



---

## **Gesetz über die Landeskirchen**

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung .....	3
2. Ausgangslage .....	4
2.1 Historische Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern .....	4
2.2 Bericht zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern .....	5
2.3 Weiterentwicklung der Partnerschaft zwischen Landeskirchen und Kanton .....	8
3. Grundzüge der Neuregelung .....	9
3.1 Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945 .....	9
3.2 Stärkung der Selbstbestimmung der Landeskirchen .....	10
3.3 Transfer der Anstellungsverhältnisse der Pfarerschaft von Kanton auf die Landeskirchen .....	11
3.4 Beachtung der historischen Rechtstitel der Evangelisch-reformierten Landeskirche ..	11
3.5 Neukonzeption der Finanzierung der Landeskirchen durch den Kanton .....	13
3.6 Umgang mit anderen Religionsgemeinschaften .....	14
3.7 Umsetzung des neuen Kirchengesetzes durch die Landeskirchen (Umfang, Zeitplan)	15
4. Erlassform .....	16
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs .....	16
6. Erläuterungen zu den Artikeln .....	17
Kapitel 1 Allgemeines .....	17
Kapitel 2 Grundzüge der Organisation .....	22
Kapitel 3 Geistliche .....	30
Kapitel 4 Datenzugang und Austausch .....	33
Kapitel 5 Rechtspflege und Haftung .....	37
Kapitel 6 Finanzen .....	41
Kapitel 7 Übergangs- und Schlussbestimmungen .....	46
7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen .....	60
8. Finanzielle Auswirkungen .....	60
9. Personelle und organisatorische Auswirkungen .....	62
10. Auswirkungen auf die Gemeinden .....	63
11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	63
12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens .....	63
13. Antrag .....	63

---

## **Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die Landeskirchen (LKG)**

---

### **1. Zusammenfassung**

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat mit Datum vom 18. März 2015 einen Bericht betreffend „*Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern*“ unterbreitet. Der Bericht basiert auf einer im Jahr 2014 erstellten externen Studie von Rechtsanwalt Rudolf Muggli und dem Ökonom Michael Marti der Firma ECOPLAN. Im Auftrag des Regierungsrates haben die beiden Experten im Jahr 2014 einen Expertenbericht erstellt, der aufzeigt, wie sich das Verhältnis zwischen Kirche und Staat im Kanton Bern entwickelt hat, welche vor allem finanziellen Leistungen die Kirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbringen und wie diese Leistungen finanziert werden. Zudem analysiert der Expertenbericht die staatlich vorgegebenen Organisationsstrukturen von heute und macht Vorschläge, was daran verbessert werden könnte. Die Studie beleuchtet auch die Rolle, die das staatliche Anerkennungssystem spielt, zeigt wie es funktioniert und wie es den heutigen Herausforderungen angepasst werden könnte. Die Autoren empfehlen, die Verflechtung von Kirche und Staat stufenweise zu lockern und den Landeskirchen mehr Autonomie einzuräumen. Ein Teil des historisch gewachsenen Staatskirchenrechts sei nicht mehr zeitgemäss.

Der Regierungsrat hat aus dem Expertenbericht seine politischen Schlussfolgerungen gezogen und in acht Leitsätzen zu Händen des Grossen Rates Reformvorschläge für eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern formuliert. Im Wesentlichen schliesst sich der Regierungsrat der Empfehlung der Experten an, das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern sei innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes weiterzuentwickeln. Dieser Schritt soll über eine Totalrevision des siebenzigjährigen Kirchengesetzes geschehen.

Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2015 den Expertenbericht und den Bericht des Regierungsrates mit den politischen Schlussfolgerungen zur Kenntnis genommen. Dabei ist er im Wesentlichen den Schlussfolgerungen des Regierungsrates gefolgt und hat die Leitsätze des Regierungsrates seinerseits in Form von 8 Planungserklärungen verabschiedet. In seiner Planungserklärung Nr. 1 hat der Grosse Rat den Auftrag erteilt, das geltende Kirchengesetz einer Totalrevision zu unterziehen.

Mit der vorliegenden Totalrevision des Landeskirchengesetzes wird dieser Auftrag nun umgesetzt. Die Revisionsvorlage verfolgt primär das Ziel, die Autonomie der Landeskirchen zu stärken. Die Wahrnehmung kirchlicher Aufgaben durch den Kanton rechtfertigt sich aufgrund der Glaubens- und Gewissensfreiheit nur noch, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht.

Folgerichtig sollen den Landeskirchen Aufgaben übertragen werden, deren Wahrnehmung durch den Kanton nicht mehr zeitgemäss erscheint. So sollen die Landeskirchen ihre Geistlichen inskünftig selber anstellen und entscheiden, wie die entsprechenden Stellenprozente auf die Kirchgemeinden verteilt werden. Dadurch werden Verantwortung, Kompetenzen und Finanzierung in einer Hand zusammengeführt. Ausserdem werden die kantonalen Vorgaben für die Organisation der Landeskirchen gestrafft und nur noch die Grundzüge festgelegt. Als Kör-

perschaften des kantonalen Rechts müssen sich die Landeskirchen an rechtsstaatliche Grundsätze halten und über demokratische Strukturen verfügen. Weiter werden die Landeskirchen dem kantonalen Datenschutzgesetz und dem kantonalen Informationsgesetz unterstellt, wobei sie auch da ergänzende und präzisierende Bestimmungen erlassen dürfen, die ihrer speziellen Situation angepasst sind.

Der Übergang von Aufgaben vom Kanton an die Landeskirchen hat zur Folge, dass der Kanton zahlreiche Erlasse aufheben kann. Bei den Landeskirchen entsteht der gegenteilige Effekt: Sie müssen zahlreiche neue Erlasse schaffen oder bestehende Erlasse anpassen. Die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten benötigen Zeit. Deshalb soll das neue Landeskirchengesetz erst am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

## **2. Ausgangslage**

### ***2.1 Historische Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern***

Hintergrund des heutigen partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Kanton und Landeskirchen ist die Geschichte des Staates Bern seit der Reformation. Die staatliche Organisation des Kirchenwesens im Kanton Bern gründet auf dem Reformationsmandat vom 7. Februar 1528 und dem Berner Synodus von 1532<sup>1</sup>. Die damals gegründete evangelisch-reformierte Kirche war seit dem 16. Jahrhundert bis zum Ende des Ancien Régime 1798 als weltliches Kirchenregiment voll ins bernische Staatswesen integriert. Kraft der landesherrlichen Kirchenhoheit<sup>2</sup> wurde vom Staat Bern das reformierte Glaubensbekenntnis im ganzen Staatsgebiet durchgesetzt. Die Verhältnisse waren ähnlich wie in anderen reformierten Ständen der alten Eidgenossenschaft: Die Religionsfreiheit war unbekannt. Die Pfarrpersonen gehörten zur Obrigkeit, wachten über die Sitten und vertraten neben ihren Aufgaben als Geistliche die Entscheidungen der Regierung. Der Staat und seine Kirche waren eine Einheit.

Durch die Reformation konnte die weltliche Obrigkeit ihre eigene Machtfülle erweitern: Sie übernahm nicht nur das Vermögen der aufgehobenen Klöster, sondern dehnte ihre Macht innert kürzester Zeit auch auf Bereiche aus, die früher kirchliche Angelegenheiten unter der Herrschaft der Bischöfe gewesen waren. So setzte sie zur Aufsicht über die Sitten Chorgerichte ein, deren Urteile sich innerhalb der von der Obrigkeit erlassenen und regelmässig von den Kanzeln verlesenen Sittenmandate bewegen mussten. Zur Zeit der Mediation wurde 1804 die Finanzierung und Ausrichtung der Pfarrbesoldungen in einem Dekret auf den Kanton übertragen, dafür übernahm der Kanton von den Pfarreien das Kirchengut (siehe hierzu Ziff. 3.4). Bis 1804 besass jede Pfarrei im Kanton Bern ihr eigenes Kirchengut. Dieses verhältnismässig starre Staatskirchentum prägte das bernische Verhältnis von Kirche und Staat.

Das änderte sich allmählich, als der neue Kanton Bern nach dem Wiener Kongress von 1815 mit der Eingliederung des Juras zu einem römisch-katholischen Bevölkerungsteil kam. Im Zuge der stufenweisen Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Einführung der Religionsfreiheit im 19. Jahrhundert änderte sich das Verhältnis zwischen Kirche und Staat weiter. Mit der Einführung des kantonalen Kirchengesetzes im Jahre 1874 erhielten die Landeskirchen eine eigene Rechtspersönlichkeit, was den Übergang vom Staatskirchentum zum

<sup>1</sup> Handbuch des bernischen Verfassungsrechtes / Walter Kälin; Urs Bolz (Hrsg) 1995, S. 212, sowie Kurt Guggisberg, Bernische Kirchengeschichte, Bern 1958, S. 119.

<sup>2</sup> Nach dem Grundsatz „cuius regio eius religio“ (Wer die Herrschaft hat, verfügt auch über den Glauben).

heutigen System mit autonomen Landeskirchen ermöglichte. Die Landeskirchen wurden immer mehr zu Partnern, auch wenn sie nach wie vor deutlich mit der Staatsverwaltung verflochten waren und von dieser kontrolliert und mitfinanziert wurden. Prägend war noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein der sogenannte Kulturkampf, also die Auseinandersetzung zwischen dem liberalen Staat und der katholischen Universalkirche. Auf dem Ersten Vatikanischen Konzil verkündete Papst Pius IX. am 18. Juli 1870 in der dogmatischen Konstitution *Pastor Aeternus* als Glaubenssatz die Unfehlbarkeit und das Primat des Papstes. Als Folge verschärfte sich der Kulturkampf und erfolgte auch die Gründung der christkatholischen (altkatholischen) Bistümer. Katholiken, die nun offen gegen das Dogma der Lehrunfehlbarkeit des Papstes auftraten, weil sie die päpstliche Machtzentrierung und das damit verbundene Kirchenverständnis ablehnten, wurden aus der Kirche ausgeschlossen. Dies führte in Deutschland, der Schweiz und Österreich zur Entstehung von christkatholischen (altkatholischen) Bistümern. In der Schweiz konstituierte sich 1875 eine nationale Synode. Sie genehmigte eine Kirchenverfassung und wählte einen Bischof. Darauf wurde auch im Kanton Bern die christkatholische Landeskirche gegründet. Sie ist bis heute die kleinste der drei bernischen Landeskirchen.

Vor diesem geschichtlichen Hintergrund präsentiert sich das geltende bernische Religionsverfassungsrecht als historisch gewachsenes System. Ein genauer Blick auf die Entstehungsgeschichte dient also dem Verständnis der heutigen Ordnung, gerade auch wenn man sie mit anderen Kantonen vergleichen will. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) überlässt gemäss Art. 72 BV die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat nicht umsonst den Kantonen; denn ohne Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte eines Kantons und seiner Glaubensgemeinschaften werden die konkreten Verhältnisse kaum verständlich.

Der Kanton Bern übt heute gestützt auf das geltende Gesetz über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 (Kirchengesetz, KG; BSG 410.11) einen massgebenden Einfluss auf die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden aus. Der Kanton anerkennt die Landeskirchen und gibt ihnen die Grundzüge ihrer Organisation vor. Er garantiert den Bestand der Kirchgemeinden und übernimmt die Löhne der Pfarrpersonen, die kantonale Angestellte sind. Er geht damit weiter als der am ehesten mit dem Kanton Bern vergleichbare Kanton Zürich: Dieser hat mit der neuen Kantonsverfassung des Jahres 2005 und dem Kirchengesetz 2007 eine deutliche Entflechtung zwischen seinen Landeskirchen und der Kantonsverwaltung umgesetzt. Bestimmende Faktoren für diesen Rückzug des Staates im Kanton Zürich waren die faktische Parität zwischen dem reformierten und dem katholischen Bevölkerungsanteil und insbesondere das starke Wachstum der Gruppe der konfessionslosen Bevölkerung. Im grossflächigen und ländlicheren Kanton Bern liegen die Verhältnisse noch anders: Die Reformierten umfassen immer noch die Mehrheit der bernischen Bevölkerung.

## **2.2 Bericht zum Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern**

Ausgangspunkt für den vorliegenden Gesetzesentwurf bildete die Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP 2014). Der Regierungsrat verzichtete im Rahmen dieses Haushaltsanierungsprojektes darauf, dem Grossen Rat im Aufgabenfeld „Kirchen“ Sparvorschläge zu unterbreiten, da er die Faktenlage noch als ungenügend beurteilte. Er nahm stattdessen in Aussicht, in einem Bericht an den Grossen Rat die finanziellen, rechtlichen, politischen und kirchlichen Konsequenzen darzustellen, die sich aus einer Änderung der Finanzierungsgrundlagen und aus einer Änderung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat ergeben könn-

ten<sup>3</sup>. Diese Absicht fand die Zustimmung des Grossen Rates<sup>4</sup>. Am 11. September 2013 hat deshalb der Regierungsrat auf Antrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) die Arbeiten für die Erstellung eines Berichtes über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern ausgelöst. Am 18. März 2015 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen entsprechenden Bericht<sup>5</sup>.

Die Berichterstattung des Regierungsrates setzte sich aus zwei Teilen zusammen. Der eine Teil bestand aus einem Expertenbericht vom 14. Oktober 2014 von Rudolf Muggli von der Anwaltskanzlei AD!VOCATE und von Dr. Michael Marti von der Firma ECOPLAN. Dieser Expertenbericht nahm eine breite Auslegeordnung zum Verhältnis von Kirche und Staat vor, stellte insbesondere die monetären Leistungen der Kirchen für Staat und Gesellschaft dar und quantifizierte diese. Der andere Teil bestand aus einem getrennten Bericht des Regierungsrates, der die politischen Schlussfolgerungen aus dem Expertenbericht zog und dem Grossen Rat Reformvorschläge für eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat unterbreitete. Diese Reformvorschläge wurden in Form von 8 Leitsätzen zusammengefasst.

Die Experten Muggli/Marti haben aufgezeigt, dass die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern mit rund 570'000 Angehörigen eine Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Mitgliedern zählt. Der Kanton Bern ist damit der einzige Kanton in der Schweiz mit einer klar reformierten Bevölkerungsmehrheit (57,7%).

Die Experten gehen aufgrund ihrer Erhebungen von einem Betrag von rund CHF 133 Millionen aus, welche die Landeskirchen jährlich an gesamtgesellschaftlich relevanten Dienstleistungen erbringen. Stellt man diesen Leistungen die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln des Kantons und diejenigen Kirchensteuern, die den Charakter von voraussetzungslos geschuldeten Zwangsabgaben haben (Kirchensteuern der juristischen Personen), gegenüber (rund CHF 110 Millionen), erreichen die Leistungen der Landeskirchen einen höheren Wert<sup>6</sup>.

Die Landeskirchen verfügen im Kanton Bern heute über eine grosse Autonomie. Dennoch besteht eine traditionell enge Verbundenheit zwischen Kanton und Landeskirchen. Aufgrund der historisch engen Verbundenheit zwischen Kirche und Staat wäre eine Trennung von Kirche und Staat im Kanton Bern nicht sachgerecht und politisch nicht mehrheitsfähig. Rund drei Viertel der bernischen Bevölkerung gehören einer Landeskirche an. Vielmehr erscheint es geboten, das künftige staatskirchenrechtliche Verhältnis mit Bedacht den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen und weiterzuentwickeln.

Der Regierungsrat schlug deshalb in seinem Bericht vom 18. März 2015 dem Grossen Rat eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat innerhalb des geltenden und immer noch zeitgemässen Verfassungsrechts vor. Durch eine Totalrevision des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 solle die enge Verflechtung zwischen Staat und Landeskirchen gelockert und insbesondere die Anstellung der Geistlichen durch den Kanton aufgegeben werden. Diese entspreche heute kaum mehr einem aktuellen Bedürfnis. Die Geistlichen sollten neu von den Landeskirchen angestellt werden. Weiter sollte die Aufnahme von Geistlichen in den Kirchendienst neu durch die Landeskirchen geregelt und

<sup>3</sup> Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern vom 26. Juni 2013: Aufgaben- und Strukturüberprüfung 2014, S. 60 und 138.

<sup>4</sup> Tagblatt des Grossen Rates vom 27. November 2013, S. 1638 (Planungserklärung der Finanzkommission).

<sup>5</sup> Siehe sämtliche Unterlagen unter [www.gr.be.ch](http://www.gr.be.ch), Szeptembersession 2015, Geschäft Nr. 2015.RRGR.280.

<sup>6</sup> Die Landeskirchen erbringen selbstverständlich auch wichtige immaterielle Leistungen wie z.B. Sinnstiftung, Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Erhalt des kulturellen Gedächtnisses, Tradierung der menschlichen Grundsymbole, die sich monetär nicht quantifizieren lassen.

abgewickelt werden. Der Kanton wolle den Landeskirchen aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Anerkennung bloss noch gewisse Vorgaben machen. Auch die pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden solle neu durch die Landeskirchen und nicht mehr durch den Kanton festgelegt werden.

Im Weiteren hat der Regierungsrat vorgeschlagen, auf die Ablösung der historischen Rechtstitel zu verzichten. Stattdessen schlug er vor, für die Finanzierung der Landeskirchen ein neues, zeitgemässes und verlässliches System auszuarbeiten, welches die historischen Ansprüche vor allem der evangelisch-reformierten Landeskirche respektiere, aber auch den berechtigten Interessen des Kantons Rechnung trage, indem es insbesondere dessen finanziellen Handlungsspielraum erweitere. Bei den Kirchensteuern der juristischen Personen soll neu eine Zweckbindung eingeführt werden. In der Rechnungslegung der Kirchgemeinden soll die Mittelverwendung der Steuererträge der juristischen Personen transparent ausgewiesen werden.

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

Der Grosse Rat hat nach Anhören der Landeskirchen<sup>7</sup> im September 2015 den Bericht des Regierungsrates beraten und eine umfassende Auslegeordnung zum Verhältnis von Kirche und Staat vorgenommen. In den Medien und der interessierten Öffentlichkeit sowie von den politischen Parteien und Landeskirchen wurde diese breite und ernsthafte Diskussion über das Verhältnis von Kirche und Staat gut aufgenommen. Der Grosse Rat hat auf Antrag der vorberatenden Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) - angelehnt an die erwähnten 8 Leitsätze des Regierungsrates - am 16. September 2015<sup>8</sup> seinerseits 8 Planungserklärungen<sup>9</sup> beschlossen. Damit wurde in einem kooperativen Prozess und im politischen Diskurs zwischen Parlament, Regierung und Landeskirchen sowie weiteren Interessierten (Kirchgemeindeverband, Pfarrverein) die Stossrichtung der Reformen für die geplante Totalrevision der kantonalen Kirchengesetzgebung festgelegt.

Folgende Planungserklärungen hat der Grosse Rat im September 2015 beschlossen:

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*

<sup>7</sup> Gemäss Art. 122 Abs. 3 der Kantonsverfassung haben die Landeskirchen „ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten“.

<sup>8</sup> Siehe Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 971ff. und S. 1027

<sup>9</sup> Siehe unter [www.gr.be.ch](http://www.gr.be.ch) Septembersession 2015 Geschäft Nr. 2015.RRGR.280

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.*

Gestützt darauf hat der Regierungsrat die vorliegende Totalrevision des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen vom 6. Mai 1945 ausgearbeitet.

### **2.3 Weiterentwicklung der Partnerschaft zwischen Landeskirchen und Kanton**

Der Regierungsrat hatte in seinem Bericht vom 18. März 2015 dem Grossen Rat wie erwähnt eine Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes vorgeschlagen. Eine Verfassungsrevision ist nach Ansicht des Regierungsrates nicht angezeigt, weil die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101) bewusst offen formuliert wurde, um „eine sinnvolle Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat in den nächsten Jahrzehnten“ zu ermöglichen.<sup>10</sup> Nicht zur Diskussion stehen damit die öffentlich-rechtliche, territoriale Organisation der Kirchgemeinden, ihre Unterstellung unter das Gemeindegesetz sowie ihr Recht auf Erhebung einer Kirchensteuer. Der Grosse Rat ist dieser Haltung des Regierungsrates gefolgt und hat in der Planungserklärung Nr. 1 (vgl. Ziff. 2.2) festgehalten, dass die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat *innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes* erfolgt.

Der Kanton regelt im neuen Landeskirchengesetz (LKG) die Organisation der Landeskirchen nur in den Grundzügen, soweit dies für die demokratische und rechtsstaatliche Ausgestaltung der Landeskirchen nötig ist. Bei der Finanzierung der Landeskirchen berücksichtigt der Kan-

<sup>10</sup> Vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts / Kälin Walter; Bolz Urs (Hrsg.), S. 553.



ton die von den Landeskirchen erbrachten gesamtgesellschaftlich relevanten Leistungen zugunsten aller Bevölkerungsgruppen und ermöglicht eine stabile Finanzierung dieser Leistungen. Durch klare Rechtsschutzbestimmungen und die Anwendung verschiedener kantonaler Erlasse (Datenschutzgesetz, Beschaffungsrecht, Informationsgesetz) auf die Landeskirchen wird Rechtssicherheit für die Landeskirchen und ihre Mitglieder geschaffen. Ob diese kantonalen Erlasse nicht nur für die Kirchgemeinden, sondern auch für die Landeskirchen gelten, ist bisher umstritten. Weiterhin wird der Kanton die drei durch die Verfassung<sup>11</sup> anerkannten Landeskirchen aufgrund der gemeinsamen Geschichte und der von ihnen für die Gesellschaft erbrachten Leistungen gegenüber anderen Religionsgemeinschaften speziell unterstützen und partnerschaftlich einbeziehen. Den Landeskirchen kommt gegenüber dem Staat ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten zu.

### 3. Grundzüge der Neuregelung

#### 3.1 Totalrevision des Kirchengesetzes von 1945

Das geltende Kirchengesetz<sup>12</sup> datiert vom 6. Mai 1945 und war damals am Ende des Zweiten Weltkrieges ein modernes Gesetz zur Regulierung des Verhältnisses von Kirche und Staat.<sup>13</sup> Seither wurde das Kirchengesetz 27 Mal revidiert und ergänzt. Dadurch wurde das Kirchengesetz immer unübersichtlicher; heute ist es wenig leserfreundlich. Durch die zahlreichen Anpassungen, Ergänzungen und Streichungen von Bestimmungen entspricht es nicht mehr den modernen gesetzgebungstechnischen Anforderungen. Zudem enthält es Bestimmungen, die auf Stufe Verordnung zu regeln sind (siehe beispielsweise Art. 19a: Bewirtschaftung von Pfarrstellen) oder rein kirchliche Angelegenheiten betreffen, die der Kanton nicht normieren muss (siehe beispielsweise Art. 17: Kirchliche Obliegenheiten und Befugnisse der Kirchgemeinden und Art. 18: Verfügung über Kirchengebäude). Welche kirchlichen „Obliegenheiten“ die Organe einer Kirchgemeinde (Versammlung und Kirchgemeinderat) beispielsweise wahrzunehmen und welche Sorgfalt sie dabei an den Tag zu legen haben, ist nicht durch den Kanton festzulegen. Dies ist vielmehr durch die Landeskirchen zu regeln. Andere Bestimmungen, wie die Meldung von besonders schützenswerten Personendaten (Konfessionszugehörigkeit) aus den Einwohnerkontrollen an die Kirchgemeinden sind zu wenig klar formuliert (Art. 6 Abs. 4 KG). Um die vom Regierungsrat und vom Grossen Rat verfolgte Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat entlang den Planungserklärungen des Grossen Rates umzusetzen (siehe Ziff. 2.2), ist somit eine Totalrevision des Kirchengesetzes zwingend notwendig.

Zur Vorbereitung der Totalrevision hat die federführende Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) die betroffenen drei Landeskirchen, eine Vertretung des Bischofs von Basel, den Kirchgemeindeverband, den Pfarrverein, den Bernischen Staatspersonalverband (BSPV) und, soweit betroffen, die Interessengemeinschaft der jüdischen Gemeinden sowie die involvierte Finanzdirektion und Erziehungsdirektion von Anfang an eng einbezogen. In einer Begleitgruppe mit allen Akteuren hat der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor die Inhalte des neuen Landeskirchengesetzes erarbeitet und zur Diskussion gestellt. Bei der Erarbeitung der Vorla-

<sup>11</sup> KV Art. 121.

<sup>12</sup> Kirchengesetz (KG, BSG 410.11).

<sup>13</sup> Hugo Dürrenmatt, Kommentar zum Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens vom 6. Mai 1945, Bern 1945, S. 14: „Die kirchenpolitische Entwicklung hat andere Wege eingeschlagen als 1874 angenommen wurde.“

ge wirkten Vertreter der Landeskirchen und der Verbände in Arbeitsgruppen mit. Der Gesetzgebungsprozess wurde von einer Gesamtprojektleitung unter Vorsitz des Generalsekretärs der JGK gesteuert. Im Herbst 2016 wurde der Entwurf in eine breite Vernehmlassung gegeben und ■■ aufgenommen (siehe Ziff. 12).

Das geltende Kirchengesetz regelt die Organisation der Landeskirchen verhältnismässig einlässlich und differenziert zudem in den besonderen Bestimmungen nach den einzelnen Landeskirchen (siehe Art. 60 ff. KG). Es erscheint angezeigt, den Landeskirchen in dieser Hinsicht deutlich weniger Vorgaben zu machen, was es erlaubt, die Organisation grundsätzlich für alle Kirchen einheitlich zu regeln. Regelungen, die sich bereits aus der Kantonsverfassung ergeben, werden im Interesse der „Leserfreundlichkeit“ im neuen Landeskirchengesetz soweit nötig und sinnvoll wiederholt. Wo das kantonale Recht einen Punkt nicht verbindlich für alle Landeskirchen regelt, sondern lediglich explizit eine entsprechende kirchliche Regelung zulässt (beispielsweise die Einteilung des Kirchengebiets in regionale Einheiten oder die Einsetzung von unteren kirchlichen Beschwerdeinstanzen), kann dies in Form einer Kann-Bestimmung erfolgen. Unter dem Gesichtswinkel staatlicher Neutralität und mit Blick auf das Selbstverständnis der einzelnen Landeskirchen und mögliche Änderungen desselben werden im neuen Landeskirchengesetz sowohl kirchliche Erlasse als auch einzelne Organe der Landeskirchen möglichst neutral im Sinn einer „Sachbezeichnung“ umschrieben und wird auf Eigennamen wie „Kirchenverfassung“, „Kirchensynode“ (Art. 63 und 70 KG), „Christkatholische Kommission“ (Art. 75 KG), „Synodalrat“ (Art. 65 und 71a KG), „Bezirke“ (Art. 2 Abs. 3, Art. 62 und Art. 64 Abs. 1 KG) etc. verzichtet.

### **3.2. Stärkung der Selbstbestimmung der Landeskirchen**

Die Totalrevision des Kirchengesetzes verfolgt primär das Ziel, die Autonomie der Landeskirchen zu stärken. Geht man mit der neueren juristischen Lehre davon aus, dass sich auch die öffentlich-rechtlich organisierten Landeskirchen auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können und dass sie über ein verfassungsrechtlich verbrieftes Selbstbestimmungsrecht verfügen, so rechtfertigt sich die Wahrnehmung kirchlicher Aufgaben durch den Kanton nur noch, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht.

