⁹ Art. 14 Abs. 4 E-LKG.

⁶⁰ Vgl. Art. 17 Abs. 3 E-LKG.

⁶¹ Vgl. hierzu auch Verordnung über die landeskirchliche Anerkennung der Äquivalenz von Ausbildungen zur pfarramtlichen Betreuung in Alters- und Pflegeinstitutionen vom 28. November 2013 (KES 51.110).

⁶² Art. 17 Abs. 1 lit. c E-LKG.

⁶³ Vgl. hierzu die Verordnung über die Zulassung zum Lernvikariat, die praktikumsbezogene theologische Ausbildung im Lernvikariat und die Voraussetzungen zum Bestehen des Lernvikariats (Lernvikariatsverordnung) vom 16. Dezember 2002 (KES 51.310).

⁶⁴ Nicht vom Übergang betroffen sind die Pfarrstellen der kantonsübergreifenden Kirchgemeinden.

über.⁶⁵ Die einzelnen Dienstverhältnisse werden demnach weitergeführt, so dass der Übergang nicht mit individuellen Kündigungen und Neuanstellungen begleitet ist.⁶⁶ Die Landeskirchen werden künftig nicht nur über die Aufnahme in den Kirchendienst befinden;⁶⁷ auch die Regelung des Pfarrdienstverhältnisses wird ihnen obliegen. Soweit die Landeskirchen keine eigenen Bestimmungen erlassen, soll sinngemäss die kantonale Personalgesetzgebung gelten.⁶⁸ Eine solche Regelung kennen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn bereits für ihre öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden der gesamtkirchlichen Dienste.⁶⁹ Sie hat sich bewährt: Das kirchliche Personalrecht kann auf diese Weise schlank gehalten werden, ohne dass grössere Regelungslücken zu befürchten sind.⁷⁰

Die Landeskirchen sind bei der Ausgestaltung des Pfarrdienstverhältnisses nicht völlig frei, sondern müssen verschiedene kantonale Vorgaben beachten:

- a) Kantonale Anstellungsvoraussetzungen: Wer die oberwähnten kantonalen Ausbildungserfordernisse nicht erfüllt, kann nicht als Pfarrerin oder Pfarrer angestellt werden.⁷¹ Zudem setzt die Anstellung in den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eine Ordination voraus.⁷² Der Staat gibt mit diesen Vorgaben einen «Mindeststandard» vor, der während der ganzen Dauer des Anstellungsverhältnisses erfüllt sein muss.⁷³ Im landeskirchlichen Recht dürfen weitere Voraussetzungen festgelegt werden.⁷⁴ Es wäre beispielsweise denkbar, dass die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn festhalten, dass der Entzug wesentlicher Rechte aus der Ordination⁷⁵ zum Verlust der Anstellungsfähigkeit führt.
- b) Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis: Gemäss dem Gesetzesentwurf muss das Pfarrdienstverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur sein.⁷⁶ Diese Festlegung berücksichtigt, dass Pfarrerinnen und Pfarrer ein «öffentliches Amt»⁷⁷ ausüben. Sie bewirkt im Vergleich zur heutigen Rechtslage keine Änderung.⁷⁸
- c) Anstellungsbehörde: Aus der Kantonsverfassung ergibt sich, dass die Kirchgemeinden ihre Geistlichen selber wählen.⁷⁹ Der Gesetzesentwurf verdeutlicht, dass sich diese demokratische Vorgabe auch auf Neuanstellungen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag bezieht.⁸⁰ Die Landeskirchen oder ihre regionalen Einheiten (Bezirke) werden demgegenüber diejenigen Pfarrpersonen direkt anzustellen haben, die nicht den Kirchgemeinden zugeordnet sind (z.B. Regionalpfarre-

⁶⁵ Art. 38 Abs. 1 E-LKG. Der Gesetzesentwurf hält somit eine besondere gesetzliche Grundlage zur vorgesehenen Übertragung von Arbeitsverhältnissen unter öffentlichen Rechtsträgern bereit. Dass Arbeitsverhältnisse integral und von Gesetzes wegen auf einen neuen Arbeitgeber übergehen können, lässt sich im Übrigen auch dem Privatrecht entnehmen. So ist diese Lösung bei der Übertragung eines Betriebs vorgesehen (Art. 333 ff. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] vom 30. März 1911 [SR 220; OR]; vgl. auch Art. 27 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 und Art. 76 Abs. 1 Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung [Fusionsgesetz, FusG] vom 3. Oktober 2003 [SR 221.301]; vgl. ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag. Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, N 2 zu Art. 333).

⁶⁶ Vgl. Art. 38 Abs. 3 E-LKG.

⁶⁷ Vgl. auch die Entfernung der «Geistlichen» aus der Auflistung in Art. 2 Abs. 2 Personalgesetz (PG) vom 16. September 2004 (BSG 153.01).

⁶⁸ Art. 15 Abs. 3 und Art. 15a Abs. 4 E-LKG.

⁶⁹ Art. 10 Abs. 3 Reglement für das gesamtkirchliche Personal (Personalreglement) vom 5. Dezember 2007 (KES 48.010); Art. 7 Abs. 1 lit. a Gesamtarbeitsvertrag zwischen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und dem Verband des Personals öffentlicher Dienste vpod (GAV) vom 20. Dezember 2007 (KES 48.020).

⁷⁰ Ein gewisser Regelungsbedarf dürfte sich gleichwohl ergeben. Soll beispielsweise daran festgehalten werden, dass keine Zulagen für Bereitschaftsdienst oder für Nacht- und Wochenenddienst (vgl. hierzu Art. 84c und Art. 84g Personalverordnung [PV] vom 18. Mai 2005 [BSG 153.011.1]) gewährt werden, so müsste dies im kirchlichen Dienstrecht festgehalten werden (Abweichung vom subsidiär anwendbaren kantonalen Personalrecht).

⁷¹ Art. 17 Abs. 1 E-LKG.

⁷² Art. 17 Abs. 1 lit. c E-LKG.

⁷³ Art. 17 Abs. 2 E-LKG.

⁷⁴ Art. 17 Abs. 3 E-LKG.

⁷⁵ Vgl. Art. 195 Abs. 6 Kirchenordnung des Evangelisch-reformierten Synodalverbandes Bern-Jura vom 11. September 1990 (KES 11.020; KiO) und Art. 26–28 Verordnung über die Beratung, Unterstützung und Aufsicht vom 13. Dezember 2012 (KES 45.030).

⁷⁶ Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Art. 15a Abs. 1 Satz 2 E-LKG.

⁷⁷ Art. 7 Abs. 1 Dienstanweisung für Pfarrerinnen und Pfarrer vom 24. August 2005 (KES 41.030).

⁷⁸ Art. 30 Abs. 1 KiG/BE.

⁷⁹ Art. 125 Abs. 2 Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1).

⁸⁰ Art. 16 Abs. 1 E-LKG.

rinnen und -pfarrer).⁸¹ Hiervon nicht betroffen sind zum einen die Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs,⁸² weil dessen Geistliche vom kantonalen Amt für Freiheitsentzug und Betreuung angestellt werden.⁸³ Ausgeklammert sind zum andern die Listenspitäler,⁸⁴ die nach den kantonalen Vorgaben zur Sicherstellung der Spitalseelsorge verpflichtet sind.⁸⁵ Doch auch in diesen Fällen wären (ergänzende) Leistungsvereinbarungen möglich, welche die Landeskirche oder eine regionale Einheit als Anstellungsbehörde vorsehen.

- d) Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags (Variante): Der Pfarrverein und der Bernische Staatspersonalverband schlagen vor, dass die evangelisch-reformierte und die christkatholische Landeskirchen einen Gesamtarbeitsvertrag mit ihren Geistlichen abschliessen müssen.⁸⁶ Das von der Synode erlassene Personalreglement der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn hält nicht nur die personalpolitischen und -rechtlichen Grundsätze fest, sondern ermöglicht insbesondere auch den freien Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages.⁸⁷ Der Synodalrat hat von dieser Möglichkeit bei den gesamtkirchlichen Mitarbeitenden Gebrauch gemacht.⁸⁸ Sollte der Grosse Rat die Variante annehmen, wären die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn aber dazu verpflichtet, mit dem Bernischen Staatspersonalverband oder dem Pfarrverein einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen.

b. Kantonale Unterstützung im Personalwesen

Um die übernommenen Pfarrerinnen und Pfarrer optimal betreuen und begleiten zu können, müssen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn ihre Kapazitäten im Bereich des «Human Resources» (i. w. S.)⁸⁹ ausbauen. Der Kanton hat es leider abgelehnt, den Landeskirchen hierfür entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Er ist einzig dazu bereit, Dienst- und Beratungsleistungen im Bereich des Personalwesens anzubieten. Das Nähere soll in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt werden.⁹⁰

c. Dienstwohnungspflicht

Gemäss dem Gesetzesentwurf kann das landeskirchliche Recht die Geistlichen dazu verpflichten, während der Dauer ihrer Anstellung eine Dienstwohnung zu bewohnen.⁹¹ Da mit der Dienstwohnungspflicht erheblich in die Niederlassungsfreiheit⁹² der Pfarrerin oder des Pfarrers eingegriffen wird,⁹³ ist hierfür eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich.⁹⁴ Die Bestimmung im Gesetzesentwurf verdeutlicht, dass im landeskirchlichen Recht eine solche Gesetzesgrundlage geschaffen werden kann. Die Landeskirche entscheidet aber selbst, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will. In den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn ist die Verpflichtung zur Bewohnung einer Dienstwohnung in der *Dienstanweisung für Pfarrerinnen und Pfarrer*⁹⁵ und der ju-

⁸¹ Art. 16 Abs. 2 E-LKG.

⁸² Art. 16 Abs. 3 E-LKG.

⁸³ Art. 46 Abs. 2 Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV) vom 5. Mai 2004 (BSG 341.11).

⁸⁴ Art. 16 Abs. 3 E-LKG.

⁸⁵ Art. 53 Spitalversorgungsgesetz (SpVG) vom 13. Juni 2013 (BSG 812.11) und Art. 15a f. Spitalversorgungsverordnung (SpVV) vom 23. Oktober 2013 (BSG 812.112).

⁸⁶ Art. 15a Abs. 2 E-LKG.

⁸⁷ Art. 1 Abs. 1 und Art. 11 Personalreglement.

⁸⁸ Gesamtarbeitsvertrag zwischen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (GAV) vom 20. Dezember 2007 (KES 48.020).

⁸⁹ Personaladministration, inkl. Personalentwicklung und juristische Begleitung.

⁹⁰ Art. 37 Abs. 2 lit. f E-LKG.

⁹¹ Art. 15 Abs. 2 und Art. 15a Abs. 3 E-LKG.

⁹² Vgl. Art. 24 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV) und Art. 16 KV.

⁹³ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 581.

⁹⁴ Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV und Art. 28 Abs. 1 KV.

⁹⁵ Art. 60 Dienstanweisung für Pfarrerinnen und Pfarrer vom 24. August 2005 (KES 41.030).

rassischen *Ordonnance concernant les ecclésiastiques*⁹⁶ umschrieben. Während der Sommersession 2010 hatte sich die Synode mit deutlichem Mehr dafür ausgesprochen, dass in einer Kirchengemeinde oder einem Kirchengemeindeverband mindestens eine Pfarrerin oder ein Pfarrer der Dienstwohnungspflicht unterliegt.⁹⁷ Den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn wird es indes offenstehen, die kirchenrechtliche Dienstwohnungspflicht zu modifizieren.

3. Pensionskasse

Die von den Landeskirchen übernommenen Pfarrdienstverhältnisse werden in die Vorsorgeeinrichtung der jeweiligen Landeskirche aufgenommen.⁹⁸ Da die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn mit der Bernischen Pensionskasse (BPK) einen Anschlussvertrag nach dem Standardvorsorgeplan abgeschlossen haben,⁹⁹ bewirkt der Übergang bei den Spar-, Risiko- und Finanzierungsbeiträgen sowie bei den Leistungen grundsätzlich keine Schlechterstellung.¹⁰⁰

Es ist vorgesehen, dass der Kanton seine für die reformierten Pfarrerinnen und Pfarrer getätigten pensionsrechtlichen Rückstellungen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn zukommen lassen.¹⁰¹ Diese dienen einerseits zur Deckung des Arbeitgeberanteils an den Beiträgen zur Erfüllung des Finanzierungsplans,¹⁰² auf dessen Grundlage die BPK bis Ende 2034 wieder den Zieldeckungsgrad von 100% erreichen soll.¹⁰³ Andererseits werden die Rückstellungen zur Finanzierung der Übergangseinlagen verwendet,¹⁰⁴ welche die durch den Primatwechsel entstandenen Leistungseinbussen ganz oder teilweise ausgleichen.¹⁰⁵ Die Bernische Pensionskasse trägt jene zusätzlichen Kosten, die aufgrund der bis Ende 2021 garantierten Rentenuntergrenze von 98% anfallen.¹⁰⁶

4. Pfarrstellenzuordnung

Die Landeskirchen werden neu für die Zuordnung ihrer Pfarrstellen verantwortlich sein. Die geltenden Zuordnungsregeln des Kantons sind freilich noch jüngeren Datums und zumindest bei den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn für einen längeren Zeitraum angelegt. Sie sollen daher fort dauern dürfen, sofern das landeskirchliche Recht keine anderen Festlegungen getroffen hat. Der Gesetzesentwurf sieht deswegen vor, dass die kantonalen Zuordnungsverordnungen¹⁰⁷ auch unter der Herrschaft des neuen Landeskirchengesetzes als subsidiäre Rechtsgrundlage in Kraft bleiben.¹⁰⁸ Auf diese Weise kann eine allfällige Neuordnung des Zuteilungsmechanismus ohne Zeitdruck angegangen werden. Vorerst muss sich aus dem landeskirchlichen Recht einzig ergeben, welches Organ für die Pfarrstellenzuordnung zuständig ist.¹⁰⁹ Sollten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn von einer spezifischen Regelung absehen, wäre die Zuständigkeit des Synodalarats gegeben.¹¹⁰

⁹⁶ Art. 12 *Ordonnance concernant les ecclésiastiques* vom 16. Mai 1998 (KES 71.320).

⁹⁷ Protokoll Sommersynode 2010 (25.–27. Mai), Tr. 10, S. 164–172.

⁹⁸ Art. 39 Abs. 1 E-LKG.

⁹⁹ Anschlussvertrag zwischen der Bernischen Pensionskasse (BPK) und dem Arbeitgeber, Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn, vom 4. Februar/12. März 2015 (KES 94.020), Anhang 2.

¹⁰⁰ Art. 39 Abs. 2 E-LKG.

¹⁰¹ Art. 39 Abs. 3 E-LKG. Die jährlichen Beiträge sollen vom Regierungsrat abschliessend bewilligt werden (Art. 39 Abs. 4 E-LKG).

¹⁰² Vgl. Art. 55 lit. b Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG) vom 18. Mai 2014 (BSG 153.41).

¹⁰³ Art. 11 Abs. 3 PKG.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 55 lit. c PKG.

¹⁰⁵ Art. 50 Abs. 2 PKG.

¹⁰⁶ Art. 39 Abs. 5 E-LKG; vgl. Art. 80 Vorsorgereglement BPK und Art. 58 Abs. 4 PKG.

¹⁰⁷ Für die evangelisch-reformierte Landeskirche vgl. Verordnung über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten evangelisch-reformierten Pfarrstellen (EPZV) vom 28. Januar 2015 (BSG 412.111); vgl. auch Verordnung über die anrechenbaren Kirchen vom 11. Dezember 2014 (KES 31.230).

¹⁰⁸ Art. 40 Abs. 1 E-LKG.

¹⁰⁹ Art. 40 Abs. 2 E-LKG.

¹¹⁰ Art. 176 Abs. 2 KiO (subsidiäre Generalkompetenzklausel).

E. Organisatorisches

Zusammenfassung

Die Regelungen zum Kirchengebiet, zu den regionalen Einheiten (Bezirke) und zur kantonalen Unterstützung bei Synodewahlen berücksichtigen die spezifischen Verhältnisse der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn. Die Kirchgemeinden bewahren ihren Status als Körperschaften des kantonalen Gemeinderechts. Zwangsfusionen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, setzen aber keine Zustimmung der Synode oder des Synodalrates voraus. Die Kirchgemeinden können in ihren Organisationsreglementen besondere Bestimmungen zu Kirchenkreisen und zum Minderheitenschutz aufnehmen. Zweisprachige Kirchgemeinden sind zulässig, wobei auch je nach Sprache differenzierte Perimeter festgelegt werden können. Die laufenden Revisionsbemühungen in den Gesamtkirchgemeinden werden unterstützt.

1. Allgemeines

Das geltende Kirchengesetz regelt die Organisation der Landeskirchen verhältnismässig ausführlich¹¹¹ und kennt dabei auch verschiedene Bestimmungen, die sich nicht gleichermassen auf alle Landeskirchen beziehen.¹¹² Die Organisationsbestimmungen im Gesetzesentwurf sind daher von zwei wesentlichen Anliegen geprägt:

- **Verschlankeung:** Der Gesetzesentwurf will sich auf die grundlegenden organisatorischen Vorgaben beschränken.¹¹³ Festgelegt wird etwa, dass sich die Landeskirchen nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen organisieren müssen,¹¹⁴ wie sich dies bereits aus ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung ergibt.¹¹⁵ Die Landeskirchen haben zudem die «Grundzüge der Organisation sowie die Zuständigkeiten und die Mitwirkung der Stimmberechtigten» in einem dem obligatorischen Referendum unterstehenden Erlass zu regeln.¹¹⁶ Die Kirchenverfassung genügt bereits heute vollumfänglich diesen Anforderungen.¹¹⁷ In Analogie zum Gemeinderecht¹¹⁸ ist es auch nicht erforderlich, die landeskirchliche Verwaltungsorganisation im kirchlichen Verfassungsrecht zu ordnen. Die Synode wird somit die Grundgliederung der gesamtkirchlichen Dienste weiterhin im Organisationsreglement festlegen können.¹¹⁹
- **Einheitliche Regelungen für alle Landeskirchen:** Das geltende Kirchengesetz kennt verschiedene Spezialbestimmungen für die einzelnen Landeskirchen.¹²⁰ Demgegenüber sollen die Regelungen im Gesetzesentwurf neu möglichst einheitlich für alle Landeskirchen anwendbar sein. Dort, wo das kantonale Recht hiervon abweicht, finden sich häufig «Kann-Bestimmungen». Beispielsweise wird es künftig auch für die römisch-katholische oder die christkatholische Landeskirche möglich sein, regionale Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit vorzusehen, wie sie in Form von Bezirken heute nur in den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn zulässig und bekannt sind.¹²¹ Keine der drei Landeskirchen wird aber dazu verpflichtet sein, regionale Einheiten einzurichten.

¹¹¹ Vgl. z.B. Art. 8 ff. KiG/BE.

¹¹² Vgl. insbesondere der «Zweite Abschnitt» des Kirchengesetzes (Art. 60 ff.).

¹¹³ Vgl. Kap. II.A.

¹¹⁴ Art. 7 Abs. 1 E-LKG; vgl. auch Art. 2 Abs. 3 E-LKG.

¹¹⁵ Vgl. Art. 123 Abs. 1 KV.

¹¹⁶ Art. 7 Abs. 2 E-LKG.

¹¹⁷ Vgl. Art. 4 Abs. 2 und Art. 22 ff. KiV.

¹¹⁸ Vgl. JÜRIG WICHTERMANN, in: Daniel Arn/Ueli Friederich/Peter Friedli/Markus Müller/Stefan Müller/Jürg Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 5 zu Art. 51: Im Organisationsreglement zwingend zu regeln sind nur «die grundlegenden Strukturen der jeweiligen Gemeinden», d.h. die «Wahl der Organe (soweit dies möglich ist)» und die «Verteilung der Befugnisse (Zuständigkeitsordnung) an diese Organe»; vgl. auch Art. 1 und Art. 51 Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998 (BSG 170.11) sowie Art. 36 lit. a Gemeindeverordnung (GV) vom 16. Dezember 1998 (BSG 170.111).

¹¹⁹ Vgl. Art. 4 ff. Organisationsreglement für die gesamtkirchlichen Strukturen und Dienste vom 5. Dezember 2001 (KES 34.210; Organisationsreglement).

¹²⁰ Vgl. Anm. 112.

¹²¹ Vgl. Art. 8 Reglement über die kirchlichen Bezirke vom 25. Mai 2011 (KES 33.110).

Zwar wird im Gesetzesentwurf – entsprechend einem Artikel im geltenden Kirchengesetz¹²² – festgehalten, dass die Landeskirchen «aus der Gesamtheit der ihr angehörenden Kirchgemeinden» bestehen.¹²³ Diese Festlegung bezieht sich indes nicht auf die landeskirchliche Verwaltungsorganisation, die durchaus auch Personalgemeinden vorsehen kann. Die Hörbehindertengemeinde der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn¹²⁴ und das «Reformierte Forum der Universität Bern»¹²⁵ werden mit dem neuen Landeskirchengesetz somit nicht in Frage gestellt.

2. Unterstützung des Kantons bei Synodewahlen

Die Grundzüge der synodalen Gesamterneuerungswahlen werden heute in einem kantonalen Dekret¹²⁶ geordnet. Die betreffenden Bestimmungen sehen u.a. die Mitwirkung der Regierungsstatthalterämter vor,¹²⁷ was dem Kanton eine gewisse staatliche Aufsicht über eine wesentliche demokratische Grundfunktion in der Kirche ermöglicht. Im Gesetzesentwurf findet sich dieser Gedanke bei der Rechtspflege wieder: landeskirchliche Wahl- und Abstimmungssachen sollen zwingend der Kontrolle des kantonalen Verwaltungsgerichts unterstellt sein;¹²⁸ die kirchliche Rekurskommission verfügt in diesem demokratisch höchst sensiblen Bereich somit über keine Zuständigkeit. Auch wenn die Landeskirchen künftig die Wahlen in ihre Kirchenparlamente vollständig innerkirchlich zu regeln haben, so ist es gleichwohl bedeutsam, dass kantonale Stellen (v.a. Regierungsstatthalterämter) weiterhin Unterstützung leisten dürfen. Dadurch kann der Staat, insbesondere bei mehreren offenen Wahlen, zur Wahrung des demokratischen Standards beitragen. Aufgrund der Grössenverhältnisse ist diese Unterstützung besonders für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn von Bedeutung, zumal einige ihrer Bezirke verhältnismässig schwach ausgebildet sind. Im Gesetzesentwurf wird daher eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach der Kanton «bei der Organisation von Wahlen» in das Kirchenparlament mitwirkt.¹²⁹ Die vorgesehene Regelung respektiert die kirchliche Autonomie, weil der Kanton nur tätig wird, wenn die Landeskirche einen Antrag stellt. Das Nähere soll der Regierungsrat in einer Verordnung regeln,¹³⁰ wodurch den konkreten kirchenrechtlichen Regelungen Rechnung getragen werden kann. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn könnten die synodalen Gesamterneuerungswahlen in Anlehnung an die bewährten Bestimmungen zu den Erneuerungswahlen¹³¹ ordnen.

3. Kirchengebiet

Nach der Kantonsverfassung gliedert sich eine Landeskirche in Kirchgemeinden.¹³² Jeder Kirchgemeinde gehören dabei «die in ihrem Gebiet wohnhaften Mitglieder der betreffenden Landeskirche an»¹³³. Der Gesetzesentwurf nimmt diese Regelungen auf.¹³⁴ Landeskirchen und Kirchgemeinden bleiben demnach «Gebietskörperschaften mit personalem Element».¹³⁵ Der Entwurf wid-

¹²² Art. 1 Abs. 2 KiG/BE.

¹²³ Art. 10 Abs. 1 Satz 2 E-LKG.

¹²⁴ Vgl. Art. 6 Ziff. 2 lit. b Verordnung betreffend Ziele und Aufträge für die Kirchenkanzlei und die gesamtkirchlichen Dienste vom 1. Mai 2002 (KES 34.220).

¹²⁵ Vgl. Art. 16 Abs. 3 Organisationsreglement.

¹²⁶ Dekret über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode vom 11. Dezember 1985 (BSG 410.211; Synodewahldekret).

¹²⁷ Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 3, Art. 8–12 Synodewahldekret.

¹²⁸ Art. 23 Abs. 2 lit. a E-LKG.

¹²⁹ Art. 7 Abs. 3 E-LKG.

¹³⁰ Art. 37 Abs. 2 lit. b E-LKG.

¹³¹ Reglement über die Ergänzungswahlen in die Synode (Synodewahlreglement) vom 28. Mai 2013 (KES 21.220).

¹³² Art. 123 Abs. 2 KV.

¹³³ Art. 125 Abs. 1 KV.

¹³⁴ Art. 10 Abs. 1 und 2 E-LKG.

¹³⁵ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 1374, 1376. Ohne territoriale Konzeption liesse sich eine Steuerhoheit der Kirchgemeinden über juristische Personen auch gar nicht begründen (vgl. RAIMUND SÜESS/CHRISTIAN R. TAPPENBECK/RENÉ PAHUD DE MORTANGES, Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation, FVRR Bd. 28, Zürich 2013, S. 67 ff.).

met denn auch eine seiner Bestimmungen dem «Kirchengebiet»¹³⁶. Als Grundsatz soll gelten, dass das kirchliche Gebiet das Kantonsterritorium umfasst.¹³⁷ Um den Besonderheiten der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn Rechnung zu tragen, können aber mittels Vereinbarungen abweichende Lösungen getroffen werden:

- **Grenzübergreifende und ausserkantonale Kirchgemeinden:** Die *evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern* kennt drei bernisch-freiburgische¹³⁸ sowie zwei bernisch-solothurnische Kirchgemeinden¹³⁹. Zum bernischen Kirchengebiet gehört zudem der übrige «obere Teil des Kantons Solothurn»¹⁴⁰. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb eine Rechtsgrundlage für jene Vereinbarungen vor,¹⁴¹ welche die zur bernischen Landeskirche gehörenden grenzübergreifenden und ausserkantonalen Kirchgemeinden behandeln.¹⁴² Weil die bestehenden Übereinkünfte vom Staat abgeschlossen worden sind, geht der Gesetzesentwurf davon aus, dass auch der Kanton (nach Anhörung¹⁴³ der betreffenden Landeskirche) solche Vereinbarungen eingehen kann.¹⁴⁴ Der Abschluss darf aber auch durch die Landeskirche selbst erfolgen, doch ist angesichts der gemeinderechtlichen Thematik eine Genehmigung durch den Regierungsrat erforderlich.¹⁴⁵
- **Kirchlicher (Synodal-)Verband:** Die *evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern* (inkl. ihre solothurnischen Kirchgemeinden) und die *Eglise réformée évangélique de la République et Canton du Jura* bilden zusammen den *Evangelisch-reformierten Synodalverband Bern-Jura*. Die (äusseren) Verbandsverhältnisse werden in einer Konvention geregelt, die zwischen dem Kanton Bern und der bernischen Landeskirche einerseits und der Jura-Kirche andererseits abgeschlossen worden ist.¹⁴⁶ Als besonders bedeutsam für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn erweist sich der Umstand, dass der Gesetzesentwurf nicht nur eine Rechtsgrundlage für diese Vereinbarung enthält, sondern auch die Rechtspersönlichkeit des Synodalverbands bekräftigt.¹⁴⁷ Damit wird es den beiden im Synodalverband zusammengeschlossenen Kirchen weiterhin möglich sein, gemeinsam als eine Person des öffentlichen Rechts aufzutreten.¹⁴⁸ Die im Gesetzesentwurf präsentierte Lösung liesse im Übrigen auch eine Erweiterung des Synodalverbands zu, sofern die hinzustossende Kirche in ihrem Herkunftskanton «anerkannt» worden ist. Die *Eglise réformée évangélique du Canton de Neuchâtel* etwa würde (trotz ihrer privatrechtlichen Verfasstheit) diese Voraussetzung wohl erfüllen, hat sie doch in der Neuenburger Kantonsverfassung eine Anerkennung als «institution d'intérêt

¹³⁶ Überschrift zu Art. 8 E-LKG.

¹³⁷ Art. 8 Abs. 1 E-LKG.

¹³⁸ Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten (Art. 1 und Art. 7 Übereinkunft mit dem hohen Stande Freiburg zu näherer Bestimmung der kirchlichen Verhältnisse der gemischten Gemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten vom 22. Januar 1889 [BSG 411.231.91]).

¹³⁹ Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden Messen und Oberwil bei Büren (vgl. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 1 Übereinkunft zwischen den Ständen Bern und Solothurn betreffend die kirchlichen Verhältnisse in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bucheggberges und der Bezirke Solothurn, Lebern und Kriegstetten vom 23. Dezember 1958 [BSG 411.232.12-1]).

¹⁴⁰ Art. 5 Abs. 2 KiV. Es handelt es sich um die folgenden evangelisch-reformierten Kirchgemeinden: Aetingen-Mühledorf, Biberist-Gerlafingen, Grenchen-Bettlach, Lüsslingen, Solothurn und Wasseramt (vgl. KIS-Dokument «Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden des Synodalverbandes nach kirchlichen Bezirken», Nr. 2 [KIS I.A.1]); vgl. zudem die grenzübergreifenden Kirchgemeinden Messen und Oberwil bei Büren (Anm. 139).

¹⁴¹ Art. 8 Abs. 2 E-LKG.

¹⁴² Vgl. Anm. 139 und 140; vgl. zudem Grossratsbeschluss zur Übereinkunft zwischen den Ständen Bern und Solothurn vom 23. Dezember 1958 betreffend die kirchlichen Verhältnisse in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bucheggberges und der Bezirke Solothurn, Lebern und Kriegstetten (Änderung und Ergänzung vom 24. September 1979; BSG 411.232.12) sowie Übereinkunft mit Solothurn betreffend die Verhältnisse der ehemaligen Kollaturpfarre Oberwil vom 4. Juli 1851 (BSG 411.232.11).

¹⁴³ Art. 5 Abs. 1 E-LKG.

¹⁴⁴ Art. 8 Abs. 2 E-LKG.

¹⁴⁵ Art. 8 Abs. 2 und 4 E-LKG.

¹⁴⁶ Vgl. «Äussere Jura-Konvention» vom 20. Oktober 1980 (KES 71.130). Daneben besteht eine «Innere Jura-Konvention» aus dem Jahre 1979 (KES 71.120).

¹⁴⁷ Art. 8 Abs. 3 E-LKG.

¹⁴⁸ Nach herrschender Lehre können Landeskirchen ohne explizite gesetzliche Ermächtigung im staatlichen Recht keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts gründen (vgl. hierzu UELI FRIEDERICH, Formen der Zusammenarbeit zwischen den reformierten Landeskirchen der Schweiz, in: SJKR/ASDE 14 [2009], S. 37–79, 54 ff.).

public» erfahren.¹⁴⁹ Erforderlich wäre aber die Genehmigung des bernischen Regierungsrates.¹⁵⁰

4. Regionale Einheiten

Nach dem Gesetzesentwurf steht es den Landeskirchen offen, sich in regionalen Einheiten zu gliedern. Die betreffende Bestimmung¹⁵¹ erwähnt ausdrücklich das kirchliche «Gebiet», damit die kantonsübergreifenden Bezirke der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn (Jura,¹⁵² Solothurn¹⁵³ und Bern-Mittelland Nord¹⁵⁴) zulässig bleiben.¹⁵⁵ Die regionalen Einheiten werden zudem, wo gewünscht, auch künftig über eine öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit verfügen.¹⁵⁶ Wie diese erlangt werden kann, soll aber nicht mehr durch das kantonale Recht geordnet werden.¹⁵⁷ Ebenfalls möchte der Kanton auf Regelungen zu den Aufgaben und zur Organisation der Bezirke verzichten.¹⁵⁸ Diese Themen werden künftig ausschliesslich in einem kirchlichen Erlass (vgl. Bezirksreglement)¹⁵⁹ geregelt sein. Nach dem Gesetzesentwurf müssen die Bezirke auch nicht mehr zwingend als Wahlkreise für die Synodewahlen dienen,¹⁶⁰ selbst wenn sich diese Lösung in der Praxis bewährt hat.

5. Kirchgemeinden

a. Gemeinderechtliche Körperschaften

Die Kirchgemeinden gehören zu den «Gemeindearten»¹⁶¹ des Kantons Bern. Als Körperschaften des kantonalen Gemeinderechts¹⁶² richtet sich die Organisation der Kirchgemeinden (nachfolgend: inkl. Gesamtkirchgemeinden) grundsätzlich nach dem Gemeindegesetz, soweit das kantonale Recht nichts anderes vorsieht.¹⁶³ Eine in der Praxis wichtige kirchliche Spezialität betrifft das Zusammenwirken kirchlicher Organe und Mitarbeitenden¹⁶⁴ (z.B. Mitwirkung des Pfarramtes an Kirchgemeinderatssitzungen) sowie die fehlende Wählbarkeit von Amtsinhaberinnen und -inhabern in den Kirchgemeinderat¹⁶⁵. Die betreffenden Regelungen in der Kirchenordnung werden im Gesetzesentwurf kantonalrechtlich (besser)¹⁶⁶ abgestützt. Dies ist auch mit Blick auf die im Kanton Bern hochgehaltene Gemeindeautonomie im organisatorischen Bereich empfehlenswert.¹⁶⁷ Gemäss der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelung wird den Landeskirchen die Befugnis

¹⁴⁹ Art. 98 Abs. 1 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel vom 24. September 2000 (RSN 131.233).

¹⁵⁰ Art. 8 Abs. 4 E-LKG.

¹⁵¹ Art. 9 Abs. 1 E-LKG.

¹⁵² Art. 16 Abs. 2 «Innere Jura-Konvention» (KES 71.120).

¹⁵³ Art. 3 Übereinkunft zwischen den Ständen Bern und Solothurn betreffend die kirchlichen Verhältnisse in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bucheggberges und der Bezirke Solothurn, Lebern und Kriegstetten vom 23. Dezember 1958 (BSG 411.232.12-1).

¹⁵⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Organisationsreglement des Kirchlichen Bezirks Bern-Mittelland Nord vom 27. August 2013 (KES 33.240).

¹⁵⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 2 «Äussere Jura-Konvention» (KES 71.130) und Reglement über die kirchlichen Bezirke vom 25. Mai 2011 (KES 33.110), Anhang, Ziff. 1 f. und 7.

¹⁵⁶ Art. 9 Abs. 1 E-LKG.

¹⁵⁷ Art. 9 Abs. 2 E-LKG; vgl. demgegenüber Art. 62 Abs. 3 KiG/BE.

¹⁵⁸ Art. 9 Abs. 2 E-LKG.

¹⁵⁹ Vgl. Reglement über die kirchlichen Bezirke vom 25. Mai 2011 (KES 33.110; BezirksR).

¹⁶⁰ Zur heutigen Regelung vgl. Art. 64 Abs. 1 KiG/BE; vgl. auch Dekret über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode vom 11. Dezember 1985 (BSG 410.211).

¹⁶¹ Art. 107 Abs. 2 lit. b KV.

¹⁶² Art. 2 Abs. 1 lit. e und f Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998 (BSG 170.11).