Folgerichtig sollen den Landeskirchen Aufgaben übertragen werden, deren Wahrnehmung durch den Kanton nicht mehr zeitgemäss erscheint. So sollen die Landeskirchen ihre Geistlichen inskünftig selber anstellen und entscheiden, wie die entsprechenden Stellenprozente auf die Kirchgemeinden verteilt werden. Ausserdem werden die kantonalen Vorgaben für die Organisation der Landeskirchen gestrafft. So werden Verantwortung, Kompetenzen und Finanzierung in einer Hand zusammengeführt.

Als Körperschaften des kantonalen Rechts müssen sich die Landeskirchen an rechtsstaatliche Grundsätze halten. Die Landeskirchen werden deshalb explizit dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG); BSG 155.21) unterstellt. Sie haben die Möglichkeit, untere kirchliche Beschwerdeinstanzen zu schaffen. Einzig für die evangelisch-reformierte Landeskirche wird auf deren Wunsch direkt im LKG eine obere Rekurskommission eingesetzt, die kantonal letztinstanzlich entscheidet. Aufgrund von Art. 100 Abs. 2 KV kann eine besondere richterliche Behörde für die Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten durch das kantonale Recht eingesetzt werden. Weiter werden die Landeskirchen dem kantonalen Datenschutzgesetz, dem Beschaffungsrecht und dem kantonalen Informationsgesetz unterstellt, wobei sie auch da ergänzende und präzisierende Bestimmungen erlassen dürfen, die auf ihre spezielle Situation angepasst sind.

Der Übergang von Aufgaben vom Kanton an die Landeskirchen hat zur Folge, dass der Kanton zahlreiche Erlasse aufheben kann. Bei den Landeskirchen entsteht der gegenteilige Effekt: Sie müssen zahlreiche neue Erlasse schaffen oder bestehende Erlasse anpassen. Die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten benötigen Zeit. Auch deswegen kann das neue Landeskirchengesetz erst am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

### **3.3. *Transfer der Anstellungsverhältnisse der Pfarrschaft von Kanton auf die Landeskirchen***

Nach Abschluss des vom Grossen Rat im September 2014 beschlossenen und bis Ende 2018 gestaffelt vollzogenen staatlichen Pfarrstellenabbaus<sup>14</sup> verfügt der Kanton Bern für die Landeskirchen vom 1. Januar 2019 an noch über insgesamt 413.2 kantonal besoldete Vollzeitpfarrstellen. Diese teilen sich auf 335.6 evangelisch-reformierte, 75.0 römischkatholische sowie 2.6 christkatholische Pfarrstellen auf. Dazu kommt die kantonale Anstellung und Besoldung von jährlich 15 bis 20 evangelisch-reformierten Vikariaten. Ausserdem administriert der Beauftragte für Kirchliche Angelegenheiten treuhänderisch 25 kirchgemeindeeigene Vollzeitstellen zu Lasten der Kirchgemeinden. In der Summe handelt es sich um rund 650 Dienstverhältnisse. Die betreffenden Personen werden vom Tag des Inkrafttretens des revidierten Landeskirchengesetzes an, d.h. ab 1. Januar 2020, neu nicht mehr vom Kanton, sondern von den Landeskirchen selber angestellt, administriert und besoldet. Die einzelnen Dienstverhältnisse werden jedoch nicht individuell gekündigt und neu angestellt, sondern gehen am Stichtag kollektiv in die Verantwortung der Landeskirchen als neue Arbeitgeber über. Die Übertragung von Arbeitsverhältnissen unter öffentlichen Rechtsträgern bedarf einer besonderen gesetzlichen Grundlage, welche in den Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 38 LKG) ausdrücklich geschaffen wird. Die betroffenen Mitarbeitenden werden vor dem Übergang über die neuen arbeitsrechtlichen Grundlagen umfassend informiert werden.

### **3.4. *Beachtung der historischen Rechtstitel der Evangelisch-reformierten Landeskirche***

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

<sup>14</sup> GRB vom 4. September 2014; BSG 412.11.

Die juristische Lehre postuliert, dass die Besoldungspflicht des Kantons abgelöst werden sollte. Deshalb hat der Regierungsrat diese Frage in seinem Bericht über das Verhältnis von Kirche und Staat näher geprüft.<sup>15</sup> Kritisiert wird an der Besoldungspflicht, dass sie mit dem Gebot der weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates nicht mehr zu vereinbaren sei<sup>16</sup>. Zweitens lasse sich ein öffentliches Interesse an der staatlichen Finanzierung jener Personen, die primär für die Vornahme kultischer Handlungen zuständig sind, kaum mehr so begründen, dass dies von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung verstanden wird<sup>17</sup>. Und drittens ist umstritten, ob sich die Besoldungspflicht mit dem Grundsatz der Unveräusserlichkeit der öffentlichen Gewalt vereinbaren lässt<sup>18</sup>.

Zur Frage, unter welchen Bedingungen die Besoldungspflicht abgelöst werden kann, besteht eine beträchtliche Rechtsunsicherheit. Gemäss Ueli Friederich kann der Kanton mutmasslich zwischen zwei Optionen wählen: Entweder erstattet er der Kirche den heutigen Wert des seinerzeit übernommenen Kirchengutes oder den kapitalisierten Wert der durch historische Rechtstitel begründeten Pfarrlöhne zurück<sup>19</sup>. Prof. Markus Müller und Dr. Kaspar Sutter kommen demgegenüber zum Schluss, dass die Pflicht zur Pfarrbesoldung unter Berücksichtigung einer angemessenen Übergangsfrist mutmasslich entschädigungslos abgelöst werden kann<sup>20</sup>. In ihrem Expertenbericht vom 14. Oktober 2014<sup>21</sup> vertreten Rudolf Muggli und Michael Marti die Auffassung, dass sich eine entschädigungslose Ablösung der historischen Rechtstitel so oder anders nicht vertreten lasse, weil dies einer entschädigungslosen Verstaatlichung des historischen Kirchengutes gleich käme, was angesichts der bisherigen Haltung des Kantons rechtlich und politisch mit dem Schutz von Treu und Glauben nicht vereinbar sei.

Der Regierungsrat hat wie erwähnt eine Ablösung der historischen Rechtstitel näher geprüft, diese Option aber verworfen. Er anerkennt zwar, dass gute Gründe für eine Ablösung sprechen, sieht im Moment aber keine dringende Notwendigkeit dafür, zumal nach wie vor eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung den Landeskirchen angehört und die Finanzierung der Pfarrerrlöhe durch den Kanton Bern die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht verletzt (BGE 138 I 55 E. 3.3). Im Lichte der Kantonsfinanzen ist eine Ablösesumme, welche mutmasslich der kapitalisierten Summe von 34.8 Mio. CHF entsprechen würde, finanziell nicht verkraftbar. Der Grosse Rat hat sich in der Septembersession 2015 den Überlegungen des Regierungsrates angeschlossen und in Planungserklärung Nr. 5 statuiert: „Auf die Ablösung der historischen Rechtstitel wird verzichtet.“

Nachdem der Regierungsrat seinen Bericht über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern verabschiedet hatte, haben das Generalsekretariat der JGK und eine Delegation des Synodalrates der Evangelisch-reformierten Landeskirche in einer gemeinsamen Arbeitsgrup-

<sup>15</sup> Bericht des Regierungsrates vom 18. März 2015 Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern, S. 11 und 16.

<sup>16</sup> Friederich Ulrich, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen: Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern 1994, S. 211 f.

<sup>17</sup> Schmid-Tschirren Christina, Von der Säkularisation zur Separation: Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert, Habilitationsschrift der Universität Bern, Bern 2011., S. 378.

<sup>18</sup> Vgl. zu dieser Kontroverse Friederich Ulrich, Verpflichtung des Kantons Bern zur Besoldung von Pfarrpersonen der Landeskirchen, Stellungnahme zum Gutachten Prof. Dr. Markus Müller / Dr. Kaspar Sutter „Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern“ zuhanden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 30. März 2012, Bern 2013, insbesondere S. 36 f.

<sup>19</sup> Friederich Ulrich, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen: Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern 1994, S. 219 – 222.

<sup>20</sup> Müller Markus / Sutter Kaspar, Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern, Gutachten zuhanden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern 2012, S. 33. Sie weisen aber auch darauf hin, dass die Frage einer separaten, genaueren Abklärung bedürfte.

<sup>21</sup> Muggli Rudolf / Marti Michael, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern - Eine Auslegeordnung, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Bern 2014, S. 83 f.

pe unter der Leitung von Prof. Christina Schmid-Tschirren Umfang und Bedeutung der historischen Rechtstitel abgeklärt. Die Arbeitsgruppe Schmid<sup>22</sup> kommt zum Schluss, dass der Kanton auf Grund der historischen Rechtstitel rund 197 evangelisch-reformierte Pfarrstellen finanzieren muss. Dies entspricht einem jährlichen Lohnvolumen von 34,8 Millionen Franken (Stand 2015).

### **3.5. Neukonzeption der Finanzierung der Landeskirchen durch den Kanton**

Im geltenden System erhalten die Landeskirchen und die Kirchgemeinden keine direkten Staatsbeiträge vom Kanton. Sie werden indes indirekt unterstützt, indem der Kanton den Grossteil der Geistlichen anstellt und entlohnt. Dieses System ist im Grossen Rat wiederholt zur Diskussion gestellt worden<sup>23</sup>. Die Übertragung der Anstellungsverhältnisse auf die Landeskirchen bietet nun die Gelegenheit, das umstrittene System der Pfarrbesoldung durch ein zeitgemässes System zur Mitfinanzierung der Landeskirchen zu ersetzen.

Die Kantonsverfassung macht diesbezüglich keine Vorgaben. Sie legt nur fest, dass die Landeskirchen Anspruch auf die im Gesetz bezeichnete Leistungen haben (Artikel 123 Absatz 3 KV). Allerdings hat der Grosse Rat in der Septembersession 2015 in Planungserklärung Nr. 6 Vorgaben gemacht: „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.“

Zudem brachte der Grosse Rat zum Ausdruck, dass die Totalrevision des Kirchengesetzes keine Sparübung sein solle. Der Kommissionspräsident sagte in diesem Zusammenhang explizit: *„Wenn ich zu Leitsatz sechs und somit zu Seite 10 des vorliegenden Papiers komme, kann ich im Namen der SAK nochmals Folgendes unterstreichen: Wir sind klar der Meinung, dass der vorliegende Bericht und die kommende Revision des Kirchengesetzes keine Sparübung sein sollen. Deshalb schlagen wir vor, den Nebensatz, den Sie in der Planungserklärung 15 durchgestrichen sehen, effektiv aus dem Leitsatz zu streichen. Es soll nicht darum gehen, den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons Bern zu erweitern bzw. keine über die ASP-Massnahmen hinausgehende Sparmassnahmen zu unterstützen. Damit wollen wir den Landeskirchen klar sagen, dass der Grosse Rat hier nicht weiter sparen will. So können auch gewisse Befürchtungen ausgeräumt werden.“*<sup>24</sup>

Der Regierungsrat schlägt nun ein „Zwei-Säulen-Modell“ vor, durch welches der Kanton den Landeskirchen unter zwei verschiedenen Titeln Beiträge gewährt. Mit der ersten Säule erhält die evangelisch-reformierte Landeskirche den jährlichen „Zins“ für die historischen Rechtstitel abgegolten. Die erste Säule ist die Konsequenz aus dem Entscheid des Grossen Rates, wonach die historischen Rechtstitel zu respektieren sind. Aus Gründen der Gleichbehandlung der drei Landeskirchen sowie teilweise gestützt auf völkerrechtliche Verträge, welche die besoldungsmässige Gleichbehandlung der vom Kanton besoldeten Geistlichen vorsehen, erhalten die Römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche ebenfalls einen Sockelbeitrag, obwohl sie selbst über keine historischen Rechtstitel verfügen.

<sup>22</sup> Arbeitsgruppe Schmid, Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern / Abklärungen zum Umfang der wohlerworbenen Rechte der Evangelisch-reformierten Landeskirche aufgrund historischer Rechtstitel, Bern vom 16. November 2015.

<sup>23</sup> Vgl. etwa a) die Motion 218-2007 (Philippe Messerli-Weber/Ruedi Löffel-Wenger, beide EVP): Grundsatzdebatte zum künftigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat: Trennung, Entflechtung oder Status quo?, b) die Motion 289-2006 (Bolli Jost Brigitte, FDP): Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Religionsfreiheit für Unternehmerinnen und Unternehmer, und c) die Motion 327-2011 (Adrian Wüthrich, SP): Pfarrerinnen- und Pfarrerlöhne via Kirchensteuer finanzieren.

<sup>24</sup> Tagblatt 2015 S. 1005.

Die erste Säule geht von 197 Stellen für die evangelisch-reformierten Geistlichen aus, deren Finanzierung durch historische Rechtstitel gesichert ist. Dies entspricht einem Anteil von 58.7% des Stellenetats im Jahr 2019 der evangelisch-reformierten Landeskirche. Das Gebot der Gleichbehandlung der drei Landeskirchen erfordert ebenfalls die Festlegung eines Sockelbetrages für die beiden anderen Landeskirchen. Beim Stellenetat der Römisch-Katholischen Landeskirche entsprechen 58,7 % im massgebenden Jahr (2019) 44 Vollstellen. Für die christkatholische Landeskirche werden 2,6 Stellen (Stand 2019) und damit alle Stellen finanziert, da sie mit Abstand die kleinste Landeskirche ist.

Es handelt sich bei den Sockelbeiträgen um gebundene Ausgaben, die von der zuständigen Direktion jährlich im Budget eingestellt werden. Die Beiträge werden an das jährliche Lohnsummenwachstum angepasst, da sie aus juristischen Gründen für die Entlohnung der Geistlichen eingesetzt werden müssen.

Mit der zweiten Säule leistet der Kanton einen Beitrag an jene Leistungen, welche die Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbringen. Der Grosse Rat spricht den Beitrag für Perioden von jeweils sechs Jahren, womit den Landeskirchen Planungssicherheit ermöglicht wird. Der Beitrag der zweiten Säule soll die von den Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbrachten Leistungen abgelden. Drei Jahre vor Beginn einer neuen Beitragsperiode wird der genaue Beitrag zwischen den Landeskirchen und der zuständigen kantonalen Direktion ermittelt und festgelegt. Die Landeskirchen erstatten sodann nach sechs Jahren Bericht. Die Landeskirchen sind frei, wie sie die Beiträge des Kantons aus der zweiten Säule einsetzen, doch werden sie diese de facto weiterhin für die Pfarrbesoldung verwenden (müssen). Wie das Bundesgericht festgestellt hat, spielt es unter dem Gesichtswinkel der Glaubens- und Gewissensfreiheit und mit Blick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer keine Rolle, ob der Staat aus den allgemeinen Mitteln die Pfarrer selber besoldet oder er den anerkannten Kirchen entsprechende Beiträge ausrichtet und diese daraus die Löhne ihrer Geistlichen bezahlen (BGE 138 I 55 E. 3.3).

### **3.6. Umgang mit anderen Religionsgemeinschaften**

Leitsatz 8 des Berichtes der Regierungsrates über das Verhältnis von Kirche und Staat vom 18. März 2015 lautet: *„Auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes wird bis auf weiteres verzichtet. Anstelle von Anerkennungen sind andere Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, zu prüfen.“* Der Grosse Rat hat eine identisch lautende Planungserklärung Nr. 8 im September 2015 beschlossen.

Die JGK ist zur Zeit daran, zuhanden des Regierungsrates Strategievorschläge für den Umgang mit den verschiedenen Religionsgemeinschaften zu erarbeiten, die einerseits der besonderen Situation der anerkannten Glaubensgemeinschaften (der drei Landeskirchen und der zwei Jüdischen Gemeinden) gerecht werden und sich andererseits mit der Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit und dem Umgang mit den andern Religionsgemeinschaften auseinandersetzen. Dabei wird es beispielsweise um folgende Fragen gehen: Wie positioniert sich der Kanton Bern gegenüber den verschiedenen Religionen? Welche Leitlinien definiert er für den Umgang mit ihnen? Wie garantiert er die Glaubens- und Gewissensfreiheit und fördert er den religiösen Frieden? Welche Aufgaben hat ein künftiger kantonaler Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit den Landeskirchen und den Fragestellungen zu den religiösen Minderheiten im Kanton Bern?

### **3.7. Umsetzung des neuen Kirchengesetzes durch die Landeskirchen (Umfang, Zeitplan)**

Mit der Kirchlichen Erlassensammlung (KES) verfügt die **evangelisch-reformierte Landeskirche** über eine nach Sachgebieten gegliederte, umfassende Sammlung ihrer Rechtsgrundlagen.

Die Übergabe der Dienstverhältnisse der Pfarrerinnen und Pfarrer vom Kanton an die Landeskirchen und die Einführung eines neuen Finanzierungssystems sowie die Unterstellung der Landeskirchen unter das kantonale Datenschutzgesetz und das kantonale Informationsgesetz auf den 1. Januar 2020 bedürfen bei der evangelisch-reformierten Landeskirche der Anpassung zahlreicher Erlasse und der Schaffung etlicher neuer Rechtsgrundlagen. Demgegenüber ist geplant, die geltende Kirchenverfassung unverändert zu belassen.

Das jeweils zuständige gesetzgebende Organ der evangelisch-reformierten Landeskirche wird die grundlegenden rechtlichen Änderungen vor dem 1. Januar 2020 verabschieden. Es zeigt sich bereits heute, dass der Revisionsprozess darüber hinaus innerhalb der evangelisch-reformierten Landeskirche eine Vielzahl von Fragen ekklesiologischer und theologischer, aber auch kommunikativer und inhaltlich-administrativer Natur aufwirft.

Der Synodalrat der evangelisch-reformierten Landeskirche hat eine Projektorganisation unter Einbezug aller relevanten Akteure aufgebaut, um die rechtzeitige und konfliktarme Umsetzung des LKG in das landeskirchliche Recht zu gewährleisten. Dies setzt insbesondere eine Priorisierung der Tätigkeiten, namentlich der gesetzgeberischen, voraus. Ausserdem werden es die beschränkten Ressourcen innerhalb der evangelisch-reformierten Landeskirche erfordern, dass über die Beantwortung von Grundfragen hinausgehende thematische Erweiterungen nach Dringlichkeit angegangen werden.

Das neue Landeskirchengesetz wird bei der **Römisch-katholischen Landeskirche** grosse Veränderungen auslösen. Die Struktur der Römisch-katholischen Landeskirche ist in den bald 35 Jahren ihres Bestehens zwar stets gewachsen, jedoch sind die heutigen Rechtsgrundlagen nicht für die umfassenderen Aufgaben ausgelegt, welche ihr zukünftig zufallen werden. So wurde etwa die Kirchenverfassung zu Beginn der 2000er Jahre letztmals überarbeitet. Zudem sind derzeit nur die wichtigsten Fragen auf Stufe der Kirchenverfassung bzw. gesetzlich geregelt. Für viele Bereiche wie z.B. das Personalwesen existieren noch keine eigenen gesetzlichen Grundlagen. Gleichzeitig müssen in der Römisch-katholischen Landeskirche Überlegungen angestellt werden, wie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten künftig geregelt werden sollen, wie die Zusammenarbeit mit den Kirchgemeinden ausgestaltet wird oder wie die Finanzierung der bisherigen und neuen Aufgaben vorgesehen werden soll.

Die Römisch-katholische Landeskirche sieht – bei heutigem Kenntnisstand – vornehmlich Gesetzgebungsbedarf im Bereich der Organisation (Totalrevision der Kirchenverfassung sowie der zugehörigen Reglemente und Verordnungen, Schaffung eines Datenschutzreglements etc.), des Personals (Schaffung eines Personalreglements und entsprechender Ausführungsbestimmungen) und der Finanzen (Totalrevision des Reglements über den Finanzhaushalt und der zugehörigen Ausführungsbestimmungen).

Die Erarbeitung dieser gesetzlichen Grundlagen wird die Gremien der Römisch-katholischen Landeskirche in den kommenden Jahren bis zur Inkraftsetzung des neuen Landeskirchengesetzes beschäftigen. Nicht alle Gesetzestexte haben dabei die gleiche Dringlichkeit. Die vorläufige Planung, mit entsprechender Priorisierung, sieht eine Verabschiedung der grundlegenden Erlasse bis spätestens in der Herbstsynode 2018 vor. Um dieses Ziel zu erreichen

wird innerhalb der Römisch-katholischen Landeskirche aktuell eine entsprechende Projektorganisation aufgebaut.

Die **christkatholische Landeskirche** ist durch die Landeskirchengesetzrevision ebenfalls stark betroffen. Sie hat ihre Verfassung von 2007/2008, in Kraft seit dem 1.1.2009, einer Revision zu unterziehen. Da sie in vielen Bereichen auf das staatliche Recht verweist, sind eigene Bestimmungen zu erlassen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Geistliche, Rechtspflege und Haftung sowie Finanzen. Sie sieht die Gesetzesrevision als Chance, wichtige historische Bezeichnungen zu aktualisieren, damit sie dem eigenen Kirchenverständnis besser entsprechen. So trägt sie sich mit der Absicht, das synodale Gremium von „Christkatholischer Kommission“ in „Kantonalsynode“ umzubenennen, sowie den „Kommissionsausschuss“ in „Kirchenrat“.

#### **4. Erlassform**

Die Totalrevision des Landeskirchengesetzes hat auf angemessene Weise die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kanton und Landeskirchen abzubilden. Dabei soll den Landeskirchen durch eine stufengerechte Konzeption ein möglichst weiter Autonomiespielraum eingeräumt werden. Der kantonale Gesetzgeber soll deshalb bloss soviel wie nötig, aber so wenig wie möglich regulieren. Die Grundzüge der Organisation und der Finanzierung der Landeskirchen sowie die Stellung der Kirchgemeinden und der Geistlichen sind als grundlegende und wichtige Rechtssätze in der Form des Gesetzes zu erlassen (Art. 69 Abs. 4 KV).

#### **5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs**

Die Umsetzung der mit dem neuen Landeskirchengesetz verbundenen Anpassungen wird vor allem für die drei Landeskirchen zu einer grossen Herausforderung, werden sie unter anderem doch neue Bestimmungen zum Anstellungsverhältnis der Geistlichen erlassen und sich auf die Übernahme der rund 650 Anstellungsverhältnisse (verteilt auf 413.2 Vollzeitstellen per 1.1.2019) vorzubereiten haben. Die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes soll deshalb erst auf den 1. Januar 2020 erfolgen, damit die Landeskirchen genügend Zeit für den Erlass eigener Anstellungsbestimmungen haben und auf die Übernahme der Anstellungsverhältnisse vorbereitet sind.

Da die Landeskirchen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat in jeder Beitragsperiode über die Verwendung der Beiträge, die sie für ihre gesamtgesellschaftlichen Leistungen vom Kanton erhalten, einen Bericht erstatten, kann das Verhältnis von Kirche und Staat und seine Entwicklung im Laufe der Zeit immer wieder thematisiert werden. Sollte sich zu gegebener Zeit der Bedarf nach einer vertieften Evaluation des Vollzuges oder des Landeskirchengesetzes selbst ergeben, wird der Regierungsrat dies in Absprache mit den Landeskirchen veranlassen. Auf eine eigentliche Evaluationsklausel im neuen Landeskirchengesetz möchte der Regierungsrat hingegen verzichten.



## 6. Erläuterungen zu den Artikeln

### *Kapitel 1 Allgemeines*

#### **Artikel 1 Gegenstand**

**Absatz 1:** Die Bestimmung regelt den Gegenstand, der im neuen Landeskirchengesetz (LKG) normiert wird, nämlich die Grundzüge der Organisation und der Finanzierung der anerkannten Landeskirchen. Bewusst ist von den **Grundzügen** die Rede, da den Landeskirchen ein weiterer Spielraum eingeräumt werden soll, wie sie sich organisieren und welche Organe sie einsetzen.

Die Kantonsverfassung anerkennt in Art. 121 KV die evangelisch-reformierte, die Römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche als die drei Landeskirchen. Die Aufzählung in Artikel 1 Absatz 1 des LKG wiederholt die Verfassungsbestimmung.

Andere Religionsgemeinschaften können vom Kanton gestützt auf eine gesetzliche Grundlage in einem Anerkennungsgesetz anerkannt werden. Ein zusätzliches Spezialgesetz regelt die Folgen der Anerkennung einer bestimmten Religionsgemeinschaft. Zurzeit fehlt ein allgemeines Anerkennungsgesetz. Eine entsprechende Vorlage wurde von den Stimmberechtigten des Kantons Bern im Jahr 1990 an der Urne mit einem Nein-Stimmenanteil von 60.5% deutlich abgelehnt.

Die israelitischen Gemeinden sind im Kanton Bern ebenfalls direkt durch die Kantonsverfassung anerkannt worden (Art. 126 KV). Die Wirkungen dieser Anerkennung sind in einem speziellen Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 410.51) geregelt.

**Absatz 2:** Im Weiteren regelt das LKG die Stellung der Geistlichen, soweit sie von den Landeskirchen, ihren regionalen Einheiten oder den Kirchgemeinden angestellt werden. Für Geistliche, die von Spitälern oder Gefängnissen oder von anderen Institutionen angestellt werden, gelten die Anstellungsbedingungen dieser Institutionen.

**Absatz 3:** Für die Kirchgemeinden sieht die Kantonsverfassung ebenfalls die Rechtsform der gemeinderechtlichen Körperschaft vor (Art. 107 Abs. 1 Bst. d KV). Die Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden unterstehen vollumfänglich dem Gemeindegesetz<sup>25</sup>, siehe Art. 2 und Art. 126 bis 129 GG. Das LKG ergänzt für die Kirchgemeinden diese gemeinderechtlichen Bestimmungen.