¹⁶³ Art. 12 Abs. 1 E-LKG; E-Art. 126 Abs. 1 GG.

¹⁶⁴ Art. 110 Abs. 1 und Abs. 2; Art. 145g–145k KiO; vgl. auch Art. 39 JGK-Musterorganisationsreglement für Kirchgemeinden.

¹⁶⁵ Art. 145i Abs. 1 KiO. Diese Unvereinbarkeit geht über die Festlegungen von Art. 36 GG hinaus.

¹⁶⁶ Die fehlende Wählbarkeit in den Kirchgemeinderat lässt sich bereits heute auf die verfassungsrechtliche Kompetenz (Art. 122 Abs. 2 KV) der Landeskirchen abstützen, die Stimmberechtigung ihrer Mitglieder zu regeln: Die Wählbarkeit stellt einen Teilaspekt des Stimmrechts dar und ist daher von der landeskirchlichen Kompetenz erfasst (*e maiore minus*).

¹⁶⁷ ULRICH ZIMMERLI, Gemeinden, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 197.

eingerräumt, «ergänzende Bestimmungen über das Zusammenwirken der Organe und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kirchgemeinden sowie über Unvereinbarkeiten»¹⁶⁸ zu erlassen.

b. Bestand

Der Kanton wird auch künftig das Gebiet und den Namen jeder Kirchgemeinde festlegen.¹⁶⁹ Als gemeinderechtliche Körperschaften kommen die Kirchgemeinden in den Genuss der staatlichen Bestandesgarantie.¹⁷⁰ Deshalb darf der Grosse Rat nur dann Zwangsfusionen gegen den Willen der betreffenden Kirchgemeinden anordnen, «wenn es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern»¹⁷¹. Zwangsfusionen sind etwa möglich, wenn eine Kirchgemeinde «ihre Handlungsfähigkeit infolge dauernder Vakanz von wichtigen Ämtern oder Verwaltungsstellen nicht sicherstellen kann»¹⁷², oder wenn sie die Vorgaben der Landeskirche «für die Erfüllung wichtiger Aufgaben über längere Zeit nicht erfüllt»¹⁷³. Gemäss dem Gesetzesentwurf kann aber eine Zwangsfusion von Kirchgemeinden gegen den Willen der Synode oder des Synodalrates angeordnet werden.¹⁷⁴ Es wird den landeskirchlichen Organen nur ein Anhörungsrecht eingeräumt,¹⁷⁵ was sich freilich bereits aus dem kirchlichen Vorberatungs- und Antragsrecht¹⁷⁶ ergibt. Die Beschränkung auf ein Anhörungsrecht lässt ausser Acht, dass sich Kirchgemeinden nicht auf eine verwaltungsrechtliche Dimension beschränken lassen. Die Kirchgemeinde ist vielmehr von zentraler ekklesiologischer Bedeutung, denn in ihr ereignet sich ein wichtiger Teil des kirchlichen Lebens.

c. Kirchenkreise und Minderheitenschutz

Nach der Kirchenordnung¹⁷⁷ soll es einer «grossen Kirchgemeinde» zur Förderung des Gemeindelebens möglich sein, sich in Kirchenkreise zu gliedern. In den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn hat sich beispielsweise die Kirchgemeinde Köniz für dieses Modell entschieden.¹⁷⁸ Der Entwurf des Landeskirchengesetzes folgt der Linie der Kirchenordnung, indem auch er die dezentrale Organisation einer Kirchgemeinde gestattet.¹⁷⁹ Weil sich aber kaum sachgerecht festlegen lässt, was im vorliegenden Zusammenhang unter einer «grossen Kirchgemeinde» zu verstehen ist, findet sich im Gesetzesentwurf diese Beschränkung nicht wieder. Mit der Regelung im neuen Landeskirchengesetz sollen nicht zuletzt die an die Kirchenkreise übertragenen Kompetenzen besser abgestützt werden. Das erweist sich deshalb als erforderlich, weil die ausserhalb des betreffenden Kirchenkreises wohnenden Kirchenmitglieder in ihren Mitwirkungsrechten eingeschränkt sind. Die stimmberechtigten Kirchgemeindemitglieder haben es aber in der Hand, die Kirchenkreise nötigenfalls auch wieder rückgängig zu machen,¹⁸⁰ denn gemäss Gesetzesentwurf müssen sie im Organisationsreglement der Kirchgemeinde verankert sein.¹⁸¹

Im Organisationsreglement einer Kirchgemeinde kann auch auf den «Schutz kirchlicher Minderheiten»¹⁸² eingegangen werden. Zu denken ist etwa an eine Bestimmung, die einer bestimmten Min-

¹⁶⁸ Art. 12 Abs. 2 E-LKG.

¹⁶⁹ Art. 10 Abs. 3 und Art. 37 Abs. 2 lit. c E-LKG.

¹⁷⁰ Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 107 Abs. 2 lit. d KV; vgl. U. ZIMMERLI, *Gemeinden* (Anm.167), S. 197; vgl. auch Art. 37 Abs. 2 lit. c E-LKG.

¹⁷¹ Art. 108 Abs. 3 KV.

¹⁷² Art. 4i Abs. 1 lit. b GG.

¹⁷³ Art. 4i Abs. 1 lit. c GG.

¹⁷⁴ Art. 10 Abs. 5 E-LKG.

¹⁷⁵ Art. 10 Abs. 4 E-LKG.

¹⁷⁶ Art. 122 Abs. 3 KV; Art. 5 Abs. 1 E-LKG.

¹⁷⁷ Art. 107 KiO.

¹⁷⁸ Art. 1 Abs. 3 Organisationsreglement für die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Köniz vom 21. November 2007; vgl. auch Kirchenkreisreglement vom 21. November 2007.

¹⁷⁹ Art. 12 Abs. 3 E-LKG.

¹⁸⁰ Zur gemeinderechtlichen Initiative vgl. Art. 15–19 GG.

¹⁸¹ Art. 12 Abs. 3 E-LKG; vgl. auch Art. 51 GG («Grundsätze der Organisation»).

¹⁸² Art. 12 Abs. 3 E-LKG; zu den kirchlichen Minderheiten vgl. THOMAS C. BOLLIGER, *Minderheiten innerhalb der evangelisch-reformierten Landeskirche der Schweiz. Staatskirchenrechtliche und kirchenrechtliche Aspekte*, Diss. Zürich 1983.

derheit eine Vertretung im Kirchgemeinderat zusichert.¹⁸³ Soweit solche Regelungen beispielsweise dem Dialog mit «landeskirchlichen Gemeinschaften» dienlich sein können, liegen sie auf der Linie der «Gemeinsamen Erklärung» aus dem Jahre 2013¹⁸⁴. Auch hier gilt aber, dass die kirchlich Stimmberechtigten Festlegungen zum Minderheitenschutz aus volksskirchlichen Gründen auch wieder aufheben können. Weil zudem das Organisationsreglement der kantonalen Genehmigung unterliegt,¹⁸⁵ ist die Gefahr gebannt, dass rechtsstaatliche Vorgaben umgangen werden.

d. Sprache

Das neue Landeskirchengesetz soll unterstreichen, dass im deutschsprachigen und im französischsprachigen Gebiet des Kantons besondere Kirchgemeinden der andern Sprache bestehen können.¹⁸⁶ Gibt es an einem Ort sowohl eine französischsprachige als auch eine deutschsprachige Kirchgemeinde, werden die Kirchenmitglieder weiterhin¹⁸⁷ frei wählen können, welcher der beiden Kirchgemeinden sie angehören wollen.¹⁸⁸ Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat das Nähere auf Verordnungsstufe regeln wird.¹⁸⁹

Zurzeit kennen die Gesamtkirchgemeinden Bern, Biel/Bienne und Thun je eine *paroisse française*.¹⁹⁰ Deren Kirchengebiet reicht dabei weit über dasjenige ihrer jeweiligen Gesamtkirchgemeinde hinaus.¹⁹¹ Falls sich daher eine Gesamtkirchgemeinde in eine einzelne Kirchgemeinde umwandeln möchte, stellt sich die Frage, ob die *paroisse française* auch unter der neuen Struktur ihr bisheriges (weiteres) Gemeindegebiet beibehalten kann. Im Gesetzesentwurf wird deshalb klargestellt, dass eine zweisprachige Kirchgemeinde ein unterschiedliches, nach deutschsprachigen und französischsprachigen Mitglieder differenziertes Gemeindegebiet aufweisen darf.¹⁹²

Diese im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Sonderlösungen sind verfassungsrechtlich zulässig, weil sie den besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons Bern ergeben, Rechnung tragen.¹⁹³

e. Gesamtkirchgemeinden

Nach dem Gesetzesentwurf soll an den Gesamtkirchgemeinden als «Gemeinden eigener Art» festgehalten werden, auch wenn sie in jüngerer Vergangenheit verschiedentlich problematisiert worden sind.¹⁹⁴ Insbesondere im Gebiet grosser politischer Gemeinden kann es aber die Koordination erleichtern, wenn mit der Gesamtkirchgemeinde ein einheitliches «kirchliches Gegenüber»

¹⁸³ Vgl. die dahingehende Praxis, die in einigen Kirchengemeinden (z.B. Kerzers) in Bezug auf das Evangelische Gemeinschaftswerk besteht.

¹⁸⁴ Gemeinsame Erklärung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Bern, dem Evangelischen Gemeinschaftswerk (EGW) und weiteren evangelischen Bewegungen und Gemeinschaften: Unterwegs zum gemeinsamen Zeugnis – evangelisch-reformierte Landeskirche und evangelische Gemeinschaften, vom 17. November 2013, S. 10 f. (KIS V.20).

¹⁸⁵ Art. 56 Abs. 1 GG; vgl. auch Art. 107 KiO.

¹⁸⁶ Art. 11 Abs. 2 E-LKG.

¹⁸⁷ Vgl. Art. 1 Verordnung über die Zugehörigkeit zu einer französischsprachigen evangelisch-reformierten Kirchgemeinde im deutschen Sprachgebiet vom 21. November 2012 (BSG 411.211).

¹⁸⁸ Art. 11 Abs. 2 E-LKG; vgl. auch Art. 15 KV (Sprachenfreiheit).

¹⁸⁹ Art. 37 Abs. 2 lit. d E-LKG.

¹⁹⁰ BezirksR, Anhang, Ziff. 1, 8 und 10.

¹⁹¹ Paroisse de l'Eglise française réformée de Berne: Diese umfasst das Gebiet der Verwaltungskreise Bern-Mittelland, Oberaargau sowie vom Verwaltungskreis Emmental die Kirchgemeinden Bätterkinden, Burgdorf, Dürrenroth, Hasle bei Burgdorf, Heimiswil, Hindelbank, Kirchberg, Koppigen, Krauchthal, Oberburg, Utzenstorf und Wynigen (Art. A1-4 Abs. 1 lit. c und Grossratsbeschluss betreffend die Umschreibung der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 6. Juni 2012 [BSG 411.21; Umschreibung-Grossratsbeschluss]); Paroisse française de Bienne: umfassend das Gebiet der Verwaltungskreise Biel/Bienne und Seeland; (vgl. Art. A1-2 Abs. 1 Umschreibung-Grossratsbeschluss); Paroisse française de Thoune: Diese umfasst die Gebiete der Verwaltungskreise Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli, Obersimmental-Saanen und Thun sowie vom Verwaltungskreis Emmental die Kirchgemeinden Affoltern i.E., Eggwil, Langnau i.E., Lauperswil, Lützelflüh, Röthenbach im Emmental, Rüderswil, Rüegsau, Schangnau, Signau, Sumiswald, Trachselwald, Trub, Trubschachen und Wasen i.E. (Art. A1-5 Abs. 1b lit. e Umschreibung-Grossratsbeschluss).

¹⁹² Art. 11 Abs. 3 E-LKG.

¹⁹³ Art. 6 Abs. 4 KV.

¹⁹⁴ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, S. 143 ff., 157 (N 27).

besteht. Es ist zudem die Gesamtkirchgemeinde, die über die Steuerhoheit verfügt,¹⁹⁵ was zu einer einheitlichen Steueranlage und damit zu einer finanziellen Solidargemeinschaft führt.¹⁹⁶ Auch kann die Gesamtkirchgemeinde verhältnismässig flexibel ausgestaltet werden. So lassen sich ihr nebst Verwaltungsangelegenheiten durchaus auch kirchliche Aufgaben übertragen.¹⁹⁷ Ein weiterer Vorteil der Gesamtkirchgemeinden liegt darin, dass sie nicht etwa durch Beschluss des Kantons entstehen, sondern durch freiwilligen Zusammenschluss unter Kirchgemeinden derselben Landeskirche.¹⁹⁸ Auch der spätere Beitritt einer Kirchgemeinde ist möglich. Als gemeindeverbandsähnliches¹⁹⁹ Institut kann die Gesamtkirchgemeinde ein geeignetes Kooperationsmodell sein, das nach dem Gesetzesentwurf beibehalten werden soll.²⁰⁰

In den Gesamtkirchgemeinden der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn wird gegenwärtig darüber diskutiert, sämtliche oder zumindest Teile der angeschlossenen Kirchgemeinden zu einer neuen Kirchgemeinde zu fusionieren. Im kantonalen Gemeindegesetz soll deshalb neu klargestellt werden, dass sich Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden zu einer Kirchgemeinde zusammenschliessen dürfen.²⁰¹ Die Gesamtkirchgemeinde kann auf diese Weise unmittelbar in die Fusion einbezogen werden. Insbesondere für die güterrechtliche Auseinandersetzung ist dies von Vorteil, denn meist gehören wesentliche Vermögenswerte nicht den fusionierenden Kirchgemeinden, sondern der Gesamtkirchgemeinde. Durch deren Einbezug ins Fusionsverfahren lässt sich ein unübersichtliches Verfahren mit sich gegenseitig bedingenden Beschlüssen unterschiedlicher Gemeinwesen vermeiden. Weil die Gesamtkirchgemeinden zudem häufig keine Bestimmungen zur Auflösung und zu den Grundsätzen ihrer Liquidation kennen, soll im Gemeindegesetz eine subsidiäre Ersatzregelung geschaffen werden. Demnach wäre es am Parlament der Gesamtkirchgemeinde oder, wo ein solches fehlt, an den Stimmberechtigten aller angeschlossenen Kirchgemeinden, hierüber Beschluss zu fassen.²⁰² Diese Regelungen dienen dazu, die Gesamtkirchgemeinden in ihrem Wunsch nach schlankeren Strukturen zu unterstützen.

F. Datenschutz- und Informationsrecht

Zusammenfassung

Die Landeskirche unterliegt in ihrer Gesamtheit dem kantonalen Datenschutz- und Informationsrecht. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn müssen eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle einrichten, die u.a. für das Register der Datensammlungen verantwortlich ist. An die gesamtkirchlichen Dienste und an die Bezirke können auch formlose Informationsanfragen gerichtet werden, um Auskünfte über deren Tätigkeiten zu erlangen. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn haben die Möglichkeit, ergänzende datenschutz- und informationsrechtliche Bestimmungen zu erlassen.

Die Kirchgemeinden erhalten von den Einwohnerkontrollen die Angaben, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder, zur Führung ihrer Stimmregister und zur Erfüllung ihrer (im landeskirchlichen Recht umschriebenen) kirchlichen Aufgaben benötigen. Die Schulleitungen sind verpflichtet, den Kirchgemeinden Klassenlisten und weitere für die Organisation des kirchlichen Unterrichts nötige Angaben zur Verfügung zu stellen. Ebenfalls müssen die Gefängnisse sowie die der Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung unterliegenden Institutionen (insbesondere Spital-, Alters- und Pflegeinstitutionen) den landeskirchlichen Geistlichen für ihre seelsorgerische Tätigkeit im Einzelfall auf Anfrage hin Namen und Adressen der Insass/innen oder der Patient/innen bekanntgeben, sofern diese die Datenbekanntgabe nicht untersagt haben (Widerrufsprinzip). Die

¹⁹⁵ Art. 1 Abs. 2 Kirchensteuergesetz (KStG) vom 16. März 1994 (BSG 415.0).

¹⁹⁶ UELI FRIEDERICH, in: Daniel Arn/Ueli Friederich/Peter Friedli/Markus Müller/Stefan Müller/Jürg Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 6 zu Art. 128.

¹⁹⁷ Vgl. U. FRIEDERICH, Gemeindegesetz (Anm. 196), N 7 zu Art. 128.

¹⁹⁸ U. FRIEDERICH, Gemeinderecht (Anm. 194), S. 157 (N 27). Der Zusammenschluss von Kirchgemeinden zu einer Gesamtkirchgemeinde bedarf lediglich der Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung.

¹⁹⁹ Vgl. hierzu U. FRIEDERICH, Gemeindegesetz (Anm. 196), N 10 zu Art. 128.

²⁰⁰ Vgl. Art. 13 E-LKG.

²⁰¹ E-Art. 4c Abs. 2 GG.

²⁰² E-Art. 128 Abs. 5 GG.

Landeskirchen erhalten aus den kantonalen Registern die Angaben, die sie für den Finanzausgleich unter ihren (Gesamt-)Kirchgemeinden und für die Zuordnung ihrer Pfarrstellen benötigen.

1. Geltung des kantonalen Rechts

a. *Datenschutzrecht*

Die kantonale Datenschutzgesetzgebung regelt die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten durch Behörden. Da die Organe der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn weder als Amtsstellen bezeichnet werden können, noch staatlich-hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, sind sie keine klassischen Behörden im Sinne des Datenschutzrechts.²⁰³ Zudem kennen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn bereits eigene Datenschutzbestimmungen, die einen angemessenen Schutz gewährleisten.²⁰⁴ Gleichwohl legt der Staat Wert darauf, dass die Landeskirche in ihrer Gesamtheit den kantonalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegt. Im Datenschutzgesetz des Kantons Bern sollen daher die Organe der Landeskirchen neu erwähnt werden.²⁰⁵

Die unmittelbare Anwendbarkeit des kantonalen Datenschutzrechts hat für die Landeskirche eine bedeutende institutionelle Neuerung zur Folge: Sie muss für ihren Bereich, unter Einschluss der Bezirke, eine Aufsichtsstelle für den Datenschutz vorsehen.²⁰⁶ Diese Stelle überwacht die Anwendung der Vorschriften des Datenschutzes.²⁰⁷ Hierzu kann sie etwa Auskünfte verlangen oder in Datenbearbeitungen Einblick nehmen.²⁰⁸ Stellt die Aufsichtsstelle Verstösse und Mängel fest, so empfiehlt sie deren Beseitigung in Form eines begründeten Antrags.²⁰⁹ Will sich der Synodalrat nicht an die Empfehlung halten, so muss er innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung erlassen, welche die Datenschutzaufsichtsstelle beim kantonalen Verwaltungsgericht anfechten kann.²¹⁰ Die Aufsichtsstelle ist zudem verantwortlich für das Register, welches die in der Landeskirche angelegten Datensammlungen aufführt.²¹¹

Organisatorisch kann die Aufsichtsstelle nicht bei den gesamtkirchlichen Diensten angesiedelt werden, da sie unabhängig sein muss.²¹² In Frage käme aber beispielsweise die von der Synode gewählte Geschäftsprüfungskommission²¹³ oder eine Anwaltskanzlei. Auch die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle könnte auf vertraglicher Ebene Aufgaben übernehmen,²¹⁴ zumal sie – anders als bei den Kirchgemeinden²¹⁵ – keine Oberaufsicht über die kirchliche Aufsichtsstelle ausübt. Zudem kann sie die Datenschutzaufsichtsstelle der Landeskirche unterstützen.²¹⁶ Deren Unabhängigkeit wird durch die Einräumung hinreichender eigener Ausgabenbefugnisse abgesichert.²¹⁷ Im Gegenzug ist die kirchliche Aufsichtsstelle zur Berichterstattung verpflichtet.²¹⁸

²⁰³ Vgl. Art. 2 Abs. 6 Datenschutzgesetz (KDSG) vom 19. Februar 1986 (BSG 152.04). Unter «öffentlichen Aufgaben» sind «hoheitliche», d.h. staatliche Aufgaben zu verstehen (vgl. IVO SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 6 N 53).

²⁰⁴ Z.B. Art. 3–8 Verordnung über den Pfarrerrinnen- und Pfarrerspiegel vom 12. Dezember 2013 (KES 22.040); Art. 18 Gesamtarbeitsvertrag zwischen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und dem Verband des Personals öffentlicher Dienste vpod (GAV) vom 20. Dezember 2007 (KES 48.020).

²⁰⁵ E-Art. 2 Abs. 6 lit. c KDSG.

²⁰⁶ E-Art. 2 Abs. 7 und E-Art. 33 Abs. 1 KDSG.

²⁰⁷ Vgl. Art. 34 Abs. 1 KDSG; I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 119.

²⁰⁸ Art. 35 Abs. 2 KDSG; I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 120.

²⁰⁹ Art. 35 Abs. 3 KDSG.

²¹⁰ Art. 35 Abs. 4 und 5 KDSG.

²¹¹ E-Art. 18 Abs. 1 KDSG.

²¹² Art. 33a Abs. 1 KDSG; vgl. I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 115.

²¹³ I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 115.

²¹⁴ Art. 36a Abs. 4 KDSG.

²¹⁵ Art. 33 Abs. 2 KDSG.

²¹⁶ Vgl. Art. 34 Abs. 1 lit. n KDSG.

²¹⁷ E-Art. 33a Abs. 5 KDSG.

²¹⁸ E-Art. 37 Abs. 3 KDSG.

b. Informationsrecht

Gemäss kantonaler Auffassung sollen die Landeskirchen nicht nur dem Datenschutzrecht, sondern auch der Informationsgesetzgebung²¹⁹ des Staates unterliegen.²²⁰ Das Informationsgesetz regelt insbesondere die Öffentlichkeit der Sitzungen der Organe und die Verpflichtung zur Information. Dass die Landeskirchen – im Gegensatz zu den anerkannten Kirchen anderer Kantone – dem kantonalen Informationsrecht unterstellt sein sollen, blieb bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs nicht unbestritten. Zum einen ermöglichen bereits der verfahrensrechtliche Grundsatz des rechtlichen Gehörs²²¹, das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht²²² und der sich aus den politischen Rechten fließende Anspruch auf Information der Stimmberechtigten²²³ einen Informationszugang. Zum andern beziehen sich die Informationsrechte nach der Kantonsverfassung auf «amtliche Akten»²²⁴ und sind daher auf staatliche «Verwaltungsabteilungen»²²⁵ ausgerichtet. Landeskirchen bilden aber nicht Teil der Staatsverwaltung.²²⁶ Anders als ein Kanton befinden sie sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit auch nicht in einer «Monopolsituation». Bei Landeskirchen können sich durchaus konkurrenzähnliche Situationen zu anderen Akteuren ergeben. Es ist beispielsweise möglich, dass sich eine unfreundlich gesinnte Freikirche zu einem bestimmten landeskirchlichen Anlass Auskunft verschafft,²²⁷ ohne dabei Gegenrecht einräumen zu müssen. Solche Anfragen können sogar formlos erfolgen.²²⁸ Die Variante, zwecks Anhebung der verfahrensrechtlichen Erfordernisse formlose Anfragen auszuschliessen, fand keinen Eingang in den Gesetzesentwurf.²²⁹ Ein formelles Einsichtsgesuch ist aber erforderlich, falls eine vertiefte Interessenabwägung im Hinblick auf das Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen²³⁰ vorgenommen werden muss.²³¹

Gering sind die Auswirkungen des Informationsgesetzes dort, wo es um die Öffentlichkeit der landeskirchlichen Organe geht. Die Sitzungen des Synodalarates, seiner Ausschüsse und Delegationen bleiben nicht-öffentlich.²³² Auch das Verfahren vor der Rekurskommission wird weiterhin grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.²³³ Für die Synode ergeben sich ebenfalls keine Änderungen: Ihre Sitzungen und Beratungsunterlagen sind in der Regel öffentlich,²³⁴ diejenigen der synodalen Kommissionen und Organen (Synodebüro, Fraktionskonferenz) sind es nicht.²³⁵

Aufgrund des Informationsgesetzes werden die Organe der Landeskirchen dazu verpflichtet sein, «über die kirchlichen Angelegenheiten» zu informieren.²³⁶ Diese Aufgabe erfüllen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn freilich schon heute. So erstellen sie jährlich einen Tätigkeitsbe-

²¹⁹ Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG) vom 2. November 1993 (BSG 107.1). Demgegenüber beziehen sich die Kapitel 2–4, aber auch mehrere Einzelbestimmungen (insbes. Art. 1 Abs. 1 und 3, Art. 5 Abs. 2, Art. 6–8 und Art. 31 Abs. 4) in der Verordnung über die Information der Bevölkerung (Informationsverordnung; IV) vom 26. Oktober 1994 (BSG 107.111) auf kantonale (z.B. Kap. 2 f.) und kommunale Behörden (z.B. Kap. 4), weswegen sie nicht auf die landeskirchlichen Verhältnisse übertragbar sind.

²²⁰ E-Art. 2 Abs. 2 b1 IG.

²²¹ Vgl. hierzu Art. 21–24 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21).

²²² Art. 21 f. KDSG.

²²³ U. HÄFELIN/W. HALLER/H. KELLER/D. THURNHERR, Bundesstaatsrecht (Anm. 93), N 1390 ff.

²²⁴ Art. 17 Abs. 3 KV; vgl. W. KÄLIN/U. BOLZ, Handbuch (Anm. 36), Teil II, N 3 zu Art. 17.

²²⁵ Tagblatt 1992, 21/40.

²²⁶ ADRIAN LORETAN, Zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 39–69, 54.

²²⁷ Das Auskunftsrecht beschränkt sich nicht auf die Konfessionsangehörigen der betreffenden Landeskirche.

²²⁸ Vgl. E-Art. 31 IG.

²²⁹ Über das Informationsbegehren wäre demnach stets in einer Verfügung befunden worden, sofern sich die Gesuchsbewilligung nicht bereits durch Einsichtnahme oder Zustellung der verlangten Unterlagen hätte vollziehen lassen. Eine solche formlose Gesuchsbewilligung wäre indes nicht möglich gewesen, wenn (vorab datenschutzrechtliche) Interessen Dritter betroffen sind oder sein könnten (I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht [Anm. 203], 6 N 40; vgl. auch Art. 15 IV).

²³⁰ Vgl. Art. 29 Abs. 1 IG.

²³¹ Art. 4 Abs. 1 lit. c IV.

²³² E-Art. 13a i.V.m. Art. 7 IG.

²³³ E-Art. 13a i.V.m. Art. 9 IG und Art. 8 Abs. 4 Reglement über die Rekurskommission vom 28. November 1995 (KES 34.310; RekursR).

²³⁴ E-Art. 13a i.V.m. Art. 3 IG; Art. 18 und Art. 19 Abs. 3 Geschäftsordnung für die Synode vom 9. Juni 1999 (KES 34.110).

²³⁵ E-Art. 13a i.V.m. Art. 4 IG.

²³⁶ E-Art. 26a Abs. 1 IG.

richt,²³⁷ und der Kommunikationsdienst «kommuniziert die Beschlüsse, Stellungnahmen und Projekte» unter Anwendung «sämtlicher Mittel einer zeitgemässen Kommunikation».²³⁸ Die Informationsverpflichtung gilt ausserdem nur soweit, als ihr «nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen».²³⁹ Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn werden sodann das Informationswesen selbständig, «entsprechend ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten»,²⁴⁰ organisieren können.

c. *Kirchliches Ergänzungsrecht*

In Berücksichtigung ihrer Autonomie sollen die Landeskirchen nach dem Gesetzesentwurf dazu ermächtigt sein, ergänzende und präzisierende Bestimmungen zum kantonalen Datenschutz- und Informationsrecht zu erlassen.²⁴¹ So werden die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn auch künftig eigene Erlasse mit datenschutzrechtlichem Gehalt verabschieden dürfen.²⁴² Insbesondere werden sie weiterhin die für eine Datenbearbeitung erforderlichen rechtlichen Grundlagen schaffen können.²⁴³ Im Gesetzesentwurf besteht bereits eine Rechtsgrundlage für den zur Erfüllung kirchlicher Aufgaben erforderlichen Datenaustausch innerhalb der landeskirchlichen Organisation oder mit anderen Landeskirchen.²⁴⁴

2. Datenzugang der Geistlichen

Die Gefängnisse, die Spitäler und die Alters- und Pflegeheime kennen zwar meist eine eigene «Anstaltsseelsorge», die in den Datenfluss der Institution eingebunden ist. Doch zeigen die Erfahrungen, dass es die Insassen, die Patientinnen und Patienten sowie die Heimbewohnerinnen und -bewohner in aller Regel sehr schätzen, wenn sie auch Seelsorgebesuche von den ihnen vertrauten Gemeindepfarrerinnen und -pfarrern erhalten. Diesen Pfarrleuten ist ein Tätigwerden indes nur möglich, wenn sie in Erfahrung bringen können, ob sich ein Kirchenmitglied in einem Gefängnis, einem Spital oder einem Alters- und Pflegeheim aufhält. Die hierfür erforderliche Mitteilung soll im neuen Landeskirchengesetz mittels einer klaren gesetzlichen Grundlage datenschutzrechtlich abgesichert werden.²⁴⁵ Der Gesetzesentwurf enthält deshalb eine Bestimmung, wonach die Gefängnisse und die der Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung unterliegenden Institutionen (v.a. Spitäler, Alters- und Pflegeheime) den Geistlichen der Landeskirchen für die seelsorgerische Tätigkeit Namen und Adressen ihrer Konfessionsangehörigen bekanntgeben müssen.²⁴⁶ Mit dieser datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage soll eine möglichst unbeeinträchtigte Seelsorge ermöglicht werden. Hierfür spricht bereits die Religionsfreiheit, denn wer sich in einem Gefängnis oder in einer Gesundheitsinstitution aufhält, hat Anspruch auf staatlichen Schutz bei der Religionsausübung.²⁴⁷ Insbesondere ist die Seelsorge aber auch zentraler Bestandteil einer ganzheitlich verstandenen Betreuung.

Den datenschutzrechtlichen Bedenken trägt die vorgeschlagene Regelung in verschiedener Hinsicht Rechnung: Die Bekanntgabe erfolgt nur auf Anfrage hin und umfasst lediglich die Patienten-

²³⁷ Art. 174 Abs. 1 KiO.

²³⁸ Art. 2 Ziff. 2 lit. a Verordnung betreffend Ziele und Aufträge für die Kirchenkanzlei und die gesamtkirchlichen Dienste vom 1. Mai 2002 (KES 34.220).

²³⁹ E-Art. 26a Abs. 1 IG.

²⁴⁰ E-Art. 26a Abs. 2 IG.

²⁴¹ Art. 21 Abs. 1 E-LKG; E-Art. 36 Abs. 4 IG. Einer Landeskirche wird es auch offen stehen, die Akkreditierung von Medienschaffenden zu regeln (E-Art. 34 IG).

²⁴² Z.B. Art. 3–8 Verordnung über den Pfarrerinnen- und Pfarrerspiegel vom 12. Dezember 2013 (KES 22.040).

²⁴³ Zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung vgl. I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 59 f. sowie insbesondere Art. 5 f. und 10 KDSG.

²⁴⁴ Art. 21 Abs. 2 E-LKG.

²⁴⁵ Art. 6 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. a KDSG.

²⁴⁶ Art. 18 Abs. 1 E-LKG.

²⁴⁷ C. WINZELER, Religionsverfassungsrecht (Anm. 13), S. 145 f.

namen und -adressen eigener Konfessionsangehöriger. Entsprechend der datenschutzrechtlichen Zweckbindung²⁴⁸ dürfen die empfangenen Daten sodann einzig für die seelsorgerische Tätigkeit verwendet werden. Ausserdem kann die betroffene Person die Datenbekanntgabe beim Eintritt in die Institution oder auch zu einem späteren Zeitpunkt untersagen (Widerrufsprinzip).²⁴⁹ Eine vorgängige Zustimmung ist demgegenüber nicht erforderlich, würde doch ansonsten die Seelsorge behindert, etwa wenn keine Einwilligungserklärung eingeholt werden kann (z.B. Spitaleinlieferung im bewusstlosen Zustand).

3. Datenzugang der Kirchgemeinden

a. *Daten aus den Einwohnerregistern*

Nach dem Gesetzesentwurf werden die (Gesamt-)Kirchgemeinden weiterhin aus den Einwohnerregistern der Wohnsitzgemeinden die Angaben erhalten, welche «zur Führung ihrer Stimmregister sowie zur Erfassung ihrer Mitglieder»²⁵⁰ erforderlich sind. Neu sollen die Kirchgemeinden aber auch jene Daten beziehen dürfen, die sie zur Erfüllung der – im landeskirchlichen Recht umschriebenen – kirchlichen Aufgaben benötigen.²⁵¹ Selbst wenn auf kantonaler Verordnungsstufe noch Präzisierungen zu erwarten sind,²⁵² wird auf diese Weise die gesetzliche Grundlage für den Datenzugang verbreitert.²⁵³ Bisher durften die erhaltenen Angaben «nicht für die Seelsorgearbeit»²⁵⁴ verwendet werden. Künftig werden die Kirchgemeinden demgegenüber die Möglichkeit haben, die eigenen Konfessionsangehörigen beispielsweise gruppenspezifisch auf kirchliche Angebote und Dienste hinzuweisen.²⁵⁵ Die Gesetzesgrundlage deckt verschiedene Formen des Datenzugangs ab (z.B. Melde- oder Abrufverfahren, Zugang zu GERES oder anderen Informatiklösungen).

b. *Klassenlisten*

Nach dem Gesetzesentwurf werden die Schulleitungen verpflichtet sein, den Kirchgemeinden Klassenlisten²⁵⁶ zur Verfügung zu stellen.²⁵⁷ Nach einem Leitfaden der kantonalen Erziehungsdirektion enthalten diese pro Klasse geführten Verzeichnisse die Personalien der Schülerinnen und Schüler, den Namen und Vornamen der Klassenlehrperson und das Schulhaus. Bisher ist es den Schulen nicht erlaubt, solche Angaben zu übermitteln.²⁵⁸ Die betreffenden Daten sind für die Kirchgemeinden indes wichtig, damit sie im kirchlichen Unterricht den vielfältigen Situationen hinsichtlich des Einschulungsalters und des Übertrittjahres Rechnung tragen können. Befinden sich im Gebiet einer Kirchgemeinde mehrere Schulstandorte, kann zudem dank den Klassenlisten festgestellt werden, wie sich die reformierten Schülerinnen und Schüler örtlich verteilen. Es wird aber für die Kirchgemeinden unumgänglich sein, die Klassenlisten mit den Angaben aus den Einwohnerregistern abzugleichen: Da die Schulen die Konfessionsangehörigkeit nicht erheben,²⁵⁹ ist aus

²⁴⁸ Vgl. hierzu I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 66.

²⁴⁹ Art. 18 Abs. 2 E-LKG.

²⁵⁰ Art. 19 Abs. 1 E-LKG.

²⁵¹ Art. 19 Abs. 1 E-LKG.