#### **Artikel 2 Rechtsstellung**

**Absatz 1:** Die Rechtsstellung der Landeskirchen wird ebenfalls direkt durch die Kantonsverfassung in Art. 121 Abs. 2 KV geregelt. Demnach sind die drei Landeskirchen öffentlich-rechtliche Körperschaften des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dies wird in Absatz 1 nochmals wiederholt. *„Kantonale Körperschaften sind auf kantonalem öffentlichem Recht beruhende, mitgliedschaftlich aufgebaute und mit Verfügungskompetenz ausgestattete Träger von Verwaltungsaufgaben. Sie sind juristische Personen im Sinne von Art. 59 ZGB<sup>26</sup> und erfüllen die ihnen übertragenen öffentlichen oder eigenen Aufgaben selbständig. Die Mit-*

<sup>25</sup> Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11)

<sup>26</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210)

*glieder der Körperschaft wirken bei der Aufgabenerfüllung mit.*<sup>27</sup>

Aus römisch-katholischer Sicht ist zum Begriff Landeskirchen folgendes zu bemerken: Die katholische Kirche verfügt im Kanton Bern über zwei parallele Organisationen; man spricht in diesem Zusammenhang auch vom sog. dualen System.<sup>28</sup> Es handelt sich einerseits um die römisch-katholische Universalkirche und andererseits um die kantonale Römisch-katholische Landeskirche. Letztere ist die legitimierte Ansprechpartnerin für den Kanton. Der Staat stellt damit der eigentlichen Kirche im Sinne der römisch-katholischen Universalkirche die Landeskirchen als Hilfsinstrument zur Seite, um die baulichen und finanziellen Voraussetzungen für die Seelsorge zu schaffen.<sup>29</sup> Der Begriff der Landeskirche ist insofern missverständlich, als die Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern gerade keine Kirche im ekklesiologischen Sinne der römisch-katholischen Universalkirche ist. Die Römisch-katholische Landeskirche kann nach Herkunft und Substanz vielmehr als ein staatliches Gebilde zum Zwecke der finanziellen und baulichen Unterstützung der im Gebiet des Kantons wirkenden Kirchen umschrieben werden.<sup>30</sup> Die Landeskirche ist demnach nicht Element der römisch-katholischen Universalkirche, sondern steht neben dieser. Öffentlich-rechtlich anerkannt wurde die katholische Universalkirche nur mittelbar über die Parallelorganisation der im Jahr 1874 erstmals im Kanton Bern geschaffenen Römisch-katholischen Landeskirche. Dieser Landeskirche kommt lediglich parakirchlicher Charakter zu; sie ist aufgrund ihrer Ausrichtung als römisch-katholisch geprägte, mithin als öffentlich-rechtliche Organisationseinheit mit religiöser Tendenz zu betrachten.

**Absatz 2:** Diese Bestimmung garantiert den Landeskirchen auf Gesetzesstufe eine möglichst grosse Autonomie und Selbständigkeit, die nur durch das kantonale Recht beschränkt wird. Diese bedeutet konkret, dass die Landeskirchen ihre Angelegenheiten selbständig und abschliessend bestimmen und rechtlich im eigenen landeskirchlichen Recht normieren können, soweit der Kanton keine eigenen Bestimmungen (in den Grenzen der Religionsfreiheit) erlassen hat. Damit wird die in Art. 122 Abs. 1 der Kantonsverfassung und Art. 3 KG noch gemachte Unterscheidung zwischen den sog. inneren Angelegenheiten (Wortverkündigung, Seelsorge, Kultus, Diakonie und Mission usw.) und den vom staatlichen Recht geregelten äusseren Angelegenheiten aufgegeben. Solange der Kanton keine Bestimmungen erlässt, sind die Landeskirchen selbständig und verantwortlich. Ausdruck davon ist auch der Umstand, dass dem Kanton gegenüber den Landeskirchen keine eigentliche Verbandsaufsicht zukommt, anders als gegenüber den Kirchgemeinden, die der staatlichen Aufsicht<sup>31</sup> unterstehen. Die Landeskirchen stellen keine eigentlichen Träger **öffentlicher Aufgaben** im Sinne von Art. 95 KV dar. Die staatliche Aufsichtstätigkeit beschränkt sich nach Art. 95 Abs. 3 KV auf den öffentlichen Teil der staatlichen Tätigkeit eines Trägers öffentlicher Aufgaben.<sup>32</sup> Die Landeskirchen nehmen grundsätzlich keine (staatlichen) öffentlichen Aufgaben im Sinne der Verfassungsbestimmung wahr. Wird ihnen vom Kanton eine spezielle öffentliche Aufgabe übertragen – bei-

<sup>27</sup> Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 11 zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG

<sup>28</sup> siehe hierzu etwa das Urteil KGE VV vom 5. September 2007 i.S. Röm.-kath. Kirchgemeinde Röschenz (810 06 199).

<sup>29</sup> Urs Josef Cavelti, Art. 72 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Lachen 2002, Rz. 8.

<sup>30</sup> vgl. auch Felix Hafner, Trennung von Kirche und Staat: Anspruch und Wirklichkeit [Trennung], Basler Juristische Mitteilungen [BJM] 1996, S. 226 ff.; Giusep Nay, Schweizerischer Rechtsstaat und Religionsgemeinschaften: Hilfen und Grenzen, in: Adrian Loretan-Saladin/Toni Bernet (Hrsg.), Das Kreuz der Kirche mit der Demokratie, Zürich 2006, S. 35 f.

<sup>31</sup> Art. 85 ff. i.V.m. Art. 2 Abs. 3 GG.

<sup>32</sup> Handbuch des bernischen Verfassungsrechts / Kälin Walter; Bolz Urs (Hrsg.), S. 503.

spielsweise die Ehe-, Partnerschafts- und Familienberatung<sup>33</sup> –, unterliegen sie (nur) für diesen in einem Leistungsvertrag oder durch Spezialgesetz übertragenen – staatlichen – Teil ihrer Tätigkeit der Aufsicht des Regierungsrates.

**Absatz 3:** Mit dieser Bestimmung werden die Landeskirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften auf die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns<sup>34</sup> verpflichtet. Auch für die Landeskirchen bildet das Recht Grundlage und Schranke ihres Handelns. Ihr Handeln muss verhältnismässig sein und sich an Treu und Glauben orientieren. Die Landeskirchen haben in den Verfahren das rechtliche Gehör zu gewährleisten. Auf solche Grundsätze nimmt z.B. auch das Kirchengesetz des Kantons Zürich vom 9. Juli 2007 Bezug<sup>35</sup>. Die Verpflichtung auf rechtsstaatliche Grundsätze ist für das Verhalten und den „Auftritt“ der Kirchen und auch für den Rechtsschutz wesentlich.

Eine solche Verpflichtung ist sachlich insbesondere dort gerechtfertigt, wo die Landeskirchen staatsähnlich handeln (beispielsweise bei der Anstellung und Kündigung von Personal), und entspricht, jedenfalls auf reformierter Seite, nicht zuletzt auch dem landeskirchlichen Selbstverständnis.<sup>36</sup>

### Artikel 3 Gesellschaftliche Bedeutung der Landeskirchen

Die Präambel der Bundesverfassung beginnt mit der feierlichen Anrufung «Im Namen Gottes des Allmächtigen!». Zusammen mit derjenigen der bernischen Kantonsverfassung geht sie ausserdem auf die «Verantwortung gegenüber der Schöpfung» ein. Die Kantonsverfassung macht damit im Grunde eine religiöse Aussage, denn «Schöpfung» setzt das Subjekt des Schöpfers voraus. Mit diesen Hinweisen in der Präambel wird das Gemeinwesen daran erinnert, dass es auf «vorpolitische Ressourcen» angewiesen ist. Nach einem berühmten Diktum von Ernst-Wolfgang Böckenförde, einem deutschen Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaftler sowie Rechtsphilosophen, lebt der säkulare, weltanschaulich neutrale Staat «*von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann*»<sup>37</sup>. Es sind besonders die Landeskirchen, die neben weiteren Religionsgemeinschaften zum Kreis jener Institutionen gehören, die für den Staat diese «Voraussetzungen» schaffen. So tragen sie zur Solidarität der Gesellschaft bei und wirken als Vermittlerinnen grundlegender Werte.<sup>38</sup>

Mit dem Staat teilen Religionsgemeinschaften zudem die Sorge um das Individuum in seiner gesamten Persönlichkeit. Die Unantastbarkeit der Würde des Menschen ist für die Landeskirchen wie für den Staat grundlegend. Die Landeskirchen bejahen deshalb die Menschenrechte und den demokratischen Rechtsstaat. Sie legitimieren und bekräftigen mithin elementare Grundprinzipien der Kantonsverfassung.

<sup>33</sup> Nach Art. 20b Abs. 2 des Gesetzes vom 28.05.1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches handelt es sich dabei um eine kantonale Aufgabe (EG ZGB; BSG 211.1).

<sup>34</sup> zum Legalitätsprinzip siehe Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung: „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht“.

<sup>35</sup> § 5 Abs. 2: „Sie [Die kantonalen kirchlichen Körperschaften] legen ihre Organisation unter Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze fest.“

<sup>36</sup> Vgl. etwa § 8 Abs. 3 der neuen, am 6. Dezember 2015 durch die Stimmberechtigten angenommenen Kirchenverfassung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern; Art. 66 Abs. 1 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Schaffhausen vom 27. Juni 2002; Art. 18 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009. Für die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Bern vgl. Art. 4 Abs. 1 der Kirchenverfassung vom 19. März 1946.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Christoph Winzeler: Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2009, S. 152.

Mit Artikel 3 wird somit programmatisch verdeutlicht, warum der Kanton die drei Landeskirchen anerkannt hat und warum er sich ihrer gesellschaftlichen Bedeutung bewusst ist. Von den Landeskirchen erwartet der Kanton Besonderes, nämlich eine Gemeinwohlverpflichtung im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Die Landeskirchen treten durch ihre Existenz und in ihrem Wirken als breite Volkskirchen der zerstörerischen Kraft religiöser Fundamentalismen entgegen und sprechen diesen Tendenzen jede geistliche Legitimation ab. Dass das landeskirchliche Engagement dem religiösen Frieden und der Versöhnung verpflichtet ist, kann für den Staat nicht nebensächlich sein. Denn: «*Der innere Friede im Gemeinwesen setzt den Frieden unter den Religionen voraus*».<sup>39</sup>

Eine versöhnte Religionslandschaft ist nicht nur für den inneren Frieden im Gemeinwesen im Allgemeinen, sondern auch für die Entfaltung der Religionsfreiheit im Besonderen von grundlegender Bedeutung. Daher lässt sich die religiöse Neutralität auch nicht gegen Artikel 3 ins Feld führen, der die gesellschaftliche Bedeutung speziell der Landeskirchen hervorhebt. Das Neutralitätsgebot würde so gegen die Religionsfreiheit selbst gerichtet, aus deren konstitutiven Normschicht es aber fliesst. Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt klargemacht, dass die religiöse Neutralität nicht als absolutes Rechtsprinzip verstanden werden darf, welches das religiöse oder weltanschauliche Moment aus der Staatstätigkeit völlig ausschliesst.<sup>40</sup> Religiöse Neutralität «will» nicht absolute Indifferenz des Staats gegenüber dem Religiösen, sondern im Gegenteil «pluralistische Hereinnahme» der Religion unter angemessener Berücksichtigung der gesellschaftlichen und kulturellen Bedeutung derselben.<sup>41</sup>

#### **Artikel 4 Partnerschaft**

**Absatz 1:** Da der Kanton die drei Landeskirchen anerkannt hat und ihre gesellschaftliche Bedeutung mit einem speziellen Artikel (Art. 3 LKG) hervorhebt, ist die seit langem gelebte und bewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den drei Landeskirchen und den Behörden des Kantons als Handlungsmaxime im Landeskirchengesetz zu verankern. Die Zusammenarbeit dient dem Wohl der Bevölkerung und unterstreicht die Bedeutung der Landeskirchen, welche im gesamtgesellschaftlichen Interesse tätig sind und deshalb vom Kanton finanziell unterstützt werden.

**Absatz 2:** Die Bestimmung trägt der dualen Struktur der Römisch-katholischen und christkatholischen Landeskirche Rechnung. Der Kanton kann den Bischof von Basel sowie den Bischof der christkatholischen Kirche der Schweiz in den sie betreffenden Angelegenheiten direkt einbeziehen, ohne den Weg über die Behörden der beiden Landeskirchen einzuschlagen. Dies kann beispielsweise bei der Auslegung der Übereinkunft wegen der Herstellung und neuen Umschreibung des Bistums Basel vom 26.3.1828<sup>42</sup> vorkommen oder bei der Mitwirkung des Regierungsrates bei der Nomination des Bischofs durch die Domherren.

#### **Artikel 5 Vorberatungs- und Antragsrecht der Landeskirchen**

**Absatz 1:** Den drei Landeskirchen kommt aufgrund von Artikel 122 Abs. 3 KV ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegen-

<sup>39</sup> Winzeler a.a.O., S. 130

<sup>40</sup> BGE 118 Ia 46 Erw. 4e/aa, S. 58

<sup>41</sup> Ueli Friederich: Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht, Bern 1993, S. 333, insb. 337 ff.

<sup>42</sup> Siehe den Vertrag unter BSG 410.331

heiten zu. Diese Rechte werden zum besseren Verständnis der Stellung der Landeskirchen gegenüber dem Kanton in Absatz 1 nochmals wiederholt. Welches Organ der Landeskirchen dieses Recht ausübt, regeln die Landeskirchen in ihrem landeskirchlichen Recht selber.

Im Vorberatungs- und Antragsrecht kommt die Autonomie und Selbstbestimmung der Landeskirchen gegenüber dem Kanton erneut zum Ausdruck. Will der Kanton staatliches Recht erlassen, aufheben oder anpassen oder interkantonale Verträge abschliessen oder kündigen, welche die Landeskirchen betreffen und unter Umständen ihre Autonomie nach Art. 2 Abs. 2 LKG beschränken, haben die Landeskirchen gegenüber den kantonalen Behörden (zuständige Direktionen, Regierungsrat und Grosser Rat) ein Vorberatungs- und Antragsrecht in den sie betreffenden Angelegenheiten. Beispiel für dieses Vorberatungs- und Antragsrecht ist die vorliegende Totalrevision des Landeskirchengesetzes, bei welcher sich die Landeskirchen von Anfang an und dann im weiteren Gesetzgebungsprozess wiederholt einbringen konnten.

**Absatz 2:** Die Bestimmung hält die heute auf Verordnungsstufe geregelte Praxis<sup>43</sup> neu auf Stufe Gesetz fest, wonach der Kanton die Landeskirchen bei seinen Vernehmlassungen zur Stellungnahme einlädt.

**Absatz 3:** Die Bestimmung klärt, mit welchem Organ der Landeskirchen der Kanton (d.h. die jeweils zuständige Direktion oder der Regierungsrat) in der Regel direkt verkehrt. Vorgesehen ist die jeweilige Exekutive der Landeskirche.

## Artikel 6 Mitgliedschaft

**Absatz 1:** Die Kantonsverfassung hält fest, dass die Landeskirchen abschliessend zuständig sind, die Mitgliedschaft ihrer Angehörigen zur Landeskirche festzulegen (Art. 124 Abs. 1 KV). In Absatz 1 wird dieser Verfassungsgrundsatz nochmals verankert. Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Struktur der Landeskirchen setzt eine Mitgliedschaft nicht zwingend einen Beitritt voraus. Sie besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen von Gesetzes wegen (Präsumption der Mitgliedschaft). Streitigkeiten über die Mitgliedschaft stellen landeskirchliche Angelegenheiten dar, soweit nicht eine Verletzung von Absatz 3 gerügt wird.

**Absatz 2:** Im landeskirchlichen Recht ist das Stimmrecht der Mitglieder der Landeskirchen sowie ihrer Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden zu regeln. In bezug auf das Stimmrecht in ihren eigenen Angelegenheiten kommt den Kirchgemeinden somit keine Autonomie zu.

Es obliegt den Landeskirchen zu entscheiden, ob sie beispielsweise die Wählbarkeit in ihre Organe oder den Organen der Kirchgemeinden auf andere Konfessionsangehörige ausdehnen wollen oder nicht. Soweit die Landeskirchen das Stimmrecht in ihren Angelegenheiten nicht regeln, gelten für die Kirchgemeinden die Vorschriften des Gemeindegesetzes (Art. 127 GG).

**Absatz 3:** Diese Bestimmung entspricht wörtlich Art. 124 Abs. 2 der Kantonsverfassung. Das Recht, aus einer Landeskirche jederzeit durch eine schriftliche Erklärung auszutreten, ist eine wichtige Konkretisierung der in Art. 15 der Bundesverfassung verankerten Glaubens- und Gewissensfreiheit.

<sup>43</sup> Siehe Art. 16 Abs. 1 Bst. g der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (BSG 152.025).

## **Kapitel 2 Grundzüge der Organisation**

### **Artikel 7 Organisation**

**Absatz 1:** Die Bestimmung legt fest, dass die Landeskirchen ihre Organisation nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen festzulegen haben. Dies bedeutet, dass die Landeskirchen ihre Stimmberechtigten beim Erlass und bei der Änderung von Grunderlassen in demokratischer Weise einzubeziehen haben und wesentliche Elemente der Rechtsstaatlichkeit (bspw. Verfahrensgrundsätze, Gewaltenteilung, Rechtsweggarantie) auch bei der Festlegung ihrer Organisation berücksichtigen müssen. Somit wird der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gemäss Art. 2 Abs. 3 LKG auch für die Regelung der Organisation konkretisiert.

**Absatz 2:** Eine detaillierte oder sogar abschliessende Regelung der Organisation im neuen Landeskirchengesetz ist nicht sinnvoll und würde zu stark in die Autonomie der Landeskirchen eingreifen. Insbesondere sind die Landeskirchen frei, wie sie ihre Verwaltungsorganisation regeln. Einzige Vorgabe ist, dass die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 2 Abs. 3 LKG) einzuhalten sind.

**Absatz 3:** In Anlehnung an das geltende Recht (Art. 64 Abs. 2 KG), sieht die Bestimmung die Möglichkeit vor, dass der Kanton bei der Organisation von Wahlen der kirchlichen Legislativen mitwirkt, wenn die Landeskirchen einen Antrag auf Mitwirkung stellen. Die Legislativen sind ein wesentliches Element des demokratischen Aufbaus eines (staatlichen) Gemeinwesens, sofern nicht die Stimmberechtigten nach dem Prinzip der direkten Demokratie selbst die Legislative bilden. Wohl nicht zuletzt aus diesem Grund enthält das Dekret vom 11. Dezember 1985 über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode<sup>44</sup> eine Reihe von Bestimmungen zu dieser Mitwirkung. Die Gesamterneuerungswahlen werden durch den Synodalarat angeordnet (Art. 6 Abs. 1 des Dekrets), doch wirken der Kanton und insbesondere die Regierungsstatthalterämter in verschiedener Hinsicht mit. Diese Mitwirkung hat sich in der Praxis bewährt und rechtfertigt sich nicht zuletzt deshalb, weil die landeskirchlichen Wahl- und Abstimmungssachen zwingend der Kontrolle durch das Verwaltungsgericht unterstellt werden (siehe Art. 23 Abs. 2 Bst. a LKG).

In Absatz 3 wird somit eine Bestimmung in das Gesetz aufgenommen, nach welcher der Kanton auf Antrag einer Landeskirche bei der Wahl in deren Legislative mitwirkt. Im kantonalen Gesetz ist lediglich der Grundsatz zu statuieren. Der Regierungsrat wird die Einzelheiten der Mitwirkung des Kantons bei den Wahlen durch Verordnung regeln (womit er auch die konkrete kirchenrechtliche Regelung zur Wahl der Synodalen berücksichtigen kann). In der Verordnung wird der Regierungsrat die zuständige kantonale Behörde (Regierungsstatthalteramt) und deren Kompetenzen generell-abstrakt regeln, unabhängig davon, ob ein Antrag der Landeskirchen schon vorliegt oder nicht. Diese Festlegung erlaubt es dem Kanton, die Landeskirchen in einem demokratisch höchst zentralen und sensiblen Bereich zu unterstützen. Aufgrund der gegebenen Grössenverhältnisse ist dies namentlich für die evangelisch-reformierte Landeskirche von Bedeutung. Einige ihrer Bezirke sind nur schwach organisiert und daher zumindest in einer ersten Phase noch auf die Mitwirkung des Kantons angewiesen, insbesondere im

<sup>44</sup> BSG 410.211.

Falle offener Wahlen. Da der Kanton lediglich auf Antrag der betreffenden Landeskirche tätig wird, wahrt eine solche Regelung die kirchliche Autonomie.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die heutige, für die evangelisch-reformierte Landeskirche geltende Wahlregelung der Synodalen durch das kantonale Dekret vom 11. Dezember 1985 angesichts der Konzeption der Kantonsverfassung ein „Auslaufmodell“ ist.<sup>45</sup> Die evangelisch-reformierte Landeskirche wird eine innerkirchliche Regelung erlassen müssen.

## Artikel 8 Kirchengebiet

### Vorbemerkungen

Die Kantonsverfassung und das geltende Kirchengesetz knüpfen bei den Kirchgemeinden ausdrücklich an das Gebiet an.<sup>46</sup> Weil die Landeskirchen und Kirchgemeinden ein territoriales Element aufweisen, werden sie als „Gebietskörperschaften auf personaler Grundlage“<sup>47</sup> oder – wohl treffender – als „Gebietskörperschaften mit personalem Element“<sup>48</sup> bezeichnet. Aufgrund dieser primär territorial verfassten Gebietskörperschaft lässt sich überhaupt eine Steuerhoheit der Kirchgemeinden über die juristischen Personen begründen.<sup>49</sup> Mit Artikel 8 LKG wird eine neutral gehaltene Regelung geschaffen, welche die Möglichkeit besonderer Vereinbarungen des Kantons oder der Landeskirchen betreffend das Kirchengebiet oder einen kirchlichen Verband vorsieht, aber nicht (mehr), wie heute Art. 61 KG, auf konkrete Staatsverträge verweist.

**Absatz 1:** Keine Bemerkungen.

**Absatz 2:** Mit dieser Bestimmung soll, wie schon im geltenden Recht<sup>50</sup>, die Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Kanton – oder die bernischen Landeskirchen – mit Nachbarkantonen oder Kirchen Vereinbarungen über das Kirchengebiet, beispielsweise über grenzüberschreitende Kirchgemeinden, abschliessen können. Heute bestehen im Grenzgebiet Bern/Freiburg (Kirchgemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten)<sup>51</sup> und Bern/Solothurn (Kirchgemeinde Messen und Oberwil b. Büren)<sup>52</sup> sog. „grenzüberschreitende“ Kirchgemeinden. In Zukunft soll es grundsätzlich Sache der Landeskirchen und nicht mehr des Kantons sein, entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen. Weil aber zumindest heute noch Verträge bestehen, die der Kanton „in eigener Regie“ mit anderen Kantonen abgeschlossen hat und diese nicht in Frage gestellt werden sollen, wird Absatz 2 so formuliert, dass auch Vereinbarungen des Kantons erfasst sind. Der Kanton wird aber nicht ohne Rücksichtnahme auf die Landes-

<sup>45</sup> Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in: Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 129 ff., 132 f.

<sup>46</sup> Siehe Art. 125 Abs. 1 KV, Art. 8 Abs. 1 KG.

<sup>47</sup> So für die Kirchgemeinden Ueli Friederich, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 126 N 3.

<sup>48</sup> Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 1374, 1376.

<sup>49</sup> Raimund Süess/Christian R. Tappenbeck/René Pahud de Mortanges, Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz. Eine Dokumentation, Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Bd. 28, Zürich 2013, S. 67 ff.

<sup>50</sup> Siehe Art. 61 Abs. 1 und 2 KG.

<sup>51</sup> Übereinkunft mit dem hohen Stande Freiburg zu näherer Bestimmung der kirchlichen Verhältnisse der gemischten Gemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten vom 22. Januar / 6. Februar 1889 (BSG 411.231.91).

<sup>52</sup> 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).

kirchen oder gar gegen deren Willen in Zukunft solche interkantonale Vereinbarungen abschliessen. Die Landeskirchen haben gestützt auf Artikel 5 LKG ein Vorberatungs- und Antragrecht in den sie betreffenden interkantonalen Angelegenheiten, zu welchen insbesondere der Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen zählt.

**Absatz 3:** Ein weiterer Vorbehalt zum Grundsatz gemäss Absatz 1 ist indes insbesondere mit Blick auf die heutige Situation der evangelisch-reformierten Landeskirche angezeigt. Das geltende Kirchengesetz regelt für diese nicht nur das grenzüberschreitende Gebiet der Landeskirche und besondere Verhältnisse an den Kantonsgrenzen, sondern sieht – seit der Entstehung des Kantons Jura – auch die Möglichkeit eines kantonsübergreifenden kirchlichen Verbandes des öffentlichen Rechts vor.<sup>53</sup> Ein solcher Zusammenschluss geht über eine Erweiterung des Kirchengebiets (die stets nur das Gebiet einer Kirche betrifft) hinaus. Gestützt auf die Bestimmung in Artikel 61 Abs. 3 KG ist mit zwei Vereinbarungen (sog. „innere“ und „äussere Konvention“)<sup>54</sup> der Synodalverband Bern-Jura entstanden, der sich heute als Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn (Refbejuso) bezeichnet und – abgesehen vom Verkehr mit dem Kanton, für den nach wie vor die kantonale Landeskirche als solche zuständig ist – in der Regel als die reformierte Kirche im Kanton wahrgenommen wird und vereinsrechtliches Mitglied des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes ist. Dieser Zusammenschluss in Form eines Synodalverbandes soll im Interesse der Rechtssicherheit auch unter dem neuen Landeskirchengesetz weiterhin möglich sein.

Zur Frage, welche Landeskirchen sich zusammenschliessen können, ist die heutige Regelung in Art. 61 Abs. 3 KG, zumindest dem Wortlaut nach, offen: Sie spricht neutral von „Kirchen anderer Kantone“. Ein ausgewiesenes Bedürfnis nach einer einschränkenden Regelung hinsichtlich der Konfession besteht kaum und ist mit Blick auf das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen auch nicht angezeigt. Immerhin gibt Absatz 3 aber vor, dass sich eine bernische Landeskirche nur dann mit einer ausserkantonalen Kirche in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammenschliessen darf, wenn diese von ihrem Kanton anerkannt worden ist.

**Absatz 4:** Weil Vereinbarungen nach Absatz 2 und 3 das gesetzlich umschriebene Gebiet einer Landeskirche verändern oder (im Fall eines Verbandes) die Aufgaben der Landeskirchen erheblich berühren können, ist eine staatliche Mitwirkung bzw. Genehmigung angezeigt. Es wird vorgeschlagen, dass hierfür nicht mehr, wie heute, der Grosse Rat zuständig sein soll, sondern der Regierungsrat. Nicht zu regeln ist demgegenüber die Zuständigkeit zum Abschluss oder evtl. zur Genehmigung solcher Vereinbarungen auf der Seite des ausserkantonalen Vertragspartners; diese richtet sich nach dem anwendbaren (ausser-)kantonalen Recht.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Siehe Art. 61 Abs. 3 KG

<sup>54</sup> „Innere“ Konvention zwischen der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, einerseits, und der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Jura, andererseits, über die Schaffung eines Synodalverbandes vom 16. Mai/14. Juni 1979 (KES 71.120) und „äussere“ Konvention zwischen dem Staat Bern und der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, einerseits, und der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Jura, andererseits, über den Synodalverband vom 20. Oktober/5. November 1980; vgl. zur „äusseren“ Konvention auch den Grossratsbeschluss vom 5. November 1980 (BSG 410.291).

<sup>55</sup> Im Einzelnen kennen die Kantone sehr unterschiedliche Regelungen. Z.B. war der Kanton Jura, anders als der Kanton Bern, an den Konventionen betreffend den Synodalverband Bern-Jura bzw. die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn angesichts der weit gehenden Autonomie der kantonalen Kirchen im Kanton Jura nicht beteiligt.



## Artikel 9 Regionale Gliederung

### Vorbemerkungen

Heute sieht das Kirchengesetz für die evangelisch-reformierte Landeskirche – und nur für diese – kirchliche Bezirke vor (Art. 62 KG). Die Bezirke sind nach Art. 64 Abs. 1 KG und nach dem Dekret vom 11. Dezember 1985 über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode<sup>56</sup> auch Wahlkreise für die Wahl der Synodalen.