²⁵² Vgl. Art. 37 Abs. 2 lit. e E-LKG. Der Zugang zur kantonalen GERES-Plattform und die dabei eingeräumten Berechtigungen werden heute mittels «Profilen» in der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register vom 12. März 2008 (BSG 152.051, Anhang 1) festgelegt (Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden: vgl. Profil 11).

²⁵³ Zum Datenzugang der Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden gemäss bernischem Verordnungsrecht vgl. auch Art. 14 Abs. 1 lit. d Ziff. 5 Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV) vom 12. März 2008 (BSG 152.051) und Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Entschädigung der Gemeinden für die Registerführung im Kirchenwesen vom 19. Oktober 1994 (BSG 415.11). In einer Information der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion vom 15. März 2010 (BSIG 1/152.04/6.1) werden die zu meldenden Daten im Detail erläutert.

²⁵⁴ Information der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion vom 15. März 2010 (BSIG 1/152.04/6.1), Ziff. 2.

²⁵⁵ Z.B. Gottesdienstangebote für die 16–20-jährigen Reformierten, Seniorenferien für die über 80-jährigen Reformierten eines bestimmten Ortsteils oder Angebote für sämtliche reformierten Insassen verschiedener Heime.

²⁵⁶ Vgl. Ziff. 4.1.2 Leitfaden Datenschutz in den Volksschulen des Kantons Bern, Bern 2009, Ziff. 4.1.2). Zu den Personalien der Schülerinnen und Schüler gehören Name, Vorname, Adresse und Telefon, aber auch das Geschlecht und den Jahrgang.

²⁵⁷ Art. 19 Abs. 2 E-LKG.

²⁵⁸ Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Hrsg.), Leitfaden Datenschutz in den Volksschulen des Kantons Bern, Bern 2009, Ziff. 8.3.

²⁵⁹ Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Hrsg.), Leitfaden (Anm. 258), Ziff. 4.1.1.

ihren Listen nicht ersichtlich, welche der aufgeführten Kinder oder Jugendlichen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn angehören.

Nebst der Bekanntgabe von Klassenlisten sollen die Schulleitungen mit dem neuen Landeskirchengesetz auch dazu verpflichtet werden, «weitere für die Organisation des kirchlichen Unterrichts nötigen Angaben»²⁶⁰ zu machen. Dazu gehören etwa Stundenpläne oder die verfügbaren Klassenzimmer, zumal der kirchliche Unterricht auch während der ordentlichen Schulzeit und in den Schulräumen stattfinden kann.²⁶¹ Aber auch die Schulferien oder speziell vorgesehene Schul- und Freitage müssen den Kirchgemeinden nach dieser Bestimmung mitgeteilt werden.

4. Datenzugang der Landeskirchen

Der Gesetzesentwurf regelt nicht nur den Zugang der (Gesamt-)Kirchgemeinden zu Personendaten, sondern enthält auch eine Bestimmung zum Datenzugang der Landeskirchen. Der Bedarf nach einer Regelung ergibt sich insbesondere aus zwei Gründen:

- Künftig wird es den Landeskirchen obliegen, die Pfarrstellenzuordnung vorzunehmen.²⁶² Bei der Zuteilung der Pfarrstellen bleiben die Mitgliederzahlen der einzelnen Kirchgemeinden ein wesentliches Kriterium.²⁶³ Bisher hat die Kantonsverwaltung die aktuellen Mitgliederbestände dem bernischen Beauftragten für kirchliche Angelegenheiten mitgeteilt, der sie wiederum den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn zukommen liess.²⁶⁴ Mit einer Bestimmung im neuen Landeskirchengesetz soll eine direkte Datenmitteilung ermöglicht werden.
- Nach dem neuen Finanzierungsmodell stehen die Einnahmen aus den Kirchensteuern juristischer Personen nicht zur Finanzierung kultischer Aufgaben zur Verfügung.²⁶⁵ Weil die betreffenden Steuererträge somit nicht mehr frei verwendet werden dürfen, könnte ein angepasster Finanzausgleich²⁶⁶ unter den Kirchgemeinden erforderlich werden. Deshalb sind die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn darauf angewiesen, verlässliche Angaben zu den Steuererträgen pro Kirchgemeinde, aufgeteilt nach juristischen und natürlichen Personen, erhalten zu können. Solche Auskünfte dürfen aufgrund der steuerrechtlichen Geheimhaltungspflicht²⁶⁷ grundsätzlich keine Rückschlüsse auf einzelne steuerpflichtige Personen zulassen. Auskünfte zu Kirchgemeinden mit sehr wenigen juristischen Personen können sich deswegen als heikel erweisen. Aufgrund des neuen Landeskirchengesetzes soll auch in diesen Fällen eine Datenbekanntgabe möglich sein.²⁶⁸

Aus den geschilderten Gründen enthält der Gesetzesentwurf eine Bestimmung, wonach die Landeskirchen jene Angaben erhalten, die sie für den Finanzausgleich unter ihren (Gesamt-)Kirchgemeinden und für die Zuordnung der Pfarrstellen benötigen.²⁶⁹

Um im gesamtgesellschaftlichen Interesse wirken zu können, müssen die Landeskirchen auch Zugriff auf gewisse Daten zur Gesamtbevölkerung haben. Als Beispiel sei die offene Jugendarbeit erwähnt: Wenn eine Landeskirche weiss, wie viele Jugendliche in einer bestimmten Gemeinde

²⁶⁰ Art. 19 Abs. 2 E-LKG.

²⁶¹ Vgl. Art. 16 Volksschulgesetz (VSG) vom 19. März 1992 (BSG 432.210).

²⁶² Vgl. Art. 40 E-LKG.

²⁶³ Vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Verordnung über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten evangelisch-reformierten Pfarrstellen (EPZV) vom 28. Januar 2015 (BSG 412.111).

²⁶⁴ Gemäss Auskunft des kantonalen Amtes für Informatik und Organisation (KAIO) erfolgte die Datenbekanntgabe auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 4 KiG/BE. Diese Bestimmung äussert sich aber lediglich zum Datentransfer von der Einwohnerkontrolle zur Kirchgemeinde. Eine explizite Rechtsgrundlage findet sich für die synodalen Gesamterneuerungswahlen in Art. 3 Abs. 3 Dekret über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode vom 11. Dezember 1985 (BSG 410.211).

²⁶⁵ Vgl. Kap. II.G.6.

²⁶⁶ Vgl. Reglement über den Finanzausgleich unter den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 7. Dezember 1999 (KES 61.210); vgl. auch Art. 27 Abs. 2 E-LKG: Die Landeskirchen sollen künftig selbständig den Finanzausgleich ordnen können.

²⁶⁷ Art. 153 Steuergesetz (StG) vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11).

²⁶⁸ Art. 153 Abs. 2 lit. b StG.

²⁶⁹ Art. 20 E-LKG.

wohnen, kann sie ihr Angebot entsprechend organisieren. Der Datenfluss von der Einwohnerkontrolle zur Kirchgemeinde reicht hier nicht aus, weil er einzig auf die eigenen Konfessionsangehörigen beschränkt ist. Gemäss der Überzeugung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion können den Landeskirchen auf der Grundlage einer Bestimmung im Datenschutzgesetz²⁷⁰ kantonale Angaben zur statistischen Erfassung oder Planung kirchlicher Tätigkeiten mitgeteilt werden, falls die Anonymität gewahrt bleibt. Im Gesetzesentwurf findet sich hierzu deshalb keine eigene Regelung.

G. Finanzen

Zusammenfassung

Der Kanton leistet an die Landeskirchen Beiträge nach dem «Zwei-Säulen-Modell»: Während er in der ersten Säule Sockelbeiträge erbringt, dient die zweite Säule der teilweisen Abgeltung der von den Landeskirchen erbrachten gesamtgesellschaftlichen Leistungen. Das Modell sichert insbesondere die historischen Rechtsansprüche der evangelisch-reformierten Landeskirche und liegt auf der Linie einer zeitgemässen Kultur- und Sozialstaatlichkeit.

Als Folge des neuen Finanzierungsmodells sind die Landeskirchen dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt. Sie müssen deshalb bei der Auftragsvergabe auf das «wirtschaftlich günstigste Angebot» abstellen. Die Einnahmen aus den Kirchensteuern juristischer Personen (Unternehmen) dürfen sodann nicht für kultische Zwecke verwendet werden.

1. Übersicht

Der Gesetzesentwurf widmet sich auch den finanziellen Belangen. So sollen die Kirchgemeinden und die Landeskirchen einen Datenzugang erhalten,²⁷¹ der neu unentgeltlich wäre.²⁷² Weiterhin soll es den Landeskirchen und den (Gesamt-)Kirchgemeinden möglich sein, klassische Staatsbeiträge zu erlangen.²⁷³ Zu einem wesentlichen Teil würde die Finanzierung aber auf kantonalen Beiträgen nach einem neuartigen Zwei-Säulen-Modell beruhen (Ziff. 2 f.). Dieses Finanzierungssystem käme freilich erst im siebten Jahr nach Inkrafttreten des Landeskirchengesetzes vollumfänglich zur Geltung, weil die bisherigen finanziellen Verhältnisse übergangsrechtlich noch während sechs Jahren fortgeführt werden sollen (Ziff. 4). Das neue Zwei-Säulen-Modell hätte zur Folge, dass die Landeskirchen bei Beschaffungen weniger frei wären (Ziff. 5). Vorgesehen ist zudem eine Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen (Ziff. 6).

2. Erste Säule

Der Kanton muss die Entlöhnung der Pfarrstellen sicherstellen, die Gegenstand eines Dekrets aus dem Jahre 1804 waren oder deren Patronat er bis 1839 erworben hatte. Weitere kantonale Verpflichtungen zur Pfarrbesoldung ergeben sich aus der Vereinigungsurkunde von 1815²⁷⁴ sowie – im bescheidenen Umfang – aus interkantonalen Vereinbarungen.²⁷⁵ Insgesamt umfasst die staatliche Besoldungspflicht zugunsten der evangelisch-reformierten Landeskirche rund 197 Pfarrstellen. Umfangreiche Abklärungen einer von Prof. Dr. CHRISTINA SCHMID-TSCHIRREN geleiteten Arbeitsgruppe ergaben,²⁷⁶ dass von einem jährlichen Lohnvolumen von 34.8 Mio. Franken auszugehen

²⁷⁰ Vgl. Art. 15 KDSG.

²⁷¹ Vgl. S. 23 ff.

²⁷² Art. 19 f. E-LKG; vgl. demgegenüber die heute in Art. 3 Verordnung über die Entschädigung der Gemeinden für die Registerführung im Kirchenwesen vom 19. Oktober 1994 (BSG 415.11) vorgesehenen Pauschalen.

²⁷³ Art. 36 E-LKG.

²⁷⁴ In Art. 10 Vereinigungsurkunde von 1815 verpflichtete sich der Kanton dazu, die Pfarrer «in den Bezirken des Bisthums Basel, die sich zur reformierten Religion bekennen», in gleicher Weise zu besolden wie die Geistlichen des übrigen Kantons.

²⁷⁵ UELI FRIEDERICH, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen. Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern (Schriftenreihe des Synodalrates, Heft 16), Bern 1994, S. 204 f.

²⁷⁶ Arbeitsgruppe SCHMID-TSCHIRREN, Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Abklärungen zum Umfang der wohl erworbenen Rechte der Evangelisch-reformierten Landeskirche aufgrund historischer Rechtstitel, Bern 2015, passim.

ist. In der «ersten Säule» soll der evangelisch-reformierten Landeskirche daher pro Jahr einen Sockelbeitrag in der angegebenen Höhe überwiesen werden.²⁷⁷ In diesem Umfang kann sich die evangelisch-reformierte Landeskirche auf historische Rechtstitel berufen.²⁷⁸ Da ihre Position grundrechtlich abgesichert ist (Eigentumsfreiheit, Treu und Glauben),²⁷⁹ handelt es sich für den Kanton um gebundene Ausgaben. Bei der Mittelverwendung ist die Landeskirche nicht frei: Aufgrund der stiftungsrechtlichen Dimension des verstaatlichten Kirchenguts²⁸⁰ muss sie den Sockelbeitrag zur Entlohnung der Geistlichen einsetzen.²⁸¹

Die beiden anderen Landeskirchen können zwar im Hinblick auf die Pfarrbesoldung keine historischen Rechtsansprüche geltend machen. Gleichwohl wird im Gesetzesentwurf festgehalten, dass der Kanton «die historischen Voraussetzungen der römisch-katholischen und der christkatholischen Landeskirche»²⁸² in der «ersten Säule» berücksichtige. Diese Landeskirchen erhalten deshalb ebenfalls Sockelbeiträge, namentlich auch aus Gründen der Gleichbehandlung.²⁸³ Bei der Berechnung des Sockelbeitrags wurde wie folgt vorgegangen:

- Der Sockelbeitrag für die römisch-katholische Kirche geht von 44 Pfarrstellen aus, was dem Verhältnis zwischen den evangelisch-reformierten und den römisch-katholischen Pfarrstellen auf den 1. Januar 2019 entspricht.²⁸⁴ Eine Anknüpfung an die Mitgliederzahlen wäre nicht vertretbar gewesen, weil sich die «erste Säule» an geschichtliche Gegebenheiten orientiert und daher retrospektiv ausgerichtet ist. Nur mittels Bezugnahme auf das Pfarrstellenverhältnis lässt sich zudem berücksichtigen, dass die evangelisch-reformierte Landeskirche aus historischen Gründen die feingliedrigere und damit kostenintensivere Kirchengemeindestruktur aufweist als die römisch-katholische Konfession. Die 44 römisch-katholischen Pfarrstellen sind aber mit dem (höheren) reformierten Durchschnittslohn (Fr. 176'560) multipliziert worden, was einen Betrag von 7.8 Mio. Franken ergibt. Da die römisch-katholische Landeskirche in der zuständigen Teilprojektgruppe aber 8.8 Mio. Franken gefordert hatte,²⁸⁵ wurde die Differenz zwischen 7.8 und 8.8 Mio. Franken im Verhältnis zum IKK-Verteilschlüssel²⁸⁶ ausgeräumt. Der Kanton legte somit den jährlichen römisch-katholischen Sockelbeitrag auf 8 Mio. Franken fest.²⁸⁷
- Bei der Festsetzung des Sockelbeitrags für die christkatholische Landeskirche liess sich der Kanton insbesondere vom Gesichtspunkt leiten, dass eine Mindestausstattung für das finanzielle Überleben dieser kleinen Religionsgemeinschaft erforderlich sei. Mit dem für die Christkatholiken festgelegten Betrag von jährlich Fr. 440'000²⁸⁸ werden insbesondere ihre am 1. Januar 2019 bestehenden 2.6 Pfarrstellen gesichert.²⁸⁹

²⁷⁷ Art. 30 Abs. 1 lit. a E-LKG.

²⁷⁸ Art. 29 Abs. 1 E-LKG.

²⁷⁹ U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, *Verwaltungsrecht* (Anm. 135), N 1008 ff.

²⁸⁰ Vgl. hierzu UELI FRIEDERICH, *Verpflichtung des Kantons Bern zur Besoldung von Pfarrpersonen der Landeskirchen*, Bern 2013, N 59–61.

²⁸¹ Art. 29 Abs. 3 E-LKG.

²⁸² Art. 29 Abs. 1 E-LKG.

²⁸³ Vgl. auch die in historischen Rechtstexten erwähnten staatlichen Leistungen: Gestützt hierauf erbringt der Kanton Beiträge zugunsten des Bischofs von Basel sowie des christkatholischen Bischofs; zudem leistet er an die beiden römisch-katholischen, nicht-residierenden Domherren des Standes Bern Entschädigungen und finanziert den Lohn des residierenden Domherrn (vgl. Art. 9 f. Übereinkunft mit dem Heiligen Stuhl wegen der Herstellung und neuen Umschreibung des Bistums Basel vom 26. März 1828 [BSG 410.331], Art. 5 f. und Art. 16 f. Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel vom 28. März 1828 [BSG 410.332] sowie das Dekret über die Promulgation der päpstlichen Bulle vom 11. August 1828 [BSG 410.333]; vgl. Art. 3 Dekret betreffend das katholische Nationalbistum vom 13. April 1877 [BSG 410.41]; insgesamt Fr. 255'000 jährlich).

²⁸⁴ Vgl. Art. 4 Ziff. 1 und 2 Grossratsbeschluss über die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen vom 4. September 2014 (BSG 412.11).

²⁸⁵ Ausgehend vom Verhältnis zwischen den römisch-katholischen und den evangelisch-reformierten Mitgliederzahlen, multipliziert mit dem (tieferen) römisch-katholischen Durchschnittslohn für Geistliche.

²⁸⁶ Verhältnis zwischen beiden Konfessionen: 4/5 (evangelisch-reformiert) : 1/5 (römisch-katholisch).

²⁸⁷ Art. 30 Abs. 1 lit. b E-LKG.

²⁸⁸ Art. 30 Abs. 1 lit. c E-LKG.

²⁸⁹ Vgl. Art. 4 Ziff. 3 Grossratsbeschluss über die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen vom 4. September 2014. Die christkatholische Landeskirche wird bereits auf den 1. Januar 2018 einen Abbau von 2.7 auf 2.6 Pfarrstellen vollzogen haben (vgl. Art. 3 Ziff. 3).

Die für die drei Landeskirchen festgelegten Sockelbeträge sollen jährlich an das kantonale Lohnsummenwachstum²⁹⁰ angepasst werden.²⁹¹ Damit wird im Gesetzesentwurf dem Umstand Rechnung getragen, dass die Sockelbeiträge der Finanzierung von Pfarrlöhnen dienen.

3. Zweite Säule

a. *Allgemeines*

Aus dem von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion veröffentlichten Expertenbericht «Ecoplan/Ad!vocate» geht hervor, dass der Wert der (nicht vollständig erfassten)²⁹² gesellschaftlichen Dienstleistungen der Landeskirchen jährlich Fr. 133 Mio. Franken beträgt.²⁹³ In der Sommersession 2015 rief die Synode der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn in Erinnerung, dass der Kanton auf der Grundlage einer modernen «Kultur- und Sozialstaatlichkeit»²⁹⁴ diesen gesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen Rechnung zu tragen hat.²⁹⁵ Im Gesetzesentwurf wird auf dieses Postulat eingegangen: Der Staat leistet zusätzlich zu den Sockelbeiträgen auch Beiträge für die im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbrachten Leistungen der Landeskirchen.²⁹⁶ Es handelt sich hierbei um die «zweite Säule» des vorgesehenen Finanzierungsmodells.

b. *Grosser Rat: Globalbeitrag für die Landeskirchen*

Ein Grundgedanke der «zweiten Säule» ist vom Zürcher Modell inspiriert:²⁹⁷ Das Kantonsparlament soll für eine sechsjährige Periode abschliessend einen globalen Beitrag an die Landeskirchen bewilligen.²⁹⁸ Im Übrigen wurde aber eine eigenständige bernische Lösung erarbeitet. So enthält der Gesetzesentwurf eine «Verhandlungsklausel», in welcher festgehalten wird, dass jeweils «drei Jahre vor Beginn der nächsten Beitragsperiode [...] die Landeskirchen mit der zuständigen kantonalen Direktion den Betrag» aushandelt.²⁹⁹ Der Gesetzesentwurf enthält keinen Richtwert, doch wird im Vortragsentwurf ausgeführt, dass der Betrag rund einem Viertel der Leistungen entsprechen soll, welche die Landeskirchen heute im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbringen (ca. 33¼ Mio. Fr.).³⁰⁰ Bei der Festsetzung des Betrags können sämtliche kirchlichen Leistungen, die auf der Linie des Grundlagenartikels liegen,³⁰¹ berücksichtigt werden. Es sind keine Beitragskriterien vorgesehen,³⁰² doch wird der Kanton Vorgaben zur Erhebung der gesamtgesellschaftlichen Leistungen und zu den Bemessungsgrundlagen erlassen.³⁰³ Die Landeskirchen erstatten für jede Beitragsperiode einen Bericht über die Verwendung der Beiträge.³⁰⁴ Der Grosse Rat nimmt den Bericht zur Kenntnis³⁰⁵ und dürfte ihn bei der Festsetzung der Summe für die neue Beitragsperiode auch berücksichtigen. Anders als in Zürich sollen die Landeskirchen somit keine detaillierten «Tä-

²⁹⁰ Das Lohnsummenwachstum entspricht dem generellen und individuellen Gehaltsaufstieg, der beim Kantonspersonal und den Lehrkräften zu einer Erhöhung der Lohnsummen führt. Nicht erfasst werden demgegenüber die Rotationsgewinne, weil sie budgetneutral sind.

²⁹¹ Art. 30 Abs. 2 E-LKG.

²⁹² Zum einen sind kirchliche Leistungen unberücksichtigt geblieben, die nicht bezifferbar, nichtsdestoweniger aber real sind, wie etwa Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses oder Tradierung der menschlichen Grundsymbole. Zum andern wurden Leistungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn auf den Ebenen der Gesamtkirche und der Bezirke nicht umfassend berücksichtigt, gewisse Leistungen lückenhaft erfasst (z.B. Spendenvolumen im OeME-Gebiet) und kirchliche Angebote im Bereich des nicht-schulischen Religionsunterrichts oder der Kasualien fälschlicherweise als nicht gesellschaftlich relevant eingestuft (vgl. Botschaft zum Bericht «Ecoplan/Ad!vocate», Tr. 5 Sommersynode 2015, S. 5).

²⁹³ MICHAEL MARTI/RUDOLF MUGGLI, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung, Bern 2014, N 505.

²⁹⁴ C. WINZELER, Religionsverfassungsrecht (Anm. 13), S. 104.

²⁹⁵ Vgl. Protokoll Sommersynode 2015 (26./27. Mai), Tr. 5, S. 29 (Positionsbezug 3.3).

²⁹⁶ Vgl. Art. 31 Abs. 1 E-LKG.

²⁹⁷ §§ 19–21 KIG/ZH.

²⁹⁸ Art. 32 Abs. 1 E-LKG.

²⁹⁹ Art. 31 Abs. 2 E-LKG.

³⁰⁰ Entwurf Vortrag, Erläuterungen zu den Artikeln, Bem. zu Art. 31 Abs. 1 E-LKG (S. 43).

³⁰¹ Art. 31 Abs. 1 E-LKG («Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse im Sinne von Artikel 3»).

³⁰² Entwurf Vortrag, Erläuterungen zu den Artikeln, Bem. zu Art. 32 Abs. 1 E-LKG (S. 43 f.).

³⁰³ Art. 37 Abs. 2 lit. g E-LKG.

³⁰⁴ Art. 34 Abs. 1 E-LKG.

³⁰⁵ Art. 34 Abs. 2 E-LKG.

tigkeitsprogramme»³⁰⁶ erarbeiten müssen. Der vom Kantonsparlament bewilligter Betrag soll von Gesetzes wegen jährlich ans Lohnsummenwachstum des Kantons angepasst werden,³⁰⁷ weil sie de facto wohl weiterhin für die Pfarrbesoldung verwendet werden. Die Landeskirchen können aber an sich frei darüber entscheiden, wie sie die Beiträge aus der zweiten Säule einsetzen wollen.³⁰⁸

Für die Beitragsgewährung in der «zweiten Säule» müssen keine klassischen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Das vorgesehene Modell übernimmt aber die wesentlichen Grundelemente der vom Grossen Rat in der sechsten Planungserklärung geforderten Leistungsvereinbarungen. Insbesondere kann der Staat auf die kirchlichen Leistungen lenkend einwirken, indem er den Landeskirchen signalisiert, «welche Ziele bei den Leistungen der Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse aus Sicht der Kantons in der nächsten Beitragsperiode verfolgt werden sollten».³⁰⁹

c. *Regierungsrat: Aufteilung des Globalbetrags unter den Landeskirchen*

Gemäss dem Gesetzesentwurf teilt der Regierungsrat den Globalbeitrag unter den Landeskirchen auf.³¹⁰ Anders als im Zürcher Modell³¹¹ richtet er sich dabei nicht nach den Mitgliederzahlen der jeweiligen Landeskirche: Da der Grosse Rat mit den kantonalen Beiträgen die gesamtgesellschaftlichen Leistungen unterstützt, wäre es sachfremd, bei der Aufteilung in das System von Mitgliederbeiträgen zu wechseln. Im Landeskirchengesetz soll deshalb festgehalten werden, dass der Globalbeitrag unter den Landeskirchen nach dem «Verhältnis der ausgewiesenen Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse»³¹² aufgeteilt wird. Hierüber würde der Regierungsrat kantonal letztinstanzlich beschliessen können.³¹³

d. *Keine «Finanzhilfen»*

Die in der «zweiten Säule» gesprochenen Beiträge stellen keine blossen «Finanzhilfen» dar, die gemäss den kantonalen Bestimmungen gewährt werden, «um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben» zu fördern oder zu erhalten.³¹⁴ Die von den Landeskirchen erbrachten gesamtgesellschaftlichen Leistungen entsprechen vielmehr einer staatlichen Erwartungshaltung.³¹⁵ Sie lassen sich deswegen nicht als «freiwillig» im Sinne des kantonalen Staatsbeitragsgesetzes qualifizieren. Deshalb kann dieser kantonale Erlass mit seinen einschränkenden Festlegungen auch nur soweit anwendbar sein, als das neue Landeskirchengesetz keine besonderen Bestimmungen enthält.³¹⁶ Namentlich ist der Kanton aufgrund seiner Sozial- und Kulturstaatlichkeit³¹⁷ angehalten, die gesamtgesellschaftlichen Leistungen der Landeskirchen effektiv zu unterstützen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Beiträge gehören zu den in der Kantonsverfassung verankerten «Leistungen des Kantons»³¹⁸ an die Landeskirchen und lassen sich daher während einer Beitragsperiode nicht kürzen.³¹⁹

³⁰⁶ § 19 Abs. 4 KiG/ZH. Ohnehin leisten die Landeskirchen auch kontinuierliche Arbeit, die sich nicht in Programme oder Projekte fassen lässt.

³⁰⁷ Art. 32 Abs. 2 E-LKG.

³⁰⁸ Entwurf Vortrag, Grundzüge der Neuregelungen, Kap. 3.5 (S. 14).

³⁰⁹ Entwurf Vortrag, Erläuterungen zu den Artikeln, Bem. zu Art. 34 E-LKG (S. 44).

³¹⁰ Art. 33 Abs. 1 E-LKG.

³¹¹ Vgl. § 21 Abs. 2 KiG/ZH.

³¹² Art. 33 Abs. 2 E-LKG.

³¹³ Art. 33 Abs. 3 E-LKG.

³¹⁴ Art. 3 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz (StBG) vom 16. September 1992 (BSG 641.1).

³¹⁵ Vgl. S. 5 f.

³¹⁶ Art. 35 E-LKG. Diese Verhältnisbestimmung zum Staatsbeitragsgesetz entspricht der Lösung in Art. 16 des kantonalen Kulturförderungsgesetzes (KKFG) vom 12. Juni 2012 (BSG 423.11).

³¹⁷ Vgl. Anm. 294.

³¹⁸ Art. 123 Abs. 3 KV.

³¹⁹ Zur möglichen Kürzung von Staatsbeiträgen vgl. Art. 18 StBG. Die hiervon betroffenen Erlasse werden im Anhang 1 zum StBG aufgeführt, in welchem das neue Landeskirchengesetz berechtigterweise nicht erwähnt werden soll.

4. Erste Beitragsperiode

Damit das neue Finanzierungsmodell nicht dazu führt, dass Arbeitsverhältnisse mit Pfarrerinnen und Pfarrern kurzfristig aufgelöst werden müssen, sieht der Gesetzesentwurf eine besondere Regelung für die ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des Landeskirchengesetzes vor. In dieser ersten Beitragsperiode sollen sich die Höhe des Kultusbudgets und die Verteilung der kantonalen Beiträge unter den Landeskirchen nach den bisherigen Verhältnissen richten.³²⁰ Die heutige Finanzierung wird also noch während sechs Jahren fortgeführt, damit die Landeskirchen genügend Zeit für die erforderliche Umstellung haben. Auf diese Weise kann auch sichergestellt werden, dass die Gehälter der Geistlichen nicht nominal gekürzt werden.³²¹

5. Auswirkungen auf das Beschaffungswesen

Nach dem geschilderten Zwei-Säulen-Modell wird der Kanton nicht mehr direkt für die Pfarrlöhne aufkommen, sondern den Landeskirchen Beiträge überweisen. Diese kantonalen Mittel werden zwar zu einem erheblichen Teil der Besoldung von Geistlichen dienen. Das neue Finanzierungssystem hat aber zur Folge, dass der Finanzhaushalt der Landeskirchen wesentlich von der öffentlichen Hand gespiesen wird. Nach kantonalen Auffassung sind die Landeskirchen deshalb künftig als «staatsgebunden» im Sinne der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen zu betrachten. Daher soll neu festgehalten werden, dass sie den Regelungen des Beschaffungsrechts unterliegen.³²² Aufgrund dieser Änderung müssen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn bei der Auftragsvergabe künftig auf das «wirtschaftlich günstigste Angebot» abstellen (Günstigkeitsprinzip).³²³ Vergabefremde Zuschlagskriterien, die sich nicht auf die Wirtschaftlichkeit der konkreten Beschaffung beziehen, sondern im allgemeinen Interesse liegen und regional- oder sozialpolitisch motiviert sind, können sie somit grundsätzlich nicht mehr festlegen.³²⁴ Da es auch als heikel erachtet wird, vergabefremde Überlegungen in die Eignungsbeurteilung eines Anbietenden einzubeziehen,³²⁵ wird das Verfolgen spezifisch kirchlicher Interessen spürbar eingeschränkt. So dann ist aufgrund der im öffentlichen Beschaffungswesen bestehenden Verfahrenskomplexität mit einem administrativen Mehraufwand zu rechnen. Der Kanton will den Landeskirchen in dieser Spezialistenmaterie aber immerhin beratend zur Seite stehen.³²⁶

6. Negative Zweckbindung

Nach den kantonalen Bestimmungen können die Kirchgemeinden Steuern von ihren Konfessionsangehörigen und den juristischen Personen (v.a. Unternehmungen) erheben,³²⁷ um die eigenen kirchlichen Aufgaben und die Tätigkeiten der Landeskirche – unter Einschluss der Bezirke³²⁸ – zu finanzieren.³²⁹ In der herrschenden Rechtslehre und in Teilen der Politik werden die Kirchensteuern juristischer Personen allerdings abgelehnt. Die Unternehmungen, so das Argument, würden in ihrer Religionsfreiheit verletzt, weil sie Glaubenssteuern abliefern müssten, obwohl sie keiner Kirche angehörten. Für die Steuererhebung kann freilich die fehlende Kirchenmitgliedschaft nicht von Belang sein, denn die steuerrechtliche Zugehörigkeit wird vorliegend territorial definiert. Die Unternehmungen zahlen deshalb Kirchensteuern, weil sie ihren Sitz im Kirchengebiet haben.³³⁰ Und

³²⁰ Art. 41 E-LKG («jährliche Beiträge des Kantons an die jeweilige Landeskirche»).

³²¹ Art. 38 Abs. 4 E-LKG.

³²² E-Art. 2 Abs. 1 lit. b1 Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG) vom 11. Juni 2002 (BSG 731.2).

³²³ CHRISTOPH JÄGER, Öffentliches Beschaffungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 14 N 134 f.

³²⁴ C. JÄGER, Beschaffungsrecht (Anm. 323), 14 N 137.

³²⁵ C. JÄGER, Beschaffungsrecht (Anm. 323), 14 N 123.

³²⁶ Art. 37 Abs. 2 lit. f E-LKG.

³²⁷ Art. 125 Abs. 3 KV; Art. 1 Abs. 1 Kirchensteuergesetz (KStG) vom 16. März 1994 (BSG 415.0); vgl. Art. 27 Abs. 1 E-LKG.

³²⁸ Vgl. Art. 13 BezirksR.

³²⁹ Vgl. Art. 27 Abs. 1 E-LKG.

³³⁰ R. SÜESS/C. TAPPENBECK/R. PAHUD DE MORTANGES, Kirchensteuern (Anm. 135), S. 49.

eine Beeinträchtigung ihrer Religionsfreiheit kann zumindest dann nicht vorliegen, wenn die Steuereinnahmen einzig zur Finanzierung nicht-kultischer Aufgaben dienen.³³¹ Daher erweist es sich als vorteilhaft, die Kirchensteuern juristischer Personen einer Zweckbindung zu unterwerfen: Die Steuereinnahmen sollen nur für jene Aufgaben zur Verfügung stehen, die nicht spezifisch «kirchlich» sind und beispielsweise ebenso gut vom Staat erfüllt werden könnten (z.B. offene Jugendarbeit).³³² Die Zweckbestimmung lässt sich dabei auf zwei Arten festlegen: Entweder sind die Erträge der Besteuerung juristischer Personen «für soziale und kulturelle Tätigkeiten»³³³ einzusetzen (positive Zweckbindung), oder sie «dürfen nicht für kultische Zwecke verwendet werden»³³⁴ (negative Zweckbindung). Die Synode hatte sich letztes Jahr für die zweite Variante ausgesprochen, weil im Vergleich zur positiven Zweckbindung die Freiräume für die Kirche etwas grösser sind.³³⁵ Der Kanton ist dieser Auffassung gefolgt und schlägt deshalb vor, dass im Kirchensteuergesetz für die Unternehmenssteuern eine negative Zweckbindung festgehalten wird.³³⁶

H. Rechtspflege und Haftung

Zusammenfassung

Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn behalten ihre Rekurskommission als Fachgericht bei; auch bleibt der innerkirchliche Beschwerdeweg über den Synodalrat grundsätzlich möglich. Die kirchlichen Beschwerdeinstanzen beurteilen Angelegenheiten, die sich auf landeskirchliches Recht stützen. Insbesondere dort, wo kantonales und kirchliches Recht ineinanderfliessen, werden aber alleine die staatlichen Instanzen zuständig sein. Hiervon betroffen sind ebenfalls personalrechtliche Angelegenheiten, weswegen sich für die Pfarrerinnen und Pfarrer keine Änderungen beim Rechtsschutz ergeben. Weil zudem die kantonalen Bestimmungen zur Staatshaftung auf die Landeskirchen sinngemäss anwendbar sind, können die Pfarrleute auch künftig von einem Geschädigten nicht direkt belangt werden.

1. Kirchliche Beschwerdeinstanzen

a. *Kirchliche Rekurskommission*

Ursprünglich zog der Kanton Bern in Zweifel, ob die Landeskirchen weiterhin mit den kirchlichen Verhältnissen besonders vertraute Fachgerichte vorsehen dürfen.³³⁷ Hätte aber die evangelisch-reformierte Landeskirche ihre in der Kirchenverfassung verankerte³³⁸ Rekurskommission abschaffen müssen, wäre dadurch der kirchliche Autonomiebereich empfindlich eingeschränkt worden.³³⁹ Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass die evangelisch-reformierte Landeskirche als oberste kirchliche Beschwerdeinstanz eine Rekurskommission führt.³⁴⁰ Bei den beiden anderen Landeskirchen ist demgegenüber kein kirchliches Gerichtsorgan vorgesehen. Damit sollte namentlich der Situation der römisch-katholischen Kirche Rechnung getragen werden: Weil sie bereits über eine eigene, innerkirchliche Gerichtsbarkeit gemäss *Codex Iuris Canonici* verfügt, sieht die römisch-katholische Landeskirche keinen Bedarf für die Errichtung einer eigenen Rekurskommission. Auch die kleine christkatholische Landeskirche kennt kein kirchliches Fachgericht

³³¹ R. SÜESS/C. TAPPENBECK/R. PAHUD DE MORTANGES, Kirchensteuern (Anm. 135), S. 71.