**Absatz 1:** Die Landeskirchen sollen auch in Zukunft die Möglichkeit haben, sich eine Gliederung in regionale Einheiten zu geben. Es besteht allerdings kein Grund, diese Möglichkeit nur für die evangelisch-reformierte Landeskirche vorzusehen; angezeigt erscheint vielmehr eine allgemeine, für alle Landeskirchen geltende Regelung. Die kirchlichen Bezirke können nach geltendem Recht über Rechtspersönlichkeit verfügen, müssen dies aber nicht<sup>57</sup>. Die heutige Regelung, wonach das kantonale Recht die Voraussetzungen für das Erlangen der Rechtspersönlichkeit (teilweise) vorschreibt (vgl. Art. 62 Abs. 3 KG), erscheint nicht mehr zeitgemäss. Die Regelung kann der betreffenden Landeskirche überlassen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn den Landeskirchen auch der Entscheid überlassen wird, ob sie sich überhaupt in regionale Einheiten gliedern wollen.

**Absatz 2:** Zwingende Gründe für eine Regelung allfälliger regionaler Einheiten oder ihrer Rechtspersönlichkeit im kirchlichen Grunderlass (Kirchenverfassung) selbst bestehen nicht. Dementsprechend wird zu diesem Punkt eine neutrale Formulierung gewählt, die lediglich eine Regelung im landeskirchlichen Recht verlangt, ohne die Normstufe näher zu bezeichnen. Auch in andern Fällen haben Gemeinwesen die Möglichkeit, Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit in Erlassen unterhalb ihrer „Verfassung“ vorzusehen (vgl. etwa Art. 65 f. GG über die Möglichkeit der Gemeinden, rechtlich selbständige Anstalten durch ein kommunales Reglement zu errichten). Entscheidend ist, dass der entsprechende Erlass den Anforderungen an ein formelles Gesetz im Sinn der Rechtsquellenlehre genügt.

Soweit die Landeskirchen eine Gliederung in regionale Einheiten vorsehen, sollen sie auch deren Bestand, Aufgaben und Organisation autonom bestimmen können. Dementsprechend soll das kantonale Recht insbesondere auch nicht mehr vorschreiben, dass die regionalen Einheiten Wahlkreise für die Synodenwahlen sind.

Heute bestehen bei der evangelisch-reformierten Landeskirche auch über das Kantonsgebiet hinausgehende Bezirke (Arrondissement du Jura, Bezirkssynode Solothurn). Für ein kantonsübergreifendes Kirchengebiet muss diese Möglichkeit nicht explizit im Kirchengesetz vorgesehen werden; unter dem Kirchengebiet wird nach systematischer Auslegung stets das Gebiet im Sinn der Umschreibung von Artikel 8 LKG zu verstehen sein.

## Artikel 10 Kirchgemeinden

**Absatz 1 und 2:** Die beiden Bestimmungen wiederholen Art. 123 Abs. 2 und 125 Abs. 1 KV, wonach sich die Landeskirchen in Kirchgemeinden gliedern, denen jeweils die im Gemeindegebiet wohnhaften Kirchenglieder angehören. Diese geografische Gliederung ist grundsätzlich flächendeckend in dem Sinn, dass das Kirchengebiet der Summe der Gebiete der einzelnen

<sup>56</sup> BSG 410.211.

<sup>57</sup> vgl. Art. 62 KG sowie die kircheneigene Regelung in Art. 8 des Reglement vom 25. Mai 2011 über die kirchlichen Bezirke (KES 33.110).

Kirchgemeinden entspricht. Die Landeskirchen bestehen aus der Gesamtheit der ihnen angehörenden Kirchgemeinden. Die in der landeskirchlichen Verwaltungsorganisation vorgesehene Personalgemeinden (z.B. Hörbehindertengemeinde der Refbejuso oder fremdsprachige Missionen der Römisch-katholischen Landeskirche) bleiben möglich, weil es sich hierbei nicht um Kirchgemeinden im Sinne dieser Bestimmung handelt.

**Absatz 3:** Ausgangspunkt für die geografische Gliederung und damit den Bestand der Kirchgemeinden ist die aktuelle Situation. Diese ist heute in drei Grossratsbeschlüssen im Detail festgelegt.<sup>58</sup> Daneben besteht die Verordnung vom 21. November 2012 über die Zugehörigkeit zu einer französischsprachigen evangelisch-reformierten Kirchgemeinde im deutschen Sprachgebiet.<sup>59</sup> Im neuen Landeskirchengesetz wird auf Stufe Gesetz einzig geregelt, dass der Kanton Gebiet und Namen jeder Kirchgemeinde festlegt. Die Gebietsfestlegung wird neu der Regierungsrat in einer Ausführungsverordnung vornehmen, wobei er die heutige Umschreibung aus den drei erwähnten Grossratsbeschlüssen und der Verordnung übernehmen wird.

**Absatz 4:** Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie (Art. 108 Abs. 1 KV) sind Veränderungen nur im Fall von Zwangsfusionen gegen den Willen der betroffenen Gemeinde möglich, wobei für den zwangsweisen Zusammenschluss hohe rechtliche (Art. 8 Abs. 3 KV, Art. 4i GG) und wohl auch politische Hürden bestehen. Wie bisher<sup>60</sup> hört der Regierungsrat das zuständige Organ der betreffenden Landeskirche vor der Genehmigung einer Kirchgemeindefusion oder bei Veränderungen ihres Gebiets (Bildung, Aufhebung) an. Dies gilt selbstverständlich erst recht im Falle einer Zwangsfusion.

**Absatz 5:** Einzig bei Zwangsfusionen ist der Grosse Rat für die Gebietsfestlegung der aus der Fusion entstehenden Kirchgemeinde zuständig (Art. 4i GG).

## Artikel 11 Sprache

**Absatz 1:** Die Kantonsverfassung kennt zwar in sprachlicher Hinsicht das Territorialitätsprinzip (Art. 6 Abs. 2 und 3 KV), doch können Kanton und Gemeinden „besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen“ (Art. 6 Abs. 4 KV). Der Kanton hat dies in verschiedener Hinsicht getan, beispielsweise mit dem Gesetz vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG)<sup>61</sup> aber auch etwa im Bereich der Kulturförderung. Anders als im Fall der politischen Gemeinden können sich die Gebiete von Kirchgemeinden einer Landeskirche überlagern, weil das geltende Recht für die Kirchgemeinden nicht strikt das Territorialitätsprinzip vorschreibt, sondern in einem Sprachgebiet auch Kirchgemeinden der andern Landes- oder Amtssprache zulässt.

**Absatz 2:** Heute ist das Kantonsgebiet nicht flächendeckend sowohl in deutschsprachige als auch in französischsprachige Kirchgemeinden aufgeteilt (beispielsweise sind vor einigen Jahren die vier deutschsprachigen evangelisch-reformierten Kirchgemeinden Corgémont Unteres

<sup>58</sup> Grossratsbeschluss vom 6. Juni 2012 betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern (BSG 411.21); Grossratsbeschluss vom 6. Juni 2012 betreffend die Umschreibung der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Bern (BSG 411.31) und Grossratsbeschluss vom 6. Juni 2012 betreffend die Umschreibung der christkatholischen Kirchgemeinden des Kantons Bern (BSG 411.41).

<sup>59</sup> BSG 411.211.

<sup>60</sup> Siehe Art. 3a Abs. 2 KG.

<sup>61</sup> BSG 102.1.

St. Immortal, Moutier, Saint-Imier und Tavannes im Berner Jura<sup>62</sup> aufgehoben und durch eine Stiftung ersetzt worden, weil diese de facto bereits seit längerer Zeit nicht mehr wie eine Gemeinde funktioniert und beispielsweise auch keine Kirchensteuern erhoben hatten. Der Grundsatz, dass an einem bestimmten Ort sowohl eine deutsch- als auch eine französischsprachige Kirchgemeinde bestehen kann, soll aber im neuen Landeskirchengesetz verankert werden, ebenso der Grundsatz, dass die Kirchenangehörigen in diesem Fall frei entscheiden können, ob sie der deutsch- oder der französischsprachigen Kirchgemeinde angehören wollen (vgl. auch Art. 15 KV). Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu diesem Punkt fehlt heute, erscheint aber angezeigt.

**Absatz 3:** Neu soll die Möglichkeit von zweisprachigen Kirchgemeinden geschaffen werden. Ein entsprechendes Bedürfnis besteht im kirchlichen Bereich – für die evangelisch-reformierte Kirche nicht zuletzt mit Blick auf die Tatsache, dass sich die Landeskirche mit der Kirche des Kantons Jura zum Synodalverband Bern-Jura zusammengeschlossen hat.

Konkret haben sich Fragen zur Zweisprachigkeit beispielsweise im Projekt „Strukturdialog“ der evangelisch-reformierten Gesamtkirchgemeinde Bern (der unter anderem die französischsprachige Paroisse de l'Eglise française réformée de Berne angehört) ergeben. Die in diesem Projekt zur Diskussion gestellte Fusion der einzelnen Kirchgemeinden der Gesamtkirchgemeinde zu einer neuen „Kirchgemeinde Bern“ dürfte für die Paroisse nur dann einen gangbaren Weg darstellen, wenn alle ihre heutigen Angehörigen auch der neuen Kirchgemeinde angehören und Gewähr dafür besteht, dass diese ihren Glauben auch in der eigenen Sprache leben können und die französische Sprache dementsprechend auch im kirchlichen Leben in der Kirchgemeinde verwendet wird. Das Gebiet der Paroisse geht indes weit über das Gebiet der Stadt Bern hinaus und umfasst gemäss dem geltenden Grossratsbeschluss<sup>63</sup> die Verwaltungskreise Bern-Mittelland und Ob- und Nid- und Oberaargau sowie verschiedene Kirchgemeinden des Verwaltungskreises Emmental. Konkret bedeutet dies, dass nach dem neuen Landeskirchengesetz die Möglichkeit bestehen muss, dass eine neue „Kirchgemeinde Bern“ für ihre französischsprachigen Mitglieder ein anderes (weiteres) Gemeindegebiet aufweist als für die deutschsprachigen. Diese Möglichkeit eines „differenzierten Perimeters“ besteht wohl bereits nach geltendem Recht. Eine klare gesetzliche Regelung ist jedoch im Interesse der Rechtssicherheit angezeigt.

## Artikel 12 Organisation

**Absatz 1:** Wie im heutigen Recht (Art. 11 KG) soll für die Kirchgemeinden die Gemeindegesetzgebung gelten, soweit das kantonale Recht keine besonderen (abweichenden) Vorschriften enthält. Angesichts der praktischen Bedeutung dieses Grundsatzes ist es angezeigt, dies in Art. 12 des Landeskirchengesetz - zusätzlich zur Umschreibung des Geltungsbereichs im Gemeindegesetz selbst (Art. 2 GG) - festzuhalten und zu wiederholen.

**Absatz 2:** Auf kirchlicher Seite, zumindest auf der Seite der evangelisch-reformierten Landeskirche, besteht ein Bedürfnis nach ergänzenden kirchlichen Vorgaben insbesondere zur Organisation der Kirchgemeinden, soweit diese einen engen Zusammenhang mit dem Selbst- und Aufgabenverständnis der Kirche aufweist (z.B. in Fragen der Kirchgemeindeleitung oder des Zusammenwirkens kirchlicher Ämter). Die Kirchenordnung des evangelisch-reformierten

<sup>62</sup> BAG 2007-138.

<sup>63</sup> Art. A1-4 Abs. 1 Bst. c des GRB vom 6. Juni 2012 betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern, BSG 411.21.

Synodalverbandes Bern-Jura vom 11. September 1990<sup>64</sup> enthält dazu vereinzelte Bestimmungen, so etwa zur Teilnahme von Pfarrpersonen an Sitzungen des Kirchgemeinderats (Art. 145k Abs. 1 Kirchenordnung) oder zur Unvereinbarkeit kirchlicher Ämter (Pfarramt, Katechetenamt, sozialdiakonisches Amt) mit der Einsitznahme im Kirchgemeinderat (Art. 145i Abs. 1 Kirchenordnung). Durch den Absatz 2 sollen deshalb die Landeskirchen die Möglichkeit erhalten, im landeskirchlichen Recht eigene, für die Kirchgemeinden verbindliche Bestimmungen über das Zusammenwirken kirchlicher Organe und Mitarbeitende zu erlassen. Für die Kirchgemeinden sind somit neben der kantonalen Gemeindegesetzgebung auch die diesbezüglichen Vorgaben des landeskirchlichen Rechtes massgebend. Zudem soll es den Landeskirchen ermöglicht werden, für die Kirchgemeinden auch über Art. 36 GG hinausgehende Unvereinbarkeiten im landeskirchlichen Recht vorzusehen. Sicher darf der mit dem Gemeindegesetz statuierte demokratische und rechtsstaatliche Minimal-Standard der Gemeindeorganisation<sup>65</sup> nicht unterlaufen werden, weshalb die in Absatz 2 erwähnten Vorbehalte für das landeskirchliche Recht einen abschliessenden Katalog von Sachbereichen umfassen. Die Rücksichtnahme auf das kirchliche Selbstverständnis legt es nahe, gewisse ergänzende (und strengere) kirchliche Bestimmungen zur Organisation zuzulassen, soweit sich solche für die (aus kirchlicher Sicht) einwandfreie Erfüllung der kirchlichen Aufgaben aufdrängen. Zu beachten ist schliesslich, dass die Landeskirchen bereits nach geltendem Recht (Art. 122 Abs. 2 KV) die Stimmberechtigung in den Kirchgemeinden (siehe jetzt Art. 6 Abs. 2 LKG) und damit einen grundlegenden Aspekt der Gemeindeorganisation regeln. Nach dem Grundsatz *a maiore ad minus* erscheint es konsequent, dass sie auch Vorschriften z.B. über die Wählbarkeit von Amtsträgerinnen und Amtsträgern in den Kirchgemeinderat, die lediglich einen Teilaspekt bzw. eine Folge des Stimmrechts darstellt, erlassen.

**Absatz 3:** Wie bereits heute (Art. 13 KG) soll die Möglichkeit bestehen, dass die Kirchgemeinden selbst eine besondere Organisation wählen können, soweit eine solche für die sinnvolle Gestaltung des kirchlichen Lebens angezeigt ist. Zu denken ist namentlich – aber nicht ausschliesslich – an grosse Kirchgemeinden, die sich, wie etwa die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Köniz, beispielsweise in besonderen Kirchenkreisen mit besonderen Organen organisieren. Vor allem in grösseren Kirchgemeinden besteht zudem unter Umständen das Bedürfnis, die Mitwirkung verschiedener kirchlicher Richtungen oder „Profile“ oder sprachlicher oder anderer Minderheiten zu gewährleisten.

Wie weit ein solcher Minderheitenschutz, insbesondere mit Blick auf die Vertretung in Organen, heute ohne explizite Regelung zulässig wäre, erscheint nicht restlos geklärt, zumal argumentiert werden könnte, der politische Minderheitenschutz nach Art. 38 ff. GG stelle eine abschliessende Regelung dar.<sup>66</sup> Das geltende Kirchengesetz enthielt zu diesem Punkt für die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden im ursprünglichen Art. 16 KG über die Wählbarkeit „in die Behörden und zu den Ämtern der Kirchgemeinde“ (Abs. 1) in Abs. 2 eine besondere Regelung: „Auf die angemessene Vertretung der kirchlichen Richtungen und Gruppen ist gebührend Rücksicht zu nehmen.“<sup>67</sup> Wenn schon der Kanton dies zumindest der reformierten Kirche vorschrieb, besteht kaum ein Grund, einer Kirchgemeinde entsprechend besondere Regelungen zu versagen. Eine besondere Organisation soll zulässig sein, soweit sie für das

<sup>64</sup> KES 11.020.

<sup>65</sup> Vgl. Stefan Müller, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 9 N 5.

<sup>66</sup> In der Praxis kennen Gemeinden vereinzelt besondere Minderheitenschutzbestimmungen, z.B. über die Einsitznahme einzelner Dorfschaften im Gemeinderat.

<sup>67</sup> Generell zum Problem der Minderheiten in der reformierten Kirche z.B. Thomas C. Bolliger, Minderheiten innerhalb der evangelisch-reformierten Landeskirchen der Schweiz. Staatskirchenrechtliche und kirchenrechtliche Aspekte, Zürich 1984.

kirchliche Leben mit Einschluss der Erfüllung kirchlicher Aufgaben angezeigt oder geboten ist, nicht aber dann, wenn sich eine Kirchgemeinde ihrer „rechtsstaatlichen Inpflichtnahme“ entziehen möchte.

Die besonderen Regelungen nach Absatz 3 soll zwingend im kommunalen Organisationsreglement erfolgen, womit sie vom Kanton zu genehmigen sind (Art. 56 Abs. 1 GG). Diese Lösung drängt sich aus rechtlichen Gründen auf. Die Besonderheiten, an welche im Zusammenhang mit Absatz 3 gedacht wird, lassen sich den Grundzügen der Gemeindeorganisation zu-rechnen, die im kommunalen Organisationsreglement festzulegen sind (Art. 51 GG). Es handelt sich auch um eine Materie, die mit andern zwingend im Organisationsreglement zu regelnden Punkten durchaus vergleichbar sind.<sup>68</sup> Aus staatsrechtlicher Sicht günstig erscheint darüber hinaus die damit verbundene Möglichkeit, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine als unzulässig erachtete Regelung korrigieren zu können.

## Artikel 13 Gesamtkirchgemeinden

### Vorbemerkungen

Die Gesamtkirchgemeinden sind „eigentliche“ Gemeinden und stellen neben den verfassungsrechtlich vorgesehenen Einwohnergemeinden, gemischten Gemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden (Art. 107 Abs. 2 KV) eine besondere Gemeindeart dar.<sup>69</sup> Sie sind heute sowohl im Kirchengesetz (Art. 12 KG) als auch im Gemeindegesetz (insbesondere Art. 2 und Art. 128 GG) geregelt. Die gemeinderechtliche Regelung setzt die Existenz der Gesamtkirchgemeinden und eine Grundsatzregelung in der Kirchengesetzgebung voraus. An sich wäre denkbar, die Gesamtkirchgemeinden neu ausschliesslich im Gemeindegesetz zu regeln und dieses im Rahmen einer sog. indirekten Änderung entsprechend zu ergänzen. Nach dem Grundsatz, dass besondere Aspekte der Kirchgemeinden im Spezialgesetz geregelt werden sollen, ist im Einklang mit der heutigen Systematik eine Regelung im Landeskirchengesetz angezeigt. In inhaltlicher Hinsicht kann die Regelung verhältnismässig knapp gehalten werden.

**Absatz 1:** Die Bestimmung hält den Grundsatz fest, dass sich Kirchgemeinden freiwillig zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu Gesamtkirchgemeinden zusammenschliessen können. Die Formulierung ist bewusst so offen gehalten, sodass eine Gesamtkirchgemeinde – wie bereits *de lege lata*<sup>70</sup> – auch „eigentlich kirchliche“ Aufgaben wahrnehmen kann, sofern ihr diese von den Kirchgemeinden nach den Vorgaben von Art. 128 Abs. 2 GG korrekt übertragen werden. Auf den heutigen Art. 12 Abs. 2 KG kann verzichtet werden; dies ergibt sich aus den gemeinderechtlichen Bestimmungen. Ebenfalls nicht zu regeln sind die in andern Gesetzen geregelten Konsequenzen, namentlich die in Art. 126 Abs. 2 und Art. 128 GG genannten und die steuerrechtlichen Folgen<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> vgl. zu diesen Ueli Friederich, Gemeinderecht, in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff. N 57.

<sup>69</sup> Ueli Friederich, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff., 157 N 27.

<sup>70</sup> Friederich, Kommentar GG, Art. 128 N 18.

<sup>71</sup> Siehe Art. 1 Abs. 2 Kirchensteuergesetz (KStG, BSG 415.0) Der Übergang der Steuerhoheit von Gesetzes wegen auf die Gesamtkirchgemeinde.

Weil die Gesamtkirchgemeinde ihrerseits eine „vollwertige“ Gemeinde mit unter Umständen weit gehenden Aufgaben und weit reichenden steuerlichen und finanziellen Konsequenzen ist, erscheint es angezeigt, die Möglichkeit eines solchen Zusammenschlusses, wie heute (Art. 12 Abs. 1 KG: „Kirchgemeinden der nämlichen Landeskirche“) nur unter Kirchgemeinden der jeweiligen Landeskirche vorzusehen.

**Absatz 2:** Die Bestimmung hält fest, dass die Zuständigkeit zur Bildung einer Gesamtkirchgemeinde ausdrücklich den Stimmberechtigten zugewiesen ist. Hingegen ist ein späterer Beitritt einer Kirchgemeinde nur von den Stimmberechtigten dieser Kirchgemeinde zu beschliessen. Auf Seiten der aufnehmenden Gesamtkirchgemeinde genügt ein Beschluss ihres Parlamentes. Die Auflösung einer Gesamtkirchgemeinde soll zudem erleichtert werden. Zu diesem Zweck wird mit einer indirekten Änderung Art. 128 GG mit einem neuen Absatz 5 ergänzt (siehe hinten bei den Erläuterungen der indirekten Änderungen unter Bst. e).

### ***Kapitel 3 Geistliche***

#### **Vorbemerkungen**

Die Übertragung der Dienstverhältnisse der Geistlichen in die Verantwortung und Kompetenz der Landeskirche stellt das inhaltliche Kernstück der Revision dar. Der Übergang der Dienstverhältnisse entspricht dem organisationstheoretischen Grundsatz der Einheit von Verantwortung, Aufgaben und Kompetenzen. Es ist auch Ausdruck des staatlichen Respekts vor der Eigenständigkeit der Kirchen: die Geistlichen haben keine staatliche, sondern eine kirchliche Aufgabe.

#### **Artikel 14 Ausbildung**

Da der Kanton in Form eines globalen jährlichen Beitrags weiterhin zu einem erheblichen Anteil für die Löhne der Geistlichen aufkommt, liegt es im kantonalen Interesse, an der Ausbildung der Geistlichen mitzuwirken.

**Absatz 1:** Die universitäre Ausbildung der Geistlichen der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Landeskirche bleibt eine kantonale Aufgabe. Damit besteht auch Gewähr dafür, dass die Theologische Fakultät der Universität Bern ihren Platz im universitären Fächerkanon behält.

**Absatz 2:** Die Landeskirchen und die Universität Bern sind bei der Gestaltung der theologischen universitären Ausbildung auf eine gegenseitige Koordination und Partnerschaft angewiesen, wobei die Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit der Universität (Art. 21 KV) zu respektieren ist. Die evangelisch-reformierte und die christkatholische Landeskirche stehen mit der Theologischen Fakultät der Universität Bern hierzu seit langem in einem engen und regen Austausch.

**Absatz 3:** Die praktische Ausbildung der angehenden Geistlichen soll wie bisher gemeinsam vom Kanton, der Universität Bern und der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Landeskirche gemeinsam getragen werden.

**Absatz 4:** An den bisherigen kantonalen Prüfungskommissionen soll festgehalten werden, damit der hohe Ausbildungsstand der Geistlichen aufrechterhalten und garantiert werden kann. Auch für die Römisch-katholische Landeskirche besteht eine spezielle Prüfungskommission, der wie den anderen beiden Prüfungskommissionen die Aufgabe zukommt, die Ausbildungen von Bewerberinnen und Bewerbern für eine im Kanton Bern zu besetzende Pfarr- oder Hilfspfarrstelle zu prüfen und die Aufnahme in den bernischen Kirchendienst zu gewährleisten.

## Artikel 15 Anstellungsverhältnis

**Absatz 1:** Die Landeskirchen regeln das Anstellungsverhältnis ihrer Geistlichen autonom. Da die Landeskirchen den Status von öffentlich-rechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechts haben und ihre Geistlichen eine besondere Funktion wahrnehmen, sind die Anstellungsverhältnisse der Geistlichen öffentlich-rechtlich auszugestalten.

**Absatz 2:** Mit dieser Bestimmung wird verdeutlicht, dass das landeskirchliche Recht die Verpflichtung zum Bezug einer Dienstwohnung und damit zur Einschränkung der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 Bundesverfassung regeln kann.

**Absatz 3:** Die kantonale Personalgesetzgebung gilt so lange und so weit, als die Landeskirchen keine eigenen Bestimmungen erlassen. Diese Regelung entlastet die Landeskirchen, weil so das kantonale Personalrecht als dispositives Ersatzrecht zur Verfügung gestellt wird. Sie hat zudem den Vorteil, dass die Landeskirchen ihre Anstellungsverhältnisse bei Bedarf neu regeln können, ohne dass dabei ein Zeitdruck durch die auf den 1. Januar 2020 vorgesehene Inkraftsetzung des Landeskirchengesetzes besteht.

### Artikel 15a Variante

Bei den Vorarbeiten haben der Pfarrverein und der BSPV darauf bestanden, dass zu Artikel 15 eine Variante in die Vernehmlassung gegeben wird. Auch schon bei der parlamentarischen Beratung des Berichts des Regierungsrates vom 18. März 2015 über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern wurde dieses Anliegen vorgebracht. Die Variante verpflichtet die evangelisch-reformierte und die christkatholische Landeskirche, mit den Geistlichen einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abzuschliessen. Das würde dem Pfarrverein und dem BSPV ermöglichen, direkt mit den Synodalräten der beiden Landeskirchen zu verhandeln, während die Verabschiedung eines Personalreglements Sache der landeskirchlichen Synoden ist. Nicht in Frage kommt ein Gesamtarbeitsvertrag für die Römisch-katholische Landeskirche, da das kanonische Recht Gesamtarbeitsverträge untersagt.

In der Debatte zum Bericht des Regierungsrates vom 18. März 2015 über das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern beantragte Grossrat Bachmann<sup>72</sup> für die Kommissionsminderheit eine Ergänzung von Leitsatz 2. Der Antrag lautete: „Die Arbeitsbedingungen werden in einem Gesamtarbeitsvertrag festgeschrieben und dürfen das bisherige Niveau nicht unterschreiten.“ Dieser Antrag wurde vom Grossen Rat allerdings mit 97 zu 35 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Für den Regierungsrat gibt es damit auch Argumente, die dafür sprechen, den Landeskirchen keinen GAV vorzuschreiben. Ob sie einen GAV vorsehen wollen,

<sup>72</sup> Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 1003.

sollen die beiden betroffenen Landeskirchen bei der rechtlichen Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses der Geistlichen selber entscheiden können.

Um zu dieser politisch möglicherweise umstrittenen Frage die Meinungen der Vernehmlassungsteilnehmenden zu kennen, unterbreitet der Regierungsrat zu Art. 15 die Variante gemäss Art. 15a.

## Artikel 16 Anstellungsbehörde

Dieser Artikel klärt die für die Anstellung der Geistlichen jeweils zuständigen Behörden. Allerdings nur für diejenigen Geistlichen, die dem Geltungsbereich des LKG unterstellt sind (Art. 1 Abs. 2 LKG). Für die Anstellungsverhältnisse beispielweise im Bereich der Spitalseelsorge gelten die entsprechenden Spezialbestimmungen.