³³² R. SÜESS/C. TAPPENBECK/R. PAHUD DE MORTANGES, Kirchensteuern (Anm. 135), S. 72.

³³³ § 80 Abs. 4 Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL 1).

³³⁴ § 25 Abs. 2 Satz 1 KiG/ZH.

³³⁵ Protokoll Sommersynode 2015 (26./27. Mai), Tr. 6, S. 86–89 (Positionsbezug H).

³³⁶ E-Art. 1 Abs. 1a KStG.

³³⁷ Vgl. aber BGer. 8C_915/2015: Das Bundesgericht hat in diesem Urteil vom 6. April 2016 die Rekurs- und Beschwerdekommision der Evangelischen Landeskirche des Kantons Thurgau als oberes kantonales Gericht im Sinne der Rechtsweggarantie qualifiziert (Erw. 2).

³³⁸ Art. 21b KiV.

³³⁹ Vgl. GIUSEP NAY, Staatlicher und landeskirchlicher Rechtsschutz in kirchlichen Angelegenheiten, in: SJKR/ASDE 13 (2008), S. 11–22, 17.

³⁴⁰ Art. 24 Abs. 1 E-LKG.

Die Rekurskommission entscheidet kantonal letztinstanzlich.³⁴¹ Ihre Urteile können also nicht beim kantonalen Verwaltungsgericht, sondern nur nach Massgabe des Bundesrechts beim Bundesgericht angefochten werden. Damit muss die Rekurskommission den bundesrechtlichen Vorgaben einer unmittelbaren Vorinstanz des Bundesgerichts genügen:³⁴² Sie hat ein «durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht»³⁴³ zu sein. Die bestehende Rekurskommission erfüllt diese Anforderungen vollumfänglich.

Das Bundesrecht schreibt nicht vor, dass Gerichte als kantonale Vorinstanzen des Bundesgerichts auch über Angelegenheiten mit vorwiegend politischem Charakter befinden müssen.³⁴⁴ Derartige Streitfälle (z.B. Zusammenarbeit mit kirchlichen Hilfswerken) sind in aller Regel nicht oder kaum justiziabel. Sie dürfen daher von der gerichtlichen Zuständigkeit ausgeschlossen werden, wofür aber eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Der Gesetzesentwurf hält deshalb einen entsprechenden Ausschluss fest.³⁴⁵ Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn kennen im Reglement über die Rekurskommission bereits eine dahingehende Regelung.³⁴⁶ Entscheide der Synode oder des Synodalrates mit vorwiegend politischem Charakter werden somit weiterhin direkt beim Bundesgericht und grundsätzlich nur wegen Verletzung «schweizerischen Rechts» (v.a. Bundesrecht, Völkerrecht, interkantonales Recht und kantonales verfassungsmässiges Recht)³⁴⁷ angefochten werden können.

Bundesrechtlich besteht in den Kantonen keine Verpflichtung, ein Rechtsmittel gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) vorzusehen. Daher wird die kirchliche Rekurskommission auch künftig keine landeskirchlichen Erlasse überprüfen müssen.³⁴⁸ Auch diesbezüglich ergeben sich für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn keine Änderungen, da es schon heute nicht möglich ist, die «Genehmigung von Erlassen kirchlicher Körperschaften»³⁴⁹ bei der Rekurskommission anzufechten. Da Erlasse der Synode oder des Synodalrates ebenso wenig beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden können, steht höchstens die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen.³⁵⁰ Erlasse der Kirchgemeinden lassen sich demgegenüber auch künftig beim Regierungsstatthalteramt und anschliessend beim Verwaltungsgericht anfechten.³⁵¹

b. Weitere kirchliche Beschwerdeinstanzen

Die Landeskirchen können verwaltungsinterne Stellen und den Synodalrat als kirchliche Beschwerdeinstanz vorsehen.³⁵² Der Gesetzesentwurf wendet sich also grundsätzlich nicht gegen einen innerkirchlichen Rechtsweg, der auch über mehrere Instanzen führt. In den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn kann der Rechtsweg beispielsweise von der Kirchgemeinde über den

³⁴¹ Art. 24 Abs. 1 E-LKG.

³⁴² Art. 24 Abs. 2 E-LKG.

³⁴³ Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

³⁴⁴ Art. 86 Abs. 3 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110); vgl. hierzu: RUTH HERZOG, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege. Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz (BTJP 2006), Bern 2007, S. 43–111; 86 ff.

³⁴⁵ Art. 24 Abs. 4 E-LKG.

³⁴⁶ Art. 3 Abs. 2 lit. c RekursR; vgl. hierzu auch Protokoll Wintersynode 2008 (1.–3. Dezember), Tr. 16, S. 128: «Wer kirchenpolitisch eine andere Sicht hat, kann nicht die Rekurskommission zu Hilfe rufen, oberstes Organ der synodalen Kirche bleibt die Kirchensynode» (Votum Synodalratspräsident ANDREAS ZELLER).

³⁴⁷ Art. 95 BGG. Bei der Rüge, der Sachverhalt sei «offensichtlich unrichtig» festgestellt oder das kantonale Recht sei «willkürlich» angewandt worden, gelten hohe Hürden: vgl. BGer. 8C_915/2015 (Erw. 4–6).

³⁴⁸ Vgl. R. HERZOG, Auswirkungen (Anm. 344), S. 91.

³⁴⁹ Art. 3 Abs. 2 lit. a RekursR.

³⁵⁰ Art. 82 lit. b und Art. 87 BGG; Art. 113 BGG *e contrario*.

³⁵¹ Art. 60 Abs. 1 lit. b Ziff. 1, Art. 63 Abs. 1 lit. b und Art. 74 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21). – Diese Beschwerdemöglichkeit dürfte zwar auch für Erlasse der Kirchgemeinden mit «innerkirchlichem Gehalt» gelten. Allerdings sind auch die staatlichen Beschwerdeinstanzen dazu verpflichtet, die kirchliche Autonomie zu wahren. Sie würden daher wohl die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüfen, sich im Übrigen aber nicht zu «innerkirchlichen» Fragen äussern. Der Synodalrat und die Rekurskommission nehmen gemäss den kirchlichen Regelungen keine abstrakte Normenkontrolle vor (vgl. Art. 175 KIO *e contrario* und Art. 3 Abs. 2 lit. a RekursR).

³⁵² Art. 23 Abs. 1 E-LKG.

Synodalrat zur Rekurskommission gehen.³⁵³ Eine Verpflichtung zur Einsetzung weiterer kirchlicher Beschwerdeinstanzen besteht indes nicht.³⁵⁴

2. Gabelung des Rechtswegs

Dort wo kirchliche Beschwerdeinstanzen bestehen, sollen sie jene Verfügungen und Beschlüsse der Behörden der Landeskirche, der regionalen Einheiten (Bezirke) und der Kirchgemeinden beurteilen, die sich auf landeskirchliches Recht stützen.³⁵⁵ Diese Regelung will – ähnlich wie in Zürich³⁵⁶ – eine «Gabelung des Rechtsweges» bewirken: Stützt sich das Anfechtungsobjekt auf landeskirchliches Recht, so kann der Beschwerdeweg über eine oder mehrere kirchliche Instanzen gehen, andernfalls gilt der gewohnte kantonale Beschwerdeweg. Wenn also beispielsweise die Kirchgemeinde beschliesst, die Konfirmation eines Kindes aufzuschieben, können sich die Eltern mit einer Beschwerde beim Synodalrat zur Wehr setzen, denn diese Frage entscheidet sich nach landeskirchlichem Recht.³⁵⁷ Der Beschwerdeentscheid des Synodalrates seinerseits kann bei der kirchlichen Rekurskommission angefochten werden.³⁵⁸ Beschliesst aber der Kirchgemeinderat oder der Synodalrat, welches Unternehmen den Zuschlag für die Lieferung des neuem Informatikmaterials erhält, so ergeht dieser Entscheid gestützt auf die staatlichen Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen:³⁵⁹ Die Beschwerde der übergangenen Unternehmung wird daher nicht vor einer kirchlichen Beschwerdeinstanz, sondern vor staatlichen Stellen verhandelt (Regierungsstatthalteramt³⁶⁰ bzw. Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion³⁶¹; kantonales Verwaltungsgericht³⁶²). Die Rekurskommission kann mit anderen Worten nur auf landeskirchliches Recht bezogene Beschwerdeverfahren abschliessen.

Das geschilderte Modell der Gabelung des Rechtsweges wird allerdings in verschiedener Hinsicht durchbrochen:

- a) Soweit eine Landeskirche keine eigenen Beschwerdeinstanzen kennt, entscheiden kantonale Instanzen auch über Verfügungen und Beschlüsse, die gestützt auf landeskirchliches Recht ergangen sind. So entscheidet das Verwaltungsgericht bei römisch-katholischen oder christkatholischen Angelegenheiten als letzte kantonale Instanz, weil diese beiden Konfessionen keine kirchlichen Rekurskommissionen kennen.
- b) Eine Landeskirche kann zwar kirchliche Beschwerdeinstanzen vorsehen, aber bestimmte Verfügungen und Beschlüsse, die gestützt auf das landeskirchliche Recht ergangen sind, gleichwohl vom kirchlichen Beschwerdeweg ausschliessen.³⁶³ Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn könnten also beispielsweise in einem Erlass festlegen, dass für eine bestimmte Angelegenheit des landeskirchlichen Rechts ein (Beschwerde-)Entscheid des Synodalrates nicht bei der Rekurskommission angefochten werden kann. In diesem Fall würde der Rechtsweg vom Synodalrat an das kantonale Verwaltungsgericht führen, das sich freilich zumindest bei kultischen Angelegenheiten eine gewisse Zurückhaltung auferlegen dürfte.³⁶⁴ Sollten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eine bestimmte Angelegenheit vom kirchlichen Beschwerdeweg ausschliessen wollen, müssten sie die hierfür erforderliche Rechts-

³⁵³ Bestimmte Sachgebiete sind allerdings generell vom kirchlichen Beschwerdeweg ausgeschlossen, vgl. hierzu unten, Kap. II.H.2 (lit. c).

³⁵⁴ Art. 23 Abs. 1 E-LKG ist eine «kann»-Bestimmung.

³⁵⁵ Art. 23 Abs. 1 E-LKG. Die Geltendmachung einer Verletzung staatlichen Rechts (z.B. von Grundrechten) reicht somit – anders als im Kanton Graubünden (PVG 2014, S. 215, 219 f.) – nicht aus, um die Zuständigkeit kantonaler Beschwerdeinstanzen zu begründen.

³⁵⁶ Vgl. hierzu MARTIN RÖHL, Staatlicher und landeskirchlicher Rechtsschutz im Kanton Zürich, in: Markus Rüssli/Julia Hänni/Reto Häggi Furrer, Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen. Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 264 f.

³⁵⁷ Art. 66 Abs. 2 KiO.

³⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 RekursR.

³⁵⁹ Vgl. Kap. II.G.5.

³⁶⁰ Art. 13 Abs. 1 Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG) vom 11. Juni 2002 (BSG 731.2).

³⁶¹ Art. 12 Abs. 1 ÖBG.

³⁶² Art. 12 Abs. 2 resp. Art. 13 Abs. 2 ÖBG.

³⁶³ Vgl. Art. 22 Abs. 2 E-LKG («Soweit»).

³⁶⁴ Vgl. auch § 18 Abs. 3 KiG/ZH und hierzu: M. RÖHL, Rechtsschutz (Anm. 356), S. 267.

grundlage im kirchlichen Recht aber erst noch schaffen. Denn nach den geltenden Regelungen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn verfügt der Synodalrat als Beschwerdeinstanz bei «Konflikten in Kirchgemeinden und kirchlichen Bezirken»³⁶⁵ sowie bei in den «gesamtkirchlichen Diensten und Institutionen»³⁶⁶ entstandenen Streitigkeiten über weitreichende Befugnisse; auch kann sein Entscheid grundsätzlich bei der Rekurskommission angefochten werden.³⁶⁷

c) Sodann gelangen gewisse Angelegenheiten von vornherein nicht an kirchliche Beschwerdeinstanzen, selbst wenn landeskirchliches Recht involviert sein sollte:

- Wahl- und Abstimmungssachen: Gemäss den Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes muss zwar auf kantonaler Ebene nicht zwingend ein Gericht über «Akte des Parlaments und der Regierung»³⁶⁸ befinden. Ob aber diese Ausnahme auch für Akte der Synode und des Synodalrats gilt, ist nicht gesichert. Sollte sie nicht greifen können, muss auf kantonaler Ebene ein Gericht über Streitigkeiten zu solchen Akten entscheiden.³⁶⁹ Um eine Klärung zu bringen, soll die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts über Streitigkeiten in Wahl- und Abstimmungssachen verbindlich festgelegt werden.³⁷⁰ Stimmrechtsakten landeskirchlicher Organe werden somit auf kantonaler Ebene neu einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen.³⁷¹ Dass die kirchliche Rekurskommission in diesem Sachbereich weiterhin³⁷² nicht zuständig sein soll,³⁷³ ist Ausdruck des Willens, in einer demokratisch sensiblen Thematik eine für alle drei Landeskirchen einheitliche Lösung zu verwirklichen. Zudem ist diese Lösung auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung vorteilhaft, müsste doch andernfalls die Rekurskommission u.U. über Wahlangelegenheiten der eigenen Wahlbehörde (Synode) befinden.
- Personalrechtliche Angelegenheiten: Zum einen sieht der Gesetzesentwurf Bestimmungen zu den Geistlichen vor, zum andern werden die Landeskirchen ein eigenes Personaldienstrecht erlassen wollen.³⁷⁴ Kantonales und kirchliches Recht greifen somit ineinander, gerade auch bei den mitunter konfliktreichen Beendigungen von Pfarrdienstverhältnissen (z.B. wegen Wegfalls einer Anstellungsvoraussetzung). Zur Klärung der Zuständigkeit wurde im Entwurf festgelegt, dass kirchliche Beschwerdeinstanzen nicht in personalrechtlichen Angelegenheiten entscheiden können.³⁷⁵ In diesem Gebiet gilt somit ausschliesslich der staatliche Beschwerdeweg (Regierungsstatthalteramt - Verwaltungsgericht). Für die von den Landeskirchen zu übernehmenden Geistlichen entspricht dies bereits der geltenden Rechtslage. In der kantonalen Botschaft zum Gesetzesentwurf soll überdies präzisiert werden, dass unter personalrechtlichen Angelegenheiten nicht Streitigkeiten zu verstehen sind, die einzig den Entzug von Rechten aus der Ordination oder der

³⁶⁵ Art. 175 Abs. 4 KiO.

³⁶⁶ Art. 175 Abs. 6 KiO.

³⁶⁷ Vgl. Art. 21b KiV; Art. 66 Abs. 2 und Art. 183 KiO; Art. 3 RekursR.

³⁶⁸ Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG.

³⁶⁹ BGE 134 I 199 (Erw. 1.2, S. 201).

³⁷⁰ E-Art. 74 Abs. 2 lit. a1 VRPG.

³⁷¹ Gemäss Art. 74 Abs. 2 lit. a VRPG beurteilt das Verwaltungsgericht «kantonale Wahl- und Abstimmungssachen nach den Vorschriften des PRG». Da aber das Gesetz über die politischen Rechte (PRG) vom 5. Juni 2012 (BSG 141.1) nur für «kantonale» Wahl- und Abstimmungssachen bzw. für die Durchführung eidgenössischer Volksabstimmungen und der Nationalratswahlen gilt, gelangt es auf die Landeskirchen nicht zur Anwendung; vgl. auch die nur sinngemässe Geltung des PRG gemäss Art. 12 Abs. 1 und 17 Dekret über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode vom 11. Dezember 1985 (BSG 410.211) und Art. 11 Abs. 2 KiG/BE.

³⁷² Vgl. Art. 3 Abs. 1 RekursR; vgl. auch Art. 21 Abs. 1 Reglement über gesamtkirchliche Abstimmungen, Referendum und Initiative in innerkirchlichen Angelegenheiten (Abstimmungsreglement) vom 12. Juni 1990 (KES 21.210). Die gegen die kirchliche Volksabstimmung vom 26. November 1995 erhobene Beschwerde gelangte direkt ans Bundesgericht.

³⁷³ Vgl. Art. 23 Abs. 2 lit. a E-LKG.

³⁷⁴ Vgl. Kap. II.D.2.a.

³⁷⁵ Art. 23 Abs. 2 lit. b E-LKG.

Beauftragung zum Gegenstand haben.³⁷⁶ Für diese spezifische Thematik wird die Rekurskommission zuständig bleiben.³⁷⁷

- Weitere Angelegenheiten, soweit auch gestützt auf staatliches Recht entschieden worden ist: Die Landeskirchen sollen im Bereich des Datenschutz- und Informationsrechts ergänzende Regelungen zu den kantonalen Normen erlassen dürfen.³⁷⁸ Ähnlich den personalrechtlichen Angelegenheiten kann das Ineinandergreifen von kirchlichen und staatlichen Bestimmungen die Folge sein, was im Beschwerdefall zu Unklarheiten bei den Zuständigkeiten führt. Der Gesetzesentwurf stellt deshalb in genereller Weise klar, dass derartige «gemischte» Streitigkeiten vor staatlichen Rechtsmittelinstanzen auszutragen sind.³⁷⁹ Die mit betroffenen, rein innerkirchlichen Themenfelder werden die kantonalen Instanzen im Lichte der Religionsfreiheit aber nicht oder höchstens vorfrageweise überprüfen.³⁸⁰
- Anfechtung der Kirchensteuerpflicht: Die Unterstellung unter die Kirchensteuerpflicht kann beim Kirchgemeinderat mit Einsprache angefochten werden.³⁸¹ Darin kann eine Person etwa geltend machen, der betreffenden Landeskirche gemäss ihren Bestimmungen³⁸² nicht anzugehören. Der Kirchgemeinderat erlässt daraufhin eine Verfügung, die an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion weitergezogen werden kann.³⁸³ Im Interesse einer kantonsweit einheitlichen Rechtsanwendung führt der Beschwerdeweg in diesen Fällen somit nicht an eines der mehreren Regierungsstatthalterämter, sondern an die kantonale Direktion. Deren Beschwerdeentscheid ist in einem weiteren Schritt beim Verwaltungsgericht anfechtbar.³⁸⁴ Streitigkeiten zur Unterstellung unter die Kirchensteuern werden demnach einzig vor staatlichen Behörden verhandelt. Diese Lösung berücksichtigt, dass die Besteuerung eine Form der Ausübung hoheitlicher Gewalt ist.³⁸⁵
- Justizverwaltung der Rekurskommission: Es handelt sich hierbei um Angelegenheiten, die nicht die Rechtsprechung der Rekurskommission betreffen, sondern zu deren Verwaltungstätigkeit gehören.³⁸⁶ Als Beispiel seien Verfügungen betreffend Gesuche um Einsicht in die Akten abgeschlossener Verfahren erwähnt. Derartige Fälle können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.³⁸⁷

3. Verwaltungsrechtliche Verträge

Nach den kantonalen Verfahrensbestimmungen entscheidet das Verwaltungsgericht über Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, «an denen der Kanton beteiligt ist».³⁸⁸ Ist an einem öffentlich-rechtlichen Vertrag lediglich eine Landeskirche beteiligt, könnte deshalb argumentiert werden, die betreffende Streitsache müsse vom subsidiär zuständigen Regierungsstatthalteramt beurteilt werden.³⁸⁹ Um diese nicht sachgerechte Zuständigkeit zu vermeiden, soll im kantonalen

³⁷⁶ Entwurf Vortrag, Erläuterungen zu den Artikeln, Bem. zu Art. 23 Abs. 2 E-LKG (S. 39).

³⁷⁷ Die personalrechtliche Konsequenz aus dem Entzug, d.h. die allfällige Kündigung des Anstellungsverhältnisses, stellt demgegenüber eine «personalrechtliche Angelegenheit» dar.

³⁷⁸ Vgl. Kap. II.F.1.c.

³⁷⁹ Art. 23 Abs. 2 lit. c E-LKG.

³⁸⁰ Dieser Umstand wird in der Formulierung des Art. 23 Abs. 2 lit. c E-LKG durch die Verwendung des Wortes «soweit» angezeigt.

³⁸¹ Art. 15 Abs. 1 Kirchensteuergesetz (KStG) vom 16. März 1994 (BSG 415.0).

³⁸² Vgl. Art. 6 KIV und Art. 5–12 KiO.

³⁸³ Art. 62 Abs. 1 lit. c VRPG i.V.m. Art. 15 Abs. 2 KStG.

³⁸⁴ Vgl. Art. 74 Abs. 1 VRPG.

³⁸⁵ Vgl. R. SÜESS/C. TAPPENBECK/R. PAHUD DE MORTANGES, Kirchensteuern (Anm. 135), S. 67.

³⁸⁶ Vgl. hierzu ARNOLD MARTI, Die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts, die Revision des Vormundschaftsrechts und das öffentliche Recht, in: ZBI Bd. 108 (2007), S. 237 ff., 260–267.

³⁸⁷ E-Art. 76 Abs. 1 lit. d VRPG.

³⁸⁸ Art. 87 Abs. 1 lit. b VRPG.

³⁸⁹ Vgl. Art. 88 lit. d VRPG.

Verwaltungsrechtspflegegesetz festgehalten werden, dass das Verwaltungsgericht zuständig ist.³⁹⁰ Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts soll zudem auch dort gelten, wo regionale Einheiten (Bezirke) an öffentlich-rechtlichen Verträgen beteiligt sind.

4. Verfahren

Neu soll gesetzlich klargestellt werden, dass auch vor Behörden der Landeskirchen und der regionalen Einheiten (Bezirke) die im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG) enthaltenen Verfahrensbestimmungen gelten,³⁹¹ soweit das Landeskirchengesetz nichts anderes vorsieht.³⁹² Den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn wird aber angesichts ihrer Autonomie Raum bleiben,³⁹³ um namentlich in den folgenden Bereichen eigene Regelungen zu erlassen:

- a) Das VRPG enthält verschiedene Zuständigkeitsbestimmungen, die auf die Landeskirchen nicht übertragbar sind. Im Kanton Bern verfügt häufig eine Verwaltungsstelle, deren Entscheid bei der Direktion angefochten werden kann.³⁹⁴ Der Direktionsentscheid wiederum ist im Regelfall direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar.³⁹⁵ Bei den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn verfügt demgegenüber häufig der Synodalrat,³⁹⁶ und nicht ein Bereich oder eine Fachstelle. Aus dem Gesetzesentwurf geht hervor, dass es die Bestimmungen des VRPG zum «Verfahren» (im engeren Sinne) sind, welche die Landeskirchen beachten müssen.³⁹⁷ Demgegenüber gelten die Bestimmungen des VRPG zur Zuständigkeit nur soweit, als das landeskirchliche Recht hierzu keine eigenen Festlegungen getroffen hat.³⁹⁸ Die Landeskirchen werden daher weiterhin eine eigene Zuständigkeitsordnung begründen können.
- b) Das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz geht zwar auf die «anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden» ein, die zusätzlich zum kantonalen Verwaltungsgericht bestehen.³⁹⁹ Dabei lässt es sich aber in verschiedenen Regelungen (Kontrolle der Unangemessenheit, Strenge bei der Bindung an Parteibegehren, Spielraum für kassatorische Entscheide) vom Modell leiten, dass diese Justizbehörden dem kantonalen Verwaltungsgericht vorgelagerte, untere Gerichtsinstanzen sind.⁴⁰⁰ Auf die Rekurskommission trifft das indes nicht zu, weil sie gewissermassen das kirchliche Gegenstück zum Verwaltungsgericht bildet. Aus diesem Grund wird im Landeskirchengesetz festgelegt, dass sich das Verfahren vor der Rekurskommission grundsätzlich nach dem «Modell» des Verwaltungsgerichts richtet.⁴⁰¹ Daher wird beispielsweise die Rekurskommission auch weiterhin «im Standardfall» keine Unangemessenheitskontrolle vornehmen müssen.⁴⁰²
- c) Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn kennen eine eigene Verfahrensordnung zur Streitschlichtung.⁴⁰³ Diese soll greifen können, bevor ein Rechtshandel ausgetragen wird. Es handelt sich hierbei um ein dem Verwaltungsverfahren vorgelagertes Verfahren zwecks

³⁹⁰ E-Art. 87 lit. b VRPG.

³⁹¹ Gemäss h. L. gilt das VRPG schon heute für die Landeskirchen (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, N 11 zu Art. 2), wobei allerdings die Begründung – Landeskirchen würden «Personalkörperschaften» bilden, denen öffentliche Aufgaben übertragen worden seien – bestreitbar ist. Es ist daher vorgesehen, mittels einer (indirekten) Änderung des VRPG explizit festzuhalten, dass die Organe der Landeskirchen als «Behörden» im Sinne des VRPG gelten (E-Art. 2 Abs. 1 lit. d VRPG).

³⁹² Art. 22 Abs. 2 E-LKG.

³⁹³ Entwurf Vortrag, Stärkung der Selbstbestimmung der Landeskirchen, Kap. 3.2 (S. 10 f.).

³⁹⁴ Art. 62 Abs. 1 lit. a VRPG.

³⁹⁵ Art. 74 VRPG.

³⁹⁶ Vgl. Art. 176 Abs. 2 KiO.

³⁹⁷ Art. 22 Abs. 2 E-LKG.

³⁹⁸ Art. 22 Abs. 1 E-LKG.

³⁹⁹ Art. 85 f. VRPG.

⁴⁰⁰ T. MERKLI/A. AESCHLIMANN/R. HERZOG, Kommentar VRPG (Anm. 391), N 2 zu Art. 86.

⁴⁰¹ Art. 24 Abs. 3 E-LKG. Diese Bestimmung sieht keinen Einbezug des Art. 84a VRPG vor, d.h. die Möglichkeit eines Verzichts auf die Urteilsbegründung gilt vor der kirchlichen Rekurskommission nicht als Standardlösung.

⁴⁰² Vgl. Art. 5 RekursR *e contrario*; vgl. demgegenüber Art. 66 lit. c i.V.m. Art. 86 Abs. 1 VRPG.

⁴⁰³ Vgl. Verordnung über die Beratung, Unterstützung und Aufsicht vom 13. Dezember 2012 (KES 45.030).

Beilegung von Streitigkeiten vor kirchlichen Instanzen. Da es vom sachlichen Geltungsbereich des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes nicht erfasst ist, besteht Raum für ein kirchliches Streitschlichtungsverfahren.⁴⁰⁴

- d) Das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält verschiedene Bestimmungen, wonach «in der Gesetzgebung» von einer bestimmten Verfahrensregel abgewichen oder eine Präzisierung vorgenommen werden kann. Da landeskirchliches Recht als Teil der öffentlichen Rechtsordnung ebenfalls zur «Gesetzgebung» zählt, können die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn von diesem im VRPG eingeräumten Spielräumen Gebrauch machen. Beispielsweise hat nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz eine Beschwerde «aufschiebende Wirkung, wenn die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt»⁴⁰⁵. Eine entsprechende Bestimmung findet sich etwa in Artikel 66 Absatz 1 Kirchenordnung, wo geordnet wird, dass eine gegen einen Konfirmationsaufschub gerichteten Beschwerde an die Rekurskommission keine aufschiebende Wirkung zukommt. Diese Festlegung wird somit weiterhin Bestand haben. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn könnten aber beispielsweise auch die Mündlichkeit des Verfahrens ausbauen⁴⁰⁶ oder vorsehen, dass die Rekurskommission in besonderen Fällen die Unangemessenheit von Verfügungen und Entscheiden überprüfen darf⁴⁰⁷.

Sind sich die Rekurskommission und das Verwaltungsgericht nach Durchführung eines Meinungsaustausches über die Zuständigkeit nicht einig, müsste nach den Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes der Grosse Rat entscheiden.⁴⁰⁸ Der Gesetzesentwurf weicht hiervon ab und legt fest, dass das Verwaltungsgericht das letzte Wort hat.⁴⁰⁹ Die Abweichung lässt sich insofern begründen, als die Landeskirchen mit einer Autonomiebeschwerde vor Bundesgericht beispielsweise einen Verstoß gegen das Willkürverbot rügen können.⁴¹⁰

5. Haftung

Im Kanton Bern unterliegen die Kirchgemeinden der Staatshaftung: Wenn ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie nebenamtlich Tätigen (z.B. Behördenmitglieder) Dritten Schaden zufügen, so stehen sie hierfür ein, sofern die Schadenszufügung in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit und grundsätzlich widerrechtlich erfolgt ist.⁴¹¹ Dem Geschädigten ist es nicht möglich, die verantwortliche Person direkt zu belangen. Diese kann aber dem Regress der Kirchgemeinde ausgesetzt sein, sofern sie den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig zugefügt hat.⁴¹² Ob dieses System der Staatshaftung auch auf landeskirchlicher Ebene (inkl. Bezirke) zur Anwendung gelangt, gilt als unsicher. Die Gesetzesmaterialien⁴¹³ und die Äusserungen der herrschenden Rechtslehre⁴¹⁴ wie auch das Haftungsregime bei den anerkannten jüdischen Gemeinden⁴¹⁵ sprechen aber eher dagegen. Deshalb wird im Gesetzesentwurf vorgeschlagen,⁴¹⁶ für die Landeskirchen und ihre regio-

⁴⁰⁴ Entwurf Vortrag, Erläuterungen zu den Artikeln, Bem. zu Art. 22 Abs. 1 E-LKG (S. 38).

⁴⁰⁵ Art. Art. 68 Abs. 1 VRPG.

⁴⁰⁶ Vgl. Art. 31 VRPG («Das Verfahren vor den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden ist schriftlich, es sei denn, die Gesetzgebung schreibe etwas anderes vor [...]»).

⁴⁰⁷ Vgl. Art. 80 lit. c Ziff. 3 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 VRPG («Unangemessenheit von Verfügungen und Entscheiden, wenn die Gesetzgebung diese Rüge vorsieht»).

⁴⁰⁸ Art. 7 Abs. 2 VRPG; vgl. hierzu T. MERKLI/A. AESCHLIMANN/R. HERZOG, Kommentar VRPG (Anm. 391), N 7 zu Art. 7.

⁴⁰⁹ Art. 25 E-LKG.

⁴¹⁰ Art. 189 Abs. 1 lit. e BV; G. NAY, Rechtsschutz (Anm. 339), S. 12 f.

⁴¹¹ Art. 100 f. Personalgesetz (PG) vom 16. September 2004 (BSG 153.01); Art. 84 Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998 (BSG 170.11); vgl. JÜRIG WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 3 N 59 ff.

⁴¹² Art. 102 f. PG; Art. 84 GG.

⁴¹³ Tagblatt 2004, 20/22: Beschränkung auf Organisationen, «die unmittelbar mit kantonalen öffentlichen Aufgaben betraut sind».

⁴¹⁴ Vgl. J. WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht (Anm. 411), 3 N 50 ff.

⁴¹⁵ Art. 11 Abs. 1 Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 410.51): Die anerkannten jüdischen Gemeinden haften nach den Regeln des privaten Rechts, auch wenn dieses als kantonales öffentliches Recht Anwendung findet.

⁴¹⁶ Art. 26 Abs. 1 E-LKG.

nalen Einheiten eine Haftungsbestimmung analog zur Gemeindegesetzgebung zu schaffen.⁴¹⁷ Nach dieser bundesrechtlich zulässigen Lösung⁴¹⁸ würden somit für die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und ihre Bezirke sinngemäss die Haftungsregeln des kantonalen Personalrechts⁴¹⁹ zu beachten sein. Für die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit der Pfarrerinnen und Pfarrer ergeben sich somit durch den Wechsel zur Landeskirche keine Änderungen. Insbesondere werden sie davor geschützt bleiben, von Dritten auf zivilrechtlichem Weg belangt zu werden.⁴²⁰ Aus Paritätsgründen soll dieses Haftungsregime ebenfalls für die Mitarbeitenden der gesamtkirchlichen Dienste gelten.⁴²¹

Anders als im geltenden Kirchengesetz wird im Gesetzesentwurf die Verantwortlichkeit bei der Wahrnehmung «kirchlicher Obliegenheiten»⁴²² nicht mehr erwähnt. Die Staatshaftung greift indes in der Regel dort, wo nicht «private Tätigkeiten der den Schaden verursachenden Person»⁴²³ in Frage stehen. Entscheidend ist, dass zwischen dem schädigenden Verhalten und der amtlichen Stellung ein funktioneller Zusammenhang besteht. Wenn daher beispielsweise eine Pfarrerin oder ein Pfarrer bei der Berufsausübung die Dienstanweisung verletzt, sind die Regelungen zur Staatshaftung anwendbar.

Verantwortlichkeitsansprüche können sich auch aus dem kantonalen Datenschutzrecht ergeben, dem die Landeskirchen unterstellt sind.⁴²⁴ Die dort vorgesehene datenschutzrechtliche Haftungsbestimmung⁴²⁵ entspricht allerdings inhaltlich den geschilderten Grundsätzen des Staatshaftungsregimes.⁴²⁶ Sie soll daher neu auch die Landeskirchen erwähnen,⁴²⁷ damit dem Anliegen einer koordinierten Gesetzesredaktion Rechnung getragen wird.

⁴¹⁷ Art. 84 GG. Welches Organ bei strittigen Ansprüchen verfügt, sollen die Landeskirchen aber selber festlegen können (Art. 26 Abs. 2 E-LKG).

⁴¹⁸ Vgl. Art. 59 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210; ZGB) i.V.m. Art. 61 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220; OR).

⁴¹⁹ Art. 100 ff. PG.

⁴²⁰ Das besondere Haftungsregime greift nicht bei gewerblichen Verrichtungen (Art. 61 OR), doch kann sich hier die Haftung der Landeskirche u.a. aus der Organ- und der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 ZGB; Art. 55 und Art. 101 OR) ergeben (BGE 111 II 149 [Erw. 3a, S. 151]).

⁴²¹ Vgl. Art. 62 f. Gesamtarbeitsvertrag zwischen den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und dem Verband des Personals öffentlicher Dienste vpod (GAV) vom 20. Dezember 2007 (KES 48.020).

⁴²² Art. 17 Abs. 2 KiG/BE.

⁴²³ J. WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht (Anm. 411), 3 N 62.

⁴²⁴ Vgl. Kap. II.F.1.a.

⁴²⁵ Art. 25 KDSG.

⁴²⁶ Vgl. I. SCHWEGLER, Informations- und Datenschutzrecht (Anm. 203), 6 N 110 (Fn. 164).

⁴²⁷ E-Art. 25 KDSG.