**Absatz 1:** Artikel 125, Absatz 2 KV lautet: „Die Kirchgemeinden wählen ihre Geistlichen.“ Der Absatz erinnert an die verfassungsmässige Grundlage, legt aber gleichzeitig fest, dass die Geistlichen nicht mehr auf Amtsdauer gewählt, sondern angestellt werden. Es ist Sache der Landeskirchen, das Anstellungsverhältnis zu regeln. Die Geistlichen müssen aber öffentlich-rechtlich angestellt werden. Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind damit für die Geistlichen nicht zulässig.

**Absatz 2:** Diejenigen Geistlichen, deren Anstellung nicht den Kirchgemeinden zugeordnet wird, werden von den Landeskirchen oder deren regionalen Einheiten direkt angestellt. Das sind auf Seiten der evangelisch-reformierten Kirche zum Beispiel die Regionalpfarrerinnen und Regionalpfarrer oder die Ausbildungspfarrämter. Bei der Römisch-katholischen Kirche ist es etwa die Leitung der Fachstelle Religionspädagogik oder die Kroaten- und die Portugiesenmission.

**Absatz 3:** Die Spitäler und das kantonale Amt für Justizvollzug (AJV) stellen selber ihre Geistlichen entsprechend der für sie massgebenden Spezialgesetzgebung und zu ihren eigenen finanziellen Lasten an. Die Landeskirchen haben jedoch ein Mitwirkungsrecht bei der Anstellung. Denkbar ist auch, dass die Spitäler oder das AJV die Seelsorge mit einer Leistungsvereinbarung direkt durch die Landeskirchen wahrnehmen lassen. In diesem Fall werden die Geistlichen direkt von den Landeskirchen angestellt und unterstehen dem LKG.

Zu den Spitälern gehören gemäss dem Spitalgesetz und der Spitalversorgungsverordnung des Kantons Bern auch die psychiatrischen Kliniken. Der Kanton Bern finanziert allerdings aus historischen Gründen bis heute 60 Seelsorgestellenprozente für die UPD, 50 für die psychiatrische Klinik Münsingen, 25 für die psychiatrische Klinik Meiringen und 20 für die psychiatrische Klinik Bellelay und stellt die betreffenden Seelsorgerinnen und Seelsorger in den Universitären Psychiatrischen Diensten (UPD), in Münsingen und in Meiringen mit kantonalen Arbeitsverträgen an. Da diese Stellenprozente im evangelisch-reformierten Pfarrstellenetat gemäss GRB vom 4. September 2014 enthalten sind, gehen diese Dienstverhältnisse samt den vom Kanton mit den Kliniken abgeschlossenen Verträgen mit dem Inkrafttreten des Gesetzes auf die evangelisch-reformierte Landeskirche über, sodass anstelle der JGK diese Landeskirche zur Vertragspartnerin der Kliniken und zur Anstellungsbehörde für die betreffenden Seelsorgerinnen und Seelsorger wird.



## Artikel 17 Anstellungsvoraussetzungen

**Absatz 1:** Die Bestimmung definiert die staatlichen Voraussetzungen für die Anstellung der Geistlichen. Gemäss der vom Grossen Rat überwiesenen Planungserklärung Nr. 3 sollen die heutigen Anstellungsvoraussetzungen weiterhin gelten (siehe Ziff. 2.2). Damit stellt der Staat ein hohes Ausbildungsniveau sicher, lässt aber gleichzeitig zu, dass die Landeskirchen zusätzliche Anstellungsbedingungen festlegen können. Die Prüfungskommissionen können ausserdem über den Weg der Äquivalenzprüfungen auch Kandidatinnen und Kandidaten anerkennen, die einen andern als den hier definierten Ausbildungsgang abgeschlossen haben. Dieser muss aber gleichwertig sein.

Ziffer a: die deutschsprachigen Geistlichen der evangelisch-reformierten und der christkatholischen Landeskirche müssen das kantonale Staatsexamen oder einen gleichwertigen Abschluss bestanden haben.

Ziffer b: für alle übrigen Geistlichen wird ein universitärer Mastertitel in Theologie oder ein gleichwertiger Abschluss vorausgesetzt. Die staatlichen Prüfungskommissionen prüfen, ob ein universitärer Mastertitel oder ein diesem äquivalenter Ausbildungsabschluss vorhanden ist.

Ziffer c: alle Geistlichen müssen entweder über die kirchliche Ordination oder eine gültige Missio Canonica verfügen und einen Abschluss der praktischen Ausbildungsteile gemäss den Bestimmungen der jeweiligen Landeskirche vorweisen.

**Absatz 2:** Die nach Absatz 1 verlangten Anstellungsvoraussetzungen müssen nicht nur zum Zeitpunkt der Neuanstellung, sondern während der ganzen Dauer des Anstellungsverhältnisses gegeben sein. Fallen sie weg, ist das Anstellungsverhältnis unter Umständen aufzulösen.

**Absatz 3:** Die Landeskirchen können weitere Anstellungsvoraussetzungen festlegen, wie zum Beispiel solche für zusätzliche Spezialfunktionen der Geistlichen.

## *Kapitel 4 Datenzugang und Austausch*

### Artikel 18 Datenzugang der Geistlichen

**Absatz 1:** Angaben über den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand, stellen besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 3 Bst. b des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) dar. Darunter fällt auch der Name eines bestimmten Patienten oder einer bestimmten Patientin, der oder die sich in einem Spital, einer psychiatrischen Anstalt oder in einem Alters- und Pflegeheim aufhält. Für die Bekanntgabe von Name und Adresse braucht es eine klare gesetzliche Grundlage im Landeskirchengesetz. Für die Seelsorge in solchen Institutionen soll einem Geistlichen der Landeskirchen Name und Adresse eines Patienten oder einer Patientin - der jeweiligen Konfession – im Einzelfall auf Anfrage hin mitgeteilt werden können. Die Spital-, Alters- und Pflegeseelsorge ist ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden verstandenen Betreuung. Zwar sind namentlich die Spitäler gemäss der Spitalversorgungsgesetzge-

<sup>73</sup> Es geht um alle öffentlichen und privaten Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens, welche dem kantonalen Gesundheitsgesetz und dem Gesetz über die Sozialhilfe unterstellt sind.

74  
 bung<sup>74</sup> verpflichtet, eine eigene Spitalseelsorge zu garantieren. Dennoch besteht in der Praxis das Bedürfnis, auch den ausserhalb des Spitals tätigen Geistlichen der Landeskirchen den Zugang zu Namen und Adresse von Patienten oder Patientinnen zu ermöglichen. Die Spitäler und Institutionen haben im Lichte der Religionsfreiheit zu gewährleisten, dass diese Bedürfnisse wahrgenommen und Besuche möglich sind. Das tun sie in der Regel über ihre Patienten-Infobroschüren und persönliche Hinweise. Erfahrungsgemäss melden sich die Patientinnen und Patienten, wenn sie einen Besuch von Seelsorgerinnen und Seelsorgern wünschen. Es muss aber auch möglich sein, dass sich ein Geistlicher der Landeskirchen von sich aus bei der Patientin oder dem Patienten melden kann. Eine allgemeine Einsicht in die Listen sämtlicher Patienten oder Patientinnen ist hingegen nicht vorgesehen und rechtlich nicht zulässig. Die Information, wer im Spital, Alters- oder Pflegeheim ist, unterliegt dem Arzt- resp. Amtsgeheimnis. Nur auf gezielte Nachfrage hin soll beispielsweise dem Dorfpfarrer mitgeteilt werden, ob sich ein bestimmtes Mitglied seiner Kirchgemeinde im Spital aufhält und der Besuch des Dorfpfarrers erwünscht ist.

**Absatz 2:** Die betroffene Person, oder der gesetzliche Vertreter gemäss den allgemeinen Bestimmungen des Personenrechts, soll die Bekanntgabe ihrer Anwesenheit in der Institution gegenüber einem nachfragenden Geistlichen ohne Angabe von Gründen untersagen können. Mit dieser „Opting-Out“-Klausel kann der individuelle Wille der Patientin oder des Patienten angemessen berücksichtigt werden. Dieser Aspekt wird beim Eintritt einer Person in die Institution geklärt oder kann von der betroffenen Person auch später noch so angeordnet werden.

## Artikel 19 Datenzugang der Kirchgemeinden

**Absatz 1:** Die religiöse Zugehörigkeit einer Person fällt, wie erwähnt, unter die besonders schützenswerten Personendaten nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a KDSG. Die periodische Meldung der Daten aus dem Einwohnerregister an die Kirchgemeinden ist heute in Art. 6 Abs. 4 KG geregelt. Die Verordnung betreffend die Feststellung der Zugehörigkeit zu einer Landeskirche<sup>75</sup> regelt, wie die Einwohnerkontrollen die Zugehörigkeit zu einer Landeskirche von zuziehenden Personen zu klären oder beim Eintritt in eine Landeskirche den Kirchgemeinden zu melden haben. Bei der Anmeldung eines Neugeborenen oder bei Zuzug von Kindern sind die Einwohnerkontrollen somit verpflichtet, die Konfessionszugehörigkeit nachzufragen und korrekt zu führen.

Personen, die keiner Landeskirche angehören, haben dies beim Zuzug gegenüber der Einwohnergemeinde glaubhaft zu machen (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Feststellung, siehe Fussnote 75).

Im Einwohnerregister wird die Konfession bzw. Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannte Religionsgemeinschaft als Merkmal einer Person erfasst<sup>76</sup>. Dieses Merkmal wird heute zudem als Attribut in der kantonalen GERES-Datenbank geführt<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Siehe Art. 53 des Spitalversorgungsgesetzes vom 13.6.2013; BSG 812.11.

<sup>75</sup> BSG 410.141.

<sup>76</sup> siehe Art. 6 Bst. I des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister; RHG; SR 431.02.

<sup>77</sup> siehe Anhang 1, Profil Nr. 11 der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register; RegV BSG 152.051.

Die Einwohnerkontrollen haben den jeweiligen Kirchgemeinden diejenigen Personendaten inklusive Konfessionsangehörigkeit zu melden, welche die Kirchgemeinden für die Führung ihre Mitgliederregister und Stimmregister sowie zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben, wie sie im landeskirchlichen Recht umschrieben sind, benötigen. In einer BSIG-Weisung der Kantonsverwaltung<sup>78</sup> werden den Einwohnergemeinden die zu meldenden Daten im Detail erläutert.

Heute zahlen die Kirchgemeinden den Einwohnergemeinden eine Abgeltung für die Registerführung gemäss der Verordnung über die Entschädigung der Gemeinden für die Registerführung im Kirchenwesen<sup>79</sup>.

Der Bezug von Personendaten durch die Kirchgemeinden aus der GERES-Datenbank ist schon heute möglich (Art. 14 Abs. 1 Bst. h RegV). Die Kirchgemeinden haben ein entsprechendes GERES-Profil (Anhang 1, Profil Nr. 11 der RegV). Dieses Profil ermöglicht den Kirchgemeinden im Meldeverfahren den Bezug von Personendaten, die mehr Attribute umfassen als dies bei der Meldung durch die Einwohnerkontrolle gemäss den Anforderungen der erwähnten BSIG heute der Fall ist.

Im Moment haben erst 15 Kirchgemeinden einen Zugang im Meldeverfahren bei GERES abonniert. Für den technischen Bezug der Personendaten aus dem GERES braucht es eine Schnittstelle (sedex). Die Kosten für die sedex Schnittstelle muss die Kirchgemeinde übernehmen.

Für das Abrufverfahren werden die technischen Anforderungen angepasst. Die Konfessionszugehörigkeit der im GERES erfassten Personen wird dann nur noch für zugriffsberechtigte Angestellte der Kirchgemeinden für ihre jeweiligen Konfessionsangehörigen möglich sein. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise die in einer evangelisch-reformierten Kirchgemeinde auf das GERES-System zugriffsberechtigte Person der Kirchenverwaltung nur die Personendaten der Angehörigen ihrer Kirchgemeinde einsehen kann. Für das Abrufverfahren braucht es einen Anschluss an das BEWAN-Netz des Kantons.

Die Bestimmung in Absatz 1 ermöglicht somit den Kirchgemeinden den Zugang zu bestimmten besonderes schützenswerten Personendaten (Konfessionszugehörigkeit, gleichgeschlechtliche Partnerschaften, Angaben über die persönlichen Verhältnisse der Eltern nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b KDSG) aus den Einwohnerkontrollen. Sie lehnt sich an analoge Bestimmungen in den Kirchengesetzen anderer Kantone an.<sup>80</sup> Wie der Zugang auf die Personendaten im Detail erfolgt (im sog. Melde- oder Abrufverfahren) und über welche technische Lösung (aktuell über die GERES-Datenbank), muss im Landeskirchengesetz nicht geregelt werden. Dies soll der Regierungsrat in der Ausführungsverordnung zum neuen Landeskirchengesetz im Detail regeln. In den Ausführungsbestimmungen erhält der Regierungsrat deshalb die Kompetenz und den Auftrag, auf Verordnungsstufe das präzise Profil<sup>81</sup> für den Zugang der Kirchgemeinden auf die Registerdatenbank festzulegen. Zukünftige ICT-Lösungen für den Bezug von Personendaten sollen mit einer möglichst offenen Formulierung auf Stufe Gesetz abgedeckt werden. Der Bezug der Personendaten aus der Registerdatenbank erfolgt

<sup>78</sup> BSIG Nr. 1/152.04/6.1.

<sup>79</sup> BSG 415.11.

<sup>80</sup> § 15 des Kirchengesetzes vom 9.7.2007 des Kantons Zürich; Ordnungsnummer 180.1.

<sup>81</sup> Insbesondere wird der Regierungsrat das bestehende Profil N. 11 gemäss Anhang 1 RegV anpassen.

unentgeltlich. Die Kirchgemeinden tragen einzig die Kosten für die technische Infrastruktur (BEWAN-Netz und sedex Schnittstelle).

Die Kirchgemeinden brauchen die Personendaten ihrer Konfessionsangehörigen, um ihre Stimmregister sowie ihre Mitgliederlisten möglichst aktuell führen zu können. Für die Kirchgemeinden ist insbesondere wichtig, über möglichst aussagekräftige Mitgliederverzeichnisse verfügen zu können, welche dem kirchlichen Leben innerhalb der Kirchgemeinde dienen. Dies wird in Absatz 1 mit dem Nebensatz „zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben, wie sie im landeskirchlichen Recht umschrieben sind, benötigen“ angesprochen, datenschutzrechtlich aber auch auf das Wesentliche beschränkt. Gestützt auf die Mitgliederlisten sollen die Kirchgemeinden ihre kirchlichen Angebote und Dienste religiöser und weltlicher Natur ihren Konfessionsangehörigen zugänglich machen und diese gezielt zur Mitwirkung in der Kirchgemeinde einladen können. Aus den Mitgliederlisten sollen beispielsweise gruppenspezifische Angebote selektioniert werden können: Gottesdienstangebote für alle 16 – 20 jährigen Konfessionsangehörigen, Seniorenferien für die 80+ jährigen Konfessionsangehörigen eines bestimmten Ortsteil oder Angebote für alle Heiminsassen der gleichen Konfession in verschiedenen Heimen, welche weiterhin zu einer bestimmten Kirchgemeinde gehören.

**Absatz 2:** Die Zustellung der Klassenlisten der Schulleitungen an die Kirchgemeinden soll neu gesetzlich abgestützt werden. Die aktuelle Praxis wird für die Schulbehörden betreffend die Bekanntgabe an die Landeskirchen und Kirchgemeinden in Ziffer 8.3 des Leitfadens Datenschutz in den Volksschulen des Kantons Bern wie folgt zusammengefasst: *„Es gibt keine gesetzliche Grundlage, welche die Bekanntgabe dieser Daten vorschreibt oder erlaubt. Im Übrigen ist die Erhebung für keine Aufgabe der Volksschule zwingend notwendig (siehe unter Ziff. 4.1.1). Schülerdaten dürfen demnach nicht an Kirchen weitergegeben werden. Die Kirchen sind an die Einwohnerdienste der Gemeinden zu verweisen.“*

Der Absatz 2 schafft eine klare gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der Klassenlisten an die Kirchgemeinden sowie weiterer für die Organisation des kirchlichen Unterrichts benötigter Angaben. Zu denken ist etwa an die Stundenpläne der einzelnen Klassen, die für die Klasse zuständige Lehrperson, verfügbare Klassenzimmer, Schulferien oder speziell belegte Schul- oder Freitage. Diese Angaben benötigen die Kirchgemeinden und ihre Geistlichen für die Organisation des kirchlichen Unterrichtes sowie für die Durchführung von Lagern.

In anderen Kantonen wird von den öffentlichen Schulen neben den Personenangaben sogar die Zugehörigkeit ihrer Schüler/-innen zu den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften bekanntgegeben.<sup>82</sup> Um dem Anliegen der Kirchgemeinde Rechnung zu tragen, genügt es aber im Kanton Bern, wenn die Schulleitung den Kirchgemeinden bloss die Klassenlisten - ohne Angaben zur Konfessionszugehörigkeit ihrer Schüler/-innen - abgeben. Dadurch werden die Schulleitungen nicht zusätzlich verpflichtet, diese besonders schützenswerten Personendaten neu zu erfassen. Es reicht, wenn die Schulleitungen den Kirchgemeinden die folgenden Daten melden: Personalien der Schüler (Name, Vorname, Geschlecht, Adresse, Telefon), Klasse, Klassenlehrperson (Name und Vorname), Schulhaus. Gemäss dem erwähnten Leitfaden Datenschutz in den Volksschulen des Kantons Bern (Ziff. 4.1.2.) sind dies Daten, die bereits heute in den Klassenlisten aufgeführt werden. Für die Kirchgemeinden ist es für die Organisation des kirchlichen Unterrichts zudem erforderlich, den Jahrgang der Schülerin oder des Schülers zu kennen. Nach Art. 16 des Volksschulgesetzes<sup>83</sup> können die Landeskirchen während der ordentlichen Schulzeit und in den Schulräumen den

<sup>82</sup> Vgl. z.B. §§ 4 und 15 des Kirchengesetzes des Kantons Zürich, Ordnungsnummer 482.

<sup>83</sup> VSG, BSG 432.210.

kirchlichen Unterricht erteilen, wenn sie diesen nicht in ihren eigenen kirchlichen Gebäuden durchführen.

**Absatz 3:** Die Bekanntgabe von Personendaten nach Absatz 1 und 2 kann soweit erforderlich auch besonders schützenswerte Daten (religiöse Zugehörigkeit einer Person oder Nichtzugehörigkeit) umfassen. Die Kirchgemeinden können an Hand der Klassenlisten gemäss Absatz 2 nur feststellen, wer ihrer Kirchgemeinde angehört. Sie erfahren indirekt aber auch, dass bestimmte Schülerinnen und Schüler somit nicht ihrer Landeskirche, allenfalls einer anderen Religionsgemeinschaft oder gar keiner angehören. Die Nichtzugehörigkeit einer Person zu einer Landeskirche sind besonders schützenswerte Personendaten.

## **Artikel 20 Datenzugang der Landeskirchen**

Das punktuelle Edieren von Listen mit anonymen Personenmerkmalen zu statistischen Zwecken ist heute aufgrund Art. 15 Abs. 1 und 2 KDSG ausdrücklich möglich, unter der Voraussetzung, dass die Personendaten sowie die Resultate ihrer Bearbeitung anonym sind.

Künftig werden die Einnahmen aus den Kirchensteuern juristischer Personen nicht mehr für kultische Aufgaben zur Verfügung stehen. Um die sog. negative Zweckbindung der Kirchensteuern von juristischen Personen<sup>84</sup> ausweisen zu können, muss sichergestellt werden, dass die Landeskirchen von der Steuerverwaltung die benötigten Angaben erhalten. Weil die betreffenden Steuererträge somit nicht mehr frei verwendet werden dürfen, werden die Landeskirchen zu prüfen haben, ob sie einen angepassten Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden im landeskirchlichen Recht einführen wollen. In diesem Zusammenhang sind die Landeskirchen darauf angewiesen, auf die Daten zu den Steuererträgen pro Kirchgemeinde — aufgeteilt nach juristischen und natürlichen Personen — zugreifen zu können. Auskünfte über die Steuererträge sind indes aus Gründen des Steuergeheimnisses nur soweit zulässig, als sie keine Rückschlüsse auf einzelne steuerpflichtige Personen einer Kirchgemeinde zulassen. Auskünfte der Steuerverwaltung an die Landeskirchen ohne klare gesetzliche Grundlage<sup>85</sup> könnten deshalb unter dem Aspekt des Steuergeheimnisses bei Kirchgemeinden mit sehr wenigen juristischen Personen kritisch sein. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, mit Absatz 1 eine explizite gesetzliche Grundlage im neuen Landeskirchengesetz zu schaffen.

Den Landeskirchen obliegt es, die Pfarrstellenzuordnung vorzunehmen. Bei dieser Zuteilung sind die Landeskirchen namentlich auf verlässliche und aktuelle Mitgliederzahlen aus ihren Kirchgemeinden angewiesen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist auch für diesen Datentransfer zwischen der kantonalen GERES-Datenbank und den Landeskirchen eine klare Rechtsgrundlage empfehlenswert. Es wird nur die Gesamtzahl der Konfessionsangehörigen der einzelnen Kirchgemeinden abgefragt, nicht die einzelne Person.

## **Artikel 21 Ergänzende Bestimmungen zum Datenschutz**

**Absatz 1:** Aufgrund der besonderen Rechtsstellung der Landeskirchen und ihrer Autonomie in eigenen Angelegenheiten (siehe Artikel 2 LKG), sollen die Landeskirchen spezielle Rechtsetzungskompetenzen für ergänzende oder präzisierende Datenschutzbestimmungen erhalten. Damit können sie für ihre eigenen Bedürfnisse massgeschneiderte Bestimmungen zur Datenbearbeitung und zum Datenaustausch erlassen.

<sup>84</sup> Siehe hinten die entsprechende indirekte Änderung von Artikel 1 Abs. 1a des Kirchensteuergesetzes.

<sup>85</sup> Siehe Art. 153 Abs. 2 lit. b des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11).

**Absatz 2:** Damit wird innerhalb und zwischen den Landeskirchen eine Grundlage für den Datenaustausch von Personendaten ihrer Mitglieder geschaffen. Die Landeskirchen können somit im Rahmen ihrer ökumenischen Zusammenarbeit, soweit dies zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben nötig ist, Personendaten austauschen. Bei Bedarf können sie zudem eigene datenschutzrechtliche Bestimmungen erlassen, falls sich dies als wünschbar erweisen sollte.

## ***Kapitel 5 Rechtspflege und Haftung***

### **Artikel 22 Zuständigkeiten und Verfahren**

**Absatz 1:** Soweit das landeskirchliche Recht bezüglich Zuständigkeiten keine eigenen kirchlichen Beschwerdeinstanzen im Rahmen von Art. 23 und 24 LKG vorsieht, richtet sich die Zuständigkeit für die Rechtspflege nach den Bestimmungen des VRPG. Das landeskirchliche Recht kann für die kirchlichen Beschwerdeinstanzen nach Art. 23 und 24 LKG zum VRPG ergänzende, nicht aber davon abweichende Bestimmungen zur näheren Ausführung der Zuständigkeit vorsehen. Insbesondere sollen die Landeskirchen weiterhin besondere Streitlichtungsverfahren vorsehen können, bevor Konflikte in ein verwaltungsrechtliches Verfahren münden (vgl. die Verordnung des Synodalarats der evangelisch-reformierten Landeskirche über die Beratung, Unterstützung und Aufsicht vom 13. Dezember 2012). Werden nach Art. 23 LKG untere kirchliche Beschwerdeinstanzen durch landeskirchliches Recht geschaffen, treten diese für Verfügungen, Beschlüsse und Entscheide der Kirchgemeinden, die sich ausschliesslich auf landeskirchliches Recht stützen, als erste Beschwerdeinstanz an Stelle der Regierungsstatthalterämter (Art. 63 Abs. 1 Bst. a VRPG).

**Absatz 2:** Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)<sup>86</sup> regelt zurzeit nicht restlos klar, ob es auch auf die Landeskirchen und allfällige regionale Einheiten derselben anwendbar ist. Da sich die Landeskirchen rechtsstaatlich organisieren (siehe Art. 7 Abs. 1 LKG) müssen und das VRPG bereits auf die Kirchgemeinden anwendbar ist, spricht nichts dagegen, auch die Landeskirchen (und deren allfällige regionale Einheiten nach Artikel 9 LKG) den Verfahrensbestimmungen des VRPG zu unterstellen.

### **Artikel 23 Kirchliche Beschwerdeinstanzen**

**Absatz 1:** Aufgrund ihrer Autonomie und ihres Selbstbestimmungsrechts steht den Landeskirchen heute schon die Möglichkeit offen, eigene Beschwerdeinstanzen vorzusehen und deren Organisation, Zusammensetzung und Zuständigkeiten zu regeln. Dabei muss aber der landeskirchliche vom staatlichen Rechtsschutz klar abgegrenzt werden. Dies wird so gelöst, dass die sachliche Zuständigkeit der kirchlichen Beschwerdeinstanzen (zu denen als oberste kirchliche Beschwerdeinstanz auch die spezielle Rekurskommission der evangelisch-reformierten Landeskirche nach Art. 24 LKG gehört) zum vornherein auf Verfügungen und Beschlüsse der Landeskirchen, ihrer regionalen Einheiten und der Kirchgemeinden, die sich ausschliesslich auf landeskirchliches Recht stützen, beschränkt wird. Erstinstanzliche Verfügungen und Beschlüsse, die gestützt auf staatliches Recht (ausschliesslich oder ergänzend zum landeskirchlichen Recht auf staatliches Recht abstützen) ergangen sind, müssen hingegen direkt bei den staatlichen Rechtsmittelbehörden gemäss VRPG angefochten werden. Erste Rechtsmitte-

<sup>86</sup>

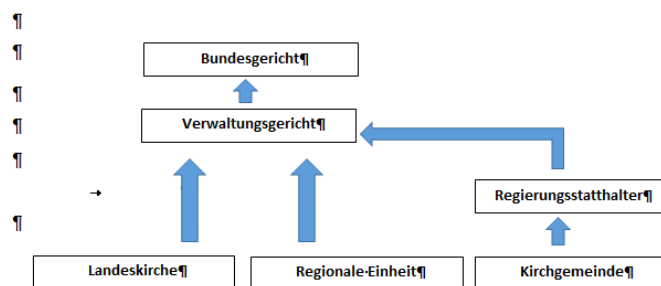
Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG; BSG 155.21).

Instanz gegen Verfügungen und Entscheide der Landeskirchen ist demzufolge das Verwaltungsgericht (Artikel 74 VRPG). Gegen Beschlüsse, Entscheide und Verfügungen der Kirchgemeinden ist grundsätzlich als erste Beschwerdeinstanz das Regierungsstatthalteramt und als zweite Instanz das Verwaltungsgericht zuständig.

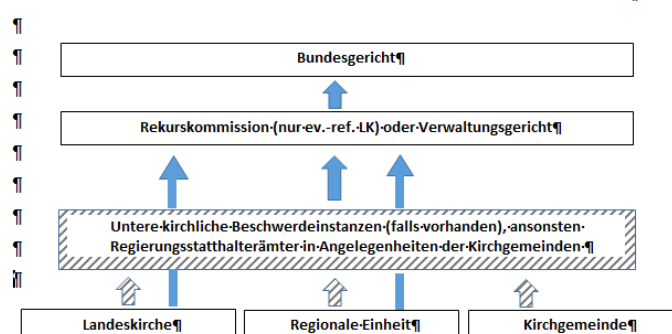
**Absatz 2:** Eine weitere Einschränkung der sachlichen Zuständigkeit der kirchlichen Beschwerdeinstanzen ergibt sich aus Absatz 2. Für sämtliche erstinstanzlichen Verfügungen und Beschlüsse, welche die in Absatz 2 abschliessend aufgezählten Angelegenheiten betreffen, richtet sich der Rechtsweg ausschliesslich nach den Bestimmungen des VRPG, also unabhängig davon, ob die Verfügungen oder Beschlüsse gestützt auf staatliches oder landeskirchliches Recht oder allenfalls sogar gestützt auf beides ergangen sind. Diese Regelung bezweckt primär, Kompetenzkonflikte zwischen den staatlichen und den kirchlichen Rechtsmittelbehörden zu vermeiden. Mit Buchstabe a wird zudem neu ein kantonales Rechtsmittel gegen Stimmrechtsakte von „Regierungen“ und „Parlamenten“ der Landeskirchen zur Verfügung gestellt (vgl. Art. 88 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; SR 173.110). Nicht als „personalrechtliche Angelegenheiten“ im Sinne von Buchstabe b gelten unter anderem die besonderen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, der Entzug der Missio Canonica durch den Bischof von Basel oder der Entzug von wesentlichen Rechten aus der Ordination oder der Beauftragung durch den Synodalrat der evangelisch-reformierten Landeskirche. Die personalrechtlichen Konsequenzen aus dem Entzug – die allfällige Kündigung des Anstellungsverhältnisses – unterliegt hingegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Mit Buchstabe c wird nochmals hervorgehoben, dass bei sämtlichen Angelegenheiten, soweit sie sich neben dem landeskirchlichen Recht auch auf staatliches Recht abstützen (materielle Rechtsgrundlage), der Rechtsweg sich nach den Bestimmungen des VRPG richtet.

Die nachstehende Grafik zeigt schematisch auf, wie die verschiedenen Rechtswegge gegen Verfügungen, Entscheide und Beschlüsse der Organe der Landeskirchen, regionale Einheiten und Kirchgemeinden verlaufen.

Rechtsweg bei Verfügungen und Beschlüssen, die sich auf staatliches Recht, d.h. Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 LKG stützen oder wenn keine kirchlichen Beschwerdeinstanzen vorhanden sind:



Rechtsweg bei Verfügungen und Beschlüssen, die sich ausschliesslich auf landeskirchliches Recht stützen und kirchliche Beschwerdeinstanzen bestehen:



## Artikel 24 Rekurskommission der evangelisch-reformierten Landeskirche

**Absatz 1:** Nach Art. 100 Abs. 2 KV können zur Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten durch ein kantonales Gesetz „*besondere richterliche Behörden*“ eingesetzt werden, die an Stelle des Verwaltungsgerichtes entscheiden. Die evangelisch-reformierte Landeskirche hat dem Regierungsrat signalisiert, dass sie ihre bestehende Rekurskommission als oberste kirchliche Beschwerdeinstanz einsetzen möchte, deren Entscheide nur noch nach Massgabe des Bundesrechts direkt beim Bundesgericht angefochten werden können. Eine solche Rekurskommission kann zur Entlastung der kantonalen Gerichte beitragen und gewährleistet dort einen umfassenden Rechtsschutz, wo staatliche Instanzen aus Gründen der Religionsfreiheit zurückhaltend sein müssten. Sie geniesst eine hohe Akzeptanz. Im Herbst 2001 sprachen sich die reformierten Stimmberechtigten in einer kirchlichen Volksabstimmung dafür aus, dass die Rekurskommission als gesamtkirchliches Organ der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern anerkannt wird (Art. 21b Kirchenverfassung). Mit Art. 24 LKG wird die Rekurskommission für die evangelisch-reformierte Landeskirche im kantonalen Recht gemäss den Vorgaben von Art. 100 Abs. 2 KV verankert. Die beiden anderen Landeskirchen verzichten auf eine solche Rekurskommission.

Die evangelisch-reformierte Landeskirche nimmt damit bewusst in Kauf, dass im LKG als einziges landeskirchliches Organ eine besondere richterliche Behörde direkt durch kantonales Recht für sie eingesetzt wird. Nur durch eine (kantonale) Gesetzesänderung könnte die Rekurskommission später somit wieder abgeschafft werden. Mit Art. 24 werden die Anforderungen der Rechtsprechung an eine besondere richterliche Behörde erfüllt (siehe Bundesgerichtsentscheid 2C\_124/2013 vom 25.11.2013).

**Absatz 2:** Da die Entscheide der Rekurskommission grundsätzlich nur beim Bundesgericht angefochten werden können, muss die Rekurskommission den Anforderungen an ein Gericht im Sinne von Artikel 30 der Bundesverfassung genügen<sup>87</sup>.

**Absatz 3:** Für das Verfahren vor der Rekurskommission der evangelisch-reformierten Landeskirche kommen die Bestimmungen von Artikel 79, sowie 80 - 84 VRPG sinngemäss zur Anwendung. Die evangelisch-reformierte Landeskirche wird im landeskirchlichen Recht für ihre Rekurskommission bei Bedarf noch ergänzende Organisationsvorschriften nach den Vorgaben des VRPG (Art. 86) und dem Vorbild des kantonalen Verwaltungsgerichtes erlassen.

**Absatz 4:** Dieser Absatz setzt eine Option gemäss Artikel 86 Absatz 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) um. Beschwerden gegen Verfügungen, Entscheide und Beschlüsse mit vorwiegend politischem Charakter sind ausgeschlossen und können nicht bei der Rekurskommission angefochten werden. Hier besteht einzig die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle durch das Bundesgericht. Als Beispiel können Entscheide über die Mitgliedschaft oder Zusammenarbeit der evangelisch-reformierten Landeskirche in oder mit Organisationen erwähnt werden (Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz HEKS, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund). Dem Entscheid der evangelisch-reformierten Landeskirche über die Mitgliedschaft oder Mitarbeit mit solchen Organisationen kommt ein vorwiegend politischer Charakter zu.

<sup>87</sup> Siehe dazu auch Artikel 86 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110).



## **Artikel 25 Streitigkeiten um die Zuständigkeit**

Unter Umständen kann in einem künftigen Beschwerdeverfahren streitig sein, ob sich eine Verfügung auf staatliches Recht stützt, was die Zuständigkeit der staatlichen Rechtsmittelbehörden begründet, oder ob sie sich auf landeskirchliches Recht stützt, was die Zuständigkeit allfälliger kirchlicher Beschwerdeinstanzen begründet. Sowohl in einem positiven wie in einem negativen Kompetenzkonflikt sind die angerufenen Beschwerdeinstanzen zu einem Meinungsaustausch über die Zuständigkeit verpflichtet. Kann in diesem Rahmen keine Einigung erzielt werden, entscheidet das Verwaltungsgericht über die Zuständigkeit. Die betroffene Kirchgemeinde oder Landeskirche kann diesen Entscheid mit einer Autonomiebeschwerde beim Bundesgericht anfechten.

## **Artikel 26 Haftung**

Bis anhin kannte das kantonale Recht keine Bestimmung über die Haftung der Landeskirchen und ihren regionalen Einheiten. Artikel 26 LKG schliesst diese Lücke, indem er die kantonalen Haftungsbestimmungen für die Landeskirchen und deren regionale Einheiten sinngemäss für anwendbar erklärt. Spezialgesetzliche Bestimmungen vorbehalten, kommen somit die Artikel 100 – 104 a des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01) sinngemäss zur Anwendung.

## ***Kapitel 6 Finanzen***

### **6.1 Kirchensteuern und Finanzausgleich**

#### **Artikel 27**

Diese Bestimmung ist deklaratorischer Natur und wiederholt, was sich schon aus Artikel 125 Absatz 3 KV und aus dem Kirchensteuergesetz ergibt.

Nach geltendem Recht wird ein allfälliger Finanzausgleich unter den Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden der gleichen Konfession durch ein Dekret des Grossen Rates angeordnet. Zur Stärkung der Autonomie der Landeskirchen sollen diese neu selbst einen Finanzausgleich anordnen können. Das kantonale Recht soll folglich auch keine materiellen Kriterien mehr vorgeben.

### **6.2 Beiträge der Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden an die Landeskirchen und regionale Einheiten**

#### **Artikel 28**

Nach Artikel 123 Absatz 3 KV sind die Kirchgemeinden und damit auch die Gesamtkirchgemeinden verpflichtet, die Landeskirchen mit Beiträgen zu alimentieren. Artikel 28 LKG bezieht auch die allfälligen regionalen Einheiten in diese Pflicht ein. Wie bis anhin setzen die Landeskirchen die Beiträge fest und ziehen diese ein. Auf das Erfordernis, wonach sich die Beiträge nach der Leistungsfähigkeit der Kirchgemeinden bemessen, kann verzichtet werden, da die Festsetzung der Beiträge in einem Reglement geregelt sein muss, welches demokratisch von der Legislative verabschiedet wird.

## 6.3 Beiträge des Kantons an die Landeskirchen

### Artikel 29 Grundsatz

**Absatz 1 und 2:** Sockelbeiträge sind gebundene Beiträge des Kantons an die Landeskirchen. Ihr Zweck besteht darin, die historischen Rechtstitel der evangelisch-reformierten Landeskirche zu respektieren. Aus Gründen der Gleichbehandlung der drei Landeskirchen sowie teilweise gestützt auf völkerrechtliche Verträge sollen auch die Römisch-katholische und die christkatholische Landeskirche einen Sockelbeitrag erhalten, obwohl sie selbst über keine historischen Rechtstitel verfügen dürften (siehe hierzu Ziff. 3.4).

**Absatz 3:** Mit dem Sockelbeitrag an die evangelisch-reformierte Landeskirche wahrt der Kanton die Ansprüche dieser Landeskirche aus historischen Rechtstiteln. Diese gründen auf der mit Dekret vom 7. Mai 1804 über die Besoldung und Wahlen der Geistlichkeit bewirkten Verstaatlichung des Kirchengutes im 19. Jahrhundert. Beim Kirchengut handelt es sich um das Vermögen aus Pfrundstiftungen mit einer stiftungsrechtlichen Zweckbestimmung, aus welchem namentlich die Entlohnung der Geistlichen finanziert wurde. Als Rechtsnachfolger der damaligen Pfrundstiftungen ist der Kanton weiterhin verpflichtet, für die Löhne von rund 197 Geistlichen der evangelisch-reformierten Landeskirche aufzukommen. Indem der Kanton die Anstellungsverhältnisse auf die Landeskirche überträgt, muss er ihr auch die Pflicht, den Sockelbeitrag für die Entlohnung der Geistlichen zu verwenden, übertragen<sup>88</sup>. Konsequenterweise müssen auch die beiden anderen Landeskirchen ihre Sockelbeiträge für die Entlohnung der Geistlichen verwenden.

### Artikel 30 Betrag

**Absatz 1:** Der Sockelbeitrag an die evangelisch-reformierte Landeskirche beträgt 34.8 Mio. CHF. Gemäss der Arbeitsgruppe Schmid (siehe hierzu Ziff. 3.4) entsprechen die historischen Rechtstitel durchschnittlichen Bruttoarbeitgeberlohnkosten für rund 197 Pfarrstellen.

Der Betrag für die Römisch-katholische Landeskirche ist von der JGK basierend auf folgenden Überlegungen festgelegt worden: 197 Pfarrstellen sind 58.7% der 335.6 Pfarrstellen, welche der Kanton der evangelisch-reformierten Landeskirche im Jahr 2019 (also im Jahr vor der Übergabe der Anstellungsverhältnisse) finanzieren wird. 44 Pfarrstellen sind 58.7% der vom Kanton im Jahr 2019 total finanzierten 75 Pfarrstellen der Römisch-katholischen Landeskirche. 44 Pfarrstellen ergeben eine Summe von 7.8 Mio. CHF. Dieser Betrag wurde auf 8.0 Mio. CHF gerundet.

Mit dem Beitrag von CHF 0,44 Mio. an die christkatholische Landeskirche werden die per 1. Januar 2019 in Aussicht gestellten 260 Stellenprozente finanziert, um die pfarramtliche Versorgung der Landeskirche auf Dauer sicherstellen zu können.

**Absatz 2:** Aufgrund historischer Rechtstitel muss der Kanton nach wie vor für die Löhne von rund 197 Geistlichen der evangelisch-reformierten Landeskirche aufkommen. Von daher ist es gerechtfertigt, dass er den Sockelbeitrag für die evangelisch-reformierte Landeskirche, welcher neu diese Funktion übernimmt, jährlich an das kantonale Lohnsummenwachstum an-

<sup>88</sup> Friederich Ulrich, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen: Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Bern 1994, S. 263 Ziffer 17.

passt. Um die Gleichbehandlung der beiden anderen Landeskirchen sicherzustellen, werden auch deren Sockelbeiträge entsprechend angepasst.

Das Lohnsummenwachstum ist jener Teil der Lohnmassnahmen (genereller und individueller Gehaltsaufstieg), der zu einer Erhöhung der Lohnsumme beim Kantonspersonal und den Lehrkräften führt. Nicht berücksichtigt wird indes jener Teil, der durch Rotationsgewinne finanziert wird, da Rotationsgewinne budgetneutral sind. Dies ist der Mechanismus, wie er auch bei den relevanten subventionierten Betrieben zur Anwendung gelangt. Negative generelle Lohnmassnahmen („Minus-Teuerungsausgleiche“) schlagen sich direkt auf die Lohnsumme und somit im Lohnsummenwachstum nieder. Sie wären bei der Bemessung des Sockelbeitrages somit direkt zu berücksichtigen, d.h. in Abzug zu bringen. Die Anpassung ans Lohnsummenwachstum erfolgt durch die JGK im Budgetprozess.

### **Artikel 31 Grundsatz**

**Absatz 1:** Während die erste Säule des neuen Finanzierungsmodells die Respektierung der historischen Rechtstitel der evangelisch-reformierten Landeskirche sicherstellt und die historischen Voraussetzungen der beiden anderen katholischen Landeskirchen und deren Gleichstellung berücksichtigt, gilt die zweite Säule die Leistungen ab, welche die Landeskirchen als Volkskirchen für die gesamte Bevölkerung erbringen. Von diesen gesamtgesellschaftlichen Leistungen profitieren auch der Staat und die Gesellschaft. Die zweite Säule entspricht dem zeitgemässen Postulat nach Kultur- und Sozialstaatlichkeit des staatlichen Handelns.

Der Beitrag aus der zweiten Säule soll grundsätzlich rund einen Viertel der Leistungen ausmachen, welche die Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse heute erbringen. Damit wird der Vorgabe des Grossen Rates Rechnung getragen, wonach das neue Finanzierungssystem im LKG zu keiner Sparübung führt (siehe hierzu auch Ziff. 8). Gemäss dem Expertenbericht Muggli/Marti betragen diese Leistungen im Jahr 2013 rund 133 Mio. CHF. Ein Viertel davon entspricht 33.25 Mio. CHF. Addiert man dazu die Sockelbeiträge aus der ersten Säule (total CHF Mio. 43,25), hätte im Jahr 2013 ein Beitrag des Kantons an die Landeskirchen von maximal 76.5 Mio. CHF resultieren können. Dieser Betrag liegt zwar rund 4.3 Mio. CHF höher als die effektiven Ausgaben im Jahr 2013 von 72.2 Mio. CHF an Pfarrbesoldungen, für welche die Landeskirchen inskünftig selber aufkommen müssen. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die 133 Mio. im Jahr 2013 nur die monetär messbaren Leistungen der Landeskirchen beinhalten.

**Absatz 2:** Drei Jahre vor Beginn einer neuen Beitragsperiode verhandeln die Landeskirchen mit der zuständigen kantonalen Direktion über den genauen Beitrag der im Rahmen der zweiten Säule für jeweils sechs Jahre zugesprochen werden soll. Erstmals also im Jahr 2023. Gestützt auf das Verhandlungsergebnis beantragt dann der Regierungsrat dem Grossen Rat den nötigen sechsjährigen Kredit.

### **Artikel 32 Festsetzung**

**Absatz 1:** Anders als die sich teilweise aus einer rechtlichen Verpflichtung ergebenden Sockelbeiträge nach Art. 30 LKG, stellt der Beitrag für gesamtgesellschaftliche Leistungen keine gebundene Ausgabe dar. Er wird vom Grossen Rat jeweils im Hinblick auf eine Beitragsperiode von sechs Jahren bewilligt. Wie erwähnt, wird sich der Grosse Rat dabei im Sinne eines Richtwerts an einem Betrag von rund CHF 33 Mio. orientieren. Das Gesetz legt aber bewusst

nicht fest, nach welchen Kriterien der Grosse Rat den Beitrag aus der zweiten Säule bemisst, sondern überlässt diesen Entscheid dem Grossen Rat. Das fakultative Referendum zum Ausgabenbeschluss des Grossen Rates wird ausgeschlossen, um die vom Grossen Rat gewünschte Verlässlichkeit des Finanzierungssystems nicht zu gefährden (vgl. Planungserklärung Nr. 6, siehe Ziff. 2.2).

Der Regierungsrat wird in der Ausführungsverordnung festlegen, welche Leistungen der Landeskirchen er als im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegend anerkennt, wann und mit welcher Methode die Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erhoben werden und wer für die entsprechenden Kosten aufkommt. Beim Entscheid über die relevanten Leistungen wird er sich an Artikel 3 LKG und am Expertenbericht Muggli/Marti orientieren.

**Absatz 2:** Auch wenn die Landeskirchen frei sind, zu welchem Zweck sie den Beitrag des Kantons aus der zweiten Säule verwenden, so sind sie doch bis auf Weiteres de facto gezwungen, den Beitrag für die Entlohnung der vom Kanton übernommenen Geistlichen einzusetzen. Es rechtfertigt sich daher, nicht nur die Sockelbeiträge, sondern auch den Beitrag für gesamtgesellschaftliche Leistungen jährlich entsprechend dem Lohnsummenwachstum des Kantons anzupassen. Die Anpassung ans Lohnsummenwachstum erfolgt durch die JGK im Budgetprozess.

### **Artikel 33 Aufteilung**

Der vom Grossen Rat beschlossene Beitrag wird noch vor Beginn der Beitragsperiode, für die er gesprochen wurde, vom Regierungsrat auf die drei Landeskirchen aufgeteilt. Es handelt sich dabei um einen politischen Entscheid im freien Ermessen des Regierungsrates, weshalb er innerkantonal nicht angefochten werden kann. Als Grundlage für die Aufteilung der Beiträge auf die drei Landeskirchen wird ihr jeweiliger Anteil an den von den Landeskirchen insgesamt erbrachten Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse herangezogen.

### **Artikel 34 Berichterstattung**

Alle sechs Jahre wird jede Landeskirche dem Kanton Bericht über die Mittelverwendung erstatten und so gegenüber den kantonalen Behörden und der Öffentlichkeit Transparenz schaffen. Gleichzeitig dient die Berichterstattung auch für die Aushandlung der Beiträge für die nächste Beitragsperiode. Die Berichterstattung nimmt Bezug auf die vergangenen vier Jahre und die kommenden zwei Jahre der laufenden Beitragsperiode.

Nach dem bisherigen Erkenntnisstand präsentieren sich die Modalitäten zur Beitragsgewährung, zum Verfahren und zur Berichterstattung innerhalb der Beitragsperioden wie folgt:

#### ***Jahr 4 (2023)***

Im Januar

Die zuständige kantonale Direktion löst zusammen mit den Landeskirchen die Erfassung der im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbrachten Leistungen der Landeskirchen (und Kirchengemeinden) aus.

Bis Ende Juni

Die Landeskirchen reichen ihre Berichterstattung nach Art. 34 LKG bei der zuständigen kantonalen Direktion ein. Der Kanton signalisiert den Landeskirchen, welche Ziele bei den Leistungen der Landeskirchen im gesamtgesellschaftlichen Interesse aus Sicht der Kantons in der nächsten Beitragsperiode verfolgt werden sollten.

Bis Ende September Das Ergebnis der Erfassung der gesamtgesellschaftlichen Leistungen liegt vor und wird von der zuständigen kantonalen Direktion und den Landeskirchen zu Kenntnis genommen.

Bis Ende Jahr Die zuständige kantonale Direktion und die Landeskirchen verhandeln den genauen Betrag der zweiten Säule nach Art. 31 LKG aus.

### ***Jahr 5 (2024)***

Bis Ende März Die zuständige kantonale Direktion konsolidiert ihre Anträge an den Regierungsrat für die kommende Beitragsperiode und stellt die Kenntnisnahme der Berichterstattung der Landeskirchen durch den Regierungsrat sicher.

Bis Ende Juni Der Regierungsrat beschliesst bis Ende Juni materiell über den Antrag an den Grossen Rat. Er strebt die gleichzeitige Verabschiedung des Kredits durch den Grossen Rat mit dem Budget und Aufgaben- und Finanzplan an.

Novembersession Der Grosse Rat verabschiedet den Kredit, der das Total der Beiträge aus der zweiten Säule für die nächste Beitragsperiode umfasst. Die Beiträge aus der ersten Säule sind gebundene Ausgaben und werden von der zuständigen kantonalen Direktion im Budgetprozess separat eingespiessen.

Dezember Der Regierungsrat teilt den Beitrag aus der zweiten Säule auf die Landeskirchen auf.

### ***Jahr 6 (2025)***

Ein Jahr vor Beginn einer neuen Beitragsperiode sind die Beiträge des Kantons für die Landeskirchen bekannt und können von diesen budgetiert werden.

Der Regierungsrat wird diese Modalitäten in der Ausführungsverordnung näher umschreiben.

## **Artikel 35 Ergänzendes Recht**

Die umfassende Anwendung des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1 auf die Beiträge aus der zweiten Säule erscheint im Lichte des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Landeskirchen und Kanton sowie des Selbstbestimmungsrechts der Landeskirchen als wenig sachgerecht. Das Landeskirchengesetz bringt diesen Gedanken zur Geltung, indem es das Staatsbeitragsgesetz nicht als subsidiäres, sondern als ergänzendes Recht zur Anwendung bringt. Es sollen folglich nur jene Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes zur Anwendung gelangen, welche mit dem Sinn und Zweck des Finanzierungsmodells und der besonderen Rechtsstellung der Landeskirchen vereinbar sind. Aus demselben Grund, aber auch um die verlässliche Finanzierung der Landeskirchen sicherzustellen, werden die staatskirchenrechtlichen Erlasse nicht in den Anhang I des Staatsbeitragsgesetzes aufgenommen.

## **Artikel 36 Weitere Beiträge**

Diese Bestimmung soll implizit zum Ausdruck bringen, dass Tätigkeiten, welche die Landeskirchen, ihre regionalen Einheiten oder die Kirchgemeinden auf Grund von Bestimmungen in Spezialgesetzen zu verrichten haben, nicht über die Beiträge aus der ersten und der zweiten

Säule finanziert werden müssen. Zu denken ist hier etwa an die Seelsorge in Gesundheitseinrichtungen oder an die Paar- und Familienberatung.

## ***Kapitel 7 Ausführungsbestimmungen***

### **Artikel 37**

Der Regierungsrat wird ermächtigt, die nötigen Ausführungsbestimmungen zum neuen Landeskirchengesetz zu erlassen. In Absatz 2 werden nicht abschliessend einige wichtige Bereiche aufgeführt, welche auf Stufe Verordnung näher zu regeln sind. Dabei wird der Regierungsrat bestehende Bestimmungen aus anderen Verordnungen in eine einzige neue „Verordnung über die bernischen Landeskirchen“ übernehmen. Zu überführen sind vor allem Inhalte aus den folgenden heutigen Verordnungen: Verordnung vom 19. Oktober 1994 betreffend die Feststellung der Zugehörigkeit zu einer Landeskirche (BSG 410.141), Verordnung vom 21. November 2012 über die Zugehörigkeit zu einer französischsprachigen evangelisch-reformierten Kirchgemeinde im deutschen Sprachgebiet (BSG 411.211) und Verordnung vom 22. September 1976 über die Mitgliedschaft bei der Französischen römisch-katholischen Kirchgemeinde Bern und Umgebung (BSG 411.324.12).

## ***Kapitel 8 Übergangs- und Schlussbestimmungen***

### **Artikel 38 Übergang von Arbeitsverhältnissen**

Diese Bestimmung regelt den Übergang der Arbeitsverhältnisse vom Kanton zu den Landeskirchen. Damit der Kanton nicht jedes Arbeitsverhältnis einzeln kündigen und die Landeskirchen nicht jedes einzelne Arbeitsverhältnis neu eingehen müssen, gehen mit dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes sämtliche Arbeitsverhältnisse kollektiv an die jeweilige Landeskirchen über. Die Übertragung von Arbeitsverhältnissen unter öffentlichen Rechtsträgern bedarf einer besonderen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht, welche in Art. 38 LKG ausdrücklich geschaffen wird. Die betroffenen Mitarbeitenden werden vor dem Übergang über die neuen arbeitsrechtlichen Grundlagen umfassend informiert werden.

**Absatz 1** legt für die den Landeskirchen übergebenen Arbeitsverhältnisse die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen gemäss dem Grossratsbeschluss vom 4. September 2014 zugrunde. Vom 1. Januar 2019 an sind das 335.6 evangelisch-reformierte, 75.0 römisch-katholische, sowie 2.6 christkatholische Vollzeitstellen. Von den evangelisch-reformierten Pfarrstellen sind die 2,8608 Pfarrstellen bei den sog. kantonsgrenzen überschreitenden Kirchgemeinden (Kerzers, Ferenbalm, Murten, Oberwil b. Büren und Messen) abzuziehen, welche weiterhin aufgrund von Staatsverträgen direkt durch den Kanton finanziert werden.

**Absatz 2** bezieht sich auf die jeweils 14 Monate dauernden evangelisch-reformierten Lernvikariate zur praktischen Ausbildung der angehenden Geistlichen. Diese sind nicht im Grossratsbeschluss enthalten, da die Anmeldungen von Jahr zu Jahr variieren.

**Absatz 3** gibt den Landeskirchen zur Erarbeitung neuer Arbeitsverträge von der Übergabe an zwölf Monate lang Zeit bis Ende 2020.

**Absatz 4** schreibt den Landeskirchen für die erste, sechsjährige Beitragsperiode vor, dass die Gehälter der Geistlichen nominal nicht gekürzt werden dürfen. Damit besteht eine zeitlich befristete Besitzstandsgarantie für die Geistlichen.

Einige Pfarrstellen verbleiben aufgrund besonderer Rechtsverhältnisse in der Anstellungsverantwortung des Kantons: 37.71 Pfarrstellenprozente für die Kirchgemeinde Messen und 28.73 Pfarrstellenprozente für die Kirchgemeinde Oberwil bei Büren fassen auf der „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.“<sup>89</sup> 100 Stellenprozente für die Kirchgemeinde Ferenbalm, 100 Stellenprozente für die Kirchgemeinde Kerzers und 20 Stellenprozente für die Kirchgemeinde Murten sind in der „Übereinkunft vom 22. Januar und 6. Februar 1889 mit dem hohen Stande Freiburg zu näherer Bestimmung der kirchlichen Verhältnisse der gemischten Gemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten“<sup>90</sup> geregelt. Diese beiden Staatverträge sollen zu einem späteren Zeitpunkt mit den Kantonen Solothurn und Freiburg neu verhandelt oder abgelöst werden.

Ebenfalls stellt der Kanton Bern aufgrund der „Übereinkunft wegen der Herstellung und neuen Umschreibung des Bistums Basel vom 26.3.1828“<sup>91</sup> den residierenden Domherrn des Standes Bern mit 100 Stellenprozenten weiterhin direkt an und zahlt den beiden nicht-residierenden Domherren eine jährliche Entschädigung, die zwei Gehaltsstufen der Gehaltsklasse 23 entspricht.

Aufgrund der „Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel vom 28.3.1828“<sup>92</sup> zahlt der Kanton Bern weiterhin an das Gehalt des Bischofs von Basel direkt 46'000 Franken jährlich.

### **Artikel 39 Pensionskasse**

**Absatz 1:** Da alle drei Landeskirchen bereits heute selbständige öffentlich-rechtliche Institutionen mit bestehenden eigenen Anschlussverträgen mit ihren Vorsorgeeinrichtungen sind, treten gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) sämtliche von den Kirchen übernommenen Geistlichen automatisch in deren Vorsorgeeinrichtungen über und werden von der Bernischen Pensionskasse (BPK) beim Austritt mit dem vollen Freizügigkeitskapital ausgestattet.

Die evangelisch-reformierte Landeskirche verfügt über einen Anschlussvertrag mit der BPK mit demselben Standardvorsorgeplan 60, wie ihn die Kantonsangestellten geniessen. Die Geistlichen dieser Landeskirche bleiben vollumfänglich zu den bisherigen Bedingungen bei der BPK versichert, auch wenn sie vom bisherigen kantonalen in den kirchlichen Anschlussvertrag mit der BPK wechseln. Die Geistlichen der Römisch-katholischen Landeskirche treten in deren bestehenden Anschlussvertrag mit der in Basel domizilierten Vorsorgestiftung „Abendrot“ über. Die christkatholische Kirche beabsichtigt, auf den Tag der Übernahme der bisher kantonalen Dienstverhältnisse einen neuen Anschlussvertrag mit der BPK abzuschlies-

<sup>89</sup> BSG 411.232.12.

<sup>90</sup> BSG 411.231.91.

<sup>91</sup> BSG 410.331.

<sup>92</sup> BSG 410.332.

sen, sodass auch diese Geistlichen zu den bisherigen Bedingungen bei der BPK versichert bleiben können.

Die am Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes hingegen bereits pensionierten Geistlichen bleiben bei der BPK. Sie wurden als Kantonsangestellte pensioniert und waren von keiner Landeskirche angestellt. Die BPK bleibt deshalb für ihre Rente verantwortlich.

**Absatz 2:** verpflichtet diejenigen Landeskirchen, die bereits über einen Anschlussvertrag mit der BPK verfügen oder auf den Tag der Übernahme der Arbeitsverhältnisse neu abschliessen, die übernommenen Geistlichen mindestens zu den Bedingungen des Standardvorsorgeplans zu versichern.

Die BPK schreibt dazu in ihrer Stellungnahme vom 7. Januar 2016 an die JGK: „Für die bereits versicherten Personen würde der Übergang vom Kanton Bern in die neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaften keine Änderung ihrer Pensionskassensituationen bedeuten. Positiv würde sich auswirken, dass die betroffenen Versicherten weiterhin von den Übergangsbestimmungen wie beispielsweise der Übergangseinlage profitieren könnten.“ In ihrem Brief vom 11. März 2016 an die JGK präzisiert die BPK weiter: „Die evangelisch-reformierte Landeskirche Bern Jura Solothurn hat ihre Mitarbeitenden wie der Kanton Bern im Standardplan 60 versichert. Die Spar-, Risiko- und Finanzierungsbeiträge wie auch die Leistungen sind entsprechend identisch.“

**Absatz 3:** schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass der Kanton den bei der BPK versicherten Landeskirchen alljährlich seine für die Arbeitgeberfinanzierungsbeiträge an die BPK getätigten Rückstellungen bis zur Ausfinanzierung der BPK überweist und die Finanzierung der Übergangseinlage sichert. Dabei versteht es sich von selbst, dass der Kanton seine Rückstellungen nur anteilmässig überweist, also soweit es sich um Rückstellungen für die übergebenen Geistlichen handelt. Zudem umfassen die jährlichen Auszahlungen nur denjenigen Anteil an den Rückstellungen, den der Kanton der BPK auch für seine eigenen Angestellten zur nötigen Ausfinanzierung überweist. Die Finanzierungsbeiträge werden spätestens im Jahr 2034 letztmalig überwiesen und sind von den Landeskirchen zweckgebunden zu verwenden.

Die Finanzierung der Übergangseinlage ist in Art. 50 bis 53 des Gesetzes vom 18. Mai 2014 über die kantonalen Pensionskassen (PKG; BSG 153.41). geregelt. Die Übergangseinlage gleicht für bereits vor dem 1. Januar 2015 bei der BPK versicherte Personen eine aus dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat allfällig entstandene Leistungseinbusse so aus, dass sie während maximal 10 Jahren das individuelle Sparguthaben der Versicherten aufstockt. Da die Übergangseinlage ebenfalls durch die bereits vorhandenen kantonalen Rückstellungen gedeckt ist und schon 2014 vollumfänglich berechnet wurde, entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten.

**Absatz 4:** weist die Kompetenz zur Bewilligung der jährlichen Ausgaben nach Absatz 3 dem Regierungsrat zu. Die Beiträge unterstehen deshalb nicht dem Finanzreferendum.

**Absatz 5:** bekräftigt die in Art. 80 des Vorsorgereglementes der BPK vom 1. Januar 2015 stipulierte Rentenuntergrenze, die den bis spätestens am 31. Dezember 2021 in den Ruhestand tretenden Versicherten mindestens 98 % der am 31. Dezember 2014 versicherten Altersrente garantiert.



## **Artikel 40 Pfarrstellenzuordnung**

Heute richtet sich die Pfarrstellenzuordnung auf die Kirchgemeinden nach den Bestimmungen der Verordnung vom 28.01.2015 über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten evangelisch-reformierten Pfarrstellen (EPZV)<sup>93</sup> bzw. der Verordnung vom 28.01.2015 über die Zuordnung der vom Kanton besoldeten römisch-katholischen Pfarrstellen (RPZV)<sup>94</sup>. Mit der Übergangsbestimmung in Artikel 40 LKG wird sichergestellt, dass bis zum Erlass von eigenen Regelungen im landeskirchlichen Recht die kantonalen Verordnungsbestimmungen weiterhin gelten. Die Landeskirchen legen das für die Zuordnung zuständige Organ fest.

## **Artikel 41 Erste Beitragsperiode**

In Abweichung von den Artikeln 30 bis 33 LKG werden die Beiträge an die Landeskirchen für die erste Beitragsperiode (2020 – 2025) mit Inkrafttreten des Gesetzes im Gesetz fixiert. So wird der Beschluss des Grossen Rates, wonach die Totalrevision des Kirchengesetzes zu keinen Einsparungen bei den Landeskirchen führen darf, umgesetzt. Der jeweiligen Landeskirche wird in der ersten Beitragsperiode jener Anteil am Kultusbudget zugewiesen, der vom Kanton beim Inkrafttreten dieses Gesetzes für die Pfarr- und Vikariatsstellen ihrer Konfession ab dem 1. Januar 2020 hätte aufgewendet werden müssen. Zudem werden die Beiträge um die durchschnittlich anfallenden Stellvertretungskosten aufgestockt. Aufgrund der heute bekannten Fakten, dürfte dieser Betrag im Jahr 2020 rund CHF 74,59 Mio. betragen. Er ist so im Aufgaben- und Finanzplan 2018 – 2020 eingestellt.

## **Artikel 42 Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung des neuen Landeskirchengesetzes soll auf den 1. Januar 2020 erfolgen. Auf diesen Zeitpunkt hin werden die Landeskirchen für die Übernahme der Anstellungsverhältnisse bereit sein. Soweit mit dem Landeskirchengesetz auch einzelne Dekrete aufgehoben werden, erhält der Regierungsrat mit Absatz 2 die Kompetenz, den Zeitpunkt der Aufhebung in Absprache mit den Landeskirchen zu bestimmen; dies kann also auch nach dem 1. Januar 2020 erfolgen.

## **Änderung von Erlassen**

### **a) Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG; BSG 107.1)**

#### **Vorbemerkungen**

Das Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2. November 1993 (Informationsgesetz; IG BSG 107.1) gilt für die Kirchgemeinden (Art. 2 Abs. 2 Bst. b IG). Offen ist, ob das IG auch auf die Landeskirchen Anwendung findet. Bei den Gesetzgebungsarbeiten wurde diese Frage intensiv diskutiert. Aus rein verfassungsrechtlicher Sicht müssten die Landeskirchen an sich nicht der kantonalen Informationsgesetzgebung unterstellt werden. Auch unterscheiden sich die Situation und das Verhältnis zur Öffentlichkeit des Staats einerseits und der Landeskirchen andererseits grundlegend.

<sup>93</sup> BSG 412.111.

<sup>94</sup> BSG 412.112.

Die Gründe, welche den Kanton Bern und den Bund veranlasst haben, das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt einzuführen, können dennoch ohne Weiteres auch auf die Verhältnisse bei den Landeskirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften des kantonalen Rechts übertragen werden: *„Allein den Behörden die Bestimmung des Zeitpunktes, des Gegenstandes und des Inhaltes der Information zu überlassen, genügt heute jedoch nicht mehr, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. Es ist unerlässlich, dem Bürger oder der Bürgerin die Möglichkeit zuzugestehen, selber Informationen zu beschaffen und ihm oder ihr zu erlauben, den Wahrheitsgehalt amtlicher Verlautbarungen zu überprüfen. Das Öffentlichkeitsprinzip wird damit zur Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern und Bürgerinnen beitragen. Damit begünstigt das Öffentlichkeitsprinzip auch die Umsetzung staatlicher Massnahmen, da ein erhöhtes Vertrauen in die Behörden die Akzeptanz ihrer Tätigkeit fördert.“*<sup>95</sup>

Der Kanton schreibt den Landeskirchen eine demokratische Struktur vor (Art. 7 LKG) und organisiert sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften des kantonalen Rechts. Er wird in Zukunft den Finanzhaushalt der Landeskirchen zu über 2/3 durch Kantonsbeiträge zur Abgeltung gesellschaftlich relevanter Leistungen finanzieren. Für die demokratische Mitwirkung der Mitglieder der Landeskirchen ist der möglichst offene Zugang zu Informationen und zu Dokumenten der Landeskirchen eine Grundvoraussetzung, um sich im kirchlichen Leben zu engagieren und ihr Stimmrecht wahrzunehmen. Für die breite Öffentlichkeit, die kantonalen Steuerzahlenden und die Medien ist es sodann relevant, was innerhalb der Landeskirchen als wichtige Partner des Staates, die von ihm anerkannt und massgeblich durch kantonale Steuergelder mitfinanziert werden, geschieht und diskutiert wird. Die vom Staat direkt durch die Kantonsverfassung anerkannten Landeskirchen haben als gesellschaftlich relevante Akteure eine wichtige und privilegierte Stellung, die sie von privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften oder freikirchlichen Bewegungen abhebt. Es rechtfertigt sich deshalb, die Landeskirchen dem kantonalen IG zu unterstellen. Soweit nötig, werden im IG für die Landeskirchen angepasste Bestimmungen erlassen. Selbstverständlich kann das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der Landeskirchen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden, wie dies bei amtlichen Akten und Dokumenten des Kantons und der Gemeinden auch der Fall ist.

## **Art. 2 IG**

Die Landeskirchen und ihre Organe sowie ihre allfälligen regionalen Einheiten werden neu explizit dem Geltungsbereich des IG unterstellt.

## **Art. 13a IG**

Mit Artikel 13a wird auf Anwendbarkeit der gleichen Grundsätze, wie sie für die Organe des Kantons gelten, verwiesen. Diesem Konzept entspricht auch der Verweis in Art. 13 IG für die Gemeindeverbindungen, für welche die für die Gemeinden geltenden Grundsätze als anwendbar erklärt werden.

<sup>95</sup> Siehe die Botschaft zum BGÖ, BBL 2003 1973.

**Art. 26a IG**

Die Information durch Organe der Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten ist als Grundsatz zu verankern, wobei überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Information entgegenstehen können und deshalb eine Information ausschliessen können. Wie die Landeskirchen und ihre regionalen Einheiten ihr Informationswesen organisieren, legen sie aufgrund ihrer Möglichkeiten oder Bedürfnisse selber fest.

**Art. 31 IG**

Der Bürger oder die Bürgerin soll auch gegenüber den Organen der Landeskirchen und ihren regionalen Einheiten formlos Auskünfte aus den Tätigkeitsbereichen der kirchlichen Verwaltung verlangen können. Dieses Recht gilt für alle Bürgerinnen und Bürger und beschränkt sich nicht nur auf die Konfessionsangehörigen der jeweiligen Landeskirche.

**Art. 34 IG**

Die Landeskirchen sollen wie die kantonalen oder kommunalen Behörden die Akkreditierung von Medienschaffenden für sich und ihre regionalen Einheiten regeln können.

**Art. 36 Absatz 4 (neu) IG**

Mit dieser Regelung in einem neuen Abs. 4 soll es den Landeskirchen ermöglicht werden, ergänzende oder präzisierende, nicht aber vom kantonalen Informationsrecht abweichende Bestimmungen für ihre Bedürfnisse und ihre regionalen Einheiten erlassen zu können. Dies kann auch bedeuten, dass die Landeskirchen darauf verzichten, zusätzliche Bestimmungen zu erlassen.

**b) Datenschutzgesetz (KDSG; BSG 152.04)****Vorbemerkungen**

Die Anwendbarkeit des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19 Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) soll auf die Landeskirchen ausgedehnt werden. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Totalrevision des Landeskirchengesetzes wurde diese Frage intensiv geprüft und diskutiert.

Das KDSG regelt die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten durch Behörden. Der Behördenbegriff umfasst dabei einerseits Amtsstellen des Staates und der Gemeinden mit ihren Mitarbeitern, andererseits **Organe von Körperschaften** und Anstalten sowie Private, soweit diesen öffentliche Aufgaben übertragen sind (Art. 2 Abs. 6 KDSG). Unter «öffentliche Aufgaben» sind – wie der bernische Verwaltungsrechtskommentar ausführt – «hoheitliche», d.h. staatliche Aufgaben zu verstehen.<sup>96</sup> Es könnte argumentiert werden, die Landeskirchen würden nicht unter den Behördenbegriff des KDSG fallen, da sie weder Amtsstellen sind, noch generell staatliche Aufgaben übertragen erhalten haben. Die Begrifflichkeit in Art. 2 Abs. 6

<sup>96</sup> Ivo Schwegler, Informations- und Datenschutzrecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013, 6 N 53.

KDSG entspricht allerdings dem Behördenbegriff in Art. 2 VRPG.<sup>97</sup> Freilich liesse sich hiergegen einwenden, dass auch dieser Kommentar (wie der bernische Verwaltungsrechtskommentar) beim Begriff der «öffentlichen Aufgaben» ansetzt, welche – verstanden als staatliche Aufgabe – nicht von Landeskirchen erfüllt werden.

In der Praxis achten und gewährleisten die Landeskirchen schon heute das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies zeigen ihre bereits bestehenden Datenschutzbestimmungen. Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn verfügen beispielsweise über eigene Datenschutzbestimmungen<sup>98</sup>, die einen angemessenen Schutz gewährleisten. Für den Bereich der römisch-katholischen Pfarreien, der nicht vom staatskirchenrechtlichen Bereich erfasst bzw. rein innerkirchlich konstituiert ist, kommt das Datenschutzreglement der Schweizerischen Bischofskonferenz zum Tragen. Abgesehen von der Pflicht, Datenschutzaufsichtsstellen einzurichten, wird sich im Alltag somit für die Landeskirchen mit einer expliziten Unterstellung unter das KDSG nicht viel ändern.

Den Landeskirchen wird mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung durch den Kanton zwar keine „öffentliche Aufgabe“ im herkömmlichen Sinne übertragen (siehe hierzu auch die Ausführungen weiter vorne zu Art. 2 Abs. 2 LKG). Es wird aber einerseits im neuen Artikel 3 des Landeskirchengesetzes ihre gesellschaftliche Bedeutung und ihr Wirken im Bereich der Religionsfreiheit anerkannt und andererseits erhalten sie mit der rechtlichen Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung durch den Kanton auch hoheitliche Befugnisse. Es wäre deshalb rechtlich, aber auch politisch nicht nachvollziehbar, wenn das KDSG zwar für die Kirchgemeinden, nicht aber für die Landeskirchen gelten sollte. Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung erhalten die Landeskirchen u.a. das Recht „öffentlich-rechtliche Rechtsakte zu setzen (Verfügungen, Erlasse)“ und diese mit staatlicher Hilfe durchzusetzen<sup>99</sup>. Insoweit unterstehen sie jedenfalls auch dem KDSG.

Es soll keinen rechtsfreien Raum für die Bearbeitung von Personendaten geben. Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften unterstehen dem eidgenössischen Datenschutzgesetz.<sup>100</sup> Das KDSG soll deshalb für die drei öffentlich-rechtlich anerkannte Landeskirchen überall dort gelten, wo sie nach staatlichem Recht handeln und eingebunden sind. Gegen Verfügungen der kirchlichen Stellen, die Daten bearbeiten, bestehen die Rechtsmittelmöglichkeiten gemäss den Bestimmungen von Art. 26 KDSG und Art. 22 Abs. 2 Bst. c des neuen Landeskirchengesetzes.

### **Art. 2 Absätze 6 und 7 KDSG**

Neu werden in Absatz 6 die Landeskirchen und ihre allfälligen regionalen Einheiten als Behörden im Sinne des KDSG in einem neuen Bst. c explizit aufgeführt. In Absatz 7 werden die Landeskirchen verpflichtet, eigene kirchliche Datenschutzaufsichtsstellen einzurichten. Diese sollen die Anwendung des KDSG durch die Landeskirchen, analog den heute schon existierenden Datenschutzaufsichtsstellen der Kirchgemeinden, selber beurteilen und sicherstellen. Die kirchlichen Datenschutzaufsichtsstellen sind als «andere Aufsichtsstelle im

<sup>97</sup> Im Kommentar zum VRPG (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Bern 1997) werden die Landeskirchen als Beispiel einer kantonalen Körperschaften „Personalkörperschaften“ und damit als Behörde nach VRPG erwähnt: siehe N. 11 zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG, S. 48.

<sup>98</sup> So etwa die Verordnung über den Pfarrerrinnen- und Pfarrerspiegel vom 12. Dezember (KES 22.040).

<sup>99</sup> vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts (1995), N. 5 zu Art. 121 Abs. 2 KV, S. 557.

<sup>100</sup> Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

Kanton Bern» im Sinne von Art. 34 Abs. 1 lit. n KDSG zu betrachten, weswegen die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle ihnen beratend zur Verfügung steht.

#### **Art. 18 KDSG**

Neu werden die Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten bei den Bestimmungen zu den Registern über die Datensammlungen explizit erwähnt.

#### **Art. 25 KDSG**

Neu werden die Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten bei den Bestimmungen zur Haftung explizit erwähnt.

#### **Art. 33 KDSG**

Mit der Ergänzung der Bestimmung werden die Landeskirchen und ihre regionalen Einheiten verpflichtet, eigene kirchliche Datenschutzaufsichtsstellen zu errichten. Diese werden sowohl für die Landeskirchen wie für ihre regionalen Einheiten zuständig sein. Es braucht somit pro Landeskirche nur eine kirchliche Datenschutzaufsichtsstelle.

#### **Art.33a KDSG**

Auch den kirchlichen Datenschutzaufsichtsstellen sind ausreichende Ausgabenbefugnisse zu gewähren.

#### **Art. 37 KDSG**

Neu werden die Landeskirchen und ihre regionalen Einheiten verpflichtet, die Berichterstattung ihrer kirchliche Datenschutzaufsichtsstellen zu regeln.

### **c) Personalgesetz (PG; BSG 153.1)**

#### **Artikel 2 Absatz 2**

Der Vorbehalt zugunsten abweichender Bestimmungen in der besonderen Gesetzgebung – konkret ist damit als Kirchengesetz von 1945 angesprochen – trifft für die Geistlichen, welche neu von den Landeskirchen oder ihren regionalen Einheiten angestellt werden, nicht mehr zu, weshalb die Geistlichen nicht mehr erwähnt werden müssen. Soweit Geistliche vom Kanton angestellt werden (Gefängnisseelsorge), gilt für sie das Personalgesetz integral, ohne Vorbehalt abweichender Bestimmungen im Landeskirchengesetz (siehe Art. 1 Abs. 2 LKG). Das Personalgesetz ist subsidiär nur dann anwendbar, wenn die Landeskirchen keine eigenen Bestimmungen zum Dienstverhältnis der Geistlichen erlassen (Art. 15 Abs. 3 LKG).

**d) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)****Artikel 2 Abs. 1 Bst. d VRPG**

Die Organe der Landeskirchen und ihrer allfälligen regionalen Einheiten werden in Artikel 2 explizit aufgeführt. Dadurch wird die bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt und klargestellt, dass auch die Landeskirchen dem VRPG unterstehen.

**Artikel 74 VRPG**

Artikel 23 Absatz 2 LKG sieht vor, dass ausschliesslich die staatlichen Rechtsmittelbehörden zuständig sind für Rechtsmittel gegen Verfügungen und Beschlüsse der Landeskirchen, ihren allfälligen regionalen Einheiten und der Kirchgemeinden in Wahl- und Abstimmungssachen, personalrechtlichen Angelegenheiten und in allen Angelegenheiten, die sich auf staatliches Recht stützen. Artikel 74 VRPG muss an diese neue Ausgangslage angepasst werden. Speziell erwähnt werden müssen in Artikel 74 Absatz 2 Bst. a1 jedoch nur die Wahl- und Abstimmungssachen, da die restlichen drei Materien bereits unter Art. 74 Abs. 1 VRPG subsumiert werden können.

Nicht explizit geregelt wird die Anfechtbarkeit von Erlassen der Landeskirchen. Das hat zur Folge, dass dafür wie bis anhin automatisch und ausschliesslich das Bundesgericht zuständig ist, sofern vorgängig keine kirchliche Beschwerdeinstanz die abstrakte Normenkontrolle vornehmen kann.

**Artikel 76 Abs. 1 Bst. d VRPG**

Die Bestimmung stellt klar, dass die Entscheide der Rekurskommission der evangelisch-reformierten Landeskirche nach Art. 24 LKG grundsätzlich nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Eine Ausnahme besteht einzig für Verfügungen der Rekurskommission in Angelegenheiten der Justizverwaltung. Angelegenheiten der Justizverwaltung sind Angelegenheiten, welche nicht die Rechtsprechung eines Gerichts betreffen, sondern Verwaltungstätigkeiten eines Gerichts bilden<sup>101</sup>. Als Beispiele können erwähnt werden Personalangelegenheiten hinsichtlich der Kanzleiangestellten des Gerichts; Verfügungen betreffend Gesuche um Einsicht in die Akten abgeschlossener Verfahren oder sonstige Einsichtsgesuche nach dem IG oder die Akkreditierung von Gerichtsberichterstattem.

**Artikel 87 VRPG**

Es wird präzisiert, dass das Verwaltungsgericht im Klageverfahren erstinstanzlich zuständig ist für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, an denen eine Landeskirche oder eine ihrer regionalen Einheiten beteiligt ist.

<sup>101</sup> Siehe den Vortrag der VRPG-Revision 2008, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 11, S. 7 f.; Arnold Marti, Aufsatz in ZBI 2007 S. 237 ff., S. 260 f. mit weiteren Beispielen, S. 263 zu Abgrenzungsfragen.

**e) Gemeindegesetz (GG, BSG 170.11)****Art. 4c GG**

Heute können nach Auffassung der zuständigen kantonalen Aufsichtsstelle Gesamtkirchgemeinden nicht mit den einzelnen angeschlossenen Kirchgemeinden zu einer einzigen neuen Kirchgemeinde fusionieren. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hat diese Frage bisher verneint, weil Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden, anders als z.B. Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden, nach Auffassung des AGR nicht „gleichartige Gemeinden“ im Sinn von Art. 4c GG sind. Es sprechen aber gute Gründe dafür, solche Fusionen de lege ferenda durch eine entsprechende Anpassung von Art. 4c Abs. 2 GG neu zu ermöglichen. Den Kirchgemeinden und Landeskirchen soll der Strukturwandel mittels Fusionen und schlankeren Gemeindestrukturen erleichtert werden. Die Tatsache, dass die Gesamtkirchgemeinde – in gewisser Weise wie ein Gemeindeverband – formal betrachtet das „rechtliche Dach“ über mehreren Kirchgemeinden darstellt, spricht nicht prinzipiell gegen diese Möglichkeit, ganz abgesehen davon, dass Fusionen von „Mutter- und Tochtergesellschaften“ auch im Privatrecht<sup>102</sup> durchaus möglich sind. Anders als ein Gemeindeverband übernimmt eine Gesamtkirchgemeinde teilweise von Gesetzes wegen und teilweise nach der Praxis fundamentale Befugnisse und Attribute der Kirchgemeinden (Steuerhoheit, Vermögen), womit sich die Kirchgemeinden in eine eigentliche „Schicksalsgemeinschaft“ und grösste Abhängigkeit von der Gesamtkirchgemeinde begeben. Weil die Gesamtkirchgemeinde nach gesetzlicher Definition das „rechtliche Dach“ über mehreren Kirchgemeinden ist, ist nur eine Fusion zu einer „normalen“ Kirchgemeinde und nicht zu einer Gesamtkirchgemeinde möglich. Dies wird mit der Ergänzung von Art. 4c GG nun ausdrücklich so festgehalten.

**Art. 126 GG**

In Absatz 1 ist auf das neue Landeskirchengesetz zu verweisen.

**Art. 128 GG**

In der Praxis hat sich beispielsweise die in den Organisationsreglementen der Gesamtkirchgemeinden regelmässig nicht geregelte Frage gestellt, wie die Auflösung einer Gesamtkirchgemeinde zu erfolgen hätte. Das geltende Gemeindegesetz regelt lediglich den Austritt von Kirchgemeinden (Art. 128 Abs. 3 und 4 GG), nicht aber die Auflösung einer Gesamtkirchgemeinde. Das Fehlen entsprechender gesetzlicher Regelungen dürfte durch die Annahme begründet sein, dass die bestehenden Gesamtkirchgemeinden gewissermassen „ewig“ weiterbestehen. Heute ist dieser Grundsatz indes praktisch überall, wo Gesamtkirchgemeinden bestehen, mehr oder weniger deutlich in Frage gestellt worden. Dementsprechend besteht in der Praxis ein gewisses Bedürfnis nach einer entsprechenden Regelung. Im neuen Landeskirchengesetz soll durch eine indirekte Änderung in Artikel 128 Abs. 5 GG eine explizite Regelung zur Auflösung von Gesamtkirchgemeinden aufgenommen werden. Für die Auflösung von Gesamtkirchgemeinden sollen aus Gründen der Praktikabilität deren Parlamente abschliessend zuständig sein oder, wo solche fehlen, die Stimmberechtigten der Gesamtkirchgemeinden.

Im Projekt „Strukturdialog“ der evangelisch-reformierten Gesamtkirchgemeinde Bern ist unter anderem die Bildung einer stadtweiten Kirchgemeinde durch Fusion der einzelnen Kirchge-

<sup>102</sup> vgl. Art. 23 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG; SR 221.301).

meinden der Gesamtkirchgemeinde zur Diskussion gestellt worden. Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die güterrechtliche Auseinandersetzung dar, weil sich das Vermögen – anders als im Fall einer üblichen Gemeindefusion – im Wesentlichen nicht im Eigentum der fusionierenden Gemeinde, sondern im Eigentum der Gesamtkirchgemeinde befindet. Beteiligt sich die Gesamtkirchgemeinde selbst nicht am Zusammenschluss, sind für das Zustandekommen einer Fusion eine Reihe von Beschlüssen unterschiedlicher Gemeinwesen erforderlich, die sich gegenseitig bedingen, was unter dem Gesichtswinkel der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) nicht unproblematisch erscheint. Deshalb soll das Verfahren zur Auflösung von Gesamtkirchgemeinden und deren Fusion mit den angeschlossenen Kirchgemeinden zu einer neuen Kirchgemeinde (Art. 4c GG) erleichtert werden.

## **f) Gesetz über die jüdischen Gemeinden (BSG 410.51)**

### **Art. 6**

Der Datenzugang zwischen den Einwohnerregistern der Wohngemeinden und den jüdischen Gemeinden wird analog der neuen Bestimmung in Art. 19 Abs. 1 LKG geregelt. Es wird auf die Ausführungen zu dieser Bestimmung verwiesen (Ziff. 6, Kapitel 4).

### **Art. 7**

Wie bei den Kirchgemeinden der Landeskirchen, sollen die Schulleitungen die Klassenlisten den jüdischen Gemeinden für die Organisation des Jugendunterrichtes zur Verfügung stellen. Es wird auf die Ausführungen zu Art. 19 Abs. 2 LKG verwiesen (Ziff. 6, Kapitel 4).

### **Art. 8**

Auch die Rabbiner der jüdischen Gemeinden sollen für ihre seelsorgerische Tätigkeit von allen öffentlichen und privaten Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens, welche dem kantonalen Gesundheitsgesetz und dem Gesetz über die Sozialhilfe unterstellt sind, im Einzelfall auf Anfrage Namen und Adressen ihrer Konfessionsangehörigen, die sich in solchen Institutionen aufhalten, erfahren. Die betroffene Person kann die Bekanntgabe ohne Angabe von Gründen untersagen. Im Weiteren wird auf die Ausführungen zu Art. 18 LKG verwiesen (Ziff. 6, Kapitel 4).

### **Art. 9**

Wie bisher, finanziert der Kanton den jüdischen Gemeinden eine Vollzeitäquivalentstelle für einen Rabbiner. Das Anstellungsverhältnis mit dem Rabbiner wird neu aber von den jüdischen Gemeinden direkt eingegangen, wie bei den Geistlichen der Landeskirchen. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, in einer Ausführungsverordnung das Nähere zu regeln, wie dies heute schon der Fall ist.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Verordnung vom 25. Juni 1997 über die Besoldung der Geistlichen der jüdischen Gemeinden (BSG 414.54).



**Art. 11**

Die Geltendmachung von Haftungsansprüchen gegenüber den jüdischen Gemeinden soll neu geregelt werden. Wie bei den Landeskirchen und Kirchgemeinden erlässt das zuständige Organ der jüdischen Gemeinden bei strittigen Ansprüchen eine Verfügung. Diese kann beim örtlich zuständigen Regierungsstatthalter und dann beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VRPG. Auch andere Verfügungen, die Organe der jüdischen Gemeinden gestützt auf staatliches Recht erlassen, können erstinstanzlich beim Regierungsstatthalter angefochten werden.

**g) Kirchensteuergesetz (KStG; BSG 415.0)****Art. 1 Abs. 1a KStG**

Die negative Zweckbindung der Kirchensteuern der juristischen Personen wird im Kirchensteuergesetz vom 16. März 1994 (KStG; BSG 415.0) verankert. Damit dürfen diese Steuererträge von den Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden nicht für kultische Zwecke verwendet werden. Es ist vorgesehen, dass der Kanton im jährlich vom AGR publizierten „Bericht über die finanzielle Situation der bernischen Kirchgemeinden“ diesen Nachweis an Hand der Kirchensteuererträge und den übrigen Ertrags- und Aufwandpositionen aus den Rechnungsabschlüssen der Kirchgemeinden direkt erbringt. Soweit nötig, kann der Kanton den Kirchgemeinden oder Gesamtkirchgemeinden spezielle buchhalterische Vorgaben für diesen Nachweis machen.

**Art. 3 KStG**

Für die Zugehörigkeit zu einer Landeskirche wird neu auf das innerkirchliche Recht und nicht mehr auf die kantonale Gesetzgebung zum Kirchenwesen verwiesen.

**Art. 23 KStG**

Für die Quellensteuerpflichtigen wird für deren konfessionelle Zugehörigkeit zu einer Landeskirche neu auf das innerkirchliche Recht verwiesen.

**h) Staatsbeitragsgesetz (StBG; 641.1)****Anhang I zu Artikel 18 StBG**

Das Dekret vom 13. April 1877 betreffend das katholische Nationalbistum (BSG 410.41) ist im Anhang I ersatzlos zu streichen. Als 1995 das Kirchengesetz geändert wurde, wurde das entsprechende Dekret aufgehoben. Im Vortrag zur Teilrevision des KG<sup>104</sup> heisst es dazu: „*Nachdem die rechtlichen Grundlagen für die christkatholische Landeskirche in der Kantonsverfassung und im Kirchengesetz genügend abgestützt sind, hat sich das Dekret betreffend das katholische Nationalbistum überholt. Demzufolge erübrigt es sich und kann aufgehoben werden.*“ Allerdings wurde Ziffer 7 der Schlussbestimmungen im Kirchengesetz von 1995 mangelhaft formuliert: „*Folgende Erlasse werden aufgehoben: ... 7. Die Dekrete und Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Errichtung von Pfarrstellen*“. Bei der Nachführung der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung (BSG) ging scheinbar das Dekret betreffend das

<sup>104</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 35/6.

katholische Nationalbistum vergessen und figuriert deshalb aktuell noch in der BSG. Mit einer indirekten Änderung ist der Anhang I StBG anzupassen. Zudem wird mit dem neuen Landeskirchengesetz das Dekret betreffend das katholische Nationalbistum ersatzlos aufgehoben.

## i) Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)

### Vorbemerkungen

Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2002 (ÖBG; BSG 731.2) unterliegen die Gemeinden gemäss Artikel 2 GG und damit auch die Kirchgemeinden heute dem öffentlichen Beschaffungswesen. Zur Frage, ob die Landeskirchen im Kanton Bern dem öffentlichen Beschaffungswesen unterliegen, liegt bis jetzt kein gerichtliches Urteil vor. In der Schweiz sind zu dieser Frage von kantonalen Gerichten unterschiedliche Urteile gefällt worden, und auch in der Rechtslehre konnte sich bis jetzt keine einheitliche Position entwickeln.

So ist etwa Giovanni Biaggini von der Universität Zürich der Auffassung, dass aus staatsvertrags- und bundesrechtlicher Sicht die Landeskirchen den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts nicht unterstehen müssen.<sup>105</sup> Anspruchsvoll an der vorliegenden Thematik ist nicht zuletzt, dass das Vergaberecht stark zersplittert ist: Zu beachten sind Staatsverträge (GPA)<sup>106</sup>, ein bundesrechtlicher Erlass,<sup>107</sup> ein interkantonales Konkordat<sup>108</sup> sowie die kantonale Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG). Vereinfacht lässt sich sagen, dass

- der Wortlaut des bernischen Rechts die Landeskirchen nicht den Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt;
- die Interkantonale Vereinbarung zum öffentlichen Beschaffungswesen «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» erwähnt, worunter die Landeskirchen an sich fallen könnten;
- diese Vereinbarung diesbezüglich aber «gerade die *staatsvertraglich* unterstellten Auftraggeberinnen aufführt»<sup>109</sup> – weswegen die Staatsverträge bei der Auslegung des von der Interkantonalen Vereinbarung verwendeten Begriffs der «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» leitend sind.

Angesichts der geschilderten Problemlage ist verständlich, dass (zumindest für den staatsvertraglichen Bereich) bei der obersten Ebene – konkret dem Anhang I des Government Procurement Agreement (GPA) – angesetzt werden sollte. Dieser Anhang kennt verschiedene Annexe. Im Vordergrund steht hier der Annex 3, obwohl sich dieser eigentlich nur auf Sektorunternehmungen bezieht. Die «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» werden demgegenüber in Annex 2 abgehandelt. Gleichwohl kann vorliegend nicht unmittelbar beim Annex 2 angesetzt werden, weil er lediglich die «entités du gouvernements sous-centraux» auflistet – im Rahmen dieses Annex 2 würden die Landeskirchen somit trotz ihrer Autonomie letztlich wie «subzentrale Regierungsstellen» behandelt. Daher gilt es auf die in Annex 3 erwähnten Kriterien Bezug zu nehmen.

<sup>105</sup> Giovanni Biaggini, Beschaffungsrecht und Kirchen. Stellungnahme erstellt in Auftrag der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), Zürich 2006.

<sup>106</sup> Government Procurement Agreement (GPA; SR 0.632.231.422); bilaterales Abkommen (SR 0.172.052.68).

<sup>107</sup> Binnenmarktgesetz (SR 943.02).

<sup>108</sup> Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; AS 2003 196).

<sup>109</sup> Martin Buchli, Sind die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn dem Recht über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt? Vergaberechtliches Kurzgutachten, Bern 2015, Rn. 42.

Wird nun aber bei Annex 3 und damit bei einer Regelungsmaterie zu den Sektorenunternehmen angesetzt, so darf dies nicht dazu verleiten, die Besonderheiten der Landeskirchen ausser Betracht zu lassen. Die Kriterien im Annex 3 können mit anderen Worten nur sinngemäss, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Landeskirchen, herangezogen werden.<sup>110</sup> In der vorliegenden Konstellation von besonderer Bedeutung ist das Kriterium des «beherrschenden staatlichen Einflusses»:

- Die Landeskirchen werden neu mehrheitlich durch den Kanton finanziert werden, neben den Beiträgen, die sie von den Kirchgemeinden aus Kirchensteuererträgen von natürlichen und juristischen Personen erhalten. Bei den Kirchensteuern handelt es sich zumindest bei den Erträgen der juristischen Personen (rund 20% Prozent der Kirchensteuern) um voraussetzungslos geschuldete Abgaben. Somit stammt ein grosser Teil der Einnahme der Landeskirchen aus Steuererträgen des Kantons und der Kirchgemeinden.
- Angesichts der geforderten *sinngemässen* Anwendung des Kriteriums der «Staatsgebundenheit» liesse sich freilich diskutieren, ob einzig auf das finanzielle Volumen abgestellt werden darf. Für einen umfassenden Einbezug der religionsverfassungsrechtlichen Lage spricht die von Giovanni Biaggini vertretene Position der «funktionalen Betrachtungsweise». Der Zürcher Rechtsprofessor führt die unterschiedlichen kantonalen Rechtsauffassungen zur Frage der Unterstellung der Landeskirchen auf unterschiedliche Grund- bzw. Vorverständnisse im Verhältnis «Kirche - Staat» zurück: Dort wo eine starke Eingliederung der Kirchen in den staatlichen Aufbau bestehe, werde eher von einer Unterstellung ausgegangen als an Orten mit einer weniger intensiver Einbindung.<sup>111</sup> Es sei aber «nicht Sache des GPA, die grundsätzlich legitimen Unterschiede beim Grundverständnis betreffend das Verhältnis Kirche - Staat (bzw. beim Begriff der "staatlichen Aufgabe") einzuebnen».<sup>112</sup> Damit bezieht Giovanni Biaggini auch in die Fragestellung ein, in welchem Ausmass der Kanton den Landeskirchen Autonomie eingeräumt hat.<sup>113</sup> Dieser Aspekt fällt bei den einschlägigen Urteilen der Verwaltungsgerichte von St-Gallen, Zürich und Freiburg auf: Immer äussern sie sich auch zur Frage der kirchlichen Autonomie. In St-Gallen erweist sich dieser Gedanke sogar in einem gewissen Sinne als leitender Gesichtspunkt.<sup>114</sup> Der Umstand, dass im Kanton Bern die Autonomie der Landeskirchen mit dem neuen Landeskirchengesetz vergrössert werden soll, könnte vor diesem Hintergrund auch als Argument gegen ihre Unterstellung unter das öffentliche Beschaffungsrecht ins Feld geführt werden. Jedenfalls dürfte die Annahme, dass die Landeskirchen durch den Staat «beherrscht» werden oder dass sie «staatliche Aufgaben» wahrnehmen, kaum mehr dem modernen Verständnis der grundrechtlichen Position der Landeskirchen resp. des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts<sup>115</sup> entsprechen.

Würde – zusammen mit Giovanni Biaggini<sup>116</sup> – verneint, dass sich aus dem Staatsvertragsrecht eine Unterstellungsvorgabe zulasten der Landeskirchen ergibt, so bestünde auch kein Grund, das betreffende «Umsetzungskonkordat» (Interkantonale Vereinbarung zum öffentlichen Beschaffungswesen) dahingehend auszulegen, dass unter «Einrichtungen

<sup>110</sup> Buchli, a.a.O., Rn. 49.

<sup>111</sup> Biaggini, a.a.O., S. 8.

<sup>112</sup> Biaggini, a.a.O., S. 14.

<sup>113</sup> Vgl. Biaggini, a.a.O., S. 7, 14.

<sup>114</sup> Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 29. August 2011, publiziert in: GVP 2011 Nr. 34.

<sup>115</sup> z.B. Ueli Friederich, Selbstbestimmungsrecht von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften, in: Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht SJKR, Beiheft 4, Bern 2003, S. 69 ff.; Peter Karlen, Die korporative religiöse Freiheit in der Schweiz. Von der Kirchenautonomie zum Selbstbestimmungsrecht, in: Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht FVRR Bd. 10, Freiburg 2001, S. 33 ff.

<sup>116</sup> Biaggini, a.a.O., S. 17 f., 22.

des öffentlichen Rechts» zwingend auch Landeskirchen fallen müssen. Hierfür spräche auch die geltende Regelung des Kantons Bern: Er hat die öffentlich-rechtlichen Körperschaften nur dann dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellt, sofern er an diesen «beteiligt» ist; eine solche Beteiligung ist bei Landeskirchen aber unstreitig nicht gegeben.<sup>117</sup>

Die Frage der Unterstellung der Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten unter das öffentliche Beschaffungsrecht wurde im bisherigen politischen Prozess nicht angesprochen. Sie steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur geäußerten Absicht, die Autonomie der Landeskirchen zu vergrößern. Im Rahmen einer Totalrevision des Kirchengesetzes sollte die Fragestellung aber nicht offen gelassen werden, da dies die bestehende Rechtsunsicherheit nicht beheben würde. Werden die Landeskirchen neu explizit den Regelungen des öffentlichen Beschaffungsrechts (ÖBG) unterstellt, dient dies der Rechtssicherheit und klärt eine heute rechtlich umstrittene Frage. Fehlt eine klare Gesetzesbestimmung, werden im Streitfall die Gerichte entscheiden, ob das ÖBG für die Landeskirchen anwendbar ist oder nicht. Deshalb erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die Landeskirchen neu dem ÖBG zu unterstellen.

## **Art. 2 Abs. 1 Bst. b1 ÖBG**

Durch die Erwähnung der Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten in Bst. b1 wird die heute rechtlich umstrittene Frage, ob das ÖBG für die Landeskirchen anwendbar ist, somit geklärt. Der Kanton wird den Landeskirchen im Bereich des Beschaffungswesens bei Bedarf die nötigen Beratungsleistungen anbieten. Dies wird in den Ausführungsbestimmungen zum neuen Landeskirchengesetz durch den Regierungsrat näher ausgeführt.

## **7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen**

Die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat im Kanton Bern und die Totalrevision des Landeskirchengesetzes sind in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 nicht speziell erwähnt worden. Auslöser für die Gesetzesrevision war vielmehr die Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP 2014).<sup>118</sup>

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Das neue Finanzierungssystem trägt der Vorgabe des Grossen Rates Rechnung, wonach die Totalrevision des Landeskirchengesetzes keine Sparübung sein soll. Zu diesem Zweck wird der Beitrag des Kantons für die ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes auf dem bisherigen Stand eingefroren. Der Kanton muss somit im Jahr 2020 gemäss dem Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020 mit Ausgaben in der Grössenordnung von rund CHF 74,59 Mio. für die Beiträge an die Landeskirchen rechnen. Für die vom Kanton direkt finanzierten Aufwendungen (Personalkosten für den Beauftragten für kirchliche Angelegenheiten, Beiträge an das Bistum Basel und für 2,86 Stellen der kantonsgrenzen überschreitenden Kirchgemeinden in

<sup>117</sup> Buchli, a.a.O., Rn. 24.

<sup>118</sup> Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern vom 26. Juni 2013: Aufgaben- und Strukturüberprüfung 2014, S. 60 und 138.

Kerzers, Ferenbalm, Oberwil b. Büren und Messen) ist zudem mit einem Kultusbudget des Kantons von jährlich rund CHF 1.2 Mio. zu rechnen, wobei im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes noch ein gewisser Mehraufwand zur Unterstützung der Landeskirchen notwendig sein wird.

Die Ausgaben des Kantons für die kommenden Beitragsperioden hängen davon ab, welche Leistungen der Landeskirchen der Regierungsrat als gesamtgesellschaftlichen relevant anerkennt und wie hoch diese Leistungen ausfallen. Erstmals werden diese Leistungen im Jahr 2023 neu erfasst.

Durch den Übergang der Anstellungsverhältnisse der Geistlichen auf die Landeskirchen wird das Personal des Beauftragten für kirchliche Angelegenheiten im Umfang von 200 Stellenprozenten abgebaut. Beibehalten wird nur die Stelle des Beauftragten selbst, weil diese im Hinblick auf die Ausbildung der Geistlichen, die künftige Religionspolitik des Kantons und für die Aushandlung der Beiträge des Kantons aus der zweiten Säule mit den Landeskirchen weiterhin benötigt wird. Beim Personalamt kann durch den Transfer kein Personal abgebaut werden, weil dort kein relevantes Aufgabenvolumen wegfällt.

Für die Landeskirchen hat der Transfer der Arbeitsverhältnisse zur Folge, dass sie ein entsprechendes Human Resource Management aufbauen müssen. Die Landeskirchen rechnen dafür mit einer Vollzeitstelle pro hundert Anstellungsverhältnisse. Der Grosse Rat hat entschieden, dass die Landeskirchen für die entsprechenden Kosten selbst aufkommen müssen<sup>119</sup>.

Auf die Einwohnergemeinden kommt insofern eine Mehrbelastung zu, als den Kirchgemeinden die Gebühren für den Bezug der Daten aus der Einwohnerkontrolle neu erlassen werden sollen. Zwar hat der Grosse Rat in Planungserklärung Nr. 6 (siehe Ziff. 2.2) explizit gewünscht, dass das neue Finanzierungssystem (Zwei-Säulen-Modell) zu keiner Mehrbelastung der Einwohnergemeinden führen darf. Diese Vorgabe erfüllt die Vorlage jedoch, da die Beiträge des Kantons an die Landeskirchen in der ersten Beitragsperiode unverändert bleiben. Für die Einwohnergemeinden resultiert bloss eine Mehrbelastung durch den Wegfall der Entschädigungen für den Datenaustausch. Diese Mehrbelastung hält sich indes in engen Grenzen und ist insofern gerechtfertigt, als die Kirchgemeinden und die Landeskirchen Aufgaben im öffentlichen Interesse – auch für die Einwohnergemeinden - wahrnehmen.

Da sich die Kirchgemeinden weiterhin über die Kirchensteuern finanzieren sollen, dürfte die Totalrevision des Landeskirchengesetzes im Wesentlichen nur finanzielle Auswirkungen auf die Kirchgemeinden haben, wenn die Landeskirchen die Zuordnung der Pfarrstellen reorganisieren oder die Beiträge der Kirchgemeinden an die Landeskirchen anpassen. Im Übrigen sollen den Kirchgemeinden neu die Gebühren für den Zugriff auf die Einwohnerregister erlassen werden.

Die Geistlichen werden inskünftig von den Landeskirchen angestellt und entlohnt. Die Gefahr, dass die Landeskirchen die Löhne senken, erscheint zwar gering, zumal der Kanton seine Beiträge in der ersten Beitragsperiode nicht senkt. Insofern spricht aber auch nichts gegen den in den Übergangsbestimmungen vorgesehenen befristeten Besitzstand beim Lohn der Geistlichen (siehe hierzu weiter vorne Art. 38 Abs. 4 LKG) für die erste Beitragsperiode.

<sup>119</sup> Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 1003; Planungserklärung 8 der BDP zu Leitsatz 2 sowie Votum Adrian Wüthrich als Kommissionssprecher Zitat: „Es soll kein Geld fliessen“ Tagblatt 2015, S. 997.

## 9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Übergabe der Dienstverhältnisse an die Landeskirchen erfolgt zwar rechtlich betrachtet am Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Der Übergabeprozess bedarf aber auf Seiten sowohl der Landeskirchen als auch des Beauftragten für Kirchliche Angelegenheiten (BKA) umfassender Vor- und Nacharbeiten.

Vor der Übergabe muss der BKA sämtliche Personaldossiers bereinigen, sodass sie vollständig und geordnet übergeben und die am Stichtag offenen Arbeiten von den Kirchen nachvollziehbar übernommen werden können. Alle Arbeitsprozesse werden schriftlich dokumentiert. Der BKA unterstützt dabei die Landeskirchen so, dass der Transfer der Dienstverhältnisse vom entsprechenden Wissenstransfer begleitet wird.

Nach der Übergabe wird der BKA ausserdem folgende Aufgaben vor sich haben:

- Aufarbeitung des umfangreichen Archivs, sodass ein Teil der Akten den Kirchen übergeben werden kann, ein zweiter Teil beim BKA verbleibt und ein dritter Teil dem Staatsarchiv abgeliefert werden kann.
- Verantwortung für die beim Kanton verbleibenden kirchlichen Anstellungsverhältnisse der kantonsübergreifenden solothurnisch-bernischen und freiburgisch-bernischen Kirchgemeinden samt der Aufnahme von Verhandlungen mit den beiden Nachbarkantonen zur Ablösung der bestehenden Staatsverträge.
- Betreuung der weiterhin kantonalen Anstellung des residierenden Domherrn und der direkten Entschädigung der beiden nicht-residierenden Domherren.
- Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat samt der Abwicklung der jährlichen kantonalen Beiträge an die Kirchen und die jüdischen Gemeinden mit allen sich daraus ergebenden Fragen und der Bearbeitung der kirchlichen Eingaben an den Kanton.
- Sekretariat der drei staatlichen Prüfungskommissionen und des Staatsexamens.
- Vertretung des Kantons gegenüber den verschiedenen Religionsgemeinschaften und Entwicklung des staatlichen Umgangs mit ihnen.
- Unterstützung des zuständigen Direktors in allen den Kanton Bern betreffenden religiösen Fragen.

Inhaltlich wird deshalb der Auftrag des BKA neu definiert, seine Stelle bleibt aber bestehen. Im ersten Jahr nach der Übergabe der Dienstverhältnisse muss auch die Stelle der stellvertretenden Beauftragten zur Sicherstellung des Wissenstransfers, des Prüfungssekretariats und der Archivordnung noch aufrechterhalten werden. Sowohl der aktuelle BKA als auch seine amtierende Stellvertreterin gehen im Verlauf des Jahres 2020 in Pension, sobald ihr Auftrag erfüllt ist. Die übrigen Teilzeitmitarbeitenden des BKA befinden sich gegenwärtig in der beruflichen Ausbildungsphase und werden ihre aktuelle Anstellung nach Ausbildungsabschluss aufgeben. Eine allenfalls nötige Neuanstellung wird der BKA mit einem auf den 31. Dezember 2019 befristeten Anstellungsvertrag eingehen.

In Summa werden bis spätestens einem Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes beim Kanton zwei Stellen abgebaut, wie dies der Grosse Rat in der Planungserklärung Nr. 2 gefordert hat (siehe hierzu Ziff. 2.2).

## 10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat kaum Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden. Wie bisher haben die Einwohnergemeinden aus ihren Einwohnerkontrollen den Kirchgemeinden personenbezogene Daten zu den Konfessionsangehörigen der jeweiligen Landeskirchen und den jüdischen Gemeinden zu melden. Neu soll dieser Datenaustausch kostenlos erfolgen. Sodann haben die Schulleitungen der Volksschule neu den Kirchgemeinden die Klassenlisten für die Organisation des kirchlichen Unterrichtes herauszugeben. Für die Kirchgemeinden bringt die Vorlage grössere Veränderungen, da die Geistlichen neu als Angestellte der Landeskirchen nach den Vorschriften des innerkirchlichen Rechtes angestellt sind. Bei Fragen zum Dienstverhältnis der Geistlichen werden neu die Landeskirchen und nicht mehr der Kanton Ansprechpartner für die Kirchgemeinden sein. Im Übrigen tangiert die Vorlage die Stellung der Kirchgemeinden nicht grundlegend, da ihre Stellung weitgehend durch die Kantonsverfassung bestimmt wird (Art. 107 ff. und Art. 126 KV) und sich nicht verändert. Neu werden durch die indirekte Änderung des Gemeindegesetzes Fusionen von Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden zu einer neuen Kirchgemeinden ermöglicht sowie die Auflösung einer Gesamtkirchgemeinde erleichtert. Dadurch sollen namentlich bei der evangelisch-reformierten Landeskirche Strukturveränderungen erleichtert werden.

## 11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine speziellen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Da der Kanton die Landeskirchen im bisherigen Rahmen weiterhin finanziellen unterstützt, werden im bisherigen Umfang Geistliche entlohnt. Dem Wirtschaftskreislauf werden durch die Vorlage somit keine Konsummittel oder Investitionen entzogen.

## 12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

*Wird nach durchgeführter Vernehmlassung verfasst.*

## 13. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, der vorliegenden Totalrevision des Gesetzes über die bernischen Landeskirchen mit indirekten Anpassungen in weiteren Gesetzen und Dekreten zuzustimmen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Beatrice Simon*

Der Staatsschreiber: *Christoph Auer